



TEORIA ȘI PRACTICA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Guvernul Republicii Moldova



TEORIA ȘI PRACTICA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

*Materiale ale Conferinței
științifico-practice internaționale*

20 mai 2022



Chișinău,
2022

**GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA
ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ**



**TEORIA ȘI PRACTICA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE
Materiale ale Conferinței științifico-practice internaționale
Ediția a XXVI-a
20 mai 2022**

Chișinău, 2022

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII

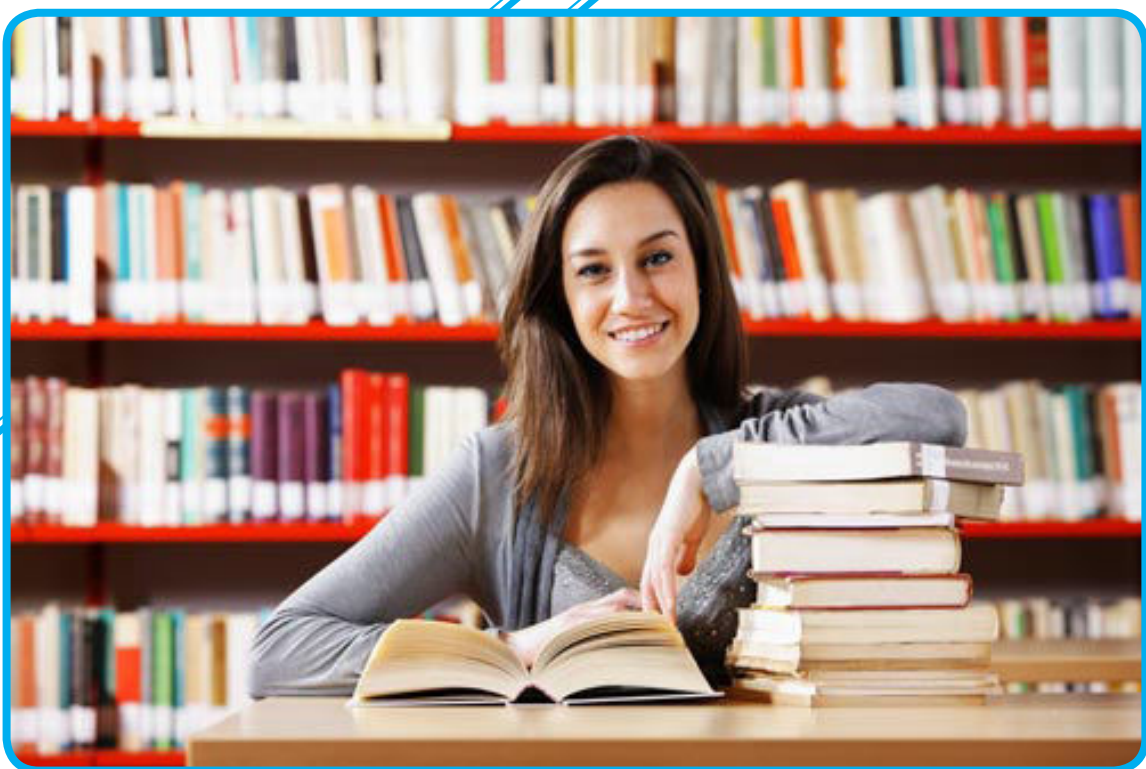
«Teoria și practica administrației publice», conferință științifico-practice internaționale (26 ; 2022 ; Chișinău). Teoria și practica administrației publice : Materialele ale Conferinței științifico-practice internaționale, Ediția a 26-a, 20 mai 2022 / comitetul organizatoric: Oleg Balan [et al.] ; comitetul științific: Oleg Balan [et al.]. – Chișinău : AAP, 2022 (CEP USM). – 584, [13] p. : fig., tab.

Antetit.: Guvernul Rep. Moldova, Acad. de Administrare Publică. – Texte : lb. rom., engl., rusă. – Rez.: lb. engl., fr. – Referințe bibliogr. la sfârșitul art. – 50 ex.

ISBN 978-9975-3542-3-3.

3(082)=135.1=111=161.1

T 43



COMITETUL ORGANIZATORIC

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

Nistor GROZAVU - doctor, conferențiar universitar, prorector al Academiei de Administrare Publică, vicepreședinte al Comitetului organizatoric

Vitalie CAZACU - doctor, conferențiar universitar, director Departament știință și doctorat

Serghei PALIHOVICI - doctor, conferențiar universitar, prorector al Academiei de Administrare Publică

Ion DULSCHI - doctor, conferențiar universitar, decan Departament studii superioare de master

Silvia DULSCHI - doctor, conferențiar universitar, șef Catedră științe politice și relații internaționale

Tatiana TOFAN - doctor, conferențiar universitar, șef Catedră economie și management public

Angela POPOVICI - doctor, conferențiar universitar, șef Catedră științe administrative

Silvia GORIUC - doctor, conferențiar universitar, șef Catedră științe juridice

Aurelia ȚEPORDEI - director Departament dezvoltare profesională

Nikolai IJA - doctor în științe politice, prof. universitar, director interimar al Institutului de Educație și Cercetare serviciului Public și Management în cadrul Universității de Stat „Politehnica Odessa”, Ucraina

Marianna PSILLA - doctor, conferențiar universitar, vicerector pe Relații Internaționale și Parteneriat, Universitatea Panteon din Grecia

Iordan Gheorghe BĂRBULESCU - doctor în științe politice, profesor universitar, președinte al Senatului, Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București, România

Sergiu VLADÎCA - șef Direcție editorială

Tudor LEANCĂ - șef Direcție generală logistică

Ludmila ANDRIEVSKI - șef Direcție management instituțional

Igor NEAGA - șef Direcție informare și documentare/biblioteca

Elena ANDRONOVICI - șef Direcție planificare și evidență contabilă

Angela CEBAN - doctor, conferențiar universitar, Serviciu știință

COMITETUL ȘTIINȚIFIC

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

Serghei PALIHOVICI - doctor, conferențiar universitar, prorector al Academiei de Administrare Publică

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

Ion GUCEAC - academician, doctor habilitat, profesor universitar, Academia de Administrare Publică

Angela POPOVICI - doctor, conferențiar universitar, șef Catedră Științe administrative

Tatiana TOFAN - doctor, conferențiar universitar, șef Catedră Economie și Management public

Silvia GORIUC - doctor, conferențiar universitar, șef Catedră științe juridice

Silvia DULSCHI - doctor, conferențiar universitar, șef Catedră științe politice și relații internaționale

Anatolii SAVKOV - doctor, profesor universitar, Universitatea Națională „Taras Șevcenko” din Kiev, Ucraina

Emil BĂLAN - doctor, profesor universitar, prorector al Școlii Naționale de Studii Politice și Administrative, România

Magdalena FITERNICKA-GORZKO - doctor, conferențiar universitar, rector al Școlii Superioare de Administrare Publică din Szczecin, Polonia

ȘEDINȚA PLENARĂ**DREPTURILE OMULUI ȘI EGALITATEA DE GEN**

Serghei PALIHOVICI,
doctor în științe politice, conferențiar universitar interimar,
Academia de Administrare Publică

SUMAR

Acest articol abordează problema și esența raportului dintre drepturile omului și egalitatea de gen.

Doctrina drepturilor omului, așa cum este definită de Declarația Universală a Drepturilor Omului, reprezintă o piatră de temelie a politicilor publice din întreaga lume - în practica internațională a statelor, a instituțiilor globale și regionale, în activitatea organizațiilor societății civile, în cadrul dreptului internațional.

Drepturile omului există pentru a proteja libertățile fundamentale ale omului și inviolabilitatea demnității umane. Totuși, când vorbim despre aceste drepturi, trebuie să avem în vedere că oamenii sunt diferiți. În practică, conceptul universal de drepturi ale omului, nu acoperă nevoile și drepturile specifice ale femeilor și fetelor. Prin urmare, egalitatea de gen este adesea asimilată cu drepturile femeilor, care diferă de noțiunile mai largi ale drepturilor omului, punând accentul pe inegalități istorice inerente care se opun exercitării drepturilor femeilor și fetelor, în favoarea bărbaților și băieților. Apărarea acestor drepturi este un obiectiv, pentru a realiza o societate mai egalitară și mai echitabilă.

Cuvinte-cheie: *drepturile omului, drepturile femeilor, egalitatea de gen, inegalitatea, violența, drepturile naturale.*

SUMMARY

This article addresses the issue and the essence of the relationship between human rights and gender equality.

The doctrine of human rights, as defined by the Universal Declaration of Human Rights, is a cornerstone of public policies around the world - in the international practice of states, global and regional institutions, in the work of civil society organizations, in international law.

Human rights exist to protect the fundamental freedoms of human and the inviolability of human dignity. However, when we talk about these rights, we need to keep in mind that people are different. In practice, the universal concept of human rights does not cover the specific needs and rights of women and girls. Therefore, gender equality is often equated with women's rights, which differ from the broader notions of human rights, emphasizing inherent historical inequalities that oppose the exercise of women's and girls' rights in favor of men and boys. Defending these rights is a goal, to achieve a more egalitarian and equitable society.

Keywords: *human rights, women's rights, gender equality, inequality, violence, natural rights*

Cu toate că disparitățile de gen s-au diminuat în ultimele decenii, persistă inegalități și provocări în mai multe domenii esențiale. Există încă disparități semnificative de gen în ceea ce privește ocuparea forței de muncă, desfășurarea de activități independente, munca cu fracțiune de normă, antreprenoriatul și procesul decizional, precum și în ceea ce privește salariile și pensiile și, prin urmare, femeile se confruntă cu un risc mai ridicat de sărăcie în comparație cu bărbații.

Probabilitatea absolvirii studiilor superioare este mai ridicată în rândul femeilor, însă acestea sunt semnificativ subreprezentate, de exemplu, în domeniile ȘTIM (știință, tehnică, inginerie și matematică) de studiu și de carieră, în cercetare și în funcții de conducere la toate nivelurile de educație. Mai mult, și bărbații sunt în continuare subreprezențați în domenii precum îngrijirea copiilor și a persoanelor vârstnice, educația copiilor preșcolari, sectorul sănătății și munca neremunerată. Între timp, violența bazată pe gen și stereotipurile de gen rămân larg răspândite.

Drepturile omului există pentru a proteja libertățile fundamentale ale omului și inviolabilitatea demnității umane. Totuși, când vorbim despre aceste drepturi, trebuie să avem în vedere că oamenii sunt diferiți. În practică, conceptul universal de drepturi ale omului, nu acoperă nevoile și drepturile specifi-

ce ale femeilor și fetelor. Prin urmare, egalitatea de gen este adesea asimilată cu drepturile femeilor, astfel, atunci când vorbim despre perspectiva de gen, avem în vedere doar poziția femeilor și fetelor într-o anumită zonă sau comunitate. Acest lucru poate fi înțeles, având în vedere că poziția femeilor și fetelor din întreaga lume încă nu este egală cu cea a bărbaților și a băieților, că există probleme specifice doar femeilor (de exemplu: drepturile reproductive, violența împotriva femeilor, etc.) și că egalitatea de gen, din punct de vedere istoric, s-a axat, într-adevăr, pe evidențierea și schimbarea poziției inegale ale femeilor și fetelor în comunitate.¹

Recomandarea (2007) 17 a Comitetului de Miniștri a Consiliului Europei privind standardele și mecanismele de asigurare a egalității de gen stabilește egalitatea de gen ca „un principiu al drepturilor omului” și drepturile femeii ca „o parte inalienabilă, integrală și indivizibilă a drepturilor universale ale omului”.²

Definirea drepturilor femeilor este indubitabil legată de principalele tipuri, forme pe care le poate lua „inegalitatea” sau domenii, modalități în care se poate manifesta:

Inegalități în leadership, participare politică și reprezentare: femeile sunt adesea subreprezentate în structurile formale de luare a deciziilor, inclusiv guverne, consilii comunitare și instituții de elaborare a politicilor;

Inegalități în oportunități, participare și abilitare economică : în majoritatea țărilor, femeile și bărbații sunt distribuiți diferit în sectoare economiei. Femeile primesc salarii mai mici pentru o muncă similară, au mai multe șanse să aibă locuri de muncă prost plătite și locuri de muncă negarantate (part-time, temporare, la domiciliu) și să aibă mai puțin acces, decât bărbații, la active productive, cum ar fi educația, formare de competențe, drepturi de proprietate și resurse financiare;

Inegalități ce țin de accesul la educație și nivelul educațional: în multe țări, femeile au o rată de alfabetizare mai mică, un nivel mai scăzut de înscriere în învățământul primar, secundar și terțiar. Aceste inegalități sunt, de asemenea, legate și de stereotipurile de gen care există într-o societate sau alta;

Violența sexuală și violența în familie: Femeile tind să fie mai des victime ale violenței domestice. Exploatarea sexuală prin trafic și comerț sexual, violența sexuală în conflicte armate și războaie, inclusiv, și în cazurile atestate de „curățare etnică” etc.;

Diferențe în statutul legal al persoanei și în drepturi: Există multe cazuri în care drepturile egale la statutul persoanei, securitate, bunuri, moștenire și oportunități de angajare sunt refuzate femeilor prin lege sau reieșind din practicile și stereotipurile din societate.

Formularea și definirea drepturilor femeii ca drepturi ale omului a fost realizată în cadrul unei serii de conferințe internaționale în urma cărora au rezultat semnificative angajamente politice privind drepturile femeii și egalitatea, inclusiv datorită mobilizării activiștilor din întreaga lume: Conferința mondială a drepturilor omului de la Viena, din 1993, Conferința internațională pentru populație și dezvoltare, de la Cairo, din 1994 și, mult mai important, cea de-a patra Conferință Mondială privind Femeile, de la Beijing, din 1995, care este considerată o realizare semnificativă în formularea explicită a drepturilor femeii ca drepturi ale omului. Conceptul de drepturi ale femeilor pune accentul pe încălcarea drepturilor femeii, inclusiv nerespectarea integrității fizice a femeii și aspecte legate de abilitatea femeilor de a-și controla propria fertilitate, probleme care nu fuseseră anterior abordate în cadrul instrumentelor și politicilor privind drepturile omului centrate pe drepturile civile și politice oficiale, pentru că acestea erau considerate ca făcând parte din sfera privată, un tabu sau, pur și simplu, acceptate ca o parte inevitabilă a vieții femeilor.³

Articolul 9 din Declarația de la Beijing adoptată la Conferința Mondială privind Femeile de la Beijing afirmă de asemenea angajamentul guvernelor de „a asigura implementarea deplină a drepturilor femeilor și ale fetelor ca drepturi inalienabile, integrale, care constituie parte integrală din drepturile și libertățile fundamentale ale omului. Articolul 14 stipulează, că „Drepturile femeii sunt drepturile omului”. Aceste articole exprimă recunoașterea faptului că femeile suferă nedreptăți, discriminare și violență exclusiv pe criterii de sex.⁴

¹ Gender Training Manual for the Ministry of Defence of the Republic of Serbia and the Serbian Armed Forces, pp. 19-20. https://www.seesac.org/f/docs/Gender-and-Security/Gender-Training-Manual-for-the-Ministry-of-Defence-of-Republic-of-Ser_1.pdf

² Recomandarea CM/Rec (2007) 17 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind standardele și mecanismele de asigurare a egalității de gen, aliniatul (1). <https://rm.coe.int/168046253e>

³ Drepturile femeilor sunt drepturi ale omului, Organizația Națiunilor Unite, Biroul Înalțului Comisar pentru Drepturile Omului, 2014, capitolul II, Angajamente globale, <https://rm.coe.int/16806f11f5>

⁴ Beijing Declaration and Platform for Action. <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf>

Drepturile femeii sunt drepturi, revendicate pentru femei și fete de-a lungul timpului în multe societăți din întreaga lume și constituie fundamentul mișcării pentru drepturile femeilor. În unele țări, aceste drepturi sunt instituționalizate sau susținute de lege, obiceiuri și comportamente locale, în timp ce în alte țări pot fi ignorate, suprimate sau interzise. Ele diferă de noțiunile mai largi ale drepturilor omului, punând accentual pe inegalități istorice inerente care se opun exercitării drepturilor femeilor și fetelor, în favoarea bărbaților și băieților. Apărarea acestor drepturi este un obiectiv pentru a realiza o societate mai egalitară și mai echitabilă.

Problemele și inegalitățile asociate în mod obișnuit cu noțiunile de drepturi ale femeilor includ, dar nu se limitează la: drepturile naturale, dreptul la muncă, la venituri egale, de a alege și a fi ales, de proprietate, la libera mișcare, la educație, la securitate, dreptul la reproducere. Dar, să vedem ce înseamnă fiecare dintre aceste drepturi, cum au evoluat de-a lungul timpului și cine a influențat sensul, percepția, conținutul și impactul asupra societăților ale acestor noțiuni:

Drepturile naturale provin din natura umană și, prin urmare, ar fi inerente tuturor, indiferent de poziția socială, de etnie, de naționalitate sau de origine.

Filosoful grec Aristotel se află la originea ideii, că omul este un „animal rațional” și, de fapt, reprezintă o putere naturală a rațiunii. Conceptele și reprezentările naturii umane în Grecia antică depind de mai mulți factori, însă cel mai important, depind de sex sau etnie.

Inspirat de filosofii clasici, fondatorii și teoreticienii contractului social (curent modern de filosofie politică, care consideră că la originea societății și statului este un contract între bărbați)⁵ Thomas Hobbes, Jean Jacques Rousseau și John Locke au dezvoltat în secolul al XVII-lea teoria dreptului natural. Ei susțin că drepturile naturale nu sunt derivate de la Dumnezeu, ci sunt „universale, evidente și intuitive”, precum legile naturii. Ei consideră femeile ca pe niște copii, sclavi și ne-albi, nici „raționali” și nici „civilizați” și susțin că statutul inferior al femeilor este o chestiune de „bun simț” datorită „naturii sale”.

Opiniile lor sunt combătute în secolele XVIII și XIX de filosofi evanghelici ale teologiei naturale (curent filosofic, care afirmă, că Dumnezeu poate fi cunoscut prin înțelegerea și cunoașterea naturii și a ființei umane, ca parte componentă a naturii),⁶ cum ar fi William Wilberforce și Charles Spurgeon, care pledează pentru abolirea sclaviei și recunoașterea drepturilor egale pentru bărbați și femei. Ei susțin că toți oamenii sunt de natură umană, indiferent de sex, etnie sau alte calificări, prin urmare toți oamenii au drepturi naturale;

Dreptul la muncă este unul dintre drepturile omului proclamate la articolul 23 al Declarației Universale a Drepturilor Omului (1948): „Orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a locului de muncă, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecție împotriva șomajului”.⁷ Atitudinile față de egalitate evoluează, dar nici măcar generația tânără actuală nu este imună la stereotipurile și disparitățile de gen. În prezent, inegalitățile dintre femei și bărbați persistă, în special pe piața forței de muncă. Femeile muncesc încă, în mare parte, în sectoarele mai slab plătite și ocupă mai puțin posturi cu putere decizională. Conform Strategiei privind egalitatea de gen a UE 2020-2025, doar 67% din femeile din UE sunt angajate, față de 78% în cazul bărbaților.⁸ În Republica Moldova femeile sunt încadrate mai puțin decât bărbații pe piața muncii, rata de ocupare a femeilor fiind de 39%, comparativ cu 43% pentru bărbați, iar în cazul femeilor cu copii sub vârsta de 6 ani rata de ocupare fiind de 40%, comparativ cu 57% în cazul bărbaților cu aceeași situație;⁹

Dreptul la venituri egale. Diferența de venituri dintre bărbați și femei este un fapt atestat, iar motivele sau cauzele care stau la baza acestor diferențe reprezintă subiecte de dezbateri, în special în sociologie și economie. Este inegalitatea de venituri rezultatul unor circumstanțe și condiții sociale, cum ar fi: preferințele individuale legate de educație, care conduc la alegerea unor profesii mai puțin plătite, numă-

⁵ Nota autorului

⁶ Nota autorului

⁷ Universal Declaration of Human Rights. <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

⁸ Strategia privind egalitatea de gen a UE 2020-2025. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/gender_equality_strategy_factsheet_ro_0.pdf

⁹ UN Women Moldova. Notă strategică pentru anii 2018-2022. <https://moldova.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Moldova/Attachments/Publications/2018/RO-SN%20Summary%202018-2022.pdf>

rul de ore lucrate, pauzele în cariera profesională, obstacole în carieră sau, totuși, totul se reduce la discriminarea de gen? Indiferent de răspunsul ales, motivele principale, care stau la baza inegalității de venituri țin de următoarele: În primul rând, femeile sunt puternic reprezentate în multe locuri de muncă care au fost înlocuite de tehnologii și sisteme de automatizare, sunt subreprezentate în rolurile și pozițiile tehnologice emergente și își asumă o parte disproportională din munca de îngrijire a copiilor și bolnavilor. În plus, în multe țări, femeile sunt dezavantajate în accesarea creditelor sau a altor produse financiare, a altor active materiale și nemateriale, împiedicându-le să înceapă o afacere sau să-și câștige existența gestionând active.

În Uniunea Europeană (UE-27), femeile câștigă în medie cu 16 % mai puțin decât bărbații – cu diferențe semnificative de la o țară la alta.¹⁰ Diferența salarială, în medie, dintre femei și bărbați în țările OECD se reduce, dar într-un ritm foarte lent. Trece de la 14,5% în 2010 la 13,5% în 2019. În schimb, în restul lumii, situația este alta. Aceasta înseamnă că progresul global către reducerea decalajului salarial s-a oprit. Coreea de Sud are cel mai mare decalaj salarial între sexe, la 34,1%, urmată de Japonia cu 24,5% și Israel cu 21,8%. Belgia prezintă cel mai mic decalaj cu 3,7%, Grecia cu 4,5% și Costa Rica cu 4,7%. În 2019, venitul mediu anual al femeilor din întreaga lume a constituit 11.500 USD, comparativ cu 21.500 USD pentru bărbați.¹¹

În Republica Moldova, în anul 2019, diferența de gen în salarizare total pe economie a constituit 14,1%. Cele mai mari diferențe dintre salariile bărbaților și ale femeilor sunt caracteristice pentru domeniul activităților financiare și de asigurări (42,9%), informațiilor și comunicațiilor (35,7%), industrie (20,9%), sănătate și asistență socială (cu 19,6%). Femeile predomină în activități economice cu nivel de salarizare scăzut (segregarea pe domenii de activitate), precum sănătate și asistență socială, învățământ, activități de cazare și alimentație publică, servicii. Programul de muncă incomplet, specific pentru forța de muncă feminină, de asemenea, determină salarizarea mai scăzută. Din cauza orelor de muncă reduse (până la 40 de ore), 23,6% dintre bărbați și 39,0% dintre femei ocupate au avut salarii mai mici.¹²

Dreptul la vot. Dreptul la vot nu a fost dintotdeauna universal. Timp de secole reprezentantele sexului frumos au dus o luptă aprigă pentru a castiga dreptul sufragiului. Miscările maselor au început în secolul al XIX-lea și au capatat amploare în secolul XX. Primul stat din lume, care a introdus votul universal atât pentru bărbați, cât și pentru femei a fost Noua Zeelandă, în anul 1893. În România, femeile și-au câștigat dreptul de a-și exercita opinia politică prin vot în anul 1938, prevedere stipulată în Constituția statului.

Idealurile votului feminin s-au dezvoltat alături de cel al votului universal și astăzi votul femeilor este considerat un drept în majoritatea țărilor din întreaga lume (în temeiul Protocolului opțional al Convenției privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor, CEDAW).

Dreptul de proprietate privată. Dreptul de proprietate privată este definit ca dreptul real principal care conferă titularului său atributele de posesie, folosință și dispoziție (jus possidendi, jus utendi, jus fruendi, jus abutendi) asupra bunului apropiat în formă privată, atribute care pot fi exercitate în mod absolut, exclusiv și perpetuu, cu respectarea limitelor materiale și a limitelor juridice.¹³ Esența problemei drepturilor femeilor la proprietate are lungi și puternice „rădăcini istorice”. Tradițiile culturale fac, de cele mai multe ori, ca femeile să fie dependente de rudele de sex masculin pentru garantarea dreptului de proprietate și fără a dispune de protecție juridică. O practică juridică relativ comună pentru mai multe țări presupunea preluarea de către soți a controlului asupra imobilelor și salariilor soțiilor lor. Drepturile de proprietate ale femeilor au continuat să fie limitate în multe țări europene până la reformele legale din anii 60-70 ai sec. XIX. De exemplu, în Germania de Vest, legea referitoare la moștenirea agricolă rurală favorizează moștenitorii bărbați până în 1963. În Statele Unite, așa-numitele „legi ale șefilor și stăpânilor”, care confereau soțului controlul exclusiv asupra proprietății conjugale, erau în vigoare până acum câteva decenii. Abia în anul 1981, aceste legi au fost declarate neconstituționale.

Declarația Universală a Drepturilor Omului proclamă, în art. 17, că „orice persoană are dreptul la pro-

¹⁰ Drepturile femeilor: este egalitatea de gen o realitate în Europa? https://europa.eu/youth/get-involved/your-rights-and-inclusion/womens-rights-gender-equality-reality-europe_ro

¹¹ Inegalități de venituri între bărbați și femei, Wikipedia, Enciclopedia liberă. https://ro.wikipedia/wiki/In%C3%A9galit%C3%A9s_de_revenus_salariaux_entre_hommes_et_femmes

¹² Gagauz Olga, De ce femeile au venituri mai mici decât bărbații pe tot parcursul vieții, Chișinău 2021. https://moldova.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/de_ce_femeile_au_venituri_mai_mici_decat_barbatii_pe_tot_parcursul_vietii.pdf

¹³ Stoica Valeriu, Drept civil. Drepturile reale principale, vol.1, Editura Humanitas, București, 2004, p. 224

prietate, atât singură, cât și în asociere cu alții. Nimeni nu poate fi lipsit în mod arbitrar de proprietatea sa¹⁴.

În termenii Convenției ONU asupra tuturor formelor de discriminare față de femei statele trebuie să asigure „aceleasi drepturi pentru fiecare dintre soti in materie de proprietate, de dobândire, de gestiune, de administrare, de beneficiu si de dispozitie asupra bunurilor, atat cu titlu gratuit, cat si oneros”¹⁴.

Dreptul la libertatea de mișcare. Libertatea de circulație este un drept essential, prevăzut în Declarația Universală a Drepturilor Omului. Conform art.12 din Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice orice persoană, care se află în mod legal pe teritoriul unui stat, are acolo dreptul de a circula liber și de a-și alege liber reședința, este liberă să părăsească orice țară, inclusiv propria sa țară. Drepturile sus-menționate nu pot face obiectul unor restricții decât dacă sunt prevăzute prin lege, sunt necesare pentru a ocroti securitatea națională, ordinea publică, sănătatea și moralitatea publică sau drepturile și libertățile altora și sunt compatibile cu celelalte drepturi recunoscute în prezentul Pact.¹⁵

Libertatea de circulație cuprinde două aspecte: libera circulație pe teritoriul statului propriu și libera circulație pe teritoriul altor state. Cu toate acestea, în multe părți ale lumii, libertatea de circulație, este strict limitată pentru femei prin reglementări juridice sau prin obiceiurile și sereotipurile care caracterizează aceste societăți. Femeile nu pot părăsi casele fără un tutore de sex masculin sau fără consimțământul soțului, ca în Yemen, de exemplu. Chiar și în țările care nu au restricții legale, deplasarea femeilor poate fi practic împiedicată de norme sociale și religioase, cum ar fi „purdah” – segregarea fizică între sexe și obligarea femeilor să-și acopere corpul și să-și ascundă formele.

Mai multe țări din Orientul Mijlociu urmează, de asemenea, sistemul de tutelă masculină, în care femeile sunt obligate să solicite permisiunea membrilor familiei bărbați în multe cazuri, mai ales atunci, când călătoresc în alte țări.

Multe dintre restricțiile privind libertatea de mișcare a femeilor sunt prezentate ca măsuri pentru „protejarea” femeilor.

Dreptul la educație. Declarația Universală a Drepturilor Omului afirmă principiul nediscriminării și proclamă dreptul tuturor la educație.

Convenția împotriva discriminării în educație (1960) stabilește că termenul „discriminare” include orice distincție, excludere, limitare sau preferință care, pe baza de rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, origine națională sau origine socială, stare economică sau naștere, are scopul sau efectul de a anula sau de a afecta egalitatea de tratament în educație.¹⁶

Drepturile femeilor legate de domeniul educației au fost printre primele drepturi obținute drept urmare a mișcărilor feministe. Astfel, educația primară, gimnazială și liceală a devenit obligatorie pentru fete. Fetelor le-a fost permis accesul în instituțiile de învățământ superior, care a avut drept efect accesul la profesii anterior interzise femeilor și care necesitau studii superioare – juriste, doctore și farmacistice, funcționare publice ș.a.

Totuși, inegalitățile de gen în educație persistă, de exemplu, în ceea ce privește preferințele de studiu. Este mai probabil ca femeile să aibă o diplomă de studii superioare, dar ele rămân suprareprezentate în domenii de studiu legate de roluri feminine tradiționale, cum ar fi cele de îngrijire, și subreprezentate în domenii precum știința și ingineria. Inegalitățile de gen nu întotdeauna explică discrepanțele educaționale, ori, în aceste cazuri, în evidență ies mai multe aspecte legate de cultura unei societăți, dar și aspectele structurale. De exemplu, în Republica Moldova femeile au o rată de promovabilitate și absolvire mult mai mare decât bărbații – 31,4% bărbați și 41,1% femei (2019). Mulți băieți abandonează sau renunță pentru a deveni activi pe piața muncii.¹⁷

Dreptul la securitate. Dreptul la securitatea persoanei, atunci când ne referim, în mod special, la femei, trebuie examinat și abordat împreună cu alte drepturi, care definesc cadrul și condiția de viață și activitate, mediul de interacțiune și comunicare, statutul social, integritatea fizică și socială a femeii. Apărarea acestor drepturi ține de asigurarea:

¹⁴ UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Article 16. <https://anes.gov.ro/wp-content/uploads/2018/07/Conventia-asupra-eliminarii-tuturor-formelor-de-discriminare-fata-de-femei-cedaw.pdf>

¹⁵ ONU. Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice. <http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/2021/06/ONU-CCPR-C-21-Rev.1-Add.-13-RO.pdf>

¹⁶ UNESCO, Convenția împotriva discriminării în educație (1960). http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=12949&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html

¹⁷ UN Women, Egalitatea de gen în Moldova. <https://moldova.unwomen.org/ro/biblioteca-digitala/publicatii/2020/06/abc-on-ge>

- Practicilor sigure pentru maternitate – utilizarea planificării familiei pentru a evita sarcini ce comportă riscuri ridicate de mortalitate și morbiditate materne și infantile;
- Protecției contra intervențiilor medicale legate de sănătatea sexuală și reproductivă, cu excepția cazurilor în care acestea au loc cu acordul deplin, liber și informat al persoanei vizate;
- Protecției copiilor, femeilor și bărbaților împotriva abuzului sexual și al exploataării.

Genocidul, violența, inclusiv violența în familie, avortul forțat sau interzis și sterilizarea forțată, hărțuirea sexuală și mutilarea genitală a femeilor – sunt alte câteva aspecte ce țin de dreptul la viață, libertate, securitate și integritate personală a femeii. Gravitatea acestor încălcări ale drepturilor femeilor depind și de condițiile de pace și securitate, care sunt prezente într-o societate sau alta, angajate, potențial, în conflicte militare și războaie.

COVID – 19 și războiul din Ucraina - impactul asupra respectării drepturilor omului. Deși s-au realizat câteva progrese semnificative, dar inegale, în ceea ce privește promovarea drepturilor femeilor și fetelor, nici o țară din lume nu a avansat suficient de mult pentru a putea realiza obiectivul egalității de gen și al emancipării tuturor femeilor și fetelor până în 2030.

În plus, consecințele sanitare și socioeconomice ale crizei provocate de pandemia de COVID-19 afectează în mod disproporționat femeile și fetele. Pandemia COVID-19 a determinat o serie de schimbări și efecte asupra populației, acestea fiind interiorizate în mod diferit de către femei și bărbați. Ca urmare a răspândirii virusului de tip nou și instaurării măsurilor restrictive, s-a observat că efectele situației se răsfrâng diferit asupra bărbaților și femeilor, atât în plan economic, cât și social. Acest lucru este determinat, inclusiv, de diferențele de roluri pe care le joacă femeile și bărbații în societate și în familie.

Efectul și consecințele pandemiei COVID-19 asupra drepturilor omului, în general, și asupra drepturilor femeilor, în particular, pot fi ușor sesizate pe baza analizelor efectuate în Republica Moldova.¹⁸

Pandemia COVID-19 a aprofundat inegalitățile existente în sectorul educațional. Accesul la educație a fost cauzat în principal de lipsa sau disponibilitatea limitată a dispozitivelor TIC, în special în cazul romilor, copiilor care trăiesc în sărăcie și familiilor cu mulți copii. Din perspectiva titularilor de drepturi, calitatea educației a fost, de asemenea, afectată, iar educația la distanță nu a răspuns pe deplin nevoilor elevilor, în special a elevilor cu dezabilități.

Pandemia COVID-19 a adâncit inegalitățile structurale preexistente și vaste în domeniul locuințelor, mulți dintre titularii de drepturi subliniind riscul de a fi incapabili de a achita chiria, ratele la credite sau facturile comunale, precum și riscul de sistare a aprovizionării cu apă, electricitate sau servicii de telecomunicații.

Referitor la drepturile muncii, populația generală a fost în cea mai mare parte afectată de măsurile de restricție. O parte dintre angajați și-au pierdut locurile de muncă sau li s-au redus veniturile. Majoritatea celor care au continuat să lucreze au fost mulțumiți de măsurile de protecție adoptate de angajatorii lor. Piața muncii a arătat, de asemenea, o oarecare flexibilitate, dat fiind posibilitatea lucrului de la distanță pentru persoanele munca cărora permitea acest fapt.

Reducerea cheltuielilor pentru sănătate publică și educație în mijlocul crizei COVID-19, când cei mai vulnerabili oameni aveau nevoie de o creștere a acestor cheltuieli, ridică îngrijorări legate de drepturile omului cu privire la obligația statului de a asigura realizarea progresivă a acestor drepturi. În același timp, bugetul de stat pentru protecția socială a continuat să crească pe tot parcursul anului 2020.

Drepturile civile și politice afectate în cea mai mare măsură de pandemia COVID-19 au fost dreptul la libera circulație, libertatea de exprimare, accesul la informații și dreptul la securitatea personală. Cu toate acestea, au fost afectate și alte drepturi, precum dreptul la întrunire pașnică și dreptul la accesarea justiției. De asemenea, s-a înregistrat o creștere clară a cazurilor de violență de diferite forme, inclusiv a violenței bazate pe gen împotriva femeilor și copiilor. În același timp, pandemia a afectat negativ eficiența căilor de remediere și reabilitare, inclusiv în cazurile de violență pe bază de gen.

Războiul din Ucraina, de altfel ca și toate conflictele armate, este, ad litteram, asociat cu forme distincte de violență împotriva femeilor și fetelor. Pe măsură ce încearcă să scape de conflicte, femeile și fetele devin și mai vulnerabile, amenințate de violență, agresiune sexuală și viol. Femeile și fetele care fug de conflict

¹⁸ UNHR, Office of the High Commissioner, iulie 2021, Impactul Covid-19 asupra drepturilor omului în Republica Moldova. <https://moldova.un.org/sites/default/files/2021-08/Impactul%20COVID-19.%20Sumarul%20cercetarii%20%28OHCHR%29.pdf>

au nevoie de sprijin și protecție specifică. Încălcarea, cel puțin, a Dreptului Umanitar Internațional este evidentă, reieșind din prevederea, că persoanele care nu iau sau nu mai iau parte la ostilități au dreptul de a le fi respectate viața și integritatea fizică și psihică. Asemenea persoane trebuie, în orice împrejurări, să fie protejate și tratate cu umanitate, fără nici o distincție defavorabilă, oricare ar fi aceasta.

În aceste condiții reacția internațională a „lumii civilizate și umane”, abordarea situației femeilor în condițiile conflictelor militare și a crizelor umanitare, trebuie să cuprindă trei aspecte importante:¹⁹ atestarea și analiza adecvată a situațiilor dificile și periculoase pentru integritatea personală; evaluarea și aprecierea necesităților; respectarea drepturilor omului, prin prisma Declarației Universale a Drepturilor Omului, Dreptului Internațional Umanitar și a altor reglementări internaționale și naționale, care pot fi aplicate.

Anume această abordare sistemică permite identificarea cauzelor, impactului și a măsurilor necesare pentru salvarea vieților omenești, atragerea la răspundere a celor care se fac vinovați de crime de război și, în consecință, ameliorarea condițiilor de viață și crearea oportunităților de revenire la pace în comunitățile cuprinse de conflictele militare.

BIBLIOGRAFIE

1. Beijing Declaration and Platform for Action. <https://www.un.org/womenwatch/daw/beijing/pdf/BDPfA%20E.pdf>
2. Charlotte Lindsey-Curtet, Florence Tercier Holst-Roness, Letitia Anderson, Addressing the Needs of Women Affected by Armed Conflict, An ICRC Guidance Document, 2004. https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc_002_0840_women_guidance.pdf
3. Drepturile femeilor: este egalitatea de gen o realitate în Europa? https://europa.eu/youth/get-involved/your-rights-and-inclusion/womens-rights-gender-equality-reality-europe_ro
4. Drepturile femeilor sunt drepturi ale omului, Organizația Națiunilor Unite, Biroul Înaltului Comisar pentru Drepturile Omului, 2014, capitolul II, Angajamente globale. <https://rm.coe.int/16806f11f5>
5. Gagauz Olga, De ce femeile au venituri mai mici decât bărbații pe tot parcursul vieții, Chișinău 202. https://moldova.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/de_ce_femeile_au_venituri_mai_mici_decat_barbatii_pe_tot_parcursul_vietii.pdf
6. Gender Training Manual for the Ministry of Defence of the Republic of Serbia and the Serbian Armed Forces, pp. 19-20. https://www.seesac.org/f/docs/Gender-and-Security/Gender-Training-Manual-for-the-Ministry-of-Defence-of-Republic-of-Ser_1.pdf
7. Inegalități de venituri între bărbați și femei, Wikipedia, Enciclopedia liberă. https://ro.frwiki.wiki/wiki/In%C3%A9galit%C3%A9s_de_revenus_salariaux_entre_hommes_et_femmes
8. ONU. Pactul Internațional cu privire la drepturile civile și politice. <http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/2021/06/ONU-CCPR-C-21-Rev.1-Add.-13-RO.pdf>
9. Recomandarea CM/Rec (2007) 17 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind standardele și mecanismele de asigurare a egalității de gen, aliniatul (1). <https://rm.coe.int/168046253e>
10. Strategia privind egalitatea de gen a UE 2020-2025. https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/aid_development_cooperation_fundamental_rights/gender_equality_strategy_factsheet_ro_0.pdf
11. Stoica Valeriu, Drept civil. Drepturile reale principale, vol.1, Editura Humanitas, București, 2004, p. 224.
12. UN Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, Article 16. <https://anes.gov.ro/wp-content/uploads/2018/07/Conventia-asupra-eliminarii-tuturor-formelor-de-discriminare-fata-de-femei-cedaw.pdf>
13. UN Women, Egalitatea de gen în Moldova, <https://moldova.unwomen.org/ro/biblioteca-digitala/publicatii/2020/06/abc-on-ge>
14. UNESCO, Convenția împotriva discriminării în educație (1960). http://portal.unesco.org/fr/ev.php-URL_ID=12949&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201.html
15. Universal Declaration of Human Rights. <https://www.un.org/en/about-us/universal-declaration-of-human-rights>

¹⁹ Charlotte Lindsey-Curtet, Florence Tercier Holst-Roness, Letitia Anderson, Addressing the Needs of Women Affected by Armed Conflict, An ICRC Guidance Document, 2004, https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc_002_0840_women_guidance.pdf

16. UN Women Moldova. Notă strategică pentru anii 2018-2022. https://moldova.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/de_ce_femeile_au_venituri_mai_mici_decat_barbatii_pe_tot_parcursul_vietii.pdf
17. <https://moldova.unwomen.org/sites/default/files/Field%20Office%20Moldova/Attachments/Publications/2018/RO-SN%20Summary%202018-2022.pdf>;
18. UNHR, Office of the High Commissioner, iulie 2021, Impactul Covid-19 asupra drepturilor omului în Republica Moldova. <https://moldova.un.org/sites/default/files/2021-08/Impactul%20COVID-19.%20Sumarul%20cercetarii%20%28OHCHR%29.pdf>

PROVOCĂRI ÎN ASUMAREA RĂSPUNDERII ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

CHALLENGES IN ASSUMING ACCOUNTABILITY IN PUBLIC ADMINISTRATION

*Ludmila POPA,
doctorand, AAP, Republica Moldova*

*Petru BABUCI,
doctorand, ASEM, Republica Moldova*

SUMMARY

In this article are provided insights on the level of compliance as well as performance of internal control across public sector. This article is focused namely on internal control, as good governance, risk management and compliance is a requirement and priority of the public administration in these challenging periods. The application of the COSO model gives an easy way to perceive, plan, implement and monitor the internal control, in order to achieve a growing pace of efficiency and effectiveness of overall control system of the public administration. As usual for these types of (quick) researches, there were used methods of collecting secondary data, both internal and external, through the study and analysis of statistical data, reports of public entities, reports of local and international organizations. The study used methods and tools of analysis and research both general and specific, characteristic for the studied object. The methods were targeted for both types of collected data – qualitative and quantitative. The revealed results prove an initial level of implementation accompanied by a strong need of increased awareness, capacity building, responsibility and further development. Some of the gathered records show a complete lack or poor efficiency of a structured model and as such with direct impact on the effectiveness of internal governance, risk management and control, influencing the overall efficiency of public money spending and resource management.

Keywords: *public sector, good governance, accountability, internal control, risk management, internal audit.*

Introducere. Administrația publică în activitatea sa utilizează bani publici – resurse ce se formează în mare parte pe bază de impozite și taxe pe care le achită agenții economici și cetățenii. Aceștia, la rândul lor, au așteptări mari de la aceste taxe și impozite plătite. Sunt niște așteptări primare de siguranță sau așteptări de încredere. După acest nivel de necesități primare, urmează unele de alt nivel, precum serviciile (și bunurile) publice livrate de către administrația publică, fie nivel central sau nivel local, cu toate instituțiile pe care aceasta le cuprinde. Beneficiarii așteaptă ca serviciile și bunurile publice să fie calitative și la timp. Concomitent, calitatea este o trăsătură care se referă la niște criterii legate de timp, viteza prestării sau producerii, precum și conformitatea cu anumite standarde sau criterii. În acest fel, între administrația publică și contribuabil se creează o relație de încredere. Pe de o parte, statul are o certă încredere că va colecta mijloace bănești în măsura necesară sau estimată și, pe de altă parte, cetățenii și agenții economici au încrederea că vor primi serviciile și bunurile publice de o certă calitate. Această relație (de încredere) are ca bază anumite modele de management, asigurare și control, care tind să mărească probabilitatea ca răspunderea să fie complet asumată și obiectivele publice să fie atinse.

În acest fel, autoritățile și instituțiile din cadrul administrației publice au intenția, și dacă nu, atunci obligația de a implementa și demonstra contribuabilului că sistemele și procesele gestionate sunt conforme cu principiile de bună guvernare, care includ o mulțime de aspecte privind etica și integritatea, conformitatea, performanța, transparența și răspunderea [1, Legea nr. 229/2010]. Un management conform și eficient, precum și răspunderea pentru acesta (rezultatele lui) este valabilă și trebuie să fie asumată atât de autorități și instituții, cât și de oamenii care sunt încadrați în acestea. În același timp, principiile de bună guvernare și elementele de răspundere trebuie să fie urmărite și de către întreprinderi de stat și societăți comerciale, acestea din urmă utilizând proprietatea publică și fiind orientate spre profit, dar producând acele bunuri

publice care de obicei nu sunt rentabile pentru sectorul corporativ. Astfel, principiile bunei guvernări se răsfrâng asupra tuturor entităților administrației publice, bugetare și nebugetare, indiferent dacă utilizează alocații bugetare sau nu.

Statul, în acest sens, implementează sisteme de guvernare (internă) pentru a primi și da asigurări că fondurile publice (atât alocații, cât și patrimoniu) sunt utilizate în conformitate cu principiile menționate anterior, cu asumarea răspunderii față de utilizare a resurselor și realizare a obiectivelor promise publicului.

Metodologia aplicată. Prezentul articol a utilizat o cantitate de informație cantitativă și calitativă acumulată de la entitățile din administrația publică de-a lungul mai multor perioade bugetare de timp, fie prin metode de colectare prin raportare de către acestea din urmă, fie prin alte metode și tehnici.

Prin prisma responsabilităților ce le dețin entitățile administrației publice participă la ateliere de lucru, activități de instruire și suport la locul de muncă. Astfel, în cadrul Ministerului Finanțelor sunt disponibile informații enorme privind funcționarea controlului intern ca instrument de asumare a răspunderii și funcționare a controlului intern.

Ulterior, testarea unor ipoteze generale legate funcționarea controlului intern și asumarea răspunderii a fost finalizată prin metode calitative și cantitative de analiză, precum observare, comparare, studiu documentar, interviu, analiză, generalizare.

Toate aceste metode și tehnici de cercetare vor fi utilizate mult mai detaliat și profund pe parcursul scrierii tezelor de doctorat, care sunt strâns legate de titlul prezentei comunicări, astfel că munca efectuată va fi continuată mult mai în detaliu.

Conținut de bază. Caracteristici generale ale răspunderii. În conformitate cu prevederile legale [1, Legea nr.229/2010], răspunderea managerială este conștientizarea și asumarea de către managerul entității publice și de către managerii operaționali a responsabilității pentru acțiunile, deciziile și politicile promovate, inclusiv pentru maximizarea rezultatelor prin optimizarea resurselor, pe baza principiilor bunei guvernări, precum și obligația de a raporta despre obiectivele și rezultatele atinse. Concomitent, este conexă cu răspunderea managerială și răspunderea individuală, a persoanelor cu nivel de execuție, care se rezumă la realizarea sarcinilor și obiectivelor individuale ce le sunt delegate.

Suplimentar, în afara obiectului de studiu, apare și răspunderea politică – una față de public, care se combină cu răspunderea celor mai înalte nivele de conducere și are trăsături specifice, separate. La aceste nivele superioare se atribuie în primul rând răspunderea pentru principiile bunei guvernări.

Totodată, pentru ca buna guvernare să fie realizată, se implementează măsuri de asigurare a acelor numeroase principii, menționate anterior. Supravegherea și asigurarea în cadrul oricărei entități revine astfel organului sau persoanei de conducere, care, la rândul său, delegă resurse și autoritate managerilor pentru a lua măsuri adecvate, inclusiv de gestiune a riscurilor. Din aceste motive și mai mult, entitățile au nevoie de structuri și procese eficiente care să permită atingerea obiectivelor, susținând în același timp o guvernare puternică, un management al riscului și control eficient.

Pentru primi aceste asigurări, din cele mai străvechi timpuri, entitățile, inclusiv administrația publică, au implementat sisteme de monitorizare, control și evaluare (internă și externă). Cu cât entitatea este mai largă, cu atât elementele monitorizării și evaluării sunt mai complexe și buna lor funcționare are un rol tot mai semnificativ.

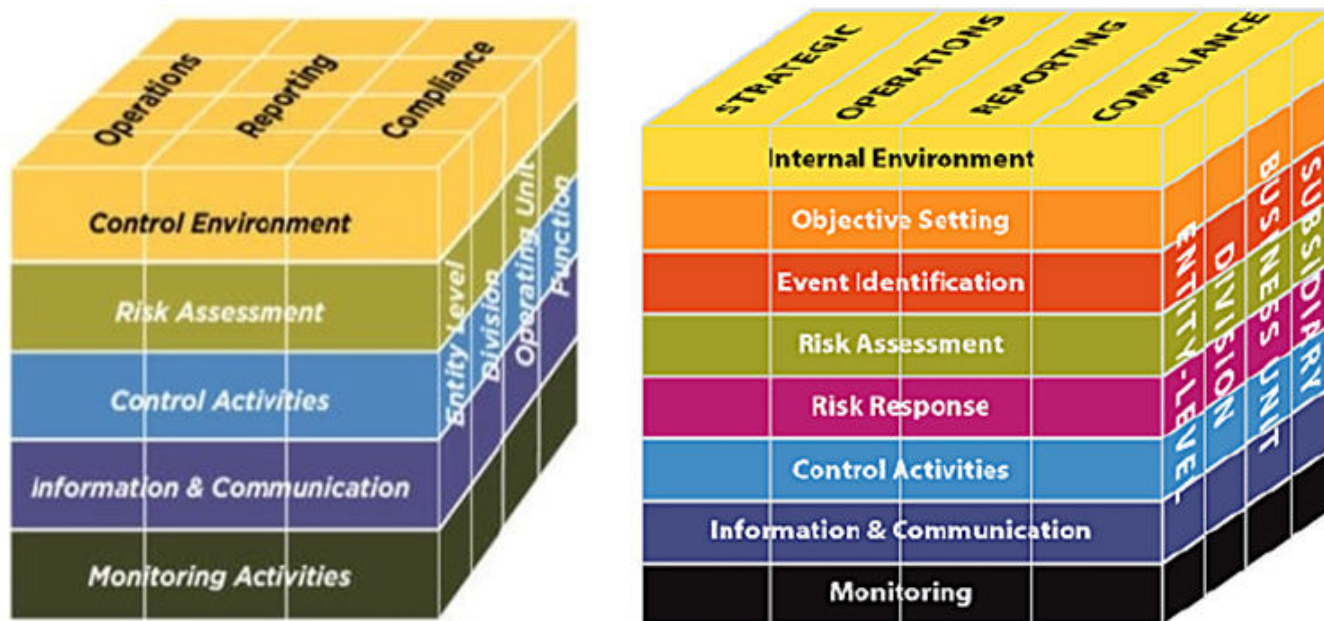
Chiar și în cele mai simple modele de management, modelul Deming „Plan-Do-Check-Act” reprezintă ceea ce se înțelege prin fazele de planificare, executare, monitorizare și evaluare. Alte modele și concepte de control (ISO, COSO, Governance-Risk-Control, Cele-Trei-Linii, Environment-Social-Governance, COCO) sunt tot mai utilizate în calitate de criterii pentru implementare și evaluare ulterioară.

La fel, valabil pentru sectorul public al RM, administrația publică este obligată să implementeze controlul intern pentru a asigura realizarea principiilor bunei guvernări. Ceea ce se implementează la moment în entitățile publice derivă și este în linie cu Cadrul integrat de control intern COSO.

Astfel, în acest articol sunt expuse principalele caracteristici de formă și conținut, precum și gradul de funcționare, ale sistemelor naționale de control intern, ce aparțin sectorului public.

Acestea sunt privite din punctul de vedere al deținerii instrumentelor de control, evaluare și raportare către Ministerul Finanțelor fundamentate pe auto-evaluare și analiză.

Figura 1. Modelul de Control COSO.



Sursa: COSO – Integrated Control Framework.

Mai mult, prevederile normative indică că controlul intern se implementează în baza componentelor COSO, mai cu seamă, în baza unui set de standarde naționale dedicate. Standardele respective stau la baza implementării controlului intern, în calitate de bune practici de management, dar din acestea sunt extrase și o serie de criterii de evaluare, pe care este construit procesul de autoevaluare și raportare națională [2, Ordinul ministrului finanțelor nr.189/2015].

Mediul de control – temelia internă. Mediul de control este componenta fundamentală care stabilește tonul de vârf al entității din administrația publică, influențând conștiința de control a personalului. Din informațiile recepționate și analizate, conformitatea elementelor constitutive ale mediului de control se demonstrează cu un grad înalt, atât în aplicarea standardelor și valorilor etice, cât și în cunoașterea și respectarea reglementărilor privind prevenirea fraudei și corupției.

Pe de altă parte se constată faptul că, reorganizarea administrației publice centrale a avut efecte diverse asupra ministerelor, creând circumstanțe provocatoare și afectând domenii importante precum:

- claritatea și relevanța alocării de funcții și sarcini pe domenii specifice;
- remanierea de cadre și resurse umane, cu fluctuație sporită;
- restructurare, cu reorganizare de structură și guvernare internă;
- modificări și impact asupra memoriei instituționale;
- aspecte dificile de subordonare pentru executarea sarcinilor.

Suplimentar, se constată carențe privind formarea profesională continuă a angajaților. Unele entități din administrația publică nici nu dispun de programe anuale de instruire profesională. Și din contra, în entitățile publice care dispun de astfel de planuri, doar angajații noi sunt incluși în acțiunile de formare profesională, iar angajații mai puțin noi sunt neglijăți, fie din cauza lipsei de oferte pentru relevantele necesități de instruire, fie din cauza existenței unei oferte limitate (pe alocuri unice) de instruire gratuită. Privitor la delegarea responsabilităților, potrivit prevederilor legale, controlul intern se organizează inclusiv prin delegarea împuternicirilor și responsabilităților, de executare operațională, financiară și de control. Totodată, în procesul de delegare nu se scutește de responsabilitatea pentru realizarea sarcinilor delegate. Astfel, se consideră că entitățile ar putea activa mult mai eficient, dacă managerii operaționali ar putea lua decizii cu implicații directe asupra realizării acțiunilor. În acest fel, acest aspect rămâne încă a fi nesoluționat și neaplicat pe deplin în cadrul organelor administrației publice. Sarcinile se delegă, dar nu există o documentare formalizată a tehnicilor respective și nu există o înțelegere corectă a procesului respectiv.

Performanțe și riscuri – orientare spre eficiență și eficacitate. Managementul performanțelor și al riscurilor este un proces dinamic și iterativ de stabilirea a obiectivelor și indicatorilor cheie de performanță, precum și de identificare, analiză și gestiune a riscurilor aferente atingerii obiectivelor stabilite.

În aceste condiții, ca rezultat al restructurării ministerelor, în luna august 2021, administrația publică centrală a suferit schimbări radicale, 4 ministere fiind reorganizate prin dezmembrare. În aceste condiții, se constată puncte foarte slabe cu privire la procesul de management al performanțelor, în special, la planificarea anuală a activității. De asemenea, studiul relevă că, în multe cazuri, acțiunile planificate nu au fost realizate. Această situație a fost condiționată, în mare parte, de tergiversarea unor proiecte cheie de acte normative, activități de amploare, limitări ale unor ministere pe perioade de schimbări de guvernare sau direcții politice, transfer sau eliminare de obiective sau acțiuni. De asemenea, comunicăm faptul că în rezultatul reorganizării administrației publice centrale e necesar un re-design al sistemului de control intern, deopotrivă cu reproiectarea managementului riscurilor și gestiunii proceselor.

Mai mult ca atât, se demonstrează de către entitățile publice o conformitate parțială și cu privire la includerea în și corelarea riscurilor cu obiectivele din planurile de acțiuni. Suplimentar, entitățile administrației publice au informat că obiectivele și, respectiv, planurile de acțiuni sunt parțial corelate cu resursele bugetare alocate.

În rezultat, componenta de control intern privind performanțele și riscurile rămâne a fi cu cel mai scăzut grad de conformitate sau implementare, mai cu seamă în cadrul administrației publice locale. Chiar dacă planuri de acțiuni există, acestea nu se revizuiesc la necesitate, iar atitudinea superficială față de riscuri (critice / emergente), precum și gestiunea slabă a acestora, diminuează eficiența și eficacitatea realizării acțiunilor și obiectivelor stabilite.

Considerăm că planificarea anuală și managementul riscurilor sunt interdependente și un management eficace al riscurilor duce la o planificare de succes a activității entităților din administrația publică și la o încredere mai mare în gradul de realizare a obiectivelor.

Activitățile de control – de strajă împotriva riscurilor. Activitățile de control contribuie la asigurarea efectuării acțiunilor necesare pentru a aborda riscurile și a direcționa eforturile spre atingerea obiectivelor. Activitățile de control sunt implementate la toate nivelurile entității publice, la diferite etape ale proceselor operaționale și în mediul tehnologic

Din informațiile raportate, studiul efectuat relevă că entitățile administrației publice dispun în mare parte de politici și proceduri pentru domenii cheie precum: contabilitate, achiziții publice, patrimoniu, date cu caracter personal. Pe de altă parte, se observă un nivel scăzut de conformitate cu normele în vigoare. Răspunsurile obținute denotă o situație critică în cadrul administrației publice locale. De exemplu, există organe ale guvernului local care nu au identificat și nici nu au descris nici un proces operațional.

La fel, datele obținute și analizate demonstrează că activitățile de control la nivel de funcții sensibile sunt gestionate necorespunzător. Totuși, chiar dacă în prezent gestiunea funcțiilor sensibile este o provocare majoră pentru entitățile administrației publice, unele dintre acestea au arătat că dispun de elemente sau chiar proceduri de management al funcțiilor sensibile.

Concomitent, natura erorilor și iregularităților identificate de auditorii interni și externi indică despre faptul că entitățile administrației publice au nevoie de a dezvolta activitățile de control curente. Mai mult ca atât, menționăm că cadrul de reglementare stabilește cerințe față de procedurile și procesele din domeniul de suport (finanțe, TI, resurse umane, patrimoniu. Pe de altă parte, procesele operaționale sunt mai puțin reglementate centralizat și se focusează pe conformitatea cu proceduri mai mult interne, decât orizontale.

Informația și comunicarea – fluxuri mai mult digitale. O comunicare eficientă este elementul de viață al controlului intern. Procesul de escaladare a informațiilor pentru a fi luate în considerare de către conducerea superioară este deosebit de crucial pentru eficacitatea controlului intern.

Din informațiile recepționate, se constată că există un nivel de conformitate cu cadrul de reglementare destul de înalt. La nivel central, în mare parte acest succes este rezultatul implementării sistemelor informaționale concepute pentru managementul documentelor. Cu ajutorul acestor sisteme, circulația electronică a informației atât pe intern, cât și cea interinstituțională a substituit integral sau majoritar metoda recepționării și expedierii documentației pe suport de hârtie.

Contrar, în cadrul administrației publice locale există aspecte problematice privind circulația informațiilor. Astfel, se atestă un caracter sporadic al utilizării mediului electronic în transmiterea / recepționarea informației.

Finalmente, declarăm că sistemele informaționale de management documentar oferă soluții inteli-

gente pentru perfecționarea serviciilor publice, pentru eficientizarea activității entității publice, precum și pentru accesul mult mai liber și facilitarea transparenței părților interesate.

Monitorizarea continuă – cu rol de coordonare. Sistemul de control intern se monitorizează pentru a evalua performanța acestuia în timp și pentru a asigura că continuă să funcționeze eficient.

Analizând informația raportată de entitățile administrației publice, studiul relevă un angajament puternic din partea entităților centrale, dar și locale, cu privire la activitățile de perfecționare a controlului intern.

De asemenea, o mare parte dintre entități au raportat că dispun de roluri desemnate pentru coordonarea organizării și implementării controlului intern.

Totodată, parte a monitorizării / evaluării sunt și auditurile interne și externe, inclusiv pe dimensiuni specifice cu risc sporit, precum financiar – contabil, de achiziții publice, de administrare a activelor și al tehnologiilor informaționale, ultimul fiind un segment foarte slab acoperit.

Cât privește măsura în care se implementează recomandărilor de audit intern și extern, aceasta este într-o dinamică rigidă la nivel central și una ușor pozitivă la nivel local.

Concluzii. Rezultatele monitorizării sistematice și evaluării situației în domeniul controlului intern și asumării răspunderii elucidate și în prezentul articol, dar și concluziile unor audituri externe ale Curții de Conturi și partenerilor de dezvoltare precum Fondul Monetar Internațional, Banca Mondială, ș.a., constată un ritm lent de implementare și dezvoltare per ansamblu a sistemelor de control intern în cadrul entităților publice.

Situația existentă este determinată, în mare parte, de factori precum conștientizarea redusă a necesității și beneficiilor, răspundere managerială slab asumată, resurse de personal limitate, coordonare insuficientă între reformele în derulare ale administrației publice, etc.

În pofida existenței unui cadru normativ de reglementare solid în domeniu, dat fiind faptul că sistemele de control intern și răspunderea nu și-au dovedit pe deplin eficacitatea așteptată, este necesară identificarea de noi priorități strategice de reorientare și dezvoltare, inclusiv pentru continuarea implementării prevederilor Acordului de Asociere RM-UE. Astfel, în calitate de organ central cu roluri critice privind domeniul de reformă, MF își propune ca priorități de viitor, nelimitându-se la acestea:

- elaborarea și aprobarea unei noi Strategii de dezvoltare în domeniu;
- elaborarea și punerea în aplicare a unui Program de instruire în domeniul controlului intern;
- facilitarea creării unei rețele a coordonatorilor de control intern, cu scop de a stabili o comunicare continuă, cu schimb de experiență și bune practici;
- dezvoltarea și lansarea unor platforme și sisteme informaționale specializate în raportarea electronică / automatizată cu privire la controlul intern.

Totodată, este nevoie de sinergie, inclusiv la nivel politic, pentru a pune pe rol aceste acțiuni, dar implementarea eficace a lor va avea cu siguranță rezultatul scontat!

BIBLIOGRAFIE

1. Legea privind controlul financiar public intern nr. 229/2010. Republicat: Monitorul Oficial, nr. 86-92, art.140, 2019.
2. Standarde naționale de control intern, aprobate prin Ordinul ministrului finanțelor nr.189/2015. Monitorul Oficial, nr. 332-339, art. 2391, 2015.
3. Raportul anual consolidat privind controlul financiar public intern pentru anul 2020. https://mf.gov.md/sites/default/files/documente%20relevante/raport%20consolidat%20CFPI%20pt%202020_semnat_aprobat%20SG_cu%20anexe.pdf.

ATELIERUL I. ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ȘI BUNA GUVERNARE

CONCEPTUL „BUNA GUVERNARE”. MODEL DE IMPLEMENTARE ÎN PRACTICA SOCIALĂ

THE CONCEPT OF „GOOD GOVERNANCE”. IMPLEMENTATION MODEL IN SOCIAL PRACTIC

Ludmila ROȘCA,
doctor habilitat în filosofie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică,

Valentina URSU,
cercetător științific stagiar, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The orientation towards a better democracy as a concept projected on the structure of the state in good governance can be considered a universal position, as further improvements are made in terms of effectiveness and efficiency of good governance according to the government, changes also occur in the nature of these democratic aspirations. If the function of government improves with progress in participatory development, so that the government more effectively reflects the will of the people, people's trust in government increases and, in the long run, the democratic orientations of the state evolve to a higher quality. The strength of the nation's democratic aspirations will also influence the process of forming political and administrative structures and government competence to make this national position a reality in practice, the result of this will also be to influence the progress of participatory development. Therefore, the above-mentioned aspects reflect the need to examine and analyze the concept of „good governance” and the models of implementation in social practice.

Keywords: *governance, good governance, model, social practice.*

Introducere. Conceptul „bonne gouvernance” este promovat la finele anilor '90, a secolului trecut, în condițiile finanțării țărilor în curs de dezvoltare de către instituțiile financiare internaționale și alți donatori. O contribuție importantă la elaborarea teoretică a conceptului l-a adus Amartya Sen. Spre sfârșitul sec. XX au avut loc mai multe evenimente care au determinat afirmarea pe plan mondial a concepției securității umane, în perspectiva generării unui reviriment moral și spiritual al civilizației mondiale contemporane și o securizare a persoanei umane contra oricăror pericole în contextul găsirii unor soluții viabile la criza globală care s-a agravat continuu până în prezent, pentru un viitor mai bun și mai sigur pentru generațiile ce urmează [9].

Un concept important pentru studiul realizat, care ne-ar permite să justificăm teza: guvernarea poate fi eficientă, despre aceasta ne vorbește conceptul buna guvernare, dedus din experiența statelor europene. Buna guvernare este un concept normativ al valorilor prin care guvernarea se realizează și o metodă, prin care anumite grupuri sociale interacționează într-un context social concret. Lipsa unei definiții general acceptate a bunei guvernări, este compensată cu identificarea principiilor care o întăresc. Modelul ideal al bunei guvernări este valabil și pentru diferite organizații regionale, mondiale, precum Consiliul Europei (1949), OSCE, Uniunea Europeană, reflectat în diverse documente, printre care: Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale (1950), inclusiv protocoalele sale adiționale, unde se preiau valorile declarate în Carta Universală a Drepturilor Omului și în Statutul Consiliului Europei.

Metodologia aplicată în cercetarea fenomenului cheie al studiului are la bază abordarea sistemică și cea instituțională, principiile: interacțiunea fenomenelor și proceselor politice, interdisciplinaritatea și complementarismului. De asemenea, a fost valorificat potențialul cognitiv al metodelor: analiza, sinteza, studiul comparat, generalizarea, holismul.

Rezultatele investigației. Teoria „bonne gouvernance” a adus autorului - Amartya Sen, înalta calificare de laureat al Premiului Nobel în anul 1998. Progresul social și democrația sunt procese ce se consolidează reciproc, democrației revenindu-i un rol decisiv. Democrației ca regim politic îi este caracteristică extinderea libertăților reale de care cetățenii beneficiază. Din aceasta perspectivă, extinderea libertăților constituie mijlocul principal în dezvoltarea și prosperarea societății. Astfel, buna guvernare a apărut ca un mijloc de soluționare a problemelor politice, economice, sociale cu care se confruntau țările în curs de dezvoltare. Conceptul buna guvernare include doi termeni constitutivi: adjectivul „bun” și substantivul „guvernare”, asimilarea cărora depinde de nivelul culturii și conștiinței politice a grupurilor sociale: conducători ai instituțiilor politice, lideri ai partidelor politice, activiști ai organizațiilor neguvernamentale, ai societății civile etc.

Dacă termenul de guvernare semnifică procesul de adoptare al deciziilor și procesul prin care acestea sunt implementate, sau, altfel spus, modul în care puterea este exercitată de guvern în procesul de management al resurselor sociale și economice [16], termenul de bună guvernare implică, conform unor definiții atât ale Fondului Monetar Internațional, cât și ale Consiliului Economic și Social al Națiunilor Unite, 8 caracteristici majore. Este vorba despre: participarea orientată spre consens, responsabilă, transparentă, receptivă, eficientă, echitabilă și incluzivă. Atunci când gestiunea proceselor sociale este bine realizată, vorbim despre guvernare bună, eficientă. În caz contrar, vorbim despre guvernare ineficientă. Buna guvernare presupune existența cumulată a următoarelor elemente: participarea, primordialitatea dreptului, transparența, reactivitatea, consensul, echitatea și incluziunea, eficiența, precum și responsabilitatea. Responsabilitatea este o exigență esențială a bunei guvernări [10]. Nu doar instituțiile guvernamentale, ci și sectorul privat, și organizațiile societății civile trebuie să-și asume responsabilitatea în fața publicului și a acționarilor instituționalizați. Responsabilitatea, componentă a bunei guvernări, devine o cerință impusă reprezentanților puterii, decidenții politici sunt obligați să răspundă în fața celor pe care îi reprezintă cu privire la felul în care dispun de funcțiile și îndatoririle lor, în care reacționează la critici sau la cerințele exprimate de publicul alegător, acceptând responsabilitatea pentru eșec, incompetență, neprofesionalism sau fraudă. Membrii legislativului pot fi trași la răspundere pentru felul în care votează deciziile în parlament, cum își onorează funcțiile secretarii grupurilor/ fracțiunilor parlamentare. Miniștrii sunt răspunzători pentru deciziile Guvernului în fața Legislativului și a publicului alegător.

Așadar, buna guvernare înseamnă o gestionare eficientă a afacerilor publice, întemeiată pe principii democratice, din punct de vedere politic, economic, administrativ. Indicatorii bunei guvernări sunt: transparența, etica și respectarea deontologiei în gestionarea afacerilor publice, independența și credibilitatea instanțelor judecătorești și a judecătorilor; alegeri libere, corecte, organizate de o comisie electorală independentă; descentralizare; consolidarea presei, societății civile etc. [4]. Crizele politice, economice și sociale care traversează multe state contemporane au dat alarma. În epoca actuală, caracterizată, în primul rând, de ideologia democratică, este important ca statul să se înarmeze cu măsuri, menite să realizeze dezvoltarea eficientă. Aceste măsuri trebuie să respecte anumite principii: participare, responsabilitate, transparență, deschidere, legalitate și statul de drept. Teoria politică bine concepută și profesionist aplicată, întemeiată pe o abundență de resurse materiale și umane, nu valorează nimic dacă nu aplică și nu reprezintă principiile bunei guvernări. Aceasta din urmă, proiectată ca o cerință independentă a puterii naționale, presupune trei lucruri: echilibrul între resursele care compun puterea națională și politica externă de implementat; echilibrul între resurse; sprijinul popular acordat acțiunilor externe [18].

Nivelurile de participare, implicarea actorilor în diferitele etape ale procesului decizional politic variază în funcție de intensitatea participării. Există patru niveluri de participare sortate de la cel mai puțin la cel mai participativ (Codul de Bune Practici pentru Participarea Civilă la Procesul Decizional (2009) al Consiliului Europei) [12]:

- Informare - un nivel de participare relativ scăzut, care de obicei constă într-o furnizare de informații unidirecționale de la autoritățile publice;
- Consultare - autoritățile publice pot cere opinia cu privire la un anumit subiect de politică sau dezvoltare;

-Dialog - comunicare bidirecțională bazată pe interese reciproce și obiective potențiale împărtășite pentru a asigura un schimb regulat de opinii (dialog larg și de colaborare);

-Parteneriat - cel mai înalt nivel de participare în care cetățenii, ONG-urile și autoritățile publice cooperează îndeaproape, asigurând în același timp că cetățenii și ONG-urile continuă să fie independenți și au dreptul de a face campanii, de a acționa indiferent de situația parteneriatului. Parteneriatul poate include activități precum furnizarea de servicii, forumuri participative și înființarea unor organisme de decizie.

Buna guvernare aliniată la sectorul de securitate se referă la mecanismele de luare a deciziilor, management, implementare și mecanisme de monitorizare care guvernează sectorul securității și actorii săi. Această guvernare este considerată bună sau democratică atunci când se încadrează în limitele statului de drept și se bazează pe principii democratice, inclusiv pe separarea și echilibrul puterii în stat, participarea cetățenilor la diferite niveluri ale lanțului de guvernare prin intermediul unor mijloace formale și informale, și este supravegheat de către organele legislative și independente.

Unul dintre principiile fundamentale ale guvernării democratice a sectorului de securitate este că acesta trebuie să fie supus atât controlului intern și extern, cât și mecanismelor de supraveghere. Supravegherea are loc pe mai multe niveluri și implică mulți actori, inclusiv societatea civilă. Iar o bună guvernare a sectorului securității necesită:

- neinterferența instituțiilor de securitate în problemele politice;
- supunerea instituțiilor de securitate autorităților civile legitime;
- determinarea politicii de securitate de către autoritățile civile, care supraveghează implementarea de către instituțiile de securitate [17].

Securitatea umană în corelare cu buna guvernare are la bază principiile: responsabilitatea, transparența, statul de drept, participarea, sensibilitatea, eficacitatea și eficiența.

Responsabilitatea se manifestă prin așteptări clare cu privire la furnizarea/asigurarea securității, iar autoritățile independente supraveghează dacă acestea sunt satisfăcute și impun sancțiuni dacă nu sunt îndeplinite.

Transparența este caracterizată de faptul că informațiile sunt disponibile fără limite, accesibile celor care vor fi afectați de deciziile și procesul de implementare a acestora.

Statul de drept ca principiu al securității este caracterizat de faptul că toate persoanele și instituțiile, inclusiv statul, respectă legile, cunoscute public, aplicate imparțial și în concordanță cu normele și standardele internaționale și naționale privind drepturile omului.

Participarea prevede ca toți bărbații și femeile din diverse medii au oportunitatea să participe la luarea deciziilor și furnizarea serviciilor în mod gratuit, echitabil și inclusiv, fie direct, fie prin intermediul instituțiilor reprezentative legitime.

Sensibilitatea în calitate de principiu este aliniat la faptul că instituțiile sunt sensibile la necesitățile diferite de securitate ale tuturor părților populației și își îndeplinesc misiunile în spiritul unei culturi a serviciilor.

Eficacitatea este justificată de activitatea instituțiilor, care își îndeplinesc rolurile, responsabilitățile și misiunile la un standard profesional ridicat.

Eficiența este atestată atunci, când instituțiile utilizează cât mai bine resursele publice în îndeplinirea rolurilor, responsabilităților și misiunilor profesionale [13]. Modelul bunei guvernări are la bază atribuțiile statului de drept și particularitățile democrației participative. Caracterul participativ al bunei guvernări este caracterizată de două dimensiuni - una se referă la libertatea de expresie și asociere, cealaltă se referă la existența unei societăți civile organizate. Orientată spre consens, o bună guvernare practică medierea între diferite segmente ale societății, între diferite sectoare de activitate, între diferite interese ale membrilor societății, în scopul obținerii unui consens general asupra perspectivei de dezvoltare pe termen lung. Acest aspect este esențial pentru evitarea apariției unor rupturi majore între diverse grupuri sociale sau de interese, pentru evitarea fragmentării societății care conduce în mod inevitabil la convulsii sociale și chiar la un proces de dezintegrare dacă există și o coordonată geografică [2].

Promovarea în practică a principiilor bunei guvernări, este susținută de ideile: guvernul este în slujba cetățeanului și nu invers; națiunea este o comunitate de egali în fața legii; o țară prosperă, este rezultatul activității statului, preocupat de respectarea legilor și a contractelor în vigoare, începând prin a respecta

el însuși aceste legi și contracte; actul de guvernare este transparent în toate fazele sale, de la adoptarea unui proiect la implementarea acestora. Guvernarea creează un spațiu adecvat pentru organizațiile neguvernamentale și pentru alți actori din societatea civilă, angajându-i în dialogul politic. Sunt promovate parteneriatele cu societățile din sectorul privat [1]. Parteneriatele pot acționa în două direcții: de sus în jos, de la guvern spre societatea civilă, și invers: de jos în sus, de la societatea civilă spre guvern. Guvernarea oferă mijloace adecvate comunităților locale și regionale, moment pentru care acestea trebuie să furnizeze, în mod regulat, viziuni, informații și recomandări politice pentru fiecare nivel al guvernării. Toate organizațiile, publice și private, sunt responsabile nu doar față de acționarii sau membrii lor, dar și față de societate în ansamblu. Aceasta mai înseamnă că organizațiile neguvernamentale și societatea civilă trebuie să fie responsabile atât față de donatorii lor, cât și față de comunitățile cărora le servesc, și că guvernele trebuie considerate responsabile nu numai față de partidele lor politice, dar și față de alegători în general.

O bună guvernare susține dezvoltarea capacității umane, necesită separarea clară a puterii economice de puterea politică. Mecanismele juridice, aranjamentele instituționale și angajamentele politice trebuie să fie consolidate pentru a combate corupția la fiecare nivel. O presă liberă este esențială pentru a le furniza oamenilor informația de care au nevoie ca să facă alegeri raționale în ceea ce privește acțiunea politică. Ea ajută la stabilirea stimulentei politice corecte pentru factorii de decizie [14]. Promovarea activismului judiciar este o condiție indispensabilă unei guvernări eficiente. Pentru a proteja drepturile și interesele legitime, organizațiile neguvernamentale și cetățenii neasociați trebuie să apeleze cât mai frecvent la justiție. Republica Moldova dispune de un cadru juridic de bază, care recunoaște drepturile fundamentale economice, sociale și politice ale cetățeanului, și de o constituție, orientată spre dezvoltarea umană [3]. Promovarea educației civice, cunoașterea semnificației fenomenului cultură și conștiință civică este obiectivul central al învățământului politic. Securitatea spirituală reprezintă ansamblul cauzelor care permite unui subiect social (cultura, societatea) să-și păstreze parametrii vitali în limitele, normele istorice. Ieșirea în afara acestora sub influența diverșilor factori: culturali, normativi, valorici, conduce la o catastrofă națională. În scopul neadmiterii unei astfel de situații, autorul propune să medităm asupra fenomenelor: securitatea spirituală, sănătatea mintală, în afara cărora orice strategie de supraviețuire, orice program de dezvoltare durabilă sunt lipsite de sens [6]. În elaborarea și implementarea programelor de educație civică, statele europene se confruntă cu mari dificultăți. O situație mai complicată atestăm în Republica Moldova, stat european, care alege modelul democrației reprezentative și a statului de drept, neavând resurse, premise, condiții pentru implementarea practică a acestora.

Pornind de la definiția și dimensiunile „bunei guvernări”, în ultimii ani au fost elaborate diferite metode de evaluare a calității guvernării. Sunt cunoscute sistemele de evaluare - Indicatorii de Guvernare la Nivel Mondial (IQM), care sunt publicate anual de Institutul Băncii Mondiale [15].

Tabelul 1. Matricea sectoarelor de guvernare, principii și indicatori.

Principiu/ Sector	Participare	Echitate	Decență	Responsabilitate	Transparență	Eficiență
Societatea civilă	Libertatea de asociere	Societate fără discriminare	Libertatea de exprimare	Respectarea normelor de reglementare	Libertatea presei	Contribuție la procesul de luare a deciziilor
Societatea politică	Reprezentarea legislativă a societății	Politicele reflectă preferințele publice	Concurență pașnică pentru puterea politică	Legislatorii poartă răspundere în fața cetățenilor	Transparența partidelor politice	Eficiența funcției legislative
Executivul	Consultări intraguvernamentale	Standarde adecvate de trai	Securitatea personală a cetățenilor	Forțele de securitate sunt executivul civil	Executivul asigură informație corectă	Eficiența ramurii executive

Birocrația	Funcționarii publici definesc politici	Oportunități egale la serviciile publice	Funcționarii publici respectuoși în raport cu cetățenii	Funcționarii publici poartă răspundere	Procesul de luare al deciziilor din serviciul public transparent	Sistem bazat pe merit pentru recrutare
Societatea economică	Consultarea sectorului privat vizând politicile	Reglementări aplicate în egală măsură	Guvernul respectă drepturile patrimoniale private	Reglementarea sectorului privat în scopul protejării muncitorilor	Transparență în politica comerțului internațional	Intervențiile fără corupție
Justiția	Procese neformale de soluționare a conflictelor	Acces egal la justiție pentru toți cetățenii	Drepturile omului încorporate în practica națională	Colaboratorii instanțelor de judecată poartă răspundere	Claritate în administrarea justiției	Eficiența sistemului juridic

Evaluarea calității guvernării, deși este un proces complex, reprezintă un deziderat foarte important în contextul analizei conceptului de bună guvernare. Existența mai multor metode de evaluare oferă posibilitatea alegerii celor mai potrivite instrumente pentru fiecare țară și contextul concret existent, antrenând în acest proces, în mod obligatoriu, și diverse organisme naționale de evaluare pentru a oferi o credibilitate și legitimitate mai largă analizelor efectuate.

În concluzie constatăm că crizele sunt mereu un test dur pentru guvernare. Spre deosebire de regimurile autoritare, care pot folosi forța, frica și fraudă pentru a-și controla populațiile, democrațiile se bazează pe utilizarea informațiilor, pe consimțământul celor guvernați. Examenul la maturitate și responsabilitate politică, în opinia noastră, nu l-au susținut nici măcar cu calificativul satisfăcător, nu doar guvernanții, cei din opoziție, din țara noastră, dar și din mai multe state ale lumii. Încă odată a fost actualizată teza: guvernanții n-au dreptul la greșeli, deoarece acestea se transformă în consecințe grave pentru populație. În condițiile politice actuale, determinate de criza multidimensională ce caracterizează toate sferile de activitate a instituțiilor politice, este oportună analiza aspectelor ce țin de formarea alegătorului rezonabil, cetățeanul societății democratice. Descreșterea numărului alegătorilor la scrutinele electorale, condiționează necesitatea reevaluării rigorilor ce determină implicarea cetățeanului în procesul decizional. Dezvoltarea unor instituții eficiente, responsabile și transparente la toate nivelurile sunt componente esențiale ale societăților echitabile și incluzive.

BIBLIOGRAFIE

1. WUNENBURGER, J. Imaginariile politicului. București: Paideia, 2015. ISBN: 978-606-748-078-8.
2. МЕЛЬВИЛЬ, А. Политология. Учебник. Москва: ТК Велбиб, 2008. ISBN-978-5-482-01694-7.
3. BUČEK, J., SMITH, B. New approaches to local democracy: direct democracy, participation and the „third sector”. Environment and Planning C: Government and Policy, vol. 18, 2000.
4. CORNEA, S. Descentralizarea puterii publice în Republica Moldova. MOLDOSCOPIE, Revistă științifică trimestrială. N.3 (LXXIV). Chișinău: MOLDOSCOPIE, 2016, p. 18-32. ISSN 1812-2566.
5. DULSCH, S. Aspecte teoretice privind democrația participativă și procesul decizional. Chișinău, 2019. http://dspace.aap.gov.md/bitstream/handle/123456789/1298/Dulschi_S.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
6. ROȘCA, L. Asigurarea securității spirituale prin instruire și comunicare. Școala internațională de metodologie în științele socioumane Dezvoltarea personală și educația pentru societate: temeuri epistemologice actuale. Ediția a 4-a, 19-20 noiembrie 2020, Chișinău. Chișinău, Republica Moldova: Universitatea de Stat din Moldova, 2020, pp. 101-102. ISBN 978-9975-152-62-4.
7. ROȘCA, L., Morari C. Aspecte teoretico-metodologice privind studierea proceselor de guvernare supranațională. Cazul Uniunii Europene. București: Revista Studii Europene, nr. 8, 2016. ISSN 2345-1041.
8. SPRINCEAN, S. Democratizarea și securitatea umană în condițiile agravării problemelor globale. Statul, securitatea și drepturile omului în condițiile societății informaționale. 12-13 decembrie 2019, Chișinău. Chișinău: Tipografia Artpoligraf, 2020, pp. 89-100, p. 91. ISBN 978-9975-3462-2-1.

9. SPRINCEAN, S. Politici de asigurare a securității umane în condiții pandemice. Top 10 probleme politice a societății în contextul pandemiei de coronavirus de tip nou. / red. șt. V. Juc. Chișinău: Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice (F.E.-P. „Tipografia Centrală”). Subcap. 2.5. 2022, (220 p.), p. 179-218. ISBN 978-5-88554-064-3.
10. SORO, D. La bonne gouvernance, reabilitation universelle de la Platon. Analele Științifice ale Universității „Alexdandru Ioan Cuza” din Iași (Serie nouă) Științe Politice. TOMUL VI. Iași: Editura Universității „Alexdandru Ioan Cuza”, 2011. ISSN: 1842-3221.
11. ПОТТЕР, В. Р. Глобальная биоэтика: движение культур к более жизненным утопиям с целью выживания. Практична філософія, 2004, nr. 1, 4–14 p. ISSN 2415-8690.
12. Democratia participativa la nivel local. Chișinău, 2020. Vizitat 12.09.2021: http://agreed.md/wp-content/uploads/2020/08/brosura_democratie_rocoperta.pdf
13. Security Sector Reform Backgrounder Series. Security Sector Governance. Geneva Centre for Security Sector Governance. Geneva: DCAF, 2015, p. 3. https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/DCAF_BG_1_Security%20Sector%20Governance_0.pdf.
14. DE CROMBRUGGHE, D. Ghid juridic și practice pentru organizațiile neguvernamentale cu scop nelucrativ. București: SIC PRESS GROUP, 1996, 216 p. ISBN: 973-975560-2-6.
15. Indicatorii de Guvernare la Nivel Mondial (IQM). www.govindicators.org
16. BAJPAI K, P. The Idea of Human Security. LONDON: International Studies, vol. 40, Aug. 2003, 198 p.
17. LOADA, A., MODERAN, O. Civil Society Involvement in Security Sector Reform and Governance. Toolkit for Security Sector Reform and Governance in West Africa. Geneva: DCAF, 2015, p. 10. ISBN: 978-92-9222-360-1.
18. ȘAROV, I., OJOG, I. Evoluția politicii externe a Republicii Moldova (1998-2008). Chișinău: CART-DIDACT, 2009, 192 p. ISBN 978-9975-4001-6-9.
19. SPRINCEAN, S. Securitatea umană și bioetica. Monografie. Chișinău: F.E.P. „Tipogr. Centrală”, 2017. ISBN 978-9975-53-589-2.

COMUNICAREA GUVERNAMENTALĂ ÎN CONTEXTUL CRIZEI ENERGETICE DIN REPUBLICA MOLDOVA: REGULI ȘI DERAPĂRI

GOVERNMENT COMMUNICATION IN THE CONTEXT OF THE ENERGY CRISIS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA: RULES AND DEVIATIONS

Aurelia PERU-BALAN,
doctor habilitat în științe politice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In this article we have referred to some aspects of government communication in the context of the energy crisis in the Republic of Moldova. In this regard, we set out to analyze the communication strategy approached by the authorities in the light of the rules for managing crisis communication. I have come to the conclusion that the lack of transparency is a warning to the image and reputation of power. In evoking the situation on the energy market, the government representatives applied the strategy of distance and entry in favor of the citizens.

Keywords: communication, crisis, strategy, image, message, conference, transparency.

Introducere. Obiectul de studiu al acestui articol îl reprezintă comunicarea guvernamentală în contextul crizei energetice din Republica Moldova, în special, strategiile de comunicare și refacere a imaginii în perioada negocierilor dintre „MoldovaGaz” și „Gazprom”.

Crizele reprezintă nu doar un subiect de comunicare amplu mediatizat, dar un adevărat construct în spațiul informațional, constând dintr-o serie de discursuri mediatice. Crizele gestionate de un guvern revendică atât un plan de management și de recuperare a imaginii, cât și un comportament comunicațional specific, racordat la exigențele și paradigmele comunicării de criză.

Ce este criza? Într-o lucrare de referință în materie de relații publice, L. Barton definește criza ca pe „un eveniment major, impredictibil, care poate conduce la efecte negative; acestea pot afecta organizația în ansamblul ei sau sectorial, angajații, produsele, serviciile, starea financiară și reputația acesteia” [1]. W. Timothy Coombs, consideră că „o criză este percepția unui eveniment imprevizibil care amenință așteptări importante ale stakeholder-ilor (publicurilor relevante) și care poate avea un impact serios asupra performanțelor organizației generând urmări negative” [2].

Un alt cercetător, D. Gavra, consideră că o criză este determinată de influența unor factori interni sau externi și reprezintă o situație de explozie, o deviere a parametrilor funcționării normale a unui subiect social, conștientizată sau neconștientizată, care are un impact negativ asupra subiectului însuși, cât și a stakeholder-ilor săi [3].

Crizele, de orice natură ar fi, necesită un construct al comunicării cu publicurile afectate, astfel încât să nu permită declanșarea stării de angoase în societate, haosul, interpretările și dezinformarea în societate. Crizele economice, urmate de regulă și de cele de sorginte socială, dispun, în special, de un înalt potențial de prejudiciere a imaginii instituțiilor guvernamentale, slăbind autoritatea acestora. În acest context, un rol important îi revine actului comunicațional, care are un impact direct asupra reputației instituțiilor puterii.

Comunicarea de criză: abordări contemporane

Comunicarea de criză este definită de Cristina Coman ca fiind „un ansamblu de metode puse în aplicare de o organizație pentru distribuirea informațiilor atunci când se confruntă cu o situație de criză, care poate afecta publicurile ei” [4].

Conform modelului clasic de retorică în context de criză propus de L. Barton, deosebim trei tipuri de comunicare: de instruire, de adaptare, de interiorizare (reflectarea în conștiință a unor fenomene ale realității, exterioare). Primul model este utilizat în faza de ante-criză sau imediat după evenimentul negativ produs. Scopul este de a expune acțiunile și comportamentul recomandat pentru depășirea situației de criză [5].

Al doilea model – de adaptare – presupune identificarea informației necesare pentru adaptarea la situația de rezistență psihologică la stresul generat de criză. Pentru asigurarea calmului psihologic în rândul stakholderilor sunt necesare informații referitoare la versiunea declanșării crizei: ce s-a întâmplat, unde, cum și acțiunile de neutralizare a consecințelor.

Comunicarea de criză include în sine și elemente de compasiune pentru cei care au avut de pătit în rezultatul declanșării crizei. De această părere este Coombs [6]. Și F. Norris vorbește în acest sens despre retorica compasiunii, fiind convins de faptul că aceasta favorizează armonizarea relațiilor dintre instituțiile puterii, reprezentanții autorităților publice și cetățeni. Ca urmare, se produce o consolidare a încrederii comunității în faptul că împreună pot face față crizei [7].

Totuși, cercetările în domeniu demonstrează că empatia din mesaje nu influențează dispoziția publicurilor relevante de a urma recomandările reprezentanților instituțiilor puterii. În timpul crizei societatea necesită de a cunoaște exclusiv doar informații care au legătură directă cu depășirea crizei. Construcțiile lexicale, care conțin elemente de compasiune nu reprezintă informații de maximă importanță și ar fi mai potrivite pentru faza de recuperare a consecințelor crizei, consideră A. Claeys [8].

În opinia noastră, aplicarea retoricii de compasiune, indiferent de gradul de influență pe care ar avea-o, nu poate lipsi din comunicarea de criză. Totuși, perceperea mesajelor empatice ale reprezentanților instituțiilor puterii depind de cultura comunicațională acceptată de societate și de publicul țintă [9].

Orice criză trebuie să fie urmată de o perioadă de recuperare de reputație, credibilitate, imagine. W. L. Benoit este cel care deduce patru strategii de refacere a imaginii pentru persoana sau instituția supusă unor atacuri sau reproșuri: strategiile negării se bazează pe negarea oricărei implicări în faptele reproșate; strategiile eludării responsabilității („evading of responsibility”) constau în reducerea responsabilității persoanei sau instituției pentru faptele reproșate; strategiile reducerii caracterului periculos al actului („reducing offensiveness”) prin care, fără a se eluda problema responsabilității, se atrage atenția că faptele reproșate nu sunt chiar atât de dăunătoare pe cât par; strategiile de corectare („corrective action”) prin care persoana sau instituția acuzată trece la măsuri de îndreptare a daunelor produse; umilirea („mortification”) prin care persoana sau organizația acuzată își recunoaște vinovăția și cere, în mod public, iertare pentru faptele imputate; uneori ea își poate ameliora imaginea prin prezentarea unor planuri de modificare a comportamentului său [10].

T. W. Coombs nuanțează modelul lui Benoit, adăugând următoarele strategii: strategiile distanțării („distance”), care acceptă existența crizei, dar încearcă să slăbească legăturile dintre criză și organizație, în scopul protejării imaginii acesteia; strategiile intrării în grații („ingratiation”), care vizează câștigarea simpatiei sau a aprobării publicului pentru organizație prin conectarea acesteia la acele activități care sunt valorizate pozitiv de către public; strategiile suferinței („suffering”), prin care se dorește câștigarea simpatiei publicului prin asumarea suferințelor produse de criză și prin prezentarea organizației ca o victimă a unei conjuncturi externe nefavorabile [11].

Comunicarea de criză - la intersecția sferei politice și sferei administrației publice. Sfera politică și sfera administrației publice sunt sisteme comunicaționale foarte complicate, unde interacțiunea informațională este efectuată de mai mulți actori independenți, printr-o comunicare pe orizontală și verticală și chiar o polarizare ideologică. Pe timp de criză procesul comunicațional între putere și societate atinge apogeul tensiunii și poate deveni ușor incontrollabilă. Menținerea unui nivel înalt de credibilitate interpersonală și instituțională devine o condiție principală pentru ieșirea din criză cu pierderi minimale la capitolul Imagine și Reputație.

Pentru a reduce erodarea reputației instituțiilor guvernamentale, este important de gestionat eficient și transparent fluxul informațional, de utilizat potențialul pozitiv în organizarea comunicării, inclusiv în rețelele de socializare. Astfel poate fi controlat conținutul informațional și determinat efectul media-setting. Popularitatea în rețelele de socializare devenind o nouă valută atât pentru branduri, cât și pentru persoanele publice. Multiple exemple confirmă că social media și analitica social media poate fi denumită pe bună dreptate „puterea a V-a” [12].

Negocierea „Gazprom” – Guvernul RM: strategia de comunicare. La 20 ianuarie 2022, Parlamentul Republicii Moldova, la solicitarea Executivului, a decis instituirea stării de urgență pe piața gazelor naturale, pentru 60 de zile. Principalul motiv care a impus luarea unor măsuri rapide de către Guvern a fost

scrisoarea expediată de Gazprom privind sistarea livrărilor de gaze naturale începând cu data de 21 ianuarie 2022, în cazul în care avansul de 50% pentru consumul din luna ianuarie nu va fi efectuat în termen.

Până acest moment, opinia publică a fost informată sporadic, trunchiat vizavi de situația legată de aprovizionarea Republicii Moldova cu gaze naturale și gradul de risc la care sunt expuși consumatorii casnici și agenții economici. Guvernarea a avut, din start, o comunicare rigidă și chiar inconsecventă pe marginea subiectului în cauză. Inițial, președinta Maia Sandu declara pentru mass-media că „Președinția și Guvernul nu se vor implica în negocierea prețului la gaz, este problema SAP Gazprom” [14]. „Aceasta este o relație comercială între doi agenți economici. Conform legii, președintele și Guvernul nu ar trebui să intervină în aceste negocieri, întrucât ei nu discută subiectele aprovizionării cu gaz și formarea prețurilor”, a spus Sandu.

În cele din urmă, cu întârziere, reproșată de societatea civilă și de către opoziție, Guvernul RM se implică în negocierile pe subiectul aprovizionării cu gaze naturale. Pe perioada de escaladare a crizei energetice, ministrul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, A.Spînu, a fost unicul reprezentant al Guvernării care a comunicat cu mass-media, dânsul fiind și negociatorul cu „Gazprom”, din partea autorităților, alături de managerul de la „MoldovaGaz”.

La 25 octombrie 2021, într-o conferință de presă, viceprim-ministrul, Andrei Spînu, aduce la cunoștință publicurilor interesate (consumatorii, mass-media, actorii politici) că „săptămâna viitoare, împreună cu colegii de la MoldovaGaz, va participa la Forumul Internațional al Gazelor din Sankt-Petersburg, unde va continua să discute cu Administrația Gazprom referitor la încheierea unui contract pe termen lung, precum și despre datoria acumulată, din 1994, de peste 700 milioane dolari”.

În același mesaj, demnitarul dă asigurări că „Guvernul va ține prețurile sub control” până când va găsi soluția optimă de compensare pentru cetățeni.” (aplicarea strategiei intrării în grații, Coombs). Ulterior, se va recurge și la strategia distanțării, dar și la retorica compasiunii: „Pentru oameni, am un mesaj: vom trece cu bine împreună peste această perioadă dificilă, pe care nu am meritat-o, nu am cauzat-o, noi, ca țară, dar cu care trebuie să ne confruntăm” [15].

Abia la 1 noiembrie 2021, ministrul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale vine în conferința de presă organizată la Guvern cu o a doua declarație cu privire la rezultatele negocierilor de la Sankt-Petersburg privind livrarea gazelor naturale în Republica Moldova și asigură opinia publică de faptul că negociatorul „și-a atins cele trei obiective de bază”, contractul având o valabilitate de 5 ani: „Să obținem cel mai bun preț posibil în actualele condiții de piață. Să nu admitem o creștere mare a tarifului achitat de cetățeni și entitățile economice. Să discutăm contractul din perspectivă strict comercială și să nu admitem condiționalități politice în defavoarea Republicii Moldova.”

Spînu anunță că, „pentru a nu fi speculații”, va transmite mass-mediei conținutul protocolului de la negocieri și opt decizii asupra cărora s-a convenit. În conferință de presă, Andrei Spînu s-a poziționat ca un învingător la masa de negocieri: „Din punctul meu de vedere am reușit să rezolvăm o problemă, care risca să devină extrem de costisitoare pentru consumatorii casnici și industriali. Au fost negocieri dificile, în care poziția noastră nu era extrem de avantajoasă, dată fiind dinamica pieței și deficitul volumelor de gaz” [16].

Formula negociată pentru determinarea prețului de procurare a gazelor naturale însă nu adus la stoparea creșterii acestuia, ci dimpotrivă. În acest context, se conturează o criză de reputație a negociatorilor și o criză a comunicării guvernamentale, compromisă de lipsa unei procesări profesionale a informației oferite. Lipsa de transparență în procesul de negociere a generat o retorică critică din partea unor actori politici. Astfel, ex-premierul Ion Chicu scrie, pe contul său de Facebook: „Noi nu am negociat, de fapt, noi am mimat procesul de negocieri și în rezultat avem un preț de 450 de dolari. Prin comparație, Serbia primește gazul cu 270 dolari. Neseriozitatea autorităților ne va costa scump la iarnă” [17].

Până la semnarea contractului cu Gazprom, Guvernul de la Chișinău a procurat un milion de metri cubi de gaz de la compania poloneză PGNiG. Prim-ministra Republicii Moldova, Natalia Gavrilița, însă a declarat în cadrul unei emisiuni TV că nu poate spune prețul cu care Energocom a procurat gazul : „În contractele de acest tip prețul nu este indicat, pentru a menține concurența. Suntem în zona a 1000 de dolari pe 1000 m³, dar e secret comercial și nu pot să spun cifra exactă” [18]. Declarația despre „prețul comercial secret” l-a determinat pe ex-premierul Chicu să revină din nou cu o replică deja plină de sarcasm: „Pentru a cumpăra gaz pe „preț secret”, „verișoarele” au luat azi din buget 1,7 miliarde lei [19].

La 11 ianuarie 2022, vicepremierul Andrei Spînu face următoarea declarație de presă privind situația pe piața gazelor naturale în Republica Moldova, aplicând strategia distanțării: „Criza gazelor nu este o criză a Republicii Moldova, este o criză la nivel european. Criza gazelor nu este influențată de Republica Moldova și noi, în calitate de guvern, avem puține instrumente să intervenim la nivel european pentru a reduce prețurile.” (În luna noiembrie 2021, gazul achiziționat de RM a fost la un preț de 485.49 dolari pentru o mie de metri cubi. În luna martie 2022 – 547, iar în aprilie prețul de cumpărare a gazului pentru Moldova va a fost aproape de două ori mai mare decât în martie, depășind 1.000 de dolari pentru mia de metri cubi.)

„Știu foarte bine că oamenii privesc cu teamă orice creștere suplimentară de tarife”, declară Spînu și recurge la strategia intrării în grații: „Nu ne dorim acest lucru. În acest sens, Guvernul analizează opțiuni de susținere suplimentară a populației în funcție de evoluția prețurilor la nivel european.”

Pe durata crizei pe piața gazelor naturale, marcată de o creștere continuă a prețurilor, societatea, mass-media au solicitat în permanență mai multă transparență în procesul de gestionare a situației. Lipsa de transparență și comunicarea inconsecvență, incoerența au generat nemulțumiri și critici atât din partea opoziției, cât și a societății civile. În acest context, în argumentul invocat, ministrul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale a pus accent persuasiv pe responsabilitatea guvernării pentru informația difuzată: „Cu mai multe ocazii am reiterat că nu îmi doresc să comunicăm haotic, manipulator și fără date concrete. Acesta este un subiect prea important pentru oameni, de aceea este nevoie de maximă responsabilitate din partea tuturor celor ce se pronunță pe această temă în spațiul public” [20].

Sub presiunea opiniei publice, la 22 februarie 2022, în presă apar scurgeri despre conținutul Contractului cu Gazprom, semnat la 29 octombrie 2021. Contractul a fost făcut public neoficial, fiind trimis la adresele de e-mail ale mai multor redacții. În document este prezentată formula de calcul a gazului ce urmează a fi livrat Republicii Moldova, volumul contractat, costurile de tranzit pe teritoriul Ucrainei și condițiile în care contractul poate fi reziliat. Între altele, o componentă vulnerabilă a contractului, criticată de opoziție, care a contestat livrările necondiționate de gaz către Transnistria: „MoldovaGaz se obligă să plătească livrările de gaz față de Tiraspoltransgaz”.

În felul acesta, fără de acordul și suportul puterii, a fost restabilit echilibrul mediatic, de la care a derapat comunicarea guvernamentală, menținând stockholderii în „zona oarbă” și „zona ascunsă” din „fereastra Johari”.

„Fereastra Johari”, concept al comunicării de criză, împarte spațiul de comunicare în patru zone ce cuprind tipuri de informații specifice: domeniul public (informații cunoscute de noi înșine și de alții); domeniul ascuns (informații cunoscute de noi, dar nu și de alții); zona oarbă (informații cunoscute de alții, dar nu și de noi); domeniul necunoscut (informații necunoscute nici nouă, nici altora).

Conform acestui model, dezechilibrul mediatic este situația în care domeniul ascuns și zona oarbă sunt mai dezvoltate. Cu cât acestea din urmă sunt mai mari, cu atât este mai mare dezechilibrul mediatic [21].

Fig.1 Fereastra Johari.



În așa mod se încalcă unul din principiul fundamental al comunicării de criză, la care a atras atenția James E. Grunig - principiul comunicării simetrice. Acesta presupune că organizația trebuie să considere interesele publicului cel puțin la fel de importante ca ale ei și, prin urmare trebuie să dialogheze cu publicul comunicând adevărul și asumându-și responsabilitățile sociale atunci când se produce o criză.

Și Vincent Covello, cunoscut cercetător în domeniul comunicării de criză, menționează în mod special, raportul dintre organizație și mass-media, subliniind necesitatea de coordonare și colaborare cu toate sursele credibile; îndeplinirea tuturor cerințelor presei pentru a se ajunge la o bună comunicare cu aceasta; transmiterea unui mesaj clar către mass-media [22].

Criza de comunicare guvernamentală și impactul asupra imaginii. Rezultatele unei cercetări sociologice realizate de IMAS, în februarie 2022, care a inclus și întrebări referitoare la modalitatea de gesti-

onare a crizei energetice, negocierile cu „Gazprom”-ul au demonstrat o percepție negativă a populației. Astfel, conform Barometrului socio-politic, 73% din cetățeni afirmă că nu este clar unde vor fi cheltuiți banii din finanțările oferite țării noastre de Uniunea Europeană (60 milioane Euro); alte 25% susțin că știu unde vor fi utilizate împrumuturile europene, iar un procent nu a știut ce să răspundă. Dacă în scrutinul prezidențial din 2020 și cel parlamentar din 2021, fenomenul corupției a constituit tema centrală în retorica electorală a potențialilor învingători, în februarie 2022, problema socială este prioritară pentru respondenți, iar corupția ocupă doar locul 20.

Totodată, 47% din respondenți spun că Andrei Spînu, ministrul Infrastructurii și Dezvoltării regionale, trebuie să demisioneze din cauză că nu a reușit să obțină un preț bun la gazul natural pentru Republica Moldova, iar 29% spun că trebuie să rămână în funcție. Potrivit Barometrului, 65% dintre respondenți au declarat că sunt într-o situație disperată și nu știu dacă vor avea cu ce să achite consumul de gaz sau că vor trebui să renunțe la alte cheltuieli necesare pentru a plăti factura. Doar 7% din cetățeni au menționat că vor achita la fel de ușor consumul de gaz, indiferent de sumă. Conform aceluiași sondaj, 50% din cetățeni au declarat că valoarea compensației acordată de Guvern este prea mică, iar 21% – au spus că acest ajutor a fost resimțit de familiile lor [23].

Concluzii și recomandări. Situațiile de criză necesită o abordare specială a comportamentului comunicational din partea guvernării. Mesajele, informațiile lansate de către autorități au sarcina, pe de o parte, să informeze obiectiv cetățenii vizavi de gradul de risc generat de criză, pe de alta – să fie relatată astfel, încât să nu provoace panică și să mențină calmul în societate. Din acest considerent, comunicarea guvernamentală în perioade de criză trebuie să fie construită atât prin prisma raționalului, cât și prin prisma emotivității, să fie realistă, clară, credibilă și să dea dovadă de deschidere și flexibilitate.

De regulă, pentru situațiile de criză se recomandă aplicarea tacticii „vocea unică” - purtătorul de cuvânt sau conducătorul care comunică cetățenilor prin mass-media despre sursa, evoluția și metodele de gestionare a crizei. Totuși, practica demonstrează că în situațiile de criză sunt mai credibili specialiștii, experții în domeniu. Prin urmare, tactica „vocea unică” poate fi „extinsă” prin admiterea principiului de alternanță în dialogul cu presa, cu publicul-țintă a persoanelor care posedă la nivel profesionist cunoștințe vizavi de natura crizei.

Prin urmare, am recomanda, în primul rând, promovarea unei culturi comunicaționale a demnitarilor de stat, a conducătorilor și funcționarilor publici. De asemenea, deși a devenit o practică utilizarea de către reprezentanții guvernării a canalelor social media, prioritate ar trebui să aibă portalul instituției respective. Totodată, informația plasată pe portalul oficial și cea de pe social media trebuie să fie structurată în mod diferențiat. În primul caz, avem un model de comunicare formală. În cel de-al doilea este un model de comunicare informală. Dar, nici în acest caz nu sunt recomandate sarcasmul și ironia. Un astfel de stil de comunicare din partea reprezentanților instituțiilor guvernamentale se acceptă doar în comunicarea orală – conferințe de presă, dezbateri TV. Or, această manieră de comunicare poate prejudicia imaginea publică a demnitarului de stat, iar exemple în acest sens sunt multiple. Evocăm aici și schimbul de replici dintre ex-vicepremierul Vlad Kulminski și Andrei Spînu. Kulminski a criticat, în cadrul unei emisiuni TV, modul în care a fost negociat contractul de furnizare a gazelor cu Gazprom și a declarat că Spînu nici nu ar fi trebuit să fie implicat în discuții. Andrei Spînu, în replică, a publicat o discuție dintre cei doi, în care Kulminski îl laudă pentru modul în care a negociat contractul cu Gazprom. „Vlad, nu e bărbătește!” [24].

Iată de ce este important să se țină cont de „hotarul” dintre personal și public, între comunicarea informală și comunicarea oficială a actorilor politici, a funcționarilor publici. Pentru realizarea dialogului între reprezentanții puterii și cetățeni este necesar să se ia în considerare două condiții principale: asigurarea transparenței decizionale în instituțiile guvernamentale și comunicarea simetrică, adică prezența feedback-ului în relațiile cu diverse categorii de public-țintă. Comunicarea pasivă sau secretizarea unor situații de criză (așa cum am demonstrat mai sus), de regulă, în mod inevitabil duc spre dezvoltarea unei alte dimensiuni a crizei: zvonistica, umilirea, fobia informațională, apariția unei situații mai complicate și ca rezultat, mari prejudicii reputaționale.

În cele din urmă, cine este mai interesat de comunicarea de criză: puterea sau opoziția? Ambele, am spune. Doar că având scopuri diferite. Puterea - pentru a consolida societatea, a obține încredere și a se conserva pentru mandate ulterioare; opoziția - pentru a demonstra vulnerabilitățile guvernării și faptul că sunt gata oricând să preia puterea.

BIBLIOGRAFIE

1. Barton L. (2001) *Crisis in organizations II: Managing and communicating in the heat of crisis*. Cincinnati: College divisions South-Western.
2. Apud. Coman Cristina *Comunicarea de criză. Tehnici și strategii*. Iași: Polirom, 2009.
3. Гавра Д. П. Ситуационно-перцептивная матрица как инструмент кризисных коммуникаций // *Медиа в современном мире*. 58-е Петербургские чтения : сб. материалов Междунар. науч. форума: в 2 т. / отв. ред. В. В. Васильева. СПб.: Изд-во С.-Петерб. гос. ун-та, 2019 т. 1., с. 154.
4. Coman Cristina. *Relații publice. Principii și strategii*. Iași: Polirom, 2001, p. 186.
5. Barton L. (2001) *Crisis in organizations II: Managing and communicating in the heat of crisis*. Cincinnati: College divisions South-Western.
6. Coombs T., Holladay S. (2012) *The Handbook of crisis communication*. Willey-Blackwell.
7. Norris F.H. et al. Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness // *American Journal of Community Psychology*, 2008, 41(1-2), p. 127-150.
8. Claeys A.-S. et al. Implications of stealing thunder for the impact of expressing emotions in organizational crisis communication // *Journal of Applied Communication Research*, 2013, 41(3), p. 293-308.
9. Peru-Balan A., Tofan E., Aspecte conceptuale și pragmatice privind comunicare guvernamentală pe durata situației de urgență, generată de pandemia COVID-19 1,4 c.a. *Revista de Filosofie, Politologie și Sociologie*, 2020, Nr. 3 (184), p. 57-70. https://ibn.idsi.md/ro/vizualizare_articol/121280
10. Benoit W. L., 1995, *Accounts, Excuses and Apologies: A Theory of Image Restoration Strategies*, Albany, State University of New York Press , p. 75-82.
11. Coombs T. W., 1995, „Choosing the Wright Words: The Development of Guidelines for the Selection of the Appropriate Crisis-Response Strategies”. *Management Communication Quarterly*, no 4.
12. Акимович Е. В. Обобщенная модель кризисных коммуникаций органов государственной власти в ситуациях социальной напряженности // *Теории и проблемы политических исследований*. 2018, т. 7, № 5А, с. 128-136.
13. <https://midr.gov.md/noutati/parlamentul-a-decis-instituirea-starii-de-urgenta-pe-piata-gazelor-naturale-pentru-60-de-zile>
14. <https://primul.md/maia-sandu-spune-ca-presedintia-si-guvernul-nu-se-vor-implica-in-negocierea-pretului-la-gaz>
15. <https://midr.gov.md/noutati/discursul-viceprim-ministrului-ministrului-infrastructurii-si-dezvoltarii-regionale-andrei-spinu-cu-privire-la-contractul-de-livrare-a-gazelor-naturale-pentru-republica-moldova>
16. <https://midr.gov.md/noutati/discursul-viceprim-ministrului-ministrului-infrastructurii-si-dezvoltarii-regionale-andrei-spinu-cu-privire-la-rezultatele-negocierilor-de-la-sankt-petersburg-privind-livrarea-gazelor-naturale-in-republica-moldova>
17. <https://prime.md/chicu-noi-nu-am-negociat-noi-am-mimat-procesul-de-negocieri-si-avem-un-pret-de-450-de-dolari---117307.html>
18. <https://www.tvn.md/ro/archives/23186/>
19. <https://unimedia.info/ro/news/cdb099f2c1197a08/ion-chicu-pentru-a-cumpara-gaz-din-polonia-la-pret-secret-verisoarele-au-luat-azi-din-buget-1-7-miliarde-lei.html>
20. <https://midr.gov.md/noutati/declaratie-de-presa-a-vicepremierului-andrei-spinu-privind-situatia-pe-piata-gazelor-naturale-in-republica-moldova>
21. Chiciudean Ion, David George, *Managementul comunicării în situații de criză*, București, editura Comunicare.ro, 2011, p. 80.
22. Vincent Covello, „Basic Principles for Crisis Communications”. www.globalprblogweek.com
23. https://unimedia.info/ro/news/b01fa2edc3775b84/live-imas-prezinta-datele-ultimului-barometru-socio-politic-cum-vad-moldovenii-situatia-din-tara-la-moment.html?utm_source=Site%20Widgets&utm_medium=Trend%20News%20Widget&utm_campaign=Trend%20News%20Widget
24. https://www.publika.md/nu-e-barbateste-replica-lui-andrei-spinu-pentru-vlad-kulminski_3123769.html

UN TANDEM REDUTABIL: IMPACTUL ȘI EVOLUȚIA MONEDEI EURO

A FORMIDABLE TANDEM: IMPACT AND EVOLUTION OF THE EURO

Natalia ȘTEFÎRȚĂ,
doctor în economie, Universitatea de Stat din Moldova,
economist principal Banca Națională a Moldovei

SUMMARY

This paper presents the main costs and benefits of accession to the EMU countries, different transmission mechanisms of monetary policy measures villages as national fiscal policies and the procedures for quantifying the effects of these measures on the real economy. Are costs caused by the occurrence of asymmetric shocks, different preferences of countries of inflation and unemployment and due to institutional differences in the labor market or something to with different rates of growth. The resulting benefits are presented after elimination of transaction costs and decrease welfare gains due to uncertainty after joining the EMU.

Keywords: *monetary areas, costs, benefits, instruments, nominal rates, impact, evolution*

Introducere. Acest articol analizează teoria zonelor monetare optime (ZMO) este cea care studiază costurile și beneficiile asociate adoptării unei monede unice ea se axează în principal pe costuri, a căror minimizare depinde de anumite condiții caracteristice economiilor țărilor participante. Beneficiile se referă la câștigurile obținute din eliminarea costurilor asociate schimbului valutar și la importul de credibilitate a băncii centrale a uniunii, care reduce expectațiunile inflaționiste. Costurile sunt legate de efectele negative ale renunțării la politica monetară independent și la mecanismul cursului de schimb, ca instrument a șocurilor asimetrice între potențialii membri ai uniunii monetare. Ajustările ratei nominale de schimb este mai mică, cu atât costurile participării la uniunea monetară se diminuează aducând beneficii pentru participanți. Teoria ZMO oferă justificare economică a realizării zonelor monetare. Sistemul de cursuri fixe este potrivit pentru acele țări integrate în comerțul internațional și în care factorii de producție sunt destul de mobile pentru a realiza o ajustare în caz de șoc asimetric. Ratele de schimb fixe pot aduce avantaje, dar și dezavantaje. O țară poate să absoarbă efectele distorsionate ale șocurilor asimetrice prin modificarea ratei de schimb. [2]

Analiza teoretică. Crearea monedei euro va fi cea mai importantă evoluție în evoluția sistemului monetar internațional de la adoptarea pe scară largă a ratelor de schimb flexibile la începutul anilor 1970. Va fi aproape sigur cea mai importantă dezvoltare pentru dimensiunea monetară (spre deosebire de ajustare) a sistemului, deoarece dolarul a succedat lirei sterline ca principală monedă a lumii în perioada interbelică. Aceste rezultate istorice apar deoarece un euro de succes bazat pe o piață de capital european consolidată este practic sigur că va deveni primul concurent real al dolarului, deoarece acesta a depășit sterlina ca monedă dominantă în urmă cu aproximativ 65 de ani. Cel puțin, euro a devenit a doua monedă cheie a lumii, cu un rol mult mai mare decât cel al mărcii germane. Un regim valutar bipolar, cu Japonia ca un jucător important, dar mult mai puțin semnificativ, va înlocui sistemul dominat de dolar, care a predominat de peste jumătate de secol. Aceste rezultate istorice apar, deoarece un euro de succes bazat pe o piață de capital european consolidată este practic sigur că va deveni primul concurent real al dolarului, deoarece acesta a depășit sterlina ca monedă dominantă în urmă cu aproximativ 65 de ani. Cel puțin, euro va deveni a doua monedă cheie a lumii, cu un rol mult mai mare decât cel al mărcii germane.

Un regim valutar bipolar, cu Japonia ca un jucător important, dar mult mai puțin semnificativ, va înlocui sistemul dominat de dolar, care a predominat de peste jumătate de secol. Este practic de neconceput ca fie UE, fie Statele Unite să recurgă unilateral la controale de schimb sau de capital. Globalizarea piețelor de capital a ajuns la punctul în care toate centrele financiare majore, inclusiv Japonia și multe din țările în curs

de dezvoltare, ar trebui să acționeze împreună pentru a modifica fluxurile internaționale de capital cu orice grad de eficacitate. Opțiunea tradițională de a utiliza astfel de controale pentru a proteja rezervele naționale sau pozițiile balanței de plăți nu mai există pentru centrele monetare. Astfel de acțiuni sunt, prin urmare, foarte improbabile în orice context, cu excepția unui conflict militar global și poate nici măcar atunci, în lumina naturii războiului modern. În orice caz, acestea nu puteau fi urmărite decât în mod rațional de către Statele Unite și UE împreună. Prin urmare, cele două regiuni vor rămâne paralele și pe acest criteriu valutar cheie. Este mai puțin clar când, sau chiar dacă, Europa va atinge paritatea deplină cu Statele Unite în ceea ce privește amploarea, profunzimea și lichiditatea piețelor sale de capital. Piața americană a valorilor mobiliare autohtone este de aproximativ două ori mai mare decât piețele europene combinate. Piețele financiare europene sunt în prezent extrem de descentralizate – atât între țări, cât și, pentru Germania, în interior.

Nu va exista niciun împrumutat guvernamental central precum Trezoreria SUA care să ofere un punct de sprijin pentru piață. Ar putea dura ceva timp pentru a alinia standardele și practicile relevante în întreaga UE, mai ales dacă Londra este inclusă – iar rezultatele vor fi mult mai slabe dacă nu este. Germania se poate opune liberalizării angro, așa cum a făcut în mod tradițional Bundesbank în Germania, pe motiv că acest lucru ar slăbi capacitatea BCE de a conduce o politică monetară eficientă. Criteriul final este puterea și stabilitatea economiei europene. În mod evident, nu există niciun risc de hiperinflație sau oricare dintre celelalte instabilități extreme care ar putea descalifica moneda euro de la statutul internațional. Dimpotrivă, BCE este practic sigur că va conduce o politică monetară extrem de responsabilă și va obține rapid o reputație de credibilitate (a se vedea secțiunea următoare).

Este adevărat că Europa, chiar și atunci când este unită pe o monedă comună, s-ar putea să nu efectueze reformele structurale necesare pentru a restabili o creștere economică dinamică pe o bază continuă. Cu toate acestea, piețele prețuiesc stabilitatea mai mult decât creșterea, așa cum indică dominația continuă a dolarului pe perioade lungi de performanță economică lentă americană. Prin urmare, euro este sigur că se va califica și din aceste motive. [1] Aceste cinci criterii califică o monedă pentru statutul internațional. Dacă specificația este acceptată, o prognoză pentru cotele relative ale diferitelor valute depinde atunci de două variabile: poziția relativă a diferitelor valute pe criterii, așa cum sa discutat deja, și importanța relativă a criteriilor. Limitările severe ale datelor au exclus testele econometrice persuasive ale acestora din urmă. Există totuși motive întemeiate să credem că dimensiunea relativă a economiilor și fluxurile comerciale ale țărilor cu monedă cheie are o importanță centrală. O economie mare are o bază naturală mare pentru moneda sa și, prin urmare, posedă beneficii importante la scară și amploare.

Un volum mare de comerț oferă firmelor unei țări o pârghie considerabilă pentru finanțarea în moneda proprie a țării. Economii mari sunt mai puțin vulnerabile la șocurile externe decât cele mai mici și, prin urmare, reprezintă un „adăpost sigur” pentru investitori. Este mai probabil să aibă piețe mari de capital care sunt necesare și pentru moneda cheie. Există o corelație istorică clară între dimensiunea și statutul monedei cheie. Sterlina și dolarul au devenit monede dominante în perioadele în care Regatul Unit și, respectiv, Statele Unite au fost economii dominante ale lumii și, în special, comercianți. Singurele monede cheie semnificative de astăzi sunt cele ale celor mai mari trei economii și comercianți din lume: Statele Unite, Japonia și Germania. Economia Japoniei este considerabil mai mare decât cea a Germaniei, așa că yenul ar trebui să aibă un rol mai mare decât marca deutsche pe acest criteriu, dar comerțul Germaniei (inclusiv cu restul UE) este mai mare decât cel al Japoniei și exporturile sale le-au depășit chiar pe cele ale Japoniei. Caracteristicile structurale ale unei Europe unite sunt astfel susceptibile de a produce un euro care va provoca în cele din urmă dolarul ca monedă cheie a lumii. [4]

Amplarea și momentul acestei provocări vor depinde în mare măsură de capacitatea Europei de a crea o piață unică de capital și financiară și, prin urmare, parțial de integrarea Regatului Unit cu continentul; dacă Europa poate alimenta și susține un mediu politic pentru o creștere economică constantă și susținută; asupra avantajelor continue și inerției care favorizează dolarul; și dacă Statele Unite se clătesc în moduri care accelerează declinul monedei sale. Întrebările legate de sincronizare sunt abordate în secțiunea următoare. Dintr-o perspectivă sistemică, nu este foarte important dacă euro ajunge să egaleze dolarul, să-l depășească ușor sau să-l urmeze ușor. Realizarea parității brute, indiferent de relația precisă, ar transforma un sistem monetar internațional care a fost dominat de dolar în perioada postbelică într-un regim bipolar. Câteva consecințe politice foarte importante ale acestei evoluții sunt abordate în secțiunea privind implicațiile pentru coordonarea politicilor. Această discuție evidențiază importanța mixtului de politici, în special în Europa,

dar și în Statele Unite, în determinarea impactului cursului de schimb al monedei euro. Un Pact de stabilitate și creștere dur și eficient în Europa, contrar așteptărilor mele menționate mai sus, ar permite BCE să urmărească o politică monetară mai puțin restrictivă și, astfel, ar reduce viteza cu care este probabil să își asume un rol proeminent la nivel mondial. O revenire la deficitele bugetare în creștere în Statele Unite ar putea împinge ratele dobânzilor americane în sus și ar putea „apăra” dolarul împotriva pierderii rolului său internațional pe termen scurt (în timp ce îl erodează pe termen lung prin promovarea unor creșteri suplimentare ale deficitelor de cont curent al SUA). Caracteristicile structurale evidențiate în secțiunea anterioară ar propulsa inevitabil moneda euro în importanță internațională, dar astfel de circumstanțe ar încetini și poate limita pentru o anumită perioadă de timp amploarea acestei evoluții. [3]

Concluzii. Indiferent de părere despre propunerile specifice făcute aici, mesajul major este că toate problemele citate trebuie să fie abordate temeinic și consecvent de către conducerea comunității economice și financiare internaționale, precum și de către UE însăși. Evoluția tuturor acestor evoluții va avea un impact major asupra Statelor Unite, Japoniei și restului lumii. Neglijarea benignă a subiectelor descrise în a doua secțiune este anormală și trebuie remediată prompt. Această conferință ar trebui să ajute să indice calea către astfel de consultări în viitorul apropiat și, astfel, să îmbunătățească perspectivele de gestionare a implicațiilor internaționale ale UEM într-o manieră constructivă și de cooperare.

Când Giscard d'Estaing și Helmut Schmidt au decis să creeze EMS în 1978, unul dintre obiectivele lor a fost de a evita instabilitățile generate la acea vreme de Statele Unite și de dolar și, prin urmare, de a promova un sistem monetar internațional mai eficient. Evoluția SME în UEM ar putea aduce această viziune mai aproape de realitate, în mare parte pentru că Europa a demonstrat deja fezabilitatea și beneficiile unei coordonări intensive a politicilor internaționale.

În absența unei cooperări eficiente între UE și Statele Unite, însă, crearea monedei euro ar putea crea o instabilitate internațională mai mare. Acesta ar fi un rezultat profund ironic în lumina obiectivelor inițiativei originale Giscard-Schmidt și a succesorului său contemporan. Le revine guvernelor celor două regiuni să realizeze o tranziție lină de la regimurile monetare dominate de lire sterline și dolari ale secolelor al XIX-lea și al XX-lea la un sistem bipolar stabil la începutul secolului XXI, întărind astfel mai degrabă decât periclitând bazele cooperării economice globale.

BIBLIOGRAFIE

1. Bergsten, C. Fred, 1996a, *Dilemmas of the Dollar: The Economics and Politics of United States International Monetary Policy*, (New York: M.E. Sharpe, 2nd ed.).
2. Bergsten, C. Fred, 1996b, „Globalizing Free Trade,” *Foreign Affairs*, Vol. 75 (May-June), pp. 105–20.
3. De Grauwe, Paul, and Luigi Spaventa, 1997, „Setting Conversion Rates for the Third Stage of EMU” (unpublished; Leuven: University of Leuven; London: CEPR; and Rome: University of Rome).
4. Bayoumi, Tamim A., and Paul R. Masson, 1994, *Fiscal Flows in the United States and Canada: Lessons for Monetary Union in Europe*, CEPR Discussion Paper No. 1057 (London: Center for Economic Policy Research, November); also published in *European Economic Review*, Vol. 39 (February 1995), pp. 253–74.

MUNCA LA DISTANȚĂ ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ: PERSPECTIVELE POST-COVID

DISTANCE WORK IN PUBLIC ADMINISTRATION: POST-COVID PERSPECTIVES

Angela POPOVICI,
doctor în științe istorice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Corneliu POPOVICI,
doctor în filosofie, conferențiar universitar

SUMMARY

The COVID-19 crisis has created a sudden need for public administration authorities and their employees to introduce or strengthen remote work. Information and communication technologies have played a vital role in facilitating this transition and ensuring business continuity. With the end of the health crisis, the future of teleworking is being raised in new terms. The experience of teleworking has certainly encouraged the continuation of this practice, but the scale of the phenomenon raises many questions: do we expect telework to become widespread or, on the contrary, to return to levels close to those before 2020?

Keywords: *public administration, remote work, teleworking, health crisis, productivity, flexibility.*

Anul 2020 a perturbat economia globală și lumea muncii în proporții nemaivăzute până acum. Pandemia COVID-19 a bulversat societatea și a schimbat obiceiurile oamenilor. Administrația publică a fost, de asemenea, afectată de la începutul crizei, în 2020, și procesul continuă să evolueze și în prezent. Au apărut noi așteptări și noi nevoi pentru cei angajați în autoritățile administrației publice. Pe 11 martie 2020, Organizația Mondială a Sănătății a declarat că noul focar de coronavirus este o pandemie; ea a îndemnat guvernele din întreaga lume să ia situația în serios și să se pregătească pentru primul val de urgențe de sănătate prin adoptarea mai multor măsuri drastice. Când au intrat în vigoare măsurile de izolare, mulți angajați au fost rugați să lucreze la distanță de acasă, dacă îndatoririle lor le permit. Organizațiile în care munca la distanță era deja obișnuită și cele care nu au experimentat-o până atunci au făcut același lucru, deschizând calea pentru cel mai mare experiment de lucru la distanță pe scară largă văzut până în prezent.

Munca la distanță sau telemunca este definită ca utilizarea tehnologiilor informației și comunicațiilor (TIC) – smartphone-uri, tablete, laptopuri și computere – pentru a îndeplini sarcini în afara sediului angajatorului [3]. Cu alte cuvinte, munca la distanță implică munca desfășurată folosind TIC în afara sediului angajatorului. Este această evoluție doar temporară sau va fi permanentă? Răspunsul ar trebui să depindă de importanța relativă a avantajelor și dezavantajelor telemuncii pentru lucrători și angajatori.

Munca la distanță trebuie să facă obiectul unui acord voluntar între angajator și angajați. Pe lângă acordul privind locul de muncă (la domiciliul salariatului sau în altă parte), acordul trebuie să precizeze și alte câteva aspecte, și anume: durata și orele de lucru, mijloacele de comunicare care vor fi utilizate, sarcinile de îndeplinit, mecanisme de control și metode de raportare a muncii efectuate [4].

În timp ce numărul persoanelor care lucrau la distanță cu normă parțială sau cu normă întreagă a crescut treptat în țările Uniunii Europene de-a lungul anilor, pandemia COVID-19 a accelerat, fără îndoială, acest fenomen. În perioada pandemiei, munca la distanță s-a dovedit a fi un aspect crucial al continuității activității datorită următoarelor avantaje: reducerea călătoriilor; concentrarea sporită asupra sarcinilor, fără întreruperile muncii față în față; echilibru mai bun între muncă și viața personală. Telemunca oferă angajaților posibilitatea de a beneficia de un program mai flexibil și de a lucra în afara sediului angajatorului, dar poate implica și riscuri – precum un sentiment de izolare (în special pentru persoanele care trăiesc singure) și pierderea contactului cu colegii [5, p. 188].

Mult timp s-a considerat că pentru angajații în sectorul public munca la distanță nu este posibilă. Criza a demonstrat că există activități care nu pot fi realizate de la distanță, dar există și un mare potențial pentru sistemul hibrid. Aceasta înseamnă că nu va mai exista cale de întoarcere.

Odată ce pandemia COVID-19 a progresat, telemunca s-a impus în serviciul public. Dar a rămas mult mai puțin practică decât în afaceri. Trezește numeroase întrebări practica telemuncii, implementarea sa logistică și consecințele acesteia asupra mobilității sau relațiilor ierarhice. Practica telemuncii a început în sectorul privat până la pandemie, odată cu introducerea modelului locului de muncă flexibil, dar nu a căpătat un feed-back favorabil din partea autorităților publice.

Pandemia a demonstrat că în Republica Moldova există un mare potențial pentru a practica telemunca. Decalajul care trebuie compensat constă în tehnologie și proceduri. De asemenea, legislația trebuie adaptată astfel încât diverse operațiuni să poată fi efectuate digital.

Lucrul flexibil și eficient de acasă necesită resursele și tehnologia potrivite. Autoritățile publice nu au reacționat pe măsura provocărilor în acest domeniu: doar o serie de autorități ale administrației publice centrale au reușit să pună imediat în aplicare condițiile tehnice necesare pentru munca la distanță în timpul crizei pandemice. Marea majoritate a funcționarilor publici au remarcat că adaptările tehnice necesare pentru a lucra de acasă au durat zile sau chiar săptămâni sau nu s-au întâmplat deloc [5]. Întrucât dificultățile tehnice asociate cu munca la distanță au un impact direct asupra performanței și calității realizării sarcinilor, este clar că trebuie luate măsuri pentru a găsi soluții tehnologice mai bune. Funcționarii publici care au fost trecuți în regim de telemuncă nu aveau software-ul adecvat pentru a accesa datele. În special, nu aveau acces sigur la rețelele interne ale autorității administrației publice sau instrumentele de colaborare și teleconferință sau videoconferință de la distanță erau incompatibile. Deoarece majoritatea administrațiilor lucrează cu date confidențiale și informații sensibile care nu pot fi pur și simplu duse acasă sau scanate, protecția datelor trebuia să beneficieze de o atenție deosebită atunci când se configurează munca la distanță.

În acest context specialiștii în domeniu atenționau că introducerea rapidă a instrumentelor și platformelor simple pentru colaborarea de la distanță și schimbul digital nu ar trebui să vină în detrimentul securității datelor. Utilizarea grăbită a software-ului de colaborare de la diferiți furnizori pentru sarcini administrative ar putea permite unor terți actori să acceseze datele confidențiale deținute de autoritățile naționale. S-a pus problema acordurilor speciale cu furnizorii de software sau evaluarea produselor alternative pentru a asigura o protecție completă a datelor în acest domeniu [4].

Cadrul legal actual permite într-o anumită măsură autorităților publice din R.Moldova să utilizeze posibilitățile oferite de munca la distanță. Astfel, recent a fost lansată o inițiativă legislativă care propune introducerea în Codul muncii a noțiunii "formule flexibile de muncă", prin care sunt înțelese programe de muncă care oferă posibilitate salariaților să-și adapteze programul de lucru, inclusiv prin utilizarea muncii la distanță, a regimului flexibil de muncă, timpului de muncă parțial sau a săptămânii de lucru comprimată [6].

Primul pas ar fi să înțelegem mai bine aplicațiile tehnice și dispozitivele existente care permit munca la distanță în cadrul autorităților și să fie exploatat întregul potențial al acestora. Accentul ar trebui pus pe procesele și procedurile interne. Înțelegerea și utilizarea sistemului în starea sa actuală este cheia pentru definirea și atingerea obiectivelor viitoare.

În al doilea rând, angajații ar trebui să beneficieze de formare continuă. Implementarea echipamentelor tehnice noi, precum și a instrumentelor și platformelor digitale standardizate pentru colaborare la distanță în cadrul administrației publice poate avea succes numai dacă personalul este pregătit și instruit corespunzător. În această eră a schimbărilor digitale rapide, formarea în domeniul digital este o importantă componentă în domeniul educației continue.

Noile tehnologii nu sunt singurul aspect de luat în considerare. Acestea necesită pregătirea angajaților pentru a putea lucra eficient de acasă. Pe lângă soluțiile tehnologice, trebuie luate în considerare și aspectele organizatorice și umane pentru a asigura succesul lucrului la distanță. Organizarea sarcinilor și a proceselor de lucru trebuie adaptate colaborării la distanță. Pentru a facilita colaborarea la distanță și a asigura comunicarea deschisă, este necesar să se definească clar regulile de lucru în echipă și să se asigure transparența în ceea ce privește disponibilitatea membrilor echipei [2].

Un aspect important identificat ține de faptul că interacțiunea spontană între colegii care lucrează de

acasă în forma obișnuită este posibilă doar într-o măsură limitată. Pentru a combate izolarea socială și a încuraja conexiunile umane, au fost practicate întâlnirile informale și personale în timpul pauzelor de cafea comune online [4]. Managerii din autorități au fost, de asemenea, provocați, deoarece trebuiau să își adapteze instrumentele de management la modele de lucru flexibile. Când vine vorba de „management la distanță”, este necesar să se formuleze obiective clare și să se convină module de sarcini pentru fiecare angajat. Repartizarea sarcinilor nu trebuie să conducă la reducerea volumului de activități sau la o supraîncărcare a angajaților. Schimbul regulat și feedback-ul din partea managerilor este, de asemenea, deosebit de important pentru a asigura cea mai bună productivitate posibilă a echipei și o calitate optimă a muncii [5].

În timpul izolării, mai multe activități au fost desfășurate de la distanță sau online, precum utilizarea serviciilor administrative online, cumpărăturile pe internet, etc. Această tendință nu a dispărut după pandemie. Astfel, autoritățile publice trebuie nu doar să răspundă nevoilor angajaților lor prin dezvoltarea unor modele mai flexibile la locul de muncă, dar și prin îmbunătățirea continuă a proceselor, să își adapteze digital serviciile pentru a răspunde nevoilor în evoluție ale cetățenilor. În cele din urmă, autoritățile trebuie, de asemenea, să își îmbunătățească procesele pentru a accelera digitalizarea și ar trebui să profite de impulsul actual pentru a face acest lucru [3].

În concluzie, putem afirma că bazându-ne pe experiențele dobândite cu munca la distanță în timpul crizei COVID-19, utilizarea pe scară largă a lucrului la distanță ar putea deveni o caracteristică permanentă a viitorului mediu de lucru. Înainte de criză, utilizarea forței de muncă era foarte variabilă în funcție de țări, sectoare, profesii și companii, din care putem concluziona că există un spațiu amplu de extindere a acestei practici prin adoptarea de politici adecvate.

OECD consideră că utilizarea sporită a telecomunicațiilor pe termen lung va îmbunătăți productivitatea și diverși alți indicatori economici și sociali (bunăstarea angajaților, egalitatea de gen, inegalitățile regionale, locuințe, emisii), impactul acesteia la nivel global nu este soluționat și anumite riscuri nu ar trebui să fie excluse, în special pentru inovare și satisfacția lucrătorilor [2].

Pentru a minimiza riscul ca o utilizare mai largă a muncii la distanță să penalizeze inovația pe termen lung și să afecteze bunăstarea angajaților, factorii de decizie vor trebui să se asigure că telemunca rămâne o alegere și nu este folosită prea des; cooperarea dintre partenerii sociali ar putea fi esențială pentru a aborda anumite preocupări, cum ar fi „orele suplimentare ascunse”.

Pentru a crește potențialele beneficii ale dezvoltării telemuncii pentru productivitate și inovare, factorii de decizie pot încuraja diseminarea bunelor practici manageriale, consolidarea competențelor în managementul autonom și stăpânirea TIC, investițiile în amenajarea birourilor la domiciliu și lansarea rapidă și fiabilă a conexiunii în bandă largă pe teritoriile naționale.

Munca la distanță pe scară largă ar putea ajuta cu siguranță la creșterea productivității, la îmbunătățirea echilibrului dintre viața profesională și viața privată, dar impactul general al acestui mod de lucru este dificil de evaluat.

Pe termen lung, nivelul de productivitate ar putea crește dacă criza este folosită ca o oportunitate de a adopta practici eficiente de telemuncă pe scară largă și într-un mod mai inteligent, și astfel să crească bunăstarea și eficiența angajaților și să reducă costurile pentru angajator. Aceasta ar putea avea ca rezultat o accelerare a tranziției către o „nouă normalitate”, proces care ar fi fost mai gradual în absența crizei din cauza incertitudinii și costurilor legate de schimbările organizatorice și manageriale necesare, precum și a altor bariere, legate de reticența culturală și constrângerile legale.

Cu toate acestea, efectele pozitive pe termen lung asupra productivității ar putea fi contrabalansate de efecte potențial nefavorabile rezultate din creșterea distanței spațiale dintre angajați – de exemplu, comunicarea redusă, care riscă să afecteze inovația, sau chiar estomparea graniței dintre sfera profesională și cea personală, familia și sferele sociale, care ar putea încuraja munca suplimentară ascunsă. Politicile publice și dialogul dintre partenerii sociali pot facilita foarte mult această tranziție și pot contribui la o diseminare mai largă a practicilor de telemuncă capabile să îmbunătățească productivitatea și bunăstarea angajaților. Această abordare poate ajuta autoritățile publice să facă adaptările necesare.

Este important să înțelegem efectele pe termen lung ale lucrului la distanță în administrația publică, deoarece există toate motivele să credem că această formă de muncă va câștiga teren în întreaga lume. Politicile publice ar putea contribui la extinderea utilizării practicilor de telemuncă eficiente în administrația

publică și care sporesc bunăstarea pe termen mediu și lung, atunci când efectele imediate ale crizei de sănătate s-au estompat, iar angajații vor fi mai liberi să aleagă dacă vor sau nu să lucreze de la distanță.

BIBLIOGRAFIE

1. Barrero, J., Bloom N., Davis S. Why Working From Home Will Stick. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3741644
2. Gascoigne C. Working from home: assessing the research evidence. https://www.cipd.co.uk/Images/8051-working-from-home-report_tcm18-84208.pdf.
3. Telework and ICT-based mobile work: Flexible working in the digital age. Eurofound, 2020. <https://euagenda.eu/upload/publications/untitled-291423-ea.pdf>
4. Working anytime, anywhere: The effects on the world of work. <https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2017/working-anytime-anywhere-the-effects-on-the-world-of-work>
5. Zamfir Ana-Maria, Aldea Anamaria Beatrice. Digital Skills and Labour Market Resilience. In: Post-modern Openings / Deschideri Postmoderne . 2020 Supplement, Vol. 11, p.188-195.
6. Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (Codul muncii al Republicii Moldova nr.154/2003 – art.1, 86, 101`1, ș.a.; Legea nr.289/2004 privind indemnizațiile pentru incapacitate temporară de muncă și alte prestații de asigurări sociale. <https://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/6008/language/ro-RO/Default.aspx>

SISTEMUL BAZAT PE MERIT ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ – INSTRUMENT AL BUNEI GUVERNĂRI

MERIT-BASED SYSTEM IN PUBLIC ADMINISTRATION - INSTRUMENT OF GOOD GOVERNANCE

Tatiana ȘAPTEFRAȚI,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article emphasizes the importance of implementing a merit-based system in public administration to ensure good governance. The article analyzes the specifics of the notions of „merit” and „meritocracy” in the public service and presents the principles and values associated with meritocracy. It is argued assumption that, the application of the merit-based system in public administration practice allows the improvement of the activity of the system with concrete and measurable results. Based on research and analysis, challenges and problems are identified that may arise in the process of implementing a merit-based system.

Keywords: public administration, public service, merit, meritocracy, merit-based system, good governance, professionalism, skills.

Buna guvernare este un deziderat, indubitabil, solicitat de populație tot mai mult în ultima perioadă. În același timp, buna guvernare ar trebui să fie obiectivul de bază al celor care guvernează. În această ordine de idei domeniul bunei guvernări a devenit subiect de cercetare care este investigat în toată complexitatea lui, fiind analizate și cercetate mai multe subdomenii. Astfel, atât cercetătorii științei administrației cât și practicienii din domeniul administrației publice au conștientizat că, personalul este cheia critică în asigurarea unei bune guvernări. Sistemul de angajare, integrare, dezvoltare, evaluare, promovare în serviciul public are un impact direct și substanțial asupra proceselor în administrația publică [5]. Unul din principiile de gestionare a resurselor umane în administrația publică este principiul meritocrației, principiu care este susținut și promovat de teoria și practica administrației publice. Pornind de la aceste idei în prezenta cercetare am încercat să analizăm: ce este meritocrația, de ce meritocrație pentru o bună guvernare, care sunt provocările cu care se pot confrunta autoritățile administrației publice în implementarea unui sistem bazat pe merit.

Așa dar ce este meritocrația? Dicționarul explicativ al limbii române definește termenul de meritocrație ca: Sistem în care se aleg persoanele talentate, cu scopul de a fi promovate pe baza realizărilor obținute.

Colectiv de conducere ales pe criterii intelectuale [6].

Analiza literaturii de specialitate ne demonstrează că Michael Young – politician și sociolog englez, în anul 1958, pentru a desemna o societate în care intelectualii exercită guvernarea a inventat un nou termen - „meritocrație”, „domnia celor vrednici” [2]. Deși sistemul de merit în sectorul public este valorificat insuficient, menționăm că teoria și practica administrației publice demonstrează că aspecte meritocratice în sfera publică există și acestea sunt indicatorii prin care pot fi măsurate rezultatele angajaților din serviciul public. Analiza literaturii de specialitate indică că, formele organizaționale de guvernare în care puterea aparține intelectualilor au fost descrise cu mult înainte ca Michael Young să inventeze termenul „meritocrație” Astfel Platon, filosof al Greciei antice, într-un fragment celebru scria că, dacă filosofi nu ajung regi ai statelor iar cei care azi sunt regi și conducători nu devin filosofi adevărați sau buni, nu există nici o scăpare de rău nici pentru state nici pentru neamul omenesc. Platon a pus bazele și a inițiat modul de educație care poate pregăti un bun conducător. Confucius, filosof al Chinei antice, în doctrina sa, a predicat și necesitatea ca conducătorii educați să fie la putere. Confucius a fost un susținător al educației universale și a înțeles prin aceasta unitatea a două procese: instruirea și educația. Filosoful a considerat că scopul educației este creșterea spirituală a unei persoane, aducând-o mai aproape de o persoană nobilă care poartă înalte calități morale [7]. În același sens menționăm aportul filosofilor epocii iluminismului care, rupând cu valorile tradiționale,

au stabilit un nou cadru pentru autodeterminare și perspectivă mondială a omenirii. În identificarea unei dezvoltări continue prin utilizarea de noi cunoștințe putem constata unul dintre fundamentele popularității ideologiei meritocrației [3].

Din perspectiva academică meritocrația poate fi definită ca o combinație de inteligență, educație, pregătire, atitudine și efort. În sistemul administrației publice, meritocrația se referă la un sistem în care avansarea în cadrul sistemului se realizează pe merite. Meritocrația este ascensiunea la putere a celor mai educați și capabili oameni.

Analizând definițiile meritocrației în literatura de specialitate conchidem că, meritocrația poate fi definită cu un grad mai mare sau mai mic de specificitate. Prin urmare, claritatea înțelegerii acestui termen poate să varieze. În acest context ar fi necesar să analizăm mai profund elementele ce determină meritocrația, cum ar fi: ce este meritul și care este procesul de definire a acestuia, în ce domeniu se aplică, ce norme, valori și principii sunt asociate meritului.

Etimologia cuvântului „merit” ne arată că acesta este o calitate, însușire remarcabilă care face pe cineva sau ceva să fie vrednic de stimă, de laudă, de răsplată [6]. Principiile asociate meritului presupun:

- Fără nepotism.
- Fără clientelism.
- Fără discriminare.
- Oportunități egale.
- Recompensarea meritului.

Astfel putem defini meritocrația ca meritul în termeni de competență și abilități testate și măsurate prin IQ sau teste standardizate.

Sistemul bazat pe merit pune în valoare principiile de concurență, selecție deschisă, evaluare atentă a calităților având un set de standarde de calificare și proces de recrutare stabilit contrariu numirii arbitrare a persoanelor în funcții publice. În aceeași ordine de idei, meritocrația întărește noțiunea de egalitate și competență, deoarece respinge patronajul, nepotismul, corupția și incompetența de a intra în serviciul public.

Meritocrația, sau guvernarea de către cei cu talent, pare de la sine înțeles o idee bună. Cei mai capabili oameni vor produce cele mai bune rezultate posibile și, prin urmare, bunăstarea publică pentru întreaga populație va fi optimizată. În același context, meritocrația oferă un sistem echitabil, care are ca finalitate rezultate mai bune atât pentru populație cât și pentru societate în ansamblu. Sistemul bazat pe merit oferă talent și oameni harnici din toate categoriile sociale cu mijloace de avansare și oportunitatea de a contribui la bunăstarea societății largi. Poate fi un vehicul puternic pentru mobilitatea socială și să stimuleze oamenii să facă tot posibilul și să-și atingă potențialul maxim deoarece . Literatura de specialitate susține că, o țară guvernată de meritocrați au rate mai mari de creștere economică decât cele care pe criterii arbitrare au ajuns să guverneze . În acest sens, o dovadă elocventă poate fi exemplu Singapor-ului. Întemeietorul țării și primul prim-ministru, Lee Kuan Yew, spunea: „Dacă vrem ca Singapore să reușească... trebuie să creăm un sistem care să permită celui mai bun și celui mai potrivit să intre în jobul care are nevoie de el...”. Succesul său este exemplificat prin faptul că venitul pe cap de locuitor al Singapore este acum mult mai mare decât al fostului său stăpân colonial, Marea Britanie. Deși, în literatură sunt abordări contradictorii în promovarea meritocrației de Lee Kuan Yew, orice ar fi greșit în meritocrație justifică necesitatea promovării acestei forme de organizare.

Realizarea unui sistem bazat pe merit în sectorul public, de multe ori este abordat cu o doză de scepticism. În același timp teoria și practica administrației publice demonstrează că, meritocrația este un principiu de organizare și funcționare a serviciului public. Astfel, menționăm Legea nr.158 din 07.07.2008 cu privire la funcția publică și statutului juridic al funcționarului public (ar.29,p.1) care prevede angajarea în serviciul public în baza principiilor competiției deschise, transparenței, competenței și meritelor profesionale [1]. Promovarea unei meritocrații în administrația publică conduce la obținerea unor servicii de înaltă calitate a personalului, conferă prestigiu posturilor în serviciu public și poate face foarte mult pentru a motiva performanța bună.

Aplicarea sistemului bazat pe merit în practica administrației publice permite îmbunătățirea activității sistemului cu rezultate concrete și măsurabile [4]. Totodată, acolo unde promovările sunt personalizate sau politizate, funcționarii publici își fac mai multe griji să le facă pe plac superiorilor, politicienilor influenți iar eforturile de a construi prestigiu serviciului public prin standarde dure de recrutare sunt subcotate.

În ultimii ani, asistăm la o dezbatere activă cu privire la sistemul de merit considerat cel mai bun. Studierea literaturii în domeniu demonstrează că în primele etape de discuții și abordări, acest sistem însemna pur și simplu promovarea celor mai bine educați, cei cu cele mai bune diplome de la cele mai bune universități. Dar această simplitate este din ce în ce mai mult pusă sub semnul întrebării. Domeniul administrației publice este un domeniu unde activează oameni și acești oameni lucrează pentru oameni. Prin urmare, oficialii aleși și funcționarii publici sunt permanent în contact cu cetățenii, iar pentru o mai bună înțelegere a necesităților lor trebuie și să empatizeze cu problemele acestora. În această ordine de idei, promovând sistemul bazat pe merit este necesar să ne întrebăm dacă, de exemplu, un funcționar cu o diplomă de drept sau administrare publică de la cele mai elitiste universități, ar putea să aprofundeze democrația prin elaborarea participativă de politici publice cu cetățenii, mai degrabă decât să le spună pur și simplu ce să facă.

Într-o lume din ce în ce mai inegală, este important ca meritocrația să nu se transforme în elitism, cu puține șanse pentru cei care nu sunt deja privilegiați să meargă mai departe. Adesea inegalitatea este înrădăcinată și moștenită. În acest context este important pentru a crea și reflecta condiții de concurență mai echitabile, prin intermediul serviciului public de excelență. Educația de înaltă calitate, accesul la asistență medicală și transportul public bun, de exemplu, pot contribui la oferirea cetățenilor de șanse egale de avansare. Aceasta presupune dezvoltarea unui serviciu public în care, pe de o parte, oamenii sunt recompensați și promovați strict după merit, pe de altă parte se oferă oportunități ample celor care sunt afectați de anumite condiții inegale. Cu alte cuvinte, să construim nu doar o societate bazată numai pe meritocrație, dar să avem o meritocrație plus societatea.

De asemenea, este important să se conștientizeze că sistemul bazat pe merit nu înlătură nevoia de transparență, responsabilitate și respectarea statului de drept.

O altă provocare în implementarea sistemului bazat pe merit în administrația publică este coliziunea dintre principiile democrației și principiile meritocrației, ambele categorii de principii constituind deziderate pentru o bună guvernare. Așa dar într-o democrație există tentația să se ofere tuturor un loc „sub soare” pe când în meritocrație există riscul de a alege și a exclude oameni.

În aceeași ordine de idei menționăm și faptul că, de foarte multe ori, nu există voință politică pentru punerea în practică a unor măsuri care să încurajeze potențialele umane de mare valoare pentru că acestea ar elimina din jocurile publice mediocritățile care sunt, în prezent, decidenți importanți.

Concluzii. Concluzionând rezultatele cercetărilor noastre conchidem:

- Subiectul cu privire la promovarea și implementarea sistemului bazat pe merit pentru asigurarea bunei guvernări este unul actual și important din punct de vedere al teoriei și practicii administrației publice.

- Meritocrația nu poate fi judecată decât în legătură cu modul în care sunt structurate societățile și cu valorile pe care acestea le reprezintă, în tratamente teoretice, și în literatura și discuțiile specifice reformei funcției publice, precum și în multe alte contexte. Practica sa poate varia de la un context la altul. Este un termen care este utilizat pe scară largă, dar în același timp poate fi surprinzător de dificil de identificat. Cu toate acestea meritocrația, cu toate provocările ei, devine o necesitate în identificarea, pregătirea și poziționarea în posturi de conducere și execuție a celor mai merituoși membri ai societății.

- Implementarea sistemului de merit în administrația constituie instituționalizarea principiului că orice poziție investită cu responsabilități și prestigiu social trebuie dobândită și nu moștenită sau obținută prin criterii arbitrare, cum sunt plutocrația - averea, nepotismul - legăturile de familie și de prietenie, aristocrația, apartenența politică, popularitatea sau sprijinul politic determinat de aportul financiar la visteria partidului sau a liderilor săi.

Recomandări. În baza rezultatelor cercetărilor efectuate propunem:

În funcțiile publice să fie nominalizate persoane pe baza meritului în domeniul lor de expertiză.

Pe lângă fiecare autoritate publică (guvern, parlament, președinție), să fie create și să funcționeze comitete de specialiști formate din oameni de știință sau profesioniști de marcă din domeniul respectiv, care să asigure gândirea critică și rațională, expertiza în a discuta și a analiza ipoteze, precum și mijloacele cele mai potrivite de aplicare a lor.

Eliminarea patronajului, nepotismului, corupției și incompetenței în administrația publică în favoarea competenței, profesionalismului, responsabilității și egalității de șanse. Promovarea și implementarea politicii științifice, a pragmatismului, adică a principiului conform căruia ce funcționează primează, ce nu trebuie eliminat, reconsiderat, remodelat, înlocuit la timp.

Educația trebuie să fie temelia solidă pe care să se înalțe meritul și educației trebuie să i se acorde cea mai mare importanță. O societate în care educația este neglijată va genera întotdeauna haos la nivel societal, asupra tuturor celorlalte domenii.

Oferirea celor mai înalte posturi numai celor mai dotați din punct de vedere profesional, în funcție de recunoașterea lor de către profesioniști/experti în domeniu.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 158 din 07.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul juridic al funcționarului public. Monitorul Oficial nr. 230-232 din 23.12.2008.
2. Meritocracy for Public Service Excellence. UNDP Global Centre for Public Service Excellence (Singapore) and Regional Hub of Civil Services in Astana (Kazakhstan). 2015, p. 5-7.
3. Matei Ani, Catalin Campeanu., Meritocracy In The Civil Service – Young Professionals Scheme In Romania. *Procedia - Social and Behavioral Sciences* 191 (2015) 1571-1575.
4. Matei A, Matei L „Administrative Convergence in Some Balkan States” *Procedia – Social and Behavioral Studies*, 2012 ,Vol. 62, Pp 1061-1065
5. Șaptefrați T. Aspecte teoretice privind procesele administrative în administrația publică. *Buna guvernare la nivel local prin prisma optimizării proceselor administrative*. Chișinău: S.n., 2018, p. 7-24.
6. Dicționar explicativ al limbii române. <https://dexonline.ro>
7. <https://www.capital.ro/ganduri-despre-meritocratie.html>

MECANISME ȘI CRITERII ÎN EVALUAREA REZULTATELOR POLITICILOR PUBLICE

MECHANISMS AND CRITERIA IN EVALUATION PUBLIC POLICY OUTCOMES

Mariana IAȚCO,
doctor în științe politice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Outcome evaluation is a type of evaluation oriented or focused in a broad sense on the effects, results and effectiveness of public interventions. The evaluation of results has occupied a preferential place in the field of evaluation. Several factors have contributed to this primacy. On the one hand, the growing demand for tangible results of government action, which is required to improve performance, given its inadequacies in terms of providing public goods and services and solving public problems. The demand for progressive greater accountability in advanced societies where transparency of public action is a requirement of legitimacy has only deepened this issue. Similarly, there has been a paradigm shift in public management, which has moved from a management system based on rules and procedures to one that pays more attention to results. Terms such as, results-based management or performance management have become common and habitual expressions, even being legislated.

Keywords: *evaluation, effects, results, effectiveness of public intervention, accountability, public problems, evaluation of result, performance, legitimacy.*

Evaluarea rezultatelor este un tip de evaluare orientat într-un sens larg pe efectele, rezultatele și eficacitatea intervențiilor publice. Evaluarea rezultatelor a ocupat un loc preferențial în domeniul evaluării politicilor publice. Mai mulți factori au contribuit la această întâietate. Pe de o parte, cererea tot mai mare de rezultate tangibile ale acțiunilor guvernamentale, care este necesară pentru îmbunătățirea performanței, având în vedere deficiențele sale în ceea ce privește furnizarea de bunuri și servicii publice și soluționarea problemelor publice. Pe de altă parte exigența pentru responsabilitatea publică în societățile democratice în care transparența acțiunii publice este o cerință de legitimitate, nu a făcut decât să dezvolte abordarea evaluării rezultatelor. În mod similar, a existat o schimbare de paradigmă în managementul public, care a trecut de la un sistem de management bazat pe reguli și proceduri la unul care acordă mai multă atenție rezultatelor. Termeni precum managementul bazat pe rezultate sau managementul performanței au devenit expresii comune și obișnuite, fiind chiar stipulați în unele cadre normative ale realizării politicilor publice [4].

Necesitatea de a ajusta cadrele bugetare și cheltuielile publice constituie, de asemenea, elemente de bază în necesitatea de a dovedi că intervențiile publice au rezultate pozitive, iar evaluarea rezultatelor fiind esențială în acest aspect.

În cele din urmă, apar două aspecte legate de evaluare ca disciplină de cercetare în științele sociale: unde limitările inerente ale evaluărilor sunt orientate exclusiv spre proces sau implementare; și fiind o disciplină caracterizată prin aplicabilitatea sa practică în cadrul de cercetare a politicilor publice. Acest lucru a condus la faptul că într-un timp relativ scurt abordările, paradigmele sau modelele de cercetare să evalueze spre un interes științific sporit.

În acest sens, evaluarea este o disciplină profund dependentă de analizele de politici publice, de la care moștenește dezbaterile epistemologice, tensiunile dintre paradigmele divergente și confruntarea constantă cu privire la abordările și teoriile care ar trebui să prevaleze în evaluare. Adevărul este că teoriile științifice nu sunt neutre, deoarece ele „încadrează sau se atașează unei anumite viziuni asupra lumii” [5].

Acest lucru afectează pe deplin modul în care ar trebui abordată o evaluare a rezultatelor, procesul acestuia și, în mod fundamental, abordările metodologice care trebuie urmate în cadrul acesteia. Definițiile gene-

rale care utilizează evaluarea conțin, de obicei, conceptele de rezultate, efecte, eficacitate sau impact. Deloc surprinzător, acestea sunt definiții care acoperă abordări diferite, modele sau tipuri de evaluare și conțin aspecte fundamentale ale evaluării rezultatelor.

Un concept-cheie în evaluarea rezultatelor este cel al „obiectivelor intervenției”, până la punctul în care atât definițiile generale, cât și cele specifice diferite ale evaluării rezultatelor stabilesc o legătură directă între rezultate și obiective: evaluarea rezultatelor s-ar concentra, prin urmare, pe investigarea măsurii în care au fost atinse obiectivele avute în vedere de program sau de politică, corelarea acestora și cu termenul de eficacitate.[3] Astfel, împreună cu definiția stabilită de OCDE, evaluarea rezultatelor/eficacității ar fi una care „măsoară efectele programului asupra populației țintă prin evaluarea progresului în rezultatele sau obiectivele rezultatelor pe care programul trebuie să le atingă” [4]. Această identificare este atât de cuprinzătoare încât are implicații importante pentru abordarea și metodologia evaluării. Evaluarea ar urma să fie axată pe obiectivele intervenției și pe îndeplinirea acestora. Aceasta ar analiza care au fost obiectivele inițiale, dacă acestea sunt explicate, și ar contrasta dacă, odată ce intervenția a fost efectuată, acestea au fost atinse. Astfel, autorul Davidson în analiza sa a gradului de conformitate cu obiectivele a considerat că evaluarea ar trebui să stabilească obiectivele generale care trebuie atinse, obiectivele comportamentale și să compare rezultatele cu aceste obiective [1].

Această abordare de evaluare prezintă ca avantaj posibilitatea de a măsura și cuantifica obiectivele finale atinse și realizarea acestora în ceea ce privește definirea necesară pentru rezolvarea problemei. La care neapărat, pentru a fi evaluări bune, trebuie adăugate „cum” și „de ce” au fost realizate. Adică, evaluările bazate pe obiective restrâng cadrul de evaluare și concentrează eforturile și resursele de evaluare. Dar, în același timp, această abordare are anumite limitări. Aceasta lasă în afara perimetrului de evaluare toate rezultatele produse care nu sunt legate de obiectivele intervenției. În evaluare este important să se analizeze atât rezultatele legate de obiective cât și consecințele neintenționate ale intervenției. Evaluările axate pe obiective sau pe adoptarea modelelor de program în mod inevitabil pot (și tind) să subestimeze aceste aspecte, având riscuri de a nu putea încorpora în potențiale modele toate efectele (și lanțurile cauzale care le provoacă), precum și alte traiectorii care nu sunt prezise de teoria programului [1].

În plus, termenul „obiective” nu este în niciun caz neutru și pot exista diferențe clare între ceea ce este considerat un obiectiv „oficial” și un obiectiv real. De fapt, nici problemele publice nu sunt neutre, nici înzestrate cu obiectivitate deplină, deoarece sunt mai degrabă construcții sociale și politice, precum și obiective formalizate ale intervențiilor publice.

Aceste aspecte sunt depășite sau corectate folosind o abordare de evaluare liberă. Formulată inițial de autorii europeni, acest tip de evaluare nu se concentrează atât de mult pe obiectivele formulate în cadrul intervenției, ci mai degrabă pe realizarea unei abordări atotcuprinzătoare a obiectului evaluării, unde problema centrală sunt schimbările produse în realitate în afara organizării ipotetice a intervenției pe baza obiectivelor declarate. [6] Așa-numita „viziune a tunelului” este depășită, deoarece evaluarea nu se concentrează exclusiv pe anumite elemente sau standarde în raport cu care să se evalueze (obiectivele), dar evaluarea acoperă și toate acele modificări sau rezultate produse nu doar de obiectivele politicii.

Conceptul fundamental este cel care definește evaluările rezultatelor. Una dintre cele mai răspândite definiții este cea a OCDE, pentru care rezultatele (pe care le numește efecte directe), sunt „setul de rezultate probabile pe termen scurt și mediu sau realizate prin produsele unei intervenții”, spre deosebire de impact, care ar fi efectele pe termen mediu și lung [4].

Această definiție, împreună cu cele similare formulate de organele de evaluare și de diverși autori, stabilesc câteva elemente definitorii ale conceptului de rezultate:

- Caracterul său temporar, deoarece rezultatele trebuie să apară pe termen scurt sau mediu;
- Ele sunt o consecință a „produselor” intervenției și după acestea;
- Acestea pot fi prevăzute inițial sau produse efectiv;
- Relația de cauzalitate este axată pe intervenție, adică rezultatele sunt derivate direct din produsele intervenției;
- Rezultatele pot fi intenționate sau nu și pozitive și/sau negative [2]. Deși aceste aspecte nu sunt explicate în mod clar în definiție, așa cum procedează chiar OCDE atunci când definește conceptul de impact.

Perspectiva se concentrează pe intervenție și secvența logică a intrărilor, activităților, produselor, rezultatelor și impactului. Astfel, rezultatele sunt o consecință a produselor generate de program sau politică, care,

la rândul lor, deriva din activitățile sau activitatea desfășurată pentru a transforma diferite tipuri de inputuri în produse. Din această perspectivă, analiza rezultatelor predomină de obicei în raport cu obiectivele stabilite inițial de program.

În ambele cazuri, o problemă legată de rezultate este locul ocupat de termenul de produse, obiectele principale obținute prin intervenție. Sunt produsele un „rezultat”? Sau mai degrabă ocupă un loc anterior acestora? Unele abordări (cum ar fi cea a OCDE) o plasează ca un element care face parte din rezultate. Cu toate acestea, alți autori consideră că fac parte din executarea sau punerea în aplicare a intervenției. [6] Dar, de fapt, produsele nu sunt un rezultat în sine.

Există numeroase taxonomii sau clasificări ale evaluărilor de rezultat, [3] iar unele gravitează în jurul conceptelor prezentate mai sus. Astfel, sunt stabilite trei tipuri de evaluări ale rezultatelor:

- Evaluarea eficacității sau eficienței. Gradul în care programul își atinge obiectivele și scopul;
- Evaluarea sau analiza impactului. Determină dacă programul face o diferență în comparație cu inexistența programului sau a unui program alternativ;
- Analiza cost-beneficiu. Determină dacă beneficiile programului depășesc costurile;

Astfel cum s-a menționat, evaluarea rezultatelor este un proces de analiză a diferitelor dimensiuni ale unei intervenții publice, care permite să se tragă concluzii, pe baza unor evidențe și date, cu privire la efectele pe care le-a cauzat o intervenție publică. Acest proces trebuie să aibă elemente metodologice specifice, una dintre cele mai frecvent utilizate fiind matricea de evaluare compusă din criterii de evaluare și întrebări. În general sunt abordate trei mecanisme de realizare a evaluării de rezultate:

Analiza rezultatelor intervenției. Se referă la analizele care trebuie efectuate asupra rezultatelor intervenției și a cauzelor care le-au generat. Sunt analizate dimensiunile intervenției care au influențat obținerea rezultatelor de la proiectare, elementele implementării acesteia până la factorii externi care le-au influențat. Este vorba despre analiza contribuției și atribuirii intervenției în obiectivele care au fost definite în planificarea sau în schimbarea produsă. Aceste analize sunt menite să răspundă la întrebările din matricea de evaluare.

Criteriile, întrebările și matricea evaluării rezultatelor. Criteriile de evaluare oferă referințe (criterii, standarde, principii etc.) care permit obținerea de informații utile pentru a face ca judecata de valoare să fie inerentă evaluării. În evaluarea rezultatelor, cel mai important criteriu este cel al eficacității.

Graficul de mai jos rezumă criteriile utilizate în mod obișnuit în evaluarea rezultatelor.

Tab. 1. Criterii de evaluare legate direct de evaluarea rezultatelor.

Criterii asociate cu evaluarea rezultatelor	
Eficiență	Gradul în care problema, cererea sau necesitatea care a motivat intervenția a fost rezolvată.
	Măsura în care au fost atinse obiectivele stabilite în cadrul intervenției.
Eficiență	Măsura în care s-au obținut rezultatele și/sau efectele dorite cu cât mai puține resurse.
Sustenabilitate	Gradul în care beneficiile obținute prin intervenție continuă în timp.
	„O situație în care este probabil să reziste riscurilor în timp”

Sursa: Elaborare proprie în baza informației din Evaluation Guidelines, 2018.

Întrebările sunt unitatea de bază a evaluării. Acestea pot fi definite ca întrebări și ipoteze care trebuie confirmate și permit ca punerea în aplicare a evaluării să fie una operațională. Lista întrebărilor, cu criteriile la care sunt asociate, precum și sursele de informații, indicatorii de măsurare, tehnicile și instrumentele care trebuie utilizate sunt încorporate în matricea de evaluare, ce constituie instrumentul care integrează logic toate aceste elemente. Criteriile și întrebările de evaluare sunt colectate în matrice, conținând esența și domeniul de aplicare al evaluării.

Tehnici de analiză în evaluarea rezultatelor. Abordarea triunghiulară este o cerință a unei abordări cu-prinzătoare de evaluare, luând în considerare toate perspectivele teoretico-științifice care sunt considerate relevante și utile în evaluare. Prin urmare, se utilizează diverse de tehnici și instrumente de cercetare [2].

Evaluarea rezultatelor este un proces evaluativ care abordează efectele acțiunii publice, termenii în care au fost obținute aceste rezultate, cauzele sau factorii acestora și gradul în care acestea pot fi atribuite intervenției. Procesul de evaluarea rezultatelor este declanșat la cererea instituției/autorității publice sau a persoanei responsabile de intervenție, a cărei decizie se reflectă de obicei într-un document inițial care tre-

buie să conțină analiza ex-ante a politicii/programului. Procesul este dezvoltat prin analizarea dimensiunilor indicate și se încheie cu raportul de evaluare în care sunt colectate constatările, concluziile și recomandările. Durata evaluării depinde de complexitatea intervenției și de natura politicii/programului, caracteristicile și condițiile acesteia, printre care se numără resursele puse la dispoziția evaluării. Procesul se încheie cu un raport de evaluare, care ar trebui să compileze rezultatul cercetării, diferitele analize efectuate și constatările obținute, de obicei urmând o structură bazată pe întrebările de evaluare utilizate și criteriile asociate acestora. Raportul final ar trebui să includă o secțiune privind concluziile și recomandările, întotdeauna pe baza dovezilor obținute în cadrul exercițiului de evaluare.

Evaluarea rezultatelor servește în primul rând pentru a răspunde la întrebarea „ce” a realizat o intervenție publică. Aceasta se întreabă ce efecte au avut loc ca urmare a punerii în aplicare a programului sau a politicii și dacă s-au obținut rezultatele și efectele scontate. În cele din urmă, răspunde tuturor îmbunătățirilor cu care se confruntă societatea ca urmare a acțiunilor publice. Cu toate acestea, utilitatea deplină a evaluării rezultatelor constă și în faptul că aceasta încorporează analize legate de proiectarea intervențiilor, contextul în care acestea au loc și procesul de punere în aplicare în sine, după cum s-a arătat mai sus. Pe de altă parte, utilitatea evaluării este legată de nevoile la care evaluarea intenționează să răspundă și de timpul scurs din momentul în care acestea încep să producă efecte, fapt care la rândul său, condiționează modul în care se efectuează o evaluare a rezultatelor: dacă au trecut 6 sau 12 luni, unul sau doi ani, sau mai mulți ani de la punerea în aplicare a programului sau a politicii. Utilitatea acestui tip de evaluare va depinde de abordarea specifică adoptată în evaluarea politicilor publice.

BIBLIOGRAFIE

1. Davidson, E. Ascertaining Causality in Theory-Based Evaluation. *New directions for Evaluation*, 2004 (87), p. 17-26.
2. Evaluation Guidelines. Evaluation Department. Ministry of Foreign Affairs of Denmark, 2018. <http://evaluation.um.dk>
3. Guía de evaluabilidad de intervenciones públicas. Instituto para la Evaluación de Políticas Públicas, 2019, Madrid. <http://www.mptfp.gob.es/dam/es/evaluacion-politicas>
4. Glossary of Key Terms in Evaluation and Results Based Management. OCDE, 2010. <http://www.oecd.org/dac/evaluationnetwork/documents>
5. Roth Deubel, A. Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: De la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, 2008/33, p. 67-91. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/1943>
6. Rossi, P. H., Lipsey, M. W., Freeman, H. *Evaluation: A Systematic Approach*. SAGE Publications, Inc. 2003, p. 34-39.

CONCESIUNEA ȘI PARTENERIATUL PUBLIC-PRIVAT ÎN GESTIUNEA SERVICIILOR PUBLICE: DELIMITĂRI CONCEPTUALE

CONCESSION AND PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP IN MANAGEMENT OF PUBLIC SERVICES: CONCEPTUAL DELIMITATIONS

Violeta TINCU,

*doctor în științe administrative, conferențiar universitar interimar,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

Concessions and public-private partnerships have become increasingly popular in public services management in the Republic of Moldova, mostly due to some situations that have gained national attention. There is, however, a lack of understanding on the true meaning of these two notions, mostly due to the disinformation on social media or regular media, where all the legal subtleties are obviously only superficially known. For this reason, it is necessary to emphasize several conceptual delimitations between these notions. Thus, even if they both imply involvement of contest-selected and contract-operating private entities in the public services delivery, the risks and the consequences are quite different for public authorities in case of concession and public-private partnerships, and these must be well acknowledged before making a decision.

Key words: public services, conceded management, concession, public-private partnership, public authority, private operator, conceptual delimitations.

Cuvinte-cheie: *servicii publice, delegare de gestiune, concesiune, parteneriat public-privat, autoritate publică, operator privat, delimitări conceptuale.*

Unul dintre criteriile bunei guvernări este calitatea serviciilor publice. La rândul său, calitatea serviciilor depinde de modul de organizare, și, mai ales, de gestionare a serviciilor publice.

Referitor la gestionarea serviciilor publice, o abordare devenită deja clasică este cea propusă de autorii români Ioan Alexandru și Lucica Matei, în conformitate cu care un serviciu public poate fi gestionat sub trei forme:

1. Gestiunea directă – reprezentată în acele situații în care colectivitatea locală, prin autoritățile sale reprezentative, asigură ea înseși serviciul public sau îl transferă unei instituții aflate în subordinea sa.

2. Gestiunea indirectă (numită „delegată” în legislația Republicii Moldova) – reprezintă procesul de încredințare a administrării serviciului public de către autoritatea administrativă unei întreprinderi, de regulă, din sectorul privat.

3. Gestiunea semidirectă – reprezintă un proces de administrare a serviciului public, alături de prestarea unei părți din serviciul public de către o persoană privată [1, p. 102].

În Republica Moldova, gestiunea delegată presupune implicarea unor operatori privați în prestarea de servicii publice – prin concesiune sau parteneriat public-privat.

În general, concesiunea și parteneriatul public-privat sunt reglementate destul de clar prin acte normative specifice în statul nostru. Însă, există unele cazuri de rezonanță națională (de ex., concesionarea Aeroportului Internațional Chișinău sau construcția neterminată a Arenei Chișinău), care au fost mediatizate intens și discutate aprins pe rețelele de socializare, dar fără a se avea o înțelegere clară a acestor situații. Acest fapt a convins autoarea acestui articol despre necesitatea publicării unei cercetări care să clarifice odată și pentru totdeauna, cel puțin din vedere conceptual, similitudinile și deosebirile dintre aceste două modalități de gestiune delegată.

O primă confuzie care apare este cauzată de imperfecțiunea legislației. Astfel, Legea 1402/2002 a serviciilor publice de gospodărie comunală stipulează: „Gestionarea serviciilor publice se organizează și se realizează prin: a) gestiune directă; b) gestiune delegată” [2, art. 17, al. (1)]. La rândul său, „gestiunea delegată se realizează prin contract de parteneriat public-privat” [2, art. 19].

În ceea ce privește concesiunea, aceasta este indicată în Legea 179/2008 cu privire la parteneriatul public-privat ca fiind o formă specifică de realizare a parteneriatului public-privat și are loc în conformitate cu legislația privind concesiunile [5, art. 18, al. (5)].

Evident, pentru a delimita aceste două modalități de gestiune a serviciilor publice, este necesar, în primul rând, să studiem definiția lor legală.

Astfel:

- prin parteneriat public-privat înțelegem un contract de lungă durată, încheiat între partenerul public și partenerul privat pentru desfășurarea activităților de interes public, fondat pe capacitățile fiecărui partener de a repartiza corespunzător resursele, riscurile și beneficiile [5, art. 2].

- prin concesiune înțelegem un contract cu titlu oneros (adică exprimabil în bani – nota autoarei), încheiat în scris, prin care una sau mai multe autorități încredințează prestarea și gestionarea serviciilor, unuia sau mai multor operatori economici, precum și exploatarea bunurilor accesorii serviciilor ce fac obiectul concesiunii [4, art. 3]. O definiție mai clară a concesiunii găsim în Legea Republicii Moldova cu privire la concesiuni din 13 aprilie 1995 (actualmente abrogată), potrivit căreia concesiunea este un contract prin care statul cesează (transmite) unui investitor (persoană fizică sau juridică, inclusiv străină), în schimbul unei redevențe, dreptul de a presta servicii publice, preluând gestiunea obiectului concesiunii, riscul prezumtiv și răspunderea patrimonială [3, art. 1, al. (1)].

În ceea ce privește similitudinile, ambele modalități de gestiune, atât concesiunea, cât și parteneriatul public-privat, dispun de legi organice specifice care le reglementează domeniul, unde sunt enunțate procedurile de atribuire și încheiere a contractelor respective, temeiurile juridice de încheiere a acestora, etc. Ambele sunt reglementate de principii în general înrudite (egalitate, nediscriminare, imparțialitate, transparență, etc.). În ambele acte normative de reglementare sunt indicate competențele specifice ale autorităților administrației publice centrale și locale în domeniul respectiv.

Mai mult decât atât, atât concesiunea cât și parteneriatul public-privat sunt realizate obligatoriu în bază de contract și implică atragerea unor subiecți din sectorul privat în prestarea de servicii publice, iar aceștia sunt selectați obligatoriu prin concurs reglementat detaliat în legea organică respectivă.

În ceea ce privește deosebirile dintre concesiune și parteneriat public-privat, acestea sunt destul de substanțiale și trebuie cunoscute de o autoritate a administrației publice centrale sau locale pentru a opta pentru o opțiune adecvată.

O primă deosebire ține de obiectul delegării de gestiune. Astfel, obiect al parteneriatului public-privat poate fi orice bun ori serviciu public, cu excepția celor interzise expres de lege (se au în vedere serviciile monopolizate de stat, de ex. cele prestate de Agenția Servicii Publice – nota autoarei). În schimb, obiect al concesiunii pot fi doar serviciile incluse în listele serviciilor propuse pentru concesiune de către autoritățile administrației publice (cu posibilitatea completării listelor la solicitare).

Pentru a fi bine fundamentată decizia de delegare a gestiunii serviciilor publice, este obligatorie efectuarea unor studii care să argumenteze necesitatea acesteia. Astfel, atât concesiunea cât și parteneriatul privat necesită efectuarea unor studii de fezabilitate, iar în cazul concesiunii este necesară și efectuarea unui studiu de oportunitate. Un studiu de fezabilitate trebuie să se axeze pe analiza elementelor de bază precum aspectele generale, economice, financiare și tehnice, aspectele de oportunitate, de mediu, sociale, instituționale [4, art. 13, al. 2].

Pentru contractele de concesiune a căror durată este mai mică de 5 ani și a căror valoare estimată, calculată fără TVA, este mai mică de 5 000 000 de lei, elaborarea studiului de fezabilitate nu este obligatorie, fiind suficient un studiu de oportunitate și caietul de sarcini. Studiul de oportunitate demonstrează necesitatea și raționalitatea realizării proiectului în modul respectiv [4, art. 15, al. (1)].

O altă deosebire ține de durata contractului. Astfel, concesiunea se face pe un termen maxim de 35 de ani, iar pentru parteneriatul public-privat este stabilită limita de cel mult 50 de ani.

O deosebire substanțială este și faptul că în cazul concesiunii operatorul privat plătește autorității publice o sumă de bani numită redevență, iar în cazul parteneriatului public-privat operatorul privat nu plătește nimic autorității publice. Astfel, în cazul concesiunii, redevența se stabilește fie în natură, fie în bani sau în ambele forme, cu modul de plată într-o singură tranșă sau în plăți periodice pe toată durata contractului de concesiune. Totodată, drept redevență poate fi considerată și valoarea investițiilor necesare pentru realizarea îmbunătățirilor ce urmează a fi aduse obiectului concesiunii [4, art. 7, al. (1)].

Dar, evident, principala deosebire între concesiune și parteneriat public-privat, din perspectiva autorităților publice, sunt riscurile la care acestea din urmă se expun în fiecare situație. În cazul parteneriatului public-privat, riscurile sunt mai mari decât în cazul concesiunii.

Astfel, dacă operatorul privat încalcă prevederile contractului de concesiune, acesta poate fi sancționat sub forma „rezoluțiunii ori rezilierii contractului de concesiune” [4, art. 23, al. (4)], în cazul parteneriatului public-privat, însă, responsabilitatea pentru încălcare îi revine exclusiv partenerului public, pentru partenerul privat nefiind în genere stipulate sancțiuni.

Astfel, potrivit art. 6 al. (2) al Legii 179/2009 privind parteneriatul public-privat, „În cazul încălcării unilaterale de către partenerul public a obligațiilor asumate în cadrul parteneriatului public-privat, partenerul privat este în drept să solicite reparația tuturor prejudiciilor cauzate, inclusiv recuperarea venitului ratat. Reparația prejudiciilor cauzate partenerului privat se efectuează de la bugetul partenerului public.”

Legea nu prevede însă ce întâmplă în cazul încălcării unilaterale de către partenerul privat a obligațiilor asumate în cadrul parteneriatului public-privat, ceea ce înseamnă că acesta nu poartă în genere nicio răspundere.

După cum vedem din cele de mai sus, există multe aspecte ce necesită clarificare. Din acest motiv și pentru a facilita înțelegerea principalelor similitudini și deosebiri între concesiune și parteneriat public-privat, am elaborat tabelul de mai jos.

Tabelul 1. Concesiunea și parteneriatul public-privat în gestiunea serviciilor publice: delimitări conceptuale.

CRITERIU DE DIFERENȚIERE	CONCESIUNE	PARTENERIAT PUBLIC-PRIVAT (PPP)
Temei juridic	Legea nr. 121/2018 cu privire la concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii Contractul de concesiune	Legea nr.179/2008 cu privire la parteneriatul public-privat Contractul de parteneriat public-privat
Denumirea autorității publice în raportul respectiv	Concedent, autoritate contractantă	Partener public
Denumirea operatorului privat în raportul juridic respectiv	Concesionar	Partener privat
Obiect al contractului	Doar servicii incluse în listele propuse pentru concesiune de către autoritățile administrației publice	Orice bun ori serviciu public, cu excepția celor interzise expres de lege
Fundamentarea deciziei de delegare a gestiunii	Studiu de fezabilitate (în unele cazuri – de oportunitate)	Studiu de fezabilitate
Selectarea operatorului privat	Concurs Dialog competitiv	Concurs
Nr. de ofertanți	Nu mai mic de 3	În număr suficient pentru „asigurarea unei concurențe reale”
Posibilitatea implicării firmelor străine în calitate de parte la contract	Este permisă	Nu se specifică expres dacă este permisă sau nu
Durata contractului	Maxim 35 ani	Cel mult 50 de ani
Plăți ale operatorului privat către autoritatea publică	Redevențe în sume fixe sau achitate periodic pe durata concesiunii	Nu se percepe
Rezilierea contractului la inițiativa unilaterală a autorității publice	Este posibilă	Nu este posibilă
Obligarea autorității publice la achitarea prejudiciilor suferite de operatorul privat	Nu este posibilă	Este posibilă, inclusiv compensarea venitului ratat

Înstrăinarea, gajarea obiectului contractului pe durata contractului	Nu este posibilă	Este posibilă, cu acordul autorității publice
--	------------------	---

Sursa: elaborat de autoare în baza [4] și [5].

Tabelul 1 demonstrează cu prisosință că riscurile pentru autoritățile publice în cazul concesiunii sunt indubitabil mai mici decât în cazul parteneriatului public-privat, motiv din care încurajăm autoritățile publice, în caz de vor decide totuși delegarea gestiunii serviciilor publice, să opteze pentru cea dintâi.

Totuși, există o problemă referitoare la concesiune care necesită clarificare. Art. 44 al. (4) al Legii 121/2018 cu privire la concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii prevede că această lege se aplică contractelor de concesiune încheiate după data intrării în vigoare a acesteia, iar încheierea și încetarea contractelor de concesiune încheiate înainte de data intrării în vigoare a respectivei legi sunt supuse dispozițiilor legii în vigoare la data la care acestea au fost încheiate, adică Legii Republicii Moldova cu privire la concesiuni nr. 534 din 13.07.1995. Acest lucru înseamnă că cele mai răsunătoare exemple de concesiune (evident, ne referim aici la Aeroport) sunt de fapt și vor fi în continuare reglementate după o lege actualmente abrogată, ceea ce va genera fără îndoială și mai multă confuzie în sistemul și așa destul de problematic a delegării gestiunii serviciilor publice.

În concluzie, concesiunea și parteneriatul public-privat au devenit în ultimul timp modalități relativ frecvente de gestionare a serviciilor publice în Republica Moldova, cunoscute în special datorită unor cazuri de rezonanță națională. Lipsește însă o înțelegere clară a acestor noțiuni, în special datorită informării în domeniul a majorității populației din mass-media sau social media, unde nu se cunosc evident toate subtilitățile administrativ-juridice. Din acest motiv, este necesară clarificarea unor delimitări conceptuale între aceste noțiuni. Astfel, deși ambele implică implicarea în bază de contract a unor operatori privați selectați prin concurs în gestionarea serviciilor publice, totuși riscurile și consecințele pentru autoritatea publică diferă substanțial în cazul concesiunii / a parteneriatului public-privat și trebuie în consecință cunoscute din timp înainte de a se lua o decizie.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru I. Matei L. Servicii publice. Abordare juridico-administrativă. Management. Marketing. București: Economica, 2000, 206 p.
2. Legea Republicii Moldova a serviciilor publice de gospodărie comunală, nr. 1402 din 24.10.2002. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 014 din 07.02.2003.
3. Legea Republicii Moldova cu privire la concesiuni nr. 534 din 13.07.1995. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 067 din 30.11.1995 (abrogată).
4. Legea Republicii Moldova cu privire la concesiunile de lucrări și concesiunile de servicii nr. 121 din 05.07.2018. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 309-320 din 17.07.2018.
5. Legea Republicii Moldova cu privire la parteneriatul public-privat, nr. 179 din 10.07.2008. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 165-166 din 02.09.2008.

REGIMUL DE INCOMPATIBILITĂȚI AL FUNȚIONARULUI PUBLIC ÎN REPUBLICA MOLDOVA: INCERTITUDINI ȘI TENDINȚE EUROPENE

THE INCOMPATIBILITIES REGIME OF CIVIL SERVANTS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA: UNCERTAINTIES AND EUROPEAN TRENDS

Sergiu TATAROV,
doctor în drept, Academia de Administrare Publică

Diana SCURTU,
masterandă, Academia de Administrare Publică
consultant principal al Direcției administrare corporativă,
metodologii și reglementări a Agenției Proprietății Publice

SUMMARY

The research strives to shed some light on some issues regarding the incompatibilities of civil servants, the problems encountered in the civil service, as well as other aspects to be clarified in order to provide the civil servant with a legal framework capable of promoting appropriate solutions to achieve a stable, professional public service, impartial, transparent and efficient in the interest of the society and the state of the Republic of Moldova.

Keywords: *incompatibility, civil servant, public service, public interest, part-time work*

Instituția incompatibilităților fiind o componentă esențială a statutului juridic al funcționarului public în cadrul administrației publice este o temă mereu actuală, inclusiv datorită tratării diferite atât în cadrul serviciului public cât și percepției neuniforme de către societatea civilă. Prezentul articol vine să ajute la clarificarea regimului juridic de incompatibilități percepută uneori ca o formă de adaptare la cultura organizațională nouă pentru a nu periclita integritatea instituțională.

Vom porni de la definiția de incompatibilitate care din latină se prefigurează ca fiind o interdicție sau limitare legală adresată anumitor subiecți din sectorul public de a ocupa simultan mai mult de o funcție publică posturi care, prin caracterul lor, pot da naștere unui conflict de interese sau într-un alt mod influența negativ executarea atribuțiilor de funcție. Subsecvent, exercitarea eficientă și dezinteresată a atribuțiilor funcției publice este incompatibilă cu deținerea altor funcții, calități sau activități, cu excepția celor stabilite de Constituție sau legile organice.

Articolul 3 din Legea nr. 133/2016 privind declararea averii și a intereselor personale prevede subiecții declarării averii și intereselor personale definind exhaustiv cercul de persoane pasibile raportării. Printre subiecți ai declarării averii și a intereselor personale se numără mai multe categorii de personal din sectorul public, reprezentând toate trei ramuri ale puterii de stat: legislativă, executivă și judecătorească (art.3, alin. (1) din Legea nr. 133/2016) [1].

Totuși, obiectul al prezentului demers, ținând cont de multiplele categorii care cad sub incidența Legii 133/2016, se circumscrie doar funcționarilor publici care potrivit actelor normative sunt supuse regimului distinct de incompatibilități și restricții, deoarece anumite dispoziții legale trezesc ambiguitate în aplicare, iar ca rezultat autoritatea investită cu astfel de atribuții constată și sancționează încălcările a regimului de incompatibilitate. Spre exemplu, potrivit Raportului de activitate al Autorității Naționale de Integritate pentru anul 2021 interdicțiile stabilite de lege a fost neglijate de mai multe categorii de subiecți publici. Astfel, din 404 de procese-verbale ale Autoritatea Națională de Integritate de inițiere a controlului pe diferite regimuri juridice, 93 procese-verbale se referă la încălcarea prevederilor legale de subiecții a regimului juridic de incompatibilitate [2].

Totodată, reieșind din faptul că autoritățile administrației publice joacă un rol important în gestionarea democratică a treburilor publice este imperios ca funcționarii publici, reprezentând resursa cheie a oricărei administrații publice care activează în regim de putere publică, să fie înzestrați cu un cadru juridic și material explicit și predictibil pentru a-și putea realiza sarcinile într-un mod adecvat și fără pericolul de a se alege cu o sancțiune din partea autorităților competente sau a primi un vot de blam din partea reprezentanților societății civile pentru practicarea unor activități remunerate în afara funcției publice deținute.

În acest scop legiuitorul moldovean este ținut, în viziunea noastră, să vină cu anumite ajustări la cadrul normativ clarificând aspecte ce țin de incompatibilități și restricții impuse funcționarului public. Deși practicile și legislația privind restricțiile de exercitare a altor activități remunerate pentru funcționarii publici variază de la stat la stat, totuși în calitate de far pentru statele membre ale Consiliului Europei, inclusiv Republica Moldova, invocăm Recomandarea nr. R(2000)10 a Comitetului de Miniștri ai Statelor Membre privind codurile de conduită a oficialilor publici. Scopul acestui document este statuarea standardelor de integritate și de comportament pentru oficialii publici, ajutându-i să le îmbrățișeze și informând publicul referitor la comportamentul la care acesta este în drept să-l aștepte de la oficiali. Potrivit art.15 din Recomandarea R(2000)10 oficialul public nu are dreptul să se angajeze în nici o activitate sau acțiune și nici să ocupe vreun post sau funcție, remunerată sau nu, incompatibilă cu buna exercitare a funcției sale publice sau care aduce prejudiciu acestora mai mult, atunci când nu-i este clar dacă o activitate este compatibilă, el sau ea trebuie să ceară părerea superiorului. Dacă legislația prevede funcționarul public este obligat să informeze și să obțină aprobarea angajatorului său în funcția publică înainte de a exercita anumite activități, remunerate sau nu, sau de a accepta anumite posturi sau funcții, oricare ar fi ele, exterioare postului său în cadrul funcției publice [3].

Putem constata că documentul Consiliului Europei citat supra vine să protejeze integritatea funcționarului public prin prevenirea posibilelor influențe asupra exercitării echidistante și profesionale a atribuțiilor funcției publice ocupate și prin restricționarea practicării altor activități de către funcționar public.

Ținem că menționăm că analiza cadrului juridic al Republicii Moldova, care instituie anumite limitări pentru funcționarul public să desfășoare alte activități remunerate este mai degrabă unul permisiv decât restrictiv. Și, atunci când ne referim la dreptul funcționarului public de a practica alte activități remunerate conturăm două aspecte, unul ce ține de respectarea regimului juridic al incompatibilităților care potrivit art. 12 din Legea integrității nr. 82/2017 stabilește că activitatea profesională a agentului public (în cazul nostru - funcționarul public) este incompatibilă cu alte funcții, calități sau activități, [4] iar altul este legat de remunerarea acestor activități „secundare”. Astfel, se poate crea impresia că în cazul în care activitățile prevăzute la art. 25 „Incompatibilități generale pentru funcția publică” din Legea 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, ar fi neremunerate, obiectul incompatibilității ar fi înlăturat [5].

Totuși, analiza mai detaliată a cadrului normativ al Republicii Moldova relevă că funcționarului public, inclusiv celui cu statut special, i se permite practicarea oricărei alte activități care nu generează un potențial conflict de interese cu funcția pe care acesta o deține. Astfel, lit.c) alin.(2) art.25 din Legea 158/2008 prevede că: „Funcționarul public nu este în drept să desfășoare alte activități remunerate prin contract individual de muncă sau prin alt contract cu caracter civil, în cadrul societăților comerciale, al cooperativelor, al întreprinderilor de stat sau municipale, precum și al organizațiilor necomerciale, din sectorul public sau privat, a căror activitate este controlată, subordonată sau în anumite privințe este de competența autorității în care acesta este angajat, cu excepția activităților științifice, didactice, de creație, de participare în proiecte de dezvoltare în domeniul de competență în cadrul autorității în care este angajat, de reprezentare a statului în societățile economice și de reprezentare în calitate de membru care nu activează permanent în cadrul organelor colegiale ale autorităților publice autonome. Modul de cumulare a acestor activități cu funcția publică se stabilește de către Guvern”. [5] O normă practic identică o găsim și în lit.c) alin.(1) al art.53 din Legea 288/2016 cu privire la statutul funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne, cu excepția pasajului „de reprezentare în calitate de membru care nu activează permanent în cadrul organelor colegiale ale autorităților publice autonome” [6].

Lecturarea atentă a acestei norme denotă cu claritate că cadrul normativ permite funcționarului public, în paralel cu deținerea funcției publice, să practice următoarele activități remunerate: științifice, didactice, de creație, de participare în proiecte de dezvoltare în domeniul de competență în cadrul autorității în care este angajat, de reprezentare a statului în societățile economice și de reprezentare în calitate de membru

care nu activează permanent în cadrul organelor colegiale ale autorităților publice autonome. Însă în ceea ce privește dreptul de a desfășura alte activități remunerate prin contract individual de muncă sau prin alt contract cu caracter civil, în cadrul societăților comerciale, al cooperativelor, al întreprinderilor de stat sau municipale, precum și al organizațiilor necomerciale, din sectorul public sau privat nu este la fel de clar stabilit cum în cazul activităților științifice, didactice, de creație și altele prevăzute la finele normei citate.

În acest context reiterăm caracterul permisiv al normei din art. 25 din Legea 158/2008 și art. 53 din Legea 288/2016 în ceea ce privește dreptul funcționarului public, inclusiv a celui cu statut special, de a desfășura alte activități remunerate cu o singură condiție, și anume, de a evita situația când în virtutea funcției publice deținute această activitate „secundară” este controlată, subordonată sau în anumite privințe este de competența autorității în care funcționarul public, inclusiv cu statut special, este angajat. Această accepțiune o putem confirma și prin redacția pct.4 din Regulile de desfășurare a muncii prin cumul a funcționarului public, Anexa nr.4 la Hotărârea Guvernului nr.201 din 11 martie 2009. Astfel, pct. 4 stipulează că „munca prin cumul poate fi desfășurată de funcționarul public în cadrul societăților comerciale, cooperativelor, întreprinderilor de stat sau municipale, precum și al organizațiilor necomerciale, din sectorul public sau privat, a căror activitate nu este controlată, subordonată sau nu ține, în anumite privințe, de competența autorității publice în care este angajat” [7].

Fiind explicată această accepțiune clar și fără echivocuri, dorim să revenim și la a doua ambiguitate menționată mai sus, și anume desfășurarea activităților „secundare” neremunerate pentru a înlătura obiectul de incompatibilitate. Într-adevăr lectura normelor articolelor art.25 din Legea 158/2008 și art.53 din Legea 288/2016 putem deduce ideea că funcționarul public, inclusiv cel cu statut special, poate desfășura orice activitate nestingherit dacă acesta este neoneruoasă, adică fără a primi recompense financiare sau materiale în schimbul muncii sau serviciilor prestate. Finalitatea acestei ipoteze ar fi că funcționarului public i se permite să desfășoare chiar și activități care sunt controlate, subordonate sau în anumite privințe sunt de competența autorității în care funcționarul public este angajat.

Interpretarea corectă a acestei situații juridice posibile este importantă atât pentru funcționarul public și conducătorul autorității publice cât și pentru Autoritatea Națională de Integritate. Iar răspunsul îl putem deduce din analiza sistemică a normelor menționate supra pliate la prevederile Legii integrității 82/2017. Astfel, conform art. 1 din Legea 82/2017 „integritatea profesională reprezintă capacitatea agentului public de a-și desfășura activitatea profesională în mod etic, liber de influență necorespunzătoare și manifestări de corupție, cu respectarea interesului public, a supremației Constituției Republicii Moldova și a legii.” Deci, reținem elementele importante de asigurare a integrității profesionale - deontologia și lipsa oricăror influență necorespunzătoare în exercitarea atribuțiilor funcției publice.

Acum să ne imaginăm situația în care funcționarul deține o funcție publică într-o autoritate administrației publice centrale, iar în afara programului de lucru practică activitatea „neremunerată” într-o entitate (întreprindere, instituție sau societate) din sfera de competență a autorității în care este angajat. În primul rând, încadrarea în câmpul muncii sau prestarea serviciilor cu caracter civil pentru această entitate urmează să corespundă legislației muncii sau legislației civile ale Republicii Moldova - remunerarea muncii sau acordarea contravalorii serviciului prestat. În acest context sunt relevante următoarele norme: „clauzele din contractele individuale de muncă sau din actele juridice emise de autoritățile administrației publice, care înrăutățesc situația salariaților în comparație cu legislația muncii sunt nule și nu produc efecte juridice (art. 12 Codul Muncii), „contractul individual de muncă este înțelegerea dintre salariat și angajator, prin care salariatul se obligă să presteze o muncă, iar angajatorul se obligă să achite la timp și integral salariul” (art. 45 Codul Muncii), „salariul este confidențial și garantat” (alin.(3) art. 128 Codul Muncii), [10] „Retribuția se consideră convenită în mod tacit dacă, în raport cu împrejurările, asemenea lucrări sau servicii se fac numai în schimbul unor retribuții. Dacă nu este stabilit cuantumul retribuției, se consideră că s-a convenit, în cazul existenței unor tarife, asupra retribuției tarifare, iar în cazul inexistenței unor tarife, asupra retribuției obișnuite” (Capitolul XI Antrepriza și Prestările de Servicii, art. 1330 Codul Civil) [9].

Prin urmare, fără a mai invoca și alte prevederi ale legislației în vigoare ajungem la proba că natura raporturilor juridice fie de muncă fie de prestări de servicii conform legislației sunt oneroase și presupun plata retribuției în favoarea angajatului sau prestatorului. În această ordine de idei, angajatul nu poate renunța la retribuția garantată prin legislația în vigoare a Republicii Moldova, iar angajatorul nu este în drept să nu o

acorde. În cazul în care părțile renunță la caracterul oneros al raportului juridic, acesta este lovit de nulitate.

În al doilea rând, faptul că funcționarul public ar fi desfășura o activitate „neremunerată” într-o entitate din sfera de competență a autorității publice în care este angajat, din start ar crea premiză pentru a influența capacitatea funcționarului public de a-și desfășura activitatea profesională în mod etic și liber de influență necorespunzătoare, deoarece ar fi în prezenta potențialului conflict de interes între interesul public urmărit în cadrul exercitării prerogativelor de putere publică în cadrul autorității publice și interesul său privat ca fiind angajat sau prestând servicii în cadrul entității respective.

Pentru o mai bună percepere, vom simula o situație ipotetică dar probabilă, când un producător agricol, având un angajat – funcționar public din cadrul ministerului responsabil de politicile în domeniul agriculturii, apelează la o entitate publică din sfera de competență a ministerului pentru a obține niște subvenții conform legislației în vigoare. Este o mare probabilitate, că în astfel de situație, funcționarul public vizat poate fi solicitat de producătorul agricol să contribuie la examinarea și satisfacerea cererii deoarece sectorul agricol ține într-o anumită privință de competența ministerului în care este angajat. Chiar și în cazul în care angajatul - funcționarul public nu va fi solicitat și/sau se va obține de la orice acțiuni care ar putea contribui la decizia pozitivă, este o mare probabilitate că factorii de decizie din cadrul entității publice din sfera de competență a ministerului vor fi marcați de prezența sine qua non a „superiorului” în structura solicitantului. Pe de altă parte, competitorii solicitantului și societatea civilă, la fel, pot invoca favoritismul în raport solicitant – entitatea publică. În rezultat, reputația funcționarului public vizat poate fi văzută ca fiind viciată, iar reputația funcționarului public – compromisă.

În această ordine de idei, în opinia noastră, legislatorul a creat o colizie în criteriile de determinare a incompatibilității prin completarea articolului 25 din Legea 158/2008 cu alineatul (22) care prevede că „Nu se află în situație de incompatibilitate, în sensul prevederilor alin.(2), funcționarul public care activează în alte domenii de activitate din sectorul privat, care nu sunt în legătură directă sau indirectă cu atribuțiile exercitate ca funcționar public, potrivit fișei postului, în afara orelor de program”. Colizia o vedem cu norma lit.c) alin.(2) al aceluiași articol care operează cu noțiunea de competența autorității în care funcționarul public este angajat, or competența autorității publice este mult peste atribuțiile exercitate de funcționarul public potrivit fișei postului. Interpretarea sistemică și contextuală ne permite să presupunem voința legiuitorului că îngusteze restricția pentru funcționarul să desfășoare alte activități în afara funcției deținute prin referirea la fișa lui de post. Însă, această interpretare permisivă, este de natură să dea naștere unui conflict de interese și, respectiv, posibilelor incidente de integritate, deoarece funcționarul public are posibilități să-și influențeze colegul său de serviciu care conform fișei postului se va preocupa de examinarea solicitării producătorului agricol (a se vedea exemplul de mai sus).

Detalierea normelor legale privind munca prin cumul le putem găsi în Regulile de desfășurare a muncii prin cumul a funcționarului public, Anexa nr.4 la Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009.[7] Astfel, Hotărârea menționată indică asupra specificului muncii prin cumul și de prestări de servicii pentru funcționarii publici și prevede că activitatea didactică poate fi desfășurată de funcționarul public și în orele de program, în limitele a 6 ore săptămânal cu păstrarea salariului la locul de muncă de bază, însă pentru această muncă se cere acordul conducătorului autorității publice în care funcționarul public este angajat.

Însă legiuitorul nu oferă soluții privind mecanismul de cumulare a acestor funcții dat fiind faptul că cadrul normativ în acest sens lipsește. Astfel, putem conchide că o regulă clară de care s-ar putea conduce fie funcționarul public fie Autoritatea Națională de Integritate lipsește la acest capitol, și respectiv activitatea îmbracă o haină pur formală, dat fiind faptul obiectul declarării fiind în cea mai mare măsură veniturile funcționarului public.

Pornind de la cele menționate supra venim cu următoarele concluzii și recomandări:

1. Regimul juridic de incompatibilități al statutului funcționarului public impune unele limitări și restricții în desfășurarea activităților „secundare” pentru a asigura integritatea profesională a funcționarului public, ceea ce de altfel este o practică des întâlnită în țările europene.

2. Funcționarului public, inclusiv cu statut special, i se permite desfășurarea altor activități remunerate, cu respectarea condiției că această activitate „secundară” se efectuează în afara programului de ore al autorității publice în care este angajat și nu este controlată, subordonată sau într-o altă privință ține de activitatea acestei autorității publice. Unele permisi de a lucra prin cumul chiar în orele de program al autorității publice sunt stabilite pentru activitățile didactice.

3. Caracterul incompatibil al activităților menționate în pct.2 precedent nu poate fi înlăturat, chiar și în cazul în care funcționarul public va desfășura munca prin cumul sau presta servicii în mod neoneros, adică refuzând la retribuirea cuvenită.

4. Recomandăm modificarea cadrului legal al Republicii Moldova, în special articolul 25 din Legea 158/2008, în ceea ce ține de:

i) înlăturarea coliziei privind condiția desfășurării de către funcționar public a altor munci sau prestări de servicii condiționată de lipsa interferenței cu competența autorității publice în care activează sau de lipsa interferenței cu atribuțiile fișei postului;

ii) stipularea clară că caracterul neoneros (fără retribuire) al acestor activități „secundare” nu înlătură caracterul incompatibil al activităților.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 133 din 17.06.2016 privind declararea averii și a intereselor personale. Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 30.07.2016, art. 245-246, art.513.

2. Raport de activitate pentru anul 2021 elaborat de către Autoritatea Națională de Integritate, aprobat prin Hotărârea Consiliului de Integritate nr. 2 din 24 martie 2022, 72 p. (accesat la 5 mai 2022, https://ani.md/sites/default/files/Aprobat_CI_RaportulDeActivitate_2021.pdf).

3. Recomandarea Nr. R(2000)10 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei către Statelor Membre privind codurile de conduită pentru oficialii publici, adoptată de la 11 mai 2000 la a 106-a sesiune a Comitetului de Miniștri. (accesat la 14 aprilie 2022, https://www.cna.md/public/files/legislatie/rec_2000_10_cod_conduita_funct_public.pdf).

4. Legea integrității nr. 82 din 25.05.2017. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 229-243, art. 360.

5. Legea 158 din 04.07.2008 cu privire la funcționarul public și statutul funcționarului public. Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 23.12.2008, nr. 23-232, art. 840.

6. Legea nr.288 din 16.12.2016 cu privire la statutul funcționarului public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne. Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 10.02.2017, nr. 40-49, art. 85.

7. Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 17.03.2009, nr. 55-56, art. 249.

8. Codul Muncii al Republicii Moldova nr.154 din 29.07.2003. Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 29.07.2003, nr. 159-162 art. 648.

9. Codul Civil al Republicii Moldova nr. 1107 din 06.06.2002. Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 22.06.2002, nr. 82-86, art. 661.

10. Legea nr. 132 din 17.06.2016 cu privire la Autoritatea Națională de Integritate. Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 30.07.2016, nr. 245-246, art. 511.

11. Legea nr. 25 din 22.02.2008 privind Codul de conduită a funcționarului public. Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 11.04.2008, art. 74-75, art. 243.

12. Ghid privind incompatibilitățile și conflictele de interese. România. Ediția 2019, 38 p. (accesat la 28 martie 2022, https://www.mae.ro/sites/default/files/file/anul_2019/2019_pdf/ghid_incompatibilitati_si_conflicte_ianuarie_2019.pdf).

TUTELA ADMINISTRATIVĂ ÎN SPAȚIUL EUROPEAN: MODELE DE FUNCȚIONARE

ADMINISTRATIVE GUARDIANSHIP IN THE EUROPEAN AREA: OPERATING MODELS

*Mihaela-Otilia AROȘOAIE,
doctorandă, Instituția Prefectului Județul Botoșani, Secretar General*

SUMMARY

The administrative guardianship exercised by the prefect is a public law institution regulated in most European states, fulfilling not only the right but also the obligation of the state to ensure the legality of local administration through the representative of the central executive in the territory known in Europe under various names but with the same role. decisive in achieving the rule of law.

Keywords: *prefect, territorial office chief, county councilor, voivode, regional governor, administrative guardianship, administrative control.*

În statele democratice europene, rolul de a veghea permanent și autentic asupra aplicării corecte a legii de către autoritățile administrației publice locale revine reprezentantului executivului central în teritoriu, constituindu-se astfel o autoritate de supraveghere a legalității mai apropiată de cetățean, la nivel administrativ intermediar între central și local.

Se cuvine a începe analiza noastră cu referințe exprese din Carta Europeană a Autonomiei Locale, mai exact art. 8 intitulat „Controlul administrativ al activității autorităților administrației publice locale”, conform căruia reprezentantul guvernului trebuie să aibă în vedere limitele exercitării tutelei administrative după cum urmează:

„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.

- 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”.

În mod selectiv, analiza instituției verificării de legalitate a reprezentantului executivului în teritoriu va viza statele unde aceasta cunoaște o diversitate în exercitare și o anumită expresivitate în denumire.

Astfel, în Franța controlul administrativ al prefectului cunoaște două perioade importante în evoluție, separate de reforma administrativă franceză din anul 1982, anterioară și posterioară anului de referință. Până la reformă, prefectul era atât reprezentant al Guvernului cât și autoritate executivă a sistemului departamental iar controlul administrativ avea un caracter extins, realizându-se un control a priori cu privire la oportunitatea adoptării actelor administrative locale precum și un control a posteriori cu privire la legalitatea actelor locale. În anul 1982, Franța instituie la nivel legislativ tutela jurisdicțională asupra actelor, înlocuind doar denumirea de tutelă administrativă, instituția în sine menținându-se în gândirea inițială a legiuitorului francez. Ulterior reformei, prefectul francez exercită doar verificarea legalității a posteriori a actelor locale, renunțându-se la verificarea de oportunitate. Există însă state europene precum Anglia care mențin atât controlul de oportunitate cât și controlul de legalitate asupra actelor administrative locale.

Ca regulă, natura controlului de legalitate exercitat de reprezentantul guvernului în teritoriu, în majoritatea sistemele de drept european, este un control a posteriori, ulterior emiterii sau adoptării actelor administrative locale, controlul a priori constituind astfel excepția.

Revenind la sistemul francez, în prezent, prefectul de departament, veghează la aplicarea normelor de drept, reglementărilor și garantarea libertăților publice. Asigură organizarea alegerilor europene, naționale și locale, precum și a referendumurilor... se ocupă de controlul legalității și de controlul bugetar al actelor [1, pag.3].

Constituția actuală a republicii franceze prevede în art.13 că prefecții sunt numiți în cadrul Consiliului de miniștri pentru ca mai apoi, în art. 72 alin.6 să enumere sarcinile reprezentantului statului și anume interesele naționale, controlul administrativ și respectarea legilor în cadrul colectivităților teritoriale ale Republicii [2, pag.28]. Termenul folosit în prezent pentru exercitarea controlului de legalitate al prefectului este generic intitulat control administrativ renunțându-se la denumirea de tutelă administrativă de la revizuirea Constituției franceze din 1946 cu mult timp înaintea elaborării proiectului propus de Conferința permanentă a autorităților locale și regionale din Europa la data de 15 octombrie 1985 a Cărții Europene a Autonomiei Locale motiv pentru care putem aprecia pionieratul sistemului administrativ francez în calificarea și utilizarea expresiei de control administrativ al prefectului.

În sistemul piramidal normativ, dând eficiență principiului supremației Constituției s-a adoptat în Franța Decretului nr. 64-250 din 14 martie 1964 privind atribuțiile prefecților, organizarea serviciilor de stat în departamente și descentralizarea administrativă în care se prevedea că în condițiile stabilite de legi și reglementări prefectul exercită supravegherea și controlul administrativ al comunităților locale, precum și al unităților și organizațiilor publice a căror acțiune nu depășește cadrul departamentului [3, pag. 13], realizându-se astfel corelarea dispozițiilor decretului cu dispozițiile constituționale revizuite.

Trebuie menționată și împărțirea administrativ teritorială a Franței în unități teritoriale cu rang diferit (regiuni, departamente, comune, teritorii de peste mări) prezentând importanță în analiza noastră regiunile care la rândul lor se divid în departamente astfel încât prefectul de regiune este superior ierarhic prefectului de departament.

În România împărțirea în unități administrativ teritoriale comportă o distribuție egală în numirea prefecților la nivel de județ cu o singură excepție și anume, prefectul municipiului București, neexistând subordonare față de un prefect regional motivat și de lipsa unei structuri distincte în regiune, deși factorul politic în România a dorit inițierea unei modificări administrativ teritoriale însă fără rezultat. Prin urmare, modul de divizare administrativ-teritorială a unui stat impune o regândire a funcțiilor teritoriale ale executivului central pentru satisfacerea nevoii de apropiere față de cetățean care, în România, a eșuat.

Continuând analiza în același context al împărțirii administrativ teritoriale, Germania fiind un stat federal, împărțit în landuri (țări ale federației) autonomia locală din punct de vedere legal este extinsă la acest nivel teritorial conform art. 28 din Legea Fundamentală a Republicii Federale Germania [4, pag. 7] motiv pentru care se supun controlului de legalitate exercitat de Guvernul central federal. Controlul federal se extinde și asupra oportunității executării legilor de către landuri. De menționat și aspectul potrivit căruia fiecare land își are propria Constituție, în plus față de Constituția Germaniei[5, pag.3]. Reprezentantul federației care exercită funcția de tutelă administrativă la nivelul landului poartă denumirea de consilier de land [6, pag. 543]. La nivel de regiune a landului, Guvernul landului are câte un reprezentant cu competențe în exercitarea activității administrative.

Cu caracter special față de tiparul european al divizării administrativ teritoriale a unui stat este modelul polonez al cărui teritoriu este împărțit în voievodate, districte și comune încă din anul 1999. Această împărțire teritorială a determinat și denumirea reprezentantului guvernului în teritoriu și anume voievodul care este numit de primul ministru la propunerea ministrului afacerilor interne și care exercită controlul de legalitate al actelor autorităților administrativ teritoriale locale.

Acest tip de control urmărește ca actele administrative să fie emise cu respectarea competenței materiale și a competenței teritoriale, în condițiile și la termenele expres prevăzute de actele normative care reglementează domeniul de activitate ce face obiectul măsurii adoptate de autoritatea administrației publice locale. Dacă voievodul consideră că actele emise sau adoptate de autoritățile locale încalcă prevederile legii, poate cere, în instanță, anularea acestor acte [8, pag. 17].

În Italia, figura prefectului a fost introdusă ca un sistem piramidal-ierarhic de organizare a puterilor locale, care îl reflectă pe cel francez [7, pag. 1]. Astfel, prefectul capitalei regionale conduce biroul

teritorial guvernamental și coordonează prefectii provinciilor fără a exista un raport de subordonare ierarhică între prefectul regional și prefectul provinciei. Decretul legislativ nr. 139 din 19 mai 2000 reglementează activitatea prefectului cu rol în armonizare socială, ordine și siguranță publică, gestionarea situațiilor de urgență precum și liant între administrația centrală și comunitățile locale.

În Bulgaria, reprezentantul guvernului în teritoriu este guvernatorul regional numit de Consiliul de Miniștri conform Constituției Bulgariei din 1991. Guvernatorul regional are puterea de a revoca direct actele ilegale ale primarilor de municipii.

În Republica Moldova, controlul de legalitate al reprezentantului guvernului în teritoriu a cunoscut modificări atât asupra denumirii în sine a instituției controlului cât și asupra titularului acesteia în sensul că, inițial prin Legea nr. 186-XV din 06.11.1998 privind administrația public locală se prevedea că prefectul veghează la respectarea legislației de către autoritățile administrației publice locale exercitând tutela administrativă asupra actelor administrative locale. Ulterior legislativul din Moldova a renunțat la denumirea de prefect, în prezent tutela fiind exercitată de către șeful Oficiului teritorial al Cămarilor de Stat, conform legislației [9, pag. 11] iar atribuțiile principale pentru oficiile teritoriale ale Cămarilor de Stat sunt atât organizarea controlului asupra legalității actelor adoptate sau emise de autoritățile administrației publice locale de nivelul I și II cât și acordarea suportului metodologic și consultativ juridic autorităților administrației publice locale de ambele niveluri.

În Constituția României, republicată [10, pag. 11] se prevede în art.123 alin.1 și alin.2 că: „Guvernul numește un prefect în fiecare județ și în municipiul București. Prefectul este reprezentantul Guvernului pe plan local și conduce serviciile publice deconcentrate ale ministerelor și ale celorlalte organe ale administrației publice centrale din unitățile administrativ-teritoriale.” Legea specială [11, pag. 6] prevede expres instituția tutelei administrative exercitate de prefect în sensul atacării directe în fața instanței de contencios administrativ a actelor emise de autoritățile administrației publice locale dacă le consideră nelegale.

Tutela administrativă apare astfel ca o instituție de sine stătătoare a dreptului public în majoritatea statelor europene, cu unele excepții cum ar fi Letonia, prin care autoritatea executivă centrală și reprezentanții teritoriali ai acesteia exercită verificarea legalității actelor administrative ale autorităților publice locale, limitând astfel o autonomie necontrolată în privința reglementărilor locale prin acte administrative precum și o deviere de la politica de stat a autorităților centrale.

BIBLIOGRAFIE

1. <https://www.prefectures-regions.gouv.fr/ile-de-france/Region-et-institutions/La-prefecture-de-Paris-et-d-Ile-de-France/Le-role-du-prefet/Le-role-du-prefet>
2. Constituția Republicii Franceze, https://www.conseilconstitutionnel.fr/sites/default/files/as/root/bank_mm/constitution/constitution_roumain.pdf;
3. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006061195/>
4. <https://constitutii.files.wordpress.com/2013/02/germania.pdf>
5. https://ro.wikipedia.org/wiki/Landurile_Germaniei
6. Iorgovan, Antonie, vol.2
7. [https://koaha.org/wiki/Prefetto_\(ordinamento_italiano\)](https://koaha.org/wiki/Prefetto_(ordinamento_italiano))
8. http://ina.gov.ro/wp-content/uploads/2018/09/Modul-2_Asigurarea-legalitatii.pdf
9. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 845 din 18 decembrie 2009 privind aprobarea Regulamentului cu privire la organizarea și funcționarea oficiilor teritoriale ale Cămarilor de Stat. Monitorul Oficial Nr. 189-190 art. 923.
10. Constituția României din 1991 publicată în Monitorul Oficial nr. 233 din 21 noiembrie 1991.
11. Legea nr.554/2004 privind contenciosul administrativ publicată în Monitorul Oficial nr. 1154 din 7 decembrie 2004.

ROLUL SOCIETĂȚII CIVILE ÎN DEZVOLTAREA COMUNITĂȚILOR LOCALE DIN REPUBLICA MOLDOVA

THE ROLE OF CIVIL SOCIETY IN DEVELOPMENT LOCAL COMMUNITIES IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Silvia MUNTEAN,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Building a high-performing local government system represents the fundamental dimension of the legitimacy of the existence of the Republic of Moldova, vital steps have been taken towards the establishment and implementation of important reforms of democratization, including by assuming the commitment to reform the public administration and create autonomous local public authorities to address the needs of citizens through democratic and collaborative methods. Concrete action on behalf of the central, local public administration and citizens to strengthen the capacity of local public authorities requires territorial-administrative recalibration of territorial-administrative policies and sustainable reforms involving all stakeholders. Although the main legal and institutional framework has been created to achieve this strategic objective, however, there is a significant discrepancy between the conceptualization and perception in relation to local public authorities as formal authorities incapable of ensuring entirely the ownership at local level of the implementation of legal solutions adopted at central level. On the other hand, the exercise of public responsibilities must lie with those authorities that are closest to the citizens, to this extent the local public authorities having a decisive role in the socio-economic life of the local communities they represent. This is manifested in practice by important competencies in the task of the local public authorities, by ensuring an adequate administrative and financial capacity for carrying out multiple activities and public services, as well as by the freedom to adapt its organizational and functional structures according to the needs and realities of the respective local communities.

Keywords: civil society, local community, local autonomy, decentralization, public services.

În expunerea de motive a Decretului din 25 martie 1852 asupra descentralizării administrative în Franța se afirma cu certitudine că „se poate guverna de departe, dar se poate administra numai de aproape” [3].

Modernizarea sistemului administrativ a determinat diminuarea ponderii puterii centrale în favoarea puterii locale. Societatea actuală, caracterizată de multiple contradicții și o amplă diversitate de abordări a determinat transferul procesului decizional de la nivel central către nivel local în vederea adaptării acestui proces la specificul regional.

O administrație publică eficientă este orientată spre satisfacerea deplină a necesităților cetățenilor, asigură o informare cuprinzătoare a acestora asupra problemelor care privesc întreaga colectivitate locală, cooperează cu cetățenii și exercită un control public atent și imparțial asupra realizării serviciilor publice. Administrația publică performantă urmărește să determine o participare cât mai mare a societății civile la procesul decizional în colectivitatea locală respectivă și, totodată, asigură transparența actelor administrative și comunicarea cât mai directă cu cetățenii.

Cercetarea instituției administrației publice locale în raport cu societatea civilă relevă modul de organizare și dezvoltare a comunităților locale. De regulă, societatea civilă este elementul de impulsionare și dinamism al autorităților publice locale, văzute atât ca actori în exercițiul transpunerii politicii naționale la nivel regional, cât și ca decidente în a-și asuma responsabilități în vederea realizării reformelor în toate domeniile ale căror beneficiari sunt cetățenii și localitățile.

Autonomia locală este asigurată de către cetățeni prin participarea lor în rezolvarea problemelor de interes local, prin alegerea reprezentanților în autoritățile publice locale, populației locale menținându-i-se dreptul de a interveni nemijlocit în unele cazuri conexe procesului de administrare, prin referendum sau alte forme legale, ceea ce fundamentează rolul crucial al autonomiei locale în autenticitatea democrației aplicată la nivel local.

În mod evident, democrația locală nu se limitează doar la exprimarea votului în ziua alegerilor și la consultarea cetățenilor în cadrul referendumurilor locale, aceasta înglobând o paletă largă de măsuri de interacțiune între cetățeni și autoritățile publice locale, menite să asigure posibilitatea acestora de a influența deciziile la nivel local și de a responsabiliza aleșii locali și prin alte măsuri de transparență și participare în procesul decizional, în cazul activității organizațiilor societății civile la nivel local și de parteneriat al acestora cu autoritățile publice locale, forumuri, reuniuni și adunări publice, audieri și debateri publice, etc.

Astfel, gradul de răspundere a autorităților locale față de cetățeni, precum și posibilitățile pe care le au la dispoziție cetățenii pentru a responsabiliza politicienii locali și activitatea administrației publice locale este elementul cheie al autoadministrării locale și unul din mecanismele capabile să asigure faptul că autoritățile publice locale sunt de fapt orientate către cetățeni și necesitățile acestora.

Prin urmare, consolidarea autonomiei locale ar trebui să fie principala prioritate politică a procesului de reformare, deoarece consolidarea autonomiei locale denotă consolidarea valorilor democratice, acestea din urmă fiind interdependente, iar importanței autoadministrării locale în promovarea democrației și la îmbunătățirea furnizării serviciilor de utilitate publică urmează să-i fie dedicată prioritate în abordările strategice și holistice de reformare a statului luând în considerare calitatea actului de autoadministrare locală și a serviciilor publice furnizate de autoritățile publice locale, accesul egal și echitabil al tuturor cetățenilor la aceste servicii și predictibilitatea interconectării autorităților locale cu cetățenii.

Dezvoltarea unei colectivități locale durabile presupune existența obligatorie a unei viziuni strategice generale încadrată într-un plan de dezvoltare a localității, exercițiu care implică capacitatea autorităților publice locale de a elabora și implementa strategii adecvate de dezvoltare locală, spiritul antreprenorial și disponibilitatea membrilor comunității locale de a iniția și desfășura activități economice, de a se asocia și coopera pentru avansarea scopurilor comunitare comune, etc.

Sub aspect legal, atât prevederile art. 109 din Constituția Republicii Moldova [2], cât și ale art.3 al Legii nr.436/2006 privind administrația publică locală [6] stabilesc că administrarea publică în unitățile administrativ-teritoriale se întemeiază pe următoarele principii:

- autonomia locală;
- descentralizarea serviciilor publice;
- eligibilitatea autorităților publice locale;
- consultarea cetățenilor în probleme locale de interes deosebit, limitele funcționării autorităților administrației publice locale constând în intangibilitatea caracterului unitar al statului.

Dreptul și capacitatea efectivă a autorităților administrației publice locale de a reglementa și gestiona, în condițiile legii, sub propria lor responsabilitate și în interesul populației locale, o parte importantă din treburile publice [7], definește noțiunea de autonomie locală. Cu același sens, autonomia locală a fost redată în Carta Europeană pentru Autoadministrarea Locală, adoptată la Strasbourg pe 15 octombrie 1985 și ratificată prin Hotărârea Parlamentului nr. 1253/1997 [4], document politico-juridic asumat ce oferă premisele garantării drepturilor comunităților locale și autorităților lor alese, precum și dezvoltării democrației la nivel local în vederea aprofundării cooperării interregionale și transfrontaliere.

Cercetarea conceptului de autonomie locală oferă o perspectivă mai amplă asupra sa în accepțiunea legiuitorului din Republica Moldova, exprimată prin Legea nr.436/2006 privind administrația publică locală și Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă, de a conferi autorităților administrației publice locale în exercițiul autorității în teritoriul administrat următoarele beneficii:

- autonomiei decizionale, ca drept al autorităților publice locale de a adopta liber decizii, în condițiile legii, fără intervenții din partea altor autorități publice, în scopul realizării intereselor sale;
- autonomiei organizaționale, ca drept al autorităților publice locale de a aproba, în condițiile legii, statutul, structurile administrative interne, modalitățile de funcționare a acestora, statele și organigrama lor, precum și de a institui persoane juridice de drept public de interes local;
- autonomiei financiare și bugetare, ca drept al autorităților publice locale de a dispune de resurse financiare proprii suficiente și de a le utiliza liber, în condițiile legii, prin adoptarea propriilor bugete locale.

Funcționalitatea autonomiei locale, în viziunea lui Sergiu Cornea, este condiționată de următorii factori:

- acceptarea benevolă de către colectivitățile locale a responsabilității soluționării diverselor probleme cu caracter local;

- puterea aparține colectivității locale și este exercitată nemijlocit sau prin organe reprezentative alese în mod democratic;
- autoreglarea vieții colectivității locale în baza normelor adoptate de colectivitate;
- independența luării deciziilor în limita competențelor atribuite;
- dreptul de a dispune de mijloace financiare și resurse materiale proporționale cu competențele atribuite;
- lipsa subordonării verticale față de organele centrale [8, p. 33].

În această ordine de idei, consolidarea efectivă a autonomiei locale include următoarele direcții prioritare:

- descentralizarea administrativă cât mai extinsă și optimizarea funcțiilor și competențelor realizate la nivel local;

- transferul către autoritățile publice locale de capacități și resurse suficiente pentru realizarea funcțiilor și competențelor alocate;

- stabilirea și delimitarea clară a funcțiilor proprii și celor delegate ale autorităților publice locale;
- libertate în domeniul politicii organizării și funcționării autorităților publice locale, inclusiv în politica resurselor umane, modului de salarizare, stabilire a structurii și statelor de personal;

- aplicarea integrală a principiului subsidiarității, care presupune exercitarea responsabilităților publice de către autoritățile care sunt cel mai aproape de cetățeni, cu excepția cazurilor în care intervenția autorităților de nivel superior prezintă avantaje evidente ce rezultă din volumul și natura responsabilităților și din necesitatea de a asigura eficacitatea acțiunii publice;

- asigurarea unui dialog instituțional real și permanent între administrația publică centrală și locală.

Autonomia locală corelată cu autonomia financiară implică următoarele aspecte:

- sistem de finanțe publice stimulatoriu care să asigure administrația locală cu resurse și capacități financiare suficiente pentru realizarea competențelor proprii;

- asigurarea competențelor delegate cu fonduri și resurse corespunzătoare din partea Guvernului (transferuri cu destinație specială);

- mecanism transparent, imparțial și previzibil a transferurilor de nivelare a disparităților teritoriale pentru utilizarea acestora la discreția autorităților locale;

- acordarea libertății autorităților publice locale în stabilirea, colectarea și administrarea taxelor locale;

- planificare bugetară multianuală și asigurarea componentei de dezvoltare a bugetelor locale;

- eliminarea dependenței financiare între diferite nivele de administrație publică și bugete prin elaborarea unui cadru legal explicit, stabilirea relațiilor directe și eliminarea sistemului de intermediere în cadrul procesului bugetar;

- autonomia locală este semnificativ diminuată, în cazul în care competențele statului delegate administrației locale sunt acoperite financiar din transferurile de nivelare teritorială sau din nivelurile proprii, situație care există în prezent;

- în afară de aceasta, toate funcțiile delegate trebuie să fie agreeate/consultate cu autoritățile publice locale, pentru ca acestea să nu împiedice îndeplinirea funcțiilor proprii și primordiale ale autorităților locale;

- delimitarea și separarea strictă dintre transferurile cu destinație specială (pentru exercitarea competențelor delegate) și transferurile generale – pentru susținerea teritoriilor și exercitarea competențelor proprii. Astfel fiind asigurată separarea între autonomia locală și implicarea în guvernarea locală a autorităților centrale [1, p. 232-234].

Procesul implementării principiilor autonomiei locale se desfășoară în beneficiul cetățenilor prin consolidarea puterii și rolului administrației publice locale în scopul dezvoltării economico-sociale durabile a unităților administrativ-teritoriale. Autonomia locală, analizată prin prisma efectelor ce le produce, în funcție de politica generală a statului, este factor determinant al dezvoltării într-o economie de piață deoarece patrimoniul colectiv generează efecte la nivel local.

Autonomia locală este forma modernă de exprimare a principiului descentralizării administrative [5, p.53], aceasta oferind dimensiune și sens descentralizării administrative și statuând-o distinct în raport cu instituția administrației publice centrale. Descentralizarea urmărește să ofere colectivităților locale o anumită autonomie permițându-le să-și definească singure normele de acțiune și să-și aleagă modalitățile de intervenție, conferindu-le autorităților administrației publice locale posibilitatea de manifestare a unui grad de originalitate în desfășurarea activităților sale.

Concluzii. Eficiența și performanțele administrației publice locale sunt direct proporționale cu gradul de implicare a locuitorilor în procesul de soluționare a problemelor cu care se confruntă comunitatea. Interesul real a cetățenilor pentru gestionarea propriilor resurse într-o satisfacere a necesităților locale constituie temelia de dezvoltare a autonomiei locale. În acest sens, fortificarea autonomiei locale din punct de vedere administrativ și financiar, precum și descentralizarea serviciilor publice acționează în vederea:

- conștientizării și creșterii gradului de implicare a comunităților locale în gestionarea problemelor cu care acestea se confruntă;
- edificării propriilor politici în contextul național al dezvoltării economice și sociale;
- sporirii performanțelor economice și de îmbunătățire a vieții sociale a populației colectivităților locale, prin definirea și asumarea responsabilităților locale, referitoare la serviciile publice locale și performanțele financiare aferente îndeplinirii acestora.

Gestionarea fondurilor la nivel local, alocarea lor pentru realizarea bunurilor publice în acord cu cerințele comunității locale, în mod optim, generează un proces de dezvoltare a unității administrativ-teritoriale mult mai înalt decât dacă producerea lor s-ar realiza centralizat și s-ar distribui în mod egal fără a se ține cont de cererea locală existentă. Acest lucru poate fi remarcat în majoritatea țărilor europene unde descentralizarea colectivităților teritoriale și, mai ales, descentralizarea finanțelor publice locale au avut impact puternic asupra bunăstării acestor colectivități.

Actualmente, autoritățile administrației publice locale dispun de autonomie financiară limitată și potențial fiscal limitat. Bugetele autorităților administrației publice de nivel inferior depind de cele de nivel imediat superior. Sistemul de transferuri este inefficient, imprevizibil, lipsit de transparență și oferă puține stimulente pentru responsabilitatea fiscală. Astfel, sistemul actual de finanțe publice locale necesită a fi perfecționat, astfel încât să se asigure autonomia financiară și bugetară a autorităților publice locale, maximizarea eficienței și asigurarea echității în alocarea resurselor, cu menținerea disciplinei financiare.

În același timp, urmează a fi revizuit sistemul existent de taxe și impozite în vederea sporirii veniturilor locale proprii, fapt ce va permite autorităților publice locale să furnizeze servicii publice de calitate, iar odată cu realizarea autonomiei bugetare va fi pus în aplicare un sistem pentru îmbunătățirea gestiunii financiare.

BIBLIOGRAFIE

1. Congresul Autorităților Locale din Moldova 2010-2020. Pentru o descentralizare și autonomie locală reală. Editura: Arc. Chișinău, 2020, p. 665.
2. Constituția Republicii Moldova. Republicată în Monitorul Oficial nr. 78/140 din 29 martie 2016. Monitorul Oficial nr. 1 din 12 august 1994.
3. Décret du 25 mars 1852 sur la décentralisation administrative, Bull. des Lois, 10e S., B. 508, nr.3855 (citată din expunerea de motive a Decretului din 25 martie 1852 asupra descentralizării administrative).
4. Hotărârea Parlamentului nr.1253/1997 privind ratificarea Cartei Europene pentru Autoadministrarea Locală. Monitorul Oficial nr. 48, art.423, din 24 iulie 1997.
5. Ioan Vida. Puterea executivă și administrația publică. Tipografia Monitorul Oficial. București, 1994, p. 325.
6. Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală. Monitorul Oficial nr. 32-35, art. 116, din 09 martie 2007.
7. Legea nr. 435/2006 privind descentralizarea administrativă. Monitorul Oficial nr. 29-31, art. 91, din 02 martie 2007.
8. Sergiu Cornea. Considerații referitoare la relațiile administrației publice cu mediul politic. Administrația Publică și Buna Guvernare. Materiale ale sesiunii de comunicări științifice, 27-28 octombrie 2007. Editura: Institutul de Științe Administrative din Republica Moldova. Chișinău, 2008, p. 468.

ETICA, CONDIȚIE INDISPENSABILĂ ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

ETHICS, A PREREQUISITE IN PUBLIC ADMINISTRATION

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

RÉSUMÉ

„Specificite” des activites qui sont effectuées dans le domaine du secteur public leur donne les dispositifs d’un secteur économique distinct, qui peut être approché des angles multiples et des dimensions. Le but de cet article est de souligner une série d’influences administrées par le secteur public afin d’assurer un système logique de l’éthique et bonne conduite de service public, et empêcher également les situations potentielles qui peuvent être difficiles à contrôler en raison des difficultés implicites par le processus d’accès de toutes les structures administratives dans l’Union Européenne. La gestion de l’éthique et l’application des stratégies anti-corruption sont spécifiques pour les différents pays. En développant des outils spécifiques pour mettre en valeur les pratiques de bonne conduite au sein des institutions de service public, les gouvernements des nombreux pays ont utilisé une gamme d’outils et de pratiques, pour la gestion efficace du comportement des fonctionnaires publics.

Mots clés: Management de l’éthique, administration publique, bonne conduite, corruption.

„Administrația publică implică un număr complex de abordări circumscrise unor curente de gândire” [1 p. 66] de la cele clasice la cele postmoderne. Putem vorbi de abordare juridică, politică, managerială, economică, sociologică, tehnică, filosofică, istorică, a comunicării publice ș.a., tratate interdisciplinar, ca probleme specifice fenomenologiei administrative, în cadrul științelor administrative. Teoriile, descoperirile, conceptele deja cercetate, pot fi recercetate din alte unghiuri sau perspective, dezvoltate în raport cu evoluția societății și actualizate în ritmul dinamicii cunoașterii realității. Păreri divergente sau convergente, opinii separate sau concurente, înțelesuri diferite sau comune își caută accepțiunea și precizia în convenționalul științific. Transgresarea granițelor disciplinare face posibilă astăzi scientizarea administrației, studiul raționalizării acesteia și impunerea sa ca știință” [2, p. 473].

În organizațiile din administrația publică, funcționarii publici își exercită puterea de decizie, în activitatea lor de zi cu zi, în mai multe moduri. Fie că se implică în acțiuni de administrare a resurselor publice, în rolul lor de interfață cu cetățenii sau în contextul funcției lor de stabilire a politicilor, etica este un factor vital în crearea și menținerea încrederii în guvern și în instituțiile acestuia. Ca modalitate prin care poate fi contracarată utilizarea arbitrară a puterii publice, etica servește drept bază pentru testarea generală a practicilor, convențiilor și conduitei funcționarilor publici, pentru ca cetățenii să fie siguri că le sunt urmărite interesele și este respectat procesul de drept. În acest context și nu numai, etica este un factor cheie în ceea ce privește calitatea guvernării.

Funcția executivă „are ca obiect organizarea aplicării și aplicarea în concret a legilor și asigurarea bunei funcționări a serviciilor publice, instituite în acest scop, precum și emiterea de acte normative și individuale sau efectuarea de operații materiale, prin care se intervine în viața particularilor pentru a le dirija activitatea sau a le face anumite prestații” [6, p. 6].

Etica sectorului public trebuie înțeleasă, însă ca o activitate și nu ca un statut.

Încurajarea unui comportament etic nu înseamnă doar stabilirea unei liste de reguli sau a unui statut ce trebuie atins. Pentru orice organizație din administrația publică, etica înseamnă un proces de gestionare continuă, ce susține activitatea guvernului și devine din ce în ce mai mult un element crucial pentru funcționarea și evoluția procesului de guvernare.

La fel ca și mesajul în comunicare, absența eticii în administrație se remarcă mai ușor decât prezența

ei. Când etica este confuză, când cetățenii cred cu adevărat acest lucru, nimeni n-ar trebui să fie surprins că disputele privind etica provoacă discuții referitoare la politici. Etica face democrația un teren sigur de dezbateră privind substanța politicii publice. Iată motivul pentru care este atât de importantă.

Așadar, intenționăm să examinăm care este starea eticii în țările Uniunii Europene și care ar trebui să fie această stare în țările care intenționează să se integreze în comunitate.

Țările Uniunii Europene, parcurg în faze diferite, reforme generale în administrația publică. Infrastructura eticii este în conformitate cu starea schimbării pe care o generează reformele. Astfel, încep să se manifeste tensiuni între noțiunile tradiționale ale administrației publice și noile forme ale acesteia, marcate mai mult sau mai puțin de integrarea unor comportamente etice ale actorilor implicați. Domeniul eticii este tocmai zona în care aceste tensiuni și contradicții sunt cel mai evidente.

De exemplu, reducerea regulilor și controalelor favorizează greșelile și incorectitudinea. Însăși existența unor reguli și controale prea numeroase poate avea un impact negativ asupra guvernelor. Astfel, funcționarii publici vor reacționa prin evitarea riscurilor (și a inițiativelor) de teamă să nu încalce regulamentul. Ar fi nepotrivit să sugerăm că ori administrația publică ori un anumit model managerial este superior, inclusiv managementul eticii. Fiecare țară va putea să tragă propriile sale concluzii bazate pe tradițiile sale politice și administrative. Însă regimul de management al eticii dintr-o țară ar trebui să fie în conformitate cu abordarea administrației publice în ansamblu. Se poate spune că ar fi o dovadă de neconcordanță îmbinarea unei infrastructuri a eticii centralizată și bazată pe un respect strict al regulilor cu sisteme de administrație descentralizate bazate pe rezultate.

Indiferent de poziția ocupată de o țară între extremele „administrație publică” și „management”, obiectivele lor comune sunt: economie, eficiență și eficacitate și rămân în continuare importante. În mod evident, toate țările dau o prioritate din ce în ce mai mare unui al patrulea „E”: etica. Conduita corectă a fost dintotdeauna o condiție indispensabilă unei bune guvernări. În ciuda, sau poate datorită schimbărilor ce au loc în sectorul public din toate țările membre ale UE, conduita etică a devenit și mai imperativă. Succesul reformelor din administrația publică și încrederea generală în guvern vor depinde de acest aspect, peste tot în lume, deci și în România, ceea ce necesită instalarea unei infrastructuri eficiente a eticii.

Faptul că subiectul „etică” este unul de interes, este recunoscut și de Serviciul de Administrație Publică al OCDE, care a inițiat în anul 1998 un studiu limitat al unui grup de țări autoselectate, pentru a examina modul de gestionare și menținere a eticii și conduitei în sectorul public. Depășind oarecum granițele Europei, nouă țări s-au oferit voluntar să realizeze rapoarte privind experiența lor: Australia, Finlanda, Mexic, Olanda, Noua Zeelandă, Norvegia, Portugalia, Marea Britanie și Statele Unite. Deși acestea nu acoperă întreaga gamă de sisteme administrative politice prezente în țările membre OCDE - eșantionul fiind orientat asupra sistemelor nordic și anglo-saxon - ele oferă o imagine a asemănărilor și diferențelor dintre abordările eticii și conduitei. Mai mult, se poate considera un început important în înțelegerea și abordarea problemelor legate de management, etică și administrație publică.

Principalele obiective ale studiului au fost descrierea instrumentelor și proceselor utilizate pentru gestionarea eticii administrației publice și a modului lor de funcționare, precum și obținerea unei serie de informații calitative referitoare la factorii contextuali de bază, inclusiv rolurile în schimbare ale funcționarilor publici în raport cu reforma administrației publice și valorile căutate în acest domeniu în țările selectate.

Unul din cele mai importante rezultate ale acestei experiențe a fost dezvoltarea „infrastructurii eticii” ca un instrument simplu, dar util pentru examinarea modului în care sunt gestionate etica și conduita.

Pentru abordarea problemelor legate de etică, în acest context, considerăm că standardele din sectorul public sunt definite și menținute printr-o serie de funcții și elemente, ce se pot asimila cu expresia „infrastructura eticii”. Aici putem încadra regulile, controalele, condițiile și actorii care limitează comportamentul și impulsionează standardele ridicate de conduită.

Din această perspectivă, considerăm că studiul menționat încearcă să evidențieze următoarele aspecte:

- identificarea forțelor sau schimbărilor din mediul sectorului public, ce par să afecteze etica și conduita funcționarilor publici;
- descrierea elementelor infrastructurii eticii, modul în care acestea funcționează și interacționează pentru a crea condiții favorabile unei conduite etice;
- descrierea inițiativelor de management al eticii în administrația publică din țările participante la studiu;

- descoperirea asemănarilor, diferențelor și tendințelor identificabile în conținutul inițiativelor care vizează problemele eticii în administrația publică;
- sublinierea contradicțiilor sau tensiunilor din domeniul eticii și conduitei, determinate de schimbarea de la o administrație publică bazată pe reguli la una bazată pe rezultate.

Utilizând conceptele și datele din acest studiu, considerăm necesară elaborarea unei serii de instrucțiuni și a unei liste de control pentru definirea, promulgarea și monitorizarea standardelor eticii și conduitei din orice organizație a sectorului public din România.

În practică, studiile se concentrează asupra eticii și conduitei funcționarilor publici, mai curând decât a oficialilor aleși, însă, interfața administrativă politică este greu de definit. În ochii publicului, funcționarii publici și oficialii aleși tind să se suprapună. După cum remarcă Gilman: „Dilema este să se determine ținta furiei publicului. De exemplu, majoritatea americanilor când se referă la guvernul federal, nu fac nici o diferență între ramurile executivă și legislativă; sau în cadrul ramurii executive între funcționarii publici politici sau de carieră...” [4, p. 91].

Fenomenul de „evaluare globală” este valabil și pentru sisteme administrative din Europa, nu numai pentru cele cu o proporție semnificativă de oficiali numiți pe considerente politice, cum este cel din Statele Unite ale Americii.

Prin urmare, multe încercări de gestionare a abaterilor de la etică vizează toate tipurile de funcționari guvernamentali. De exemplu, în Marea Britanie, s-a creat Comitetul pentru Standardele din Sectorul Public (numit Comitetul Noian) - deși face diferența între funcționarii publici și politicieni, care are sarcina de a revizui standardele de etică la toate nivelurile activității guvernului. Acest comitet nu ignoră rolul oficialilor aleși, fie ca „lideri”, fie ca ținte ale întrebărilor și preocupărilor legate de standardele din ce în ce mai scăzute. Ei sunt însă considerați mai mult din perspectiva relațiilor cu funcționarii publici și nu constituie centrul anchetei.

În afara sferei studiilor centrate pe etică au rămas domeniile legate aproape exclusiv de zona politică, - cum ar fi finanțarea partidelor politice sau a campaniilor electorale - sursă a multor tulburări în unele țări membre ale Uniunii Europene. Au fost însă incluși în schimb, oficiali care ocupă poziții marginale în sectorul public, dar care declară că pot să atingă interese și obiective central poziționate.

În examinarea conduitei, este util să precizăm o serie de diferențe între comportamente, sesizate și precizate în studiul menționat ca fiind:

- a) ilegale, respectiv cele care aparțin persoanelor ce încalcă legea privind delictele și infracțiunile;
- b) lipsite de etică, acestea fiind cele care încalcă normele principiale sau valorile etice;
- b) nepotrivite, care încalcă practicile sau convențiile normale.

Corupția se poate încadra în oricare din aceste categorii. Caracteristicile sale definitorii sunt utilizarea greșită a funcției, rolurilor sau resurselor publice în beneficiul personal (material sau de alt tip). Deși limitele între aceste categorii, mai ales între ultimele două, pot fi neclare, ele au fost utilizate în contextul studiului realizat, pentru a preciza gradele de încălcare a normelor.

Distincțiile de mai sus au implicații legate de gestionarea diferitelor probleme. Când încălcarea normelor implică o acțiune ilegală săvârșită de un individ - de exemplu fraudă - răspunsurile sunt mai puțin problematice decât în situația în care ea se încadrează în categoria imprecis definită a conduitei „lipsite de etică” sau „nepotrivite”. Primul caz - de comportament ilegal - poate fi etichetat drept aberație și poate fi tratat ca de obicei cu ajutorul sistemului judiciar (presupunând că acesta funcționează corect și că legile relevante ce reglementează acțiunile funcționarilor publici sunt clare). Personalul administrației publice a fost tratat în doctrina administrativă din mai multe unghiuri fiindu-i dedicate studii și observații legate în principal de statut, drepturi, obligații, eficiență și profesionalism toate subsumate unor politici și proceduri administrative. În acest sens reținem observația potrivit căreia „politica rațională [de personal] înseamnă, pe de o parte, existența în această materie a unor norme logice simple și clare, realizabile în condițiile specifice iar, pe de altă parte, presupune adaptarea acestei politici la mutațiile ce se produc în viața economică și socială. Politica rațională presupunere, de asemenea, măsuri treptate de schimbare și refacere” [7, p. 25].

În România, OUG 57/2019 privind Codul administrativ (Partea a IV – Statutul funcționarilor publici), se urmărește să se asigure creșterea calității serviciului public, o bună administrare în realizarea interesului public, precum și să contribuie la eliminarea birocrăției și a faptelor de corupție din administrația publică.

Managementul eticii și conduitei devine o responsabilitate a fiecărei organizații publice și nu se referă doar la monitorizarea și controlul comportamentului, ci și la promovarea integrității și bune conduite. În oricare situație, aceasta presupune pentru manageri ajungerea la un consens privind ce anume reprezintă un comportament corect precum și ghidarea funcționarilor publici în privința modului în care ar trebui să acționeze, să ia decizii, și să-și folosească puterea de decizie în activitatea de zi cu zi.

Constatăm astfel, că, deși nu se ignoră problema corupției și alte forme de activitate ilegală, în Statutul funcționarilor publici se sesizează intenția de a se ajunge la un echilibru între modalitățile de încurajare a bune conduite și strategiile de control al comportamentului funcționarilor.

Deși se constată lipsa consensului privind sensul real al noțiunilor valori, etică, și conduită - fiind adesea utilizate alternativ - considerăm necesare aici câteva precizări, care se pot aplica în contextul eticii sectorului public:

- valori: principii sau standarde individuale care ghidează judecata privind ce e bun și corect;
- etică: regulile care transpun idealurile caracteristice sau ethosul în activitatea de zi cu zi;
- ethos: suma idealurilor ce definesc ansamblul culturii din administrația publică;
- conduită: acțiunile și comportamentul real ai funcționarilor publici.

Pe măsură ce ethosul este transpus în conduită, are loc, practic un transfer de la abstract la concret. Relațiile dintre aceste concepte sunt totuși complexe și se suprapun. O serie de cercetători au încercat să le explice. De exemplu, „Legătura critică dintre etică și valori este că standardele și principiile etice pot fi aplicate rezolvării conflictelor sau dilemelor de valori” [5, p. 16].

Mai mult, conceptele au fost dificil de aplicat activităților de zi cu zi ale funcționarilor publici, deoarece: „funcționarii publici încă se mai străduiesc să înțeleagă etica profesiei lor, nu fiindcă ar fi atât de nouă, ci fiindcă înțelegerea acestei profesii și a rolului său în guvernare s-a modificat dramatic de-a lungul anilor” [3, p. 187].

Deoarece etica în administrația publică este o etică aplicată, în mod inevitabil cuprinde o serie de valori specifice fiecărei culturi. Diferențele culturale sunt vizibil prezente în studiile orientate spre managementul eticii. Acest aspect poate explica reticenta în privința unei examinări încrucișate a eticii și conduitei care să cuprindă mai multe țări. De exemplu, ceea ce în unele țări este considerat drept nepotism și violare a principiului de merit, în altele poate fi considerat drept „ajutor acordat prietenilor/familiei. Oferirea și acceptarea cadourilor este un mod normal de a face afaceri într-un context, pe când în altele este extrem de problematic. Diferențele dintre țări rezultă și din alți factori cum ar fi nivelul de dezvoltare economică și de maturitate democratică.

În ciuda diferențelor dintre țări - atât culturale cât și în ceea ce privește sistemele politice și administrative - se observă o convergență din ce în ce mai mare referitor la înțelesul conceptului de comportament „bun sau corect”. Această concluzie pare să fie confirmată de eșantionul din studiul amintit însă ceea ce este deosebit de important pentru acest studiu și pentru schimburile internaționale nu sunt valorile în sine, ci modul în care sunt aplicate în activitatea de zi cu zi a funcționarilor publici.

Așadar, importanța eticii pentru sectorul public nu poate fi estimată. Dovada pentru această afirmație derivă din principiile statului democratic de drept. Integritatea politicianilor și funcționarilor publici este o componentă esențială a unei societăți democratice. Problema se rezumă, prin întrebarea dacă standardele cu privire la etică și gestionarea ei sunt suficient de ridicate sau sunt în scădere și care ar fi acestea măsurate.

Există o serie de măsurători obiective ale stării eticii din sectorul public, în afară de rata corupției și fraudelor descoperite și a scandalurilor ce ajung să fie făcute publice. Acestea pot reprezenta o eficiență crescută a controlului și pedepsirii infracțiunilor, sau aceste cazuri sunt aduse mai frecvent în atenția publicului, adesea de către presă.

În ciuda percepției publice a standardelor în scădere în țările Uniunii Europene, cetățenii continuă să aibă încredere că lucrurile continuă să funcționeze în mod etic. În acest context, infracțiunile sunt considerate drept excepții, ele subliniind gradul în care conduita corectă se constituie drept normă.

Iată de ce este important să se evite reacțiile impulsive față de scandal. În loc de acceptarea scandalurilor, guvernele trebuie să se întrebe dacă există goluri în sistemele de legi și norme care ghidează comportamentul funcționarilor publici, și dacă da, cum pot fi ele acoperite. O parte a răspunsului, posibil de formulat și în cazul României, constă în a identifica eventualele forțe ce subminează managementul eticii și conduitei în sectorul public și care conferă sistemelor tradiționale, „calitatea”, de a fi inadecvate sau depășite.

BIBLIOGRAFIE

1. Ioan Alexandru, Curențe de gândire privind administrația publică, Editura Economică, București, 2000.
2. Ioan Alexandru, Tratat de administrație publică, Editura Universul Juridic, București, 2008.
3. Denhardt, Kathryn, (1989), „Foundations of Administrative Ethics: A Moral Approach,” *Public Productivity and Management Review*, Volume 24, No. 2 (December 1989).
4. Gilman, Carolyn, (2003), „Lewis and Clark: Across the Divide „, Washington, D.C.: Smithsonian Books and Missouri Historical Society Press.
5. Kernaghan, Kenneth, (1993), „Reshaping government: the post-bureaucratic paradigm”, *Canadian Public Administration, Administration publique du Canada*, Volume 36, nr. 4.
6. R. N. Petrescu, Tudor Drăganu, în *Drept administrativ I&II*, Editura Cordial Lex, Cluj-Napoca, 1997.
7. Aurel Vijoli, *Raționalizarea administrației publice*, Tiparul „Cartea Românească”, București, 1939.

ANALIZA REFERENȚIALULUI BIBLIOGRAFIC A AUTORILOR STRĂINI ÎN DOMENIUL DE POLITICI DE ACHIZIȚII PUBLICE

BIBLIOGRAPHIC REFERENCE ANALYSIS OF FOREIGN AUTHORS IN THE FIELD OF PUBLIC PROCUREMENT POLICY

*Alfred SILISTRARI,
doctorand, Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

Public procurement policies are one of the biggest challenges of the national economy responsible for creating a competitive market and good economic activity in pursuit of the general interest. The approach to the efficient management of public procurement policies varies depending on the particularities and characteristics of the administrative system of each state, as well as the new trends and good practices that are developed in international practice. The 1994 World Trade Organization (WTO) Marrakesh Agreement, European Community law through European Union public procurement directives, and the national law of each state.

Keywords: *public procurements, public policies, transparency, efficiency of public administration, integrity, cartel, corruption and fraud, competition, e-procurement, green public procurement, human rights, social procurement.*

Politici de achiziții publice reprezintă una dintre cele mai mari provocări ale economiei naționale, responsabile de crearea unei piețe competitive și de bună desfășurare a activității economice întru realizarea interesului general. Abordarea problemei de gestionare eficientă a politicilor de achiziții publice variază atât în funcție de particularitățile și caracteristicile sistemului administrativ al fiecărui stat, cât și de noile tendințe și bunele practici ce sunt dezvoltate la nivel internațional. Achizițiile publice sunt reglementate de legislația internațională prin Acordul de la Marrakech al Organizației Mondiale a Comerțului (OMC) din 1994, legislația comunității europene prin Directivele Uniunii Europene în domeniul achizițiilor publice, precum și de legislația națională a fiecărui stat.

Autorul studiului „Regulating Procurement: Understanding the Ends and Means of Public Procurement Regulation”, Peter Trepte, avocat specializat în achiziții publice și dreptul concurenței, atribuie importanță normelor de reglementare a sistemului de achiziții publice și stabilește reguli generale din practica sa, cum ar trebui să fie utilizată legislația domeniului aferent pentru o bună desfășurare a procedurilor de achiziții publice. Totodată, examinează consecințele de nerespectare a acestor norme, utilizând astfel exemple de eșecuri din partea autorităților publice care au dus la irosirea banului public, pierderea de timp și nerealizarea obiectivului propus [14, p. 10-12].

Astfel, pentru dezvoltarea aspectelor teoretico-practice, diferiți cercetători străini analizează din perspectiva experiențelor sale diverse problematici ce țin de gestionarea politicilor de achiziții publice.

O lucrare care poate fi considerată drept bază introductivă a cunoașterii domeniului achizițiilor publice este „International Handbook of Public Procurement (Public Administration and Public Policy)” elaborată de Khi V. Thai, care include practic toate aspectele de cunoștințe necesare pentru a înțelege cum funcționează achizițiile și cum acestea îmbunătățesc rentabilitatea sistemului administrativ. Lucrarea cuprinde aspectele manageriale, economice și juridice ale sistemului de achiziții publice și examinează cum funcționează acesta la nivel internațional, în special în Germania, China, Africa de Sud, Cambodgia, Uganda, Estonia [13, p. 9].

O altă lucrare care de asemenea, reprezintă o cumulare de cunoștințe introductive în domeniul achizițiilor publice, elaborată de Jack T. Pitzer și Khi V. Thai, este denumită „Introduction to Public Procurement”. Autorii concep o imagine de ansamblu și o deschidere în domeniul achizițiilor publice, abordează experiența specialiștilor din domeniul achizițiilor publice care sprijină operațiunile cu un flux neîntrerupt de furnizare a bunurilor, prestare a serviciilor și executare a lucrărilor bazându-se pe modul de dezvoltare a competitivității, echilibrare compromisurile dinamice între eficiență, echitate și corectitudine [10, p. 12].

Esența achizițiilor publice este revăzută în studiul „Public Procurement and Contract Administration: A Brief Introduction” elaborat de Jorge A. Lynch T. care cuprinde descrierea structurală și de conținut a procesului de achiziții publice, ce acoperă ciclul de organizare și desfășurare a procedurilor de achiziții publice, inclusiv planificarea achizițiilor, deschiderea și evaluarea ofertelor și administrarea contractului. Din punct de vedere al autorilor citați, achizițiile publice reprezintă un instrument fundamental al administrației publice centrale și locale de procurare a bunurilor, prestare a serviciilor și executare a lucrărilor necesare pentru realizarea obiectivului general al administrației publice. În acest sens, achizițiile publice estimează o pondere de 15%-22% din produsul intern brut al mai multor state în curs de dezvoltare sau dezvoltate [6, p. 3-4].

Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE) reprezintă un promotor esențial al procesului de dezvoltare și modernizare a sistemului de achiziții publice. Această instituție a elaborat un șir de cercetări și analize în domeniul aferent achizițiilor publice care cuprind analize comparative, examinarea bunelor practici, aplicabilitatea și normele legale în domeniu. Una dintre lucrările importante ale acestei instituții este „OECD Principles for Integrity in Public Procurement” care promovează principiul de bună guvernare în întregul ciclu de achiziții, de la evaluarea nevoilor și planificarea contractelor până la organizarea procedurilor de achiziții publice și gestionarea contractelor [7, p. 12-13]. Lucrările elaborate de OCDE și alți actori internaționali, precum sunt Uniunea Europeană, Banca Mondială oferă îndrumări pentru implementarea instrumentelor juridice internaționale dezvoltate spre exemplu prin prisma instrumentelor cum ar fi: SIGMA (Sprijin pentru îmbunătățirea guvernării și managementului), MAPS (Metodologia de evaluare a sistemelor de achiziții publice).

Sumele pentru desfășurarea achizițiilor publice sunt considerabil de mari, o eroare neînsemnată în documentație poate pune în pericol autoritățile publice prin utilizarea ineficientă a banilor publici, pierderea de timp și resurse limitate. Un studiu de cercetare „Cartels, Competition and Public Procurement: Law and Economics Approaches to Bid Rigging (New Horizons in Competition Law and Economics series)” autorul căruia este Weishaar Stefan, analizează aspectele care datorează ineficiența sistemului de achiziții publice ce au legătură direct cu formarea, dezvoltarea și promovarea unui set de acțiuni incompetente și creează precedent, abuzuri și acte de corupție. Astfel, autorul prin prisma abordării juridice și economice analizează dacă sunt sau nu legile statelor europene și asiatice susceptibile la acte de corupție, practici de cartel și anti-concurență [15, p. 7].

O altă lucrare evidențiază cât de însemnate sunt aceste acțiuni pentru stat și cum afectează negativ încrederea cetățenilor în autoritățile publice. Așadar, Charles Piper prin ghidul său practic „Contract and Procurement Fraud Investigation Guidebook” informează cititorii și descifrează schemele de fraudă și corupție care apar în cadrul procesului de achiziții publice. Lucrarea reprezintă o analiză amplă a modului de identificare a astfel de abateri, precum și de investigare pentru prevenirea extinderii acestora [9, p. 6].

Transparentizarea activității administrative precum și modernizarea administrației publice prin implicarea tehnologiilor informaționale au fost elaborate și promovate pentru a combate vulnerabilitățile sistemului de achiziții publice. Astfel, politicile de digitalizare a activității administrative și reinginerie a serviciilor publice, au atins direct și sistemul achizițiilor publice, prin urmare creând condiții necesare de adaptare a sistemului achizițiilor publice la un sistem modern – electronic. În acest context, autorul Shakya R.K. prin cercetarea sa „E-Procurement for Good Governance in Public Procurement” subliniază importanța implementării sistemului de e-achiziții care implică eficientizarea colaborării și coordonării procesului de achiziții publice [11, p. 9].

Procesul de modernizare a sistemului de achiziții publice nu s-a oprit doar la transparentizarea și digitalizarea sistemului, ci și la crearea noilor instrumente, particularități adaptate la realitățile sociale. Un instrument relativ nou în achiziții sunt achizițiile publice pentru inovare care au devenit un instrument proeminent al politicii de inovare. Esența achizițiilor publice pentru inovare se desprinde din procesul progresist al societății și apare atunci când o autoritate publică organizează procedurile de achiziții a căror obiect sunt fie bunuri, servicii sau lucrări care nu pot fi îndeplinite în acel moment sau într-o perioadă rezonabilă de timp printr-un produs nou sau îmbunătățit. Prin urmare, cercetătorii Edquist C., Vonortas N.S., Zabala-Iturriagagoitia J.M., Edler J. în studiul cu denumirea „Public Procurement for Innovation” determină beneficiile cheie ale achizițiilor publice pentru inovare într-o eficientizare și promovarea capacităților inovatoare în diverse sectoare [4, p. 3-4].

Pe lângă celelalte inovații în domeniul achizițiilor publice se numără și achizițiile sociale. Autorii Barakat J., Keast R., Furneaux C., descriu în cercetarea lor „Social Procurement and New Public Governance” că achizițiile sociale reprezintă o abordare pentru maximizarea cheltuielilor publice și a valorii sociale prin achiziționarea de bunuri și servicii. Această inovație a câștigat o atenție din ce în ce mai mare în ultimii ani, ca modalitate prin care guvernele și corporațiile pot amplifica beneficiile puterii lor de achiziționare și ca mecanism prin care piețele pentru întreprinderile sociale și alte organizații din sectorul terț pot fi dezvoltate [2, p. 9].

O viziune inovativă ce interconectează drepturile omului și dreptul achizițiilor publice este promovată de către autorii Ortega. O.M. și O'Brien C. M. în lucrarea „Public Procurement and Human Rights: Opportunities, Risks and Dilemmas for the State as Buyer”. Autorii citați oferă factorilor de decizie recomandări cu privire la aprobarea noilor politici importante care vor asigura respectarea drepturilor omului de către operatorii economici și vor asigura o tranziție către un consum durabil. Astfel recomandările abordează aspecte ce țin de obligația statului de a proteja drepturile omului atunci când acesta acționează ca cumpărător în procesul de organizare și desfășurare a procedurilor de achiziții publice și pentru bunăstarea acestora, să nu limiteze la minim resurse financiare [8, p. 4-5].

Un alt element inovativ în domeniul achizițiilor publice sunt achizițiile publice centralizate. De fapt, achizițiile publice centralizate reprezintă delegarea responsabilităților autorităților publice din același domeniu unei autorități unice pentru organizarea și desfășurarea centralizată a procedurilor de achiziție publică, în scopul satisfacerii unor necesități de aceleași bunuri, lucrări sau servicii. O cercetare promotoare de achiziții centralizate elaborată de Berhanu M. denumită „Effectiveness of the Centralized Public Procurement” prezintă o modalitate eficientă de evaluare a achizițiilor publice centralizate, oferind o imagine de ansamblu completă a structurii autorităților centralizate în achiziții publice [3, p. 4]. La rândul lor, autorii Hamer C. R. și Comba M. în lucrarea „Centralising Public Procurement: The Approach of EU Member States (European Procurement Law series)” examinează prevalența din ce în ce mai mare a autorităților centralizate în achiziții analizând astfel evoluția, particularitățile și structura acestora, în diferite state membre ale Uniunii Europene [5, p. 7].

Printre studii actuale în domeniul achizițiilor publice sunt cercetările care analizează achizițiile publice durabile și achizițiile publice verzi. Astfel, Shakya R. K. în cercetarea „Green Public Procurement Strategies for Environmental Sustainability (Advances in Environmental Engineering and Green Technologies” [12, p. 2-3], și Banca Mondială în cercetarea elaborată „Green Public Procurement: An Overview of Green Reforms in Country Procurement Systems: World Bank Books deal with with deals with issues such as economics society, trade, taxes, climate and gender” promovează implementarea conceptului de achiziții verzi care va responsabiliza piața în favoarea furnizării de bunuri, servicii și lucrări mai eficiente din punct de vedere al resurselor și mai puțin poluante, pentru a sprijini obiectivele de mediu și de dezvoltare durabilă mai ample [16, p. 9]. Pe lângă conceptul de achiziții verzi, sunt promovate și achizițiile publice durabile sau sustenabile. Banca Mondială în studiul său „A Global Procurement Partnership for Sustainable Development: An International Stocktaking of Developments in Public Procurement” subliniază provocările și oportunitățile cheie în trecerea către sistemele moderne de achiziții în întreaga lume prin utilizarea mai strategică a tehnologiei, și utilizarea maximizată a raportului calitate-preț.

Nu putem să nu remarcăm o intervenție actuală în domeniul achizițiilor publice din anul 2020 determinată de pandemia COVID-19. Aceasta a creat circumstanțe și provocări fără precedent în mai multe dimensiuni și sectoare fără direcții și îndrumări cu privire la cele mai bune strategii pentru a face față situației de urgență, inclusiv în domeniul achizițiilor publice. Despre acțiunile întreprinse, care explorează caracterul adecvat al cadrelor juridice tradiționale pentru achizițiile de urgență, examinează modul în care guvernele și organizațiile internaționale au răspuns în mod specific la pandemie, sunt relatate în lucrările „Public Procurement Regulation in (a) Crisis?: Global Lessons from the COVID-19 Pandemic” de Arrowsmith S., Butler L. R. A., La Chimia A., Yukins Ch. [1, p.8] precum și „Opportunities and Challenges for Public Procurement in the First Months of the COVID-19 Pandemic: Results From an Experts Survey” elaborat de către Banca Mondială [17, p. 7].

Analizând studiile și cercetările autorilor străini putem remarca o contribuție considerabilă la procesul de modernizare a sistemului de achiziții publice, prin prisma politicilor publice eficiente. Importanța gestionării eficiente a politicilor de achiziții publice este una indiscutabilă, care poate modifica compor-

tamentul actorilor și populațiilor în favoarea bunelor practici și promovarea transparenței în acest sector vital ce va contribui la dezvoltarea națională și internațională, precum și la succesul implementării sistemelor de achiziții publice. Astfel, cercetările efectuate în domeniul achizițiilor publice sunt un instrument de natură care poate aduce o schimbare în întreaga activitate a autorităților administrației publice.

BIBLIOGRAFIE

1. Arrowsmith S., Butler L. R. A., La Chimia A., Yukins Ch. Public Procurement Regulation in (a) Crisis?: Global Lessons from the COVID-19 Pandemic. Oxford: Hart Publishing, 2021 p.8. ISBN: 978-1509943036.
2. Barraket J., Keast R., Furneaux C. Social Procurement and New Public Governance (Routledge Critical Studies in Public Management). London: Routledge, 2015, p. 9 ISBN: 978-0367737597
3. Berhanu M. Effectiveness of the Centralized Public Procurement. LAP LAMBERT Academic Publishing, 2019, p. 4. ISBN 978-6200276223.
4. Edquist C., Vonortas N.S Zabala-Iturriagoitia J. M., Edler J. Public Procurement for Innovation. Edward Elgar Publishing, 2016, p. 2-3. ISBN: 978-1784713621.
5. Jorge A. Lynch T. Public Procurement and Contract Administration: A Brief Introduction. Philippines: Procurementclassroom.com, 2013, p. 3-4. ISBN 9781520977638.
6. Khi V.Thai. International Handbook of Public Procurement (Public Administration and Public Policy). London: Routledge; 1st edition, 2008, p. 9. ISBN 978-1420054576.
7. OECD. OECD Principles for Integrity in Public Procurement. OECD Publishing, 2009, p. 12-13. ISBN: 978-9264055612.
8. Ortega. O. M., O'Brien C. M. Public Procurement and Human Rights: Opportunities, Risks and Dilemmas for the State as Buyer (Corporations, Globalisation and the Law series) Edward Elgar Publishing, 2019, p. 3-4. ISBN: 978-1788116305.
9. Piper. C. E. Contract and Procurement Fraud Investigation Guidebook. London: Routledge, 2017, p. 6. ISBN: 978-1138044982.
10. Pitzer J. T., Khi V.T. Introduction to Public Procurement. Virginia: National Institute of Government, 2009, p. 12. ISBN 978-1932315202.
11. Shakya R.K. e-Procurement for Good Governance in Public Procurement. Scholars' Press, 2015, p. 9. ISBN: 978-3639862355.
12. Shakya R. K. Green Public Procurement Strategies for Environmental Sustainability (Advances in Environmental Engineering and Green Technologies). Pennsylvania: IGI Global, 2019, p. 2-3. ISBN: 978-1522570837.
13. Trepte P. Regulating Procurement: Understanding the Ends and Means of Public Procurement Regulation. Oxford University Press, 2005, p. 10-12. ISBN: 978-0198267751.
14. Weishaar S. E. Cartels, Competition and Public Procurement: Law and Economics Approaches to Bid Rigging (New Horizons in Competition Law and Economics series). Edward Elgar Publishing, 2013, p. 7. ISBN: 978-0857936745
15. World Bank World Bank Group Publications. Green Public Procurement: An Overview of Green Reforms in Country Procurement Systems: World Bank Books deal with with deals with issues such as economics society, trade, taxes, climate and gender. Washington: World Bank Group, 2022. ASIN: B09W3RWV31.
16. World Bank. Opportunities and Challenges for Public Procurement in the First Months of the COVID-19 Pandemic: Results From an Experts Survey. Washington: World Bank Group, 2022, p. 7 ASIN:B09WYXQ3W4.

ANALIZA COMPARATIVĂ ÎNTRE CADUCITATEA ACTULUI JURIDIC ADMINISTRATIV ȘI ALTE INSTITUȚII SIMILARE

COMPARATIVE ANALYSIS BETWEEN THE LAPSE OF THE ACT AND OTHER SIMILAR INSTITUTIONS

Valeria BEJENARI,
doctorandă, asistent universitar al Catedrei
„Drept public, securitate a frontierei, migrație și azil”,
Academia „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne

SUMMARY

The article addresses in a systematized manner some of the most important problems raised in the administrative practice - the cessation of producing of legal effects by the administrative acts. The caducity of the administrative act was not the object of research of some national studies that would highlight the particularities its. There are certain institutions of administrative law with which caducity is likely to be confused. Therefore, we briefly review aspects of terminology, doctrinal definitions, the distinction between caducity and repeal, nullity, revocation and inexistence of the administrative act.

Keywords: *normative-administrative act; individual administrative act; caducity; repeal; nullity; revocation; inexistence.*

Introducere. Odată cu intrarea în vigoare a prevederilor Codului administrativ al Republicii Moldova nr. 116/2018 [2], deși au fost introduse concepte noi, preluate din practica statelor europene, totuși unele instituții juridice inerente dreptului administrativ au fost trecute cu vederea, cum ar fi caducitatea actului juridic administrativ.

Pe lângă lipsa de reglementare a caducității actului juridic administrativ la nivel normativ, ca formă de încetare de drept a efectelor unui act administrativ, subliniem faptul că tematica respectivă nu a constituit obiectul de cercetare a unor studii naționale care să evidențieze particularitățile caducității.

Ținem să accentuăm faptul că există anumite instituții ale dreptului administrativ cu care caducitatea riscă să fie confundată, cel puțin în situații limită. Tocmai de aceea, prin intermediul prezentului articol științific, ne propunem să efectuăm o analiză comparativă între caducitate și alte instituții asemănătoare ale dreptului administrativ, cum ar fi: abrogarea; nulitatea; revocarea, precum și inexistența actului juridic administrativ.

În acest mod, intenția de a supune cercetării un concept care nu a fost utilizat în dreptul administrativ național, este absolut necesară în sensul sistematizării și unificării unei terminologii extrem de variate, dar care pune în evidență aceeași instituție juridică.

Termenul de „caducitate” provine de la latinescul „caducus” – „care cade”, de unde rezultă că instituția caducității constituie situația sau modalitatea prin care un act, valabil încheiat, își pierde valabilitatea, „cade” din cauza unor împrejurări în principiu neprevăzute și exterioare.

Caducitatea și abrogarea actului administrativ. În practica administrativă și în legislația în domeniu este consacrată și abrogarea, privită ca operațiunea juridică prin care un act administrativ normativ este scos din vigoare, fie printr-un alt act administrativ emis de organul emitent sau de organul ierarhic superior, fie este prevăzută prin lege [3, p. 173]. Abrogarea poate fi expresă sau tacită, totală sau parțială și este aplicabilă întotdeauna pentru actele administrative normative.

Realizând o privire sumară, cele două instituții se aseamănă prin aceea că ambele presupun acte administrative legal emise, care își încetează efectele dintr-o circumstanță posterioară emiterii lor. De asemenea, ambele instituții desființează actul doar pentru viitor. Făcând o analiză mai atentă, putem identifica și principalele deosebiri dintre abrogare și caducitate, și anume că abrogarea este specifică doar actelor administrative normative, iar caducitatea se aplică tuturor actelor administrative, dar și contractelor administrative ori operațiunilor material-tehnice.

Caducitatea și nulitatea actului administrativ. Pentru a scoate în evidență particularitățile proprii ale celor două instituții juridice, este imperios sublinierea situației în care intervine nulitatea actului administrativ. Nulitatea constituie o sancțiune ce lovește un act administrativ emis cu încălcarea condițiilor de valabilitate (de fond și de formă) ale acestuia.

Potrivit articolului 141 alineatul (1) din Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018 [2], „Un act administrativ individual este nul dacă conține un viciu deosebit de grav și acest lucru este evident în cadrul aprecierii concludente a tuturor circumstanțelor care se iau în considerare”. Totodată, alineatul (2) al aceluiași articol stabilește un șir de situații în virtutea cărora actul administrativ individual este, de asemenea, nul.

Și anume:

- 1) dacă executarea lui cere săvârșirea unei fapte ilegale, care constituie o componență de contravenție sau de faptă penală;
- 2) dacă din motive reale nimeni nu-l poate executa;
- 3) dacă contravine bunelor moravuri;
- 4) dacă la emiterea lui a contribuit o persoană care nu are dreptul să participe în procedură administrativă;
- 5) dacă a fost emis în scris, dar nu poate fi identificată autoritatea publică emitentă;
- 6) în alte cazuri prevăzute de lege.

Dacă ar fi să identificăm principala asemănare dintre cele două instituții juridice, menționăm faptul că atât caducitatea, cât și nulitatea actului administrativ sunt cauze de ineficacitate a actului administrativ, ambele sancționează ilegalitatea unui act.

Totuși, principalele deosebiri dintre caducitatea și nulitatea actului administrativ constau în:

- a) sancțiunea nulității intervine pentru nerespectarea condițiilor de valabilitate a actului, pe când caducitatea sancționează fie pasivitatea beneficiarului actului, fie „învechirea” actului, astfel că el nu mai corespunde cu starea de drept sau de fapt existentă în prezent;
- b) altfel spus, cauza nulității este anterioară actului, pe când cea a caducității este posterioară emiterii sale [9, p. 86].

Caducitatea și revocarea actului administrativ. În ce privește revocarea, aceasta reprezintă operația juridică prin care organul emitent al unui act administrativ sau organul ierarhic superior desființează acel act. Când este pronunțată de organul emitent, revocarea mai este numită și retractare [6, p. 83], iar atunci când procedeul de desființare a actului administrativ este realizat de către organul ierarhic superior, operațiunea poartă denumirea de revocare.

Într-o abordare din perspectiva dreptului comparat, revocarea este privită ca o aplicație, în domeniul dreptului administrativ, a acestei puteri de retragere a propriilor acte de către administrație, constând în eliminarea unui act deja emis, cu consecința imposibilității pentru acesta de a mai produce efecte juridice ulterior [8, p. 281].

Revocarea actelor administrative de către autoritatea publică ierarhic superioară sau supraordonată urmează a fi relaționată cu caracterul actului administrativ, fie el normativ sau individual. Astfel, actele administrative normative pot fi modificate, inclusiv revocate, de către autoritățile ierarhic superioare, în principiu „oricând” prin emiterea unor noi acte normative.

În privința actelor administrative cu caracter individual care sunt de competența exclusivă a autorităților administrative inferioare, nu pot fi modificate de către autoritatea superioară, chiar dacă aceasta le-a revocat ca fiind ilegale, deoarece o asemenea modificare ar echivala cu o substituție în atribuțiile autorității inferioare [7, p. 116].

Referindu-ne la legislația națională, Codul administrativ al Republicii Moldova conține doar reglementări ce țin de revocarea unui act administrativ individual, mai exact articolul 145 – revocarea unui act administrativ individual legal defavorabil și articolul 146 – revocarea unui act administrativ individual legal favorabil. În conformitate cu prevederile articolului 145 din același act normativ [2], „Un act administrativ individual legal defavorabil poate fi revocat în tot sau în parte cu efect pentru viitor chiar și după ce a devenit incontestabil, cu excepția cazului când ar trebui emis un nou act administrativ cu același conținut sau când revocarea nu se admite din alte motive”.

Totodată, alineatul (1) al articolului 146 stabilește expres situațiile în care un act administrativ indi-

vidual legal favorabil poate fi revocat în tot sau în parte cu efect pentru viitor, chiar și după ce a devenit incontestabil, numai atunci când:

- a) revocarea este admisă prin prevedere legală sau actul administrativ conține rezerva revocării;
- b) actul administrativ este legat de o obligare și beneficiarul nu a îndeplinit-o sau nu a îndeplinit-o în termenul stabilit;
- c) în baza faptelor survenite ulterior, autoritatea publică ar avea dreptul să nu emită actul și fără revocarea lui s-ar periclita interesul public;
- d) în baza unei prevederi legale modificate autoritatea publică ar avea dreptul să nu emită actul administrativ, beneficiarul încă nu a făcut uz de avantajul respectiv sau nu a primit încă nicio prestație în baza actului administrativ și fără revocarea lui s-ar periclita interesul public;
- e) revocarea este necesară prevenirii sau înlăturării dezavantajelor grave pentru bunăstarea comună.

Referitor la asemănările dintre revocare și caducitate, putem menționa faptul că ambele instituții juridice determină ieșirea din vigoare a actelor administrative, ambele pot sancționa ilegalitatea acestora. În ceea ce privește deosebirile dintre cele două instituții, putem face următoarele precizări. Referitor la caducitatea absolută:

- a) revocarea actului are loc prin voința administrației – organul emitent sau cel ierarhic superior – în vreme ce caducitatea intervine de drept;
- b) revocarea poate surveni oricând – în vreme ce caducitatea fie intervine spontan (cea naturală), fie există unele termene prevăzute expres în diverse acte normative (cea planificată);
- c) cauza revocării este anterioară sau cel mult concomitentă emiterii actului, în vreme ce cauza caducității se situează, cronologic, după emiterea sa valabilă [9, p. 81-82].

Atât caducitatea absolută, cât și cea relativă presupun o schimbare de circumstanțe, pe când revocarea nu presupune.

Caducitatea și inexistența actului administrativ. Actele administrative normative urmează a fi aduse la cunoștința persoanelor interesate, operațiune care se finalizează cu publicarea actului administrativ. În conformitate cu prevederile articolului 102 alineatul (4) din Constituția Republicii Moldova nr. 1 din 29.07.1994 [1], „Hotărârile și ordonanțele adoptate de Guvern se semnează de Prim-ministru, se contrasemnează de ministrii care au obligația punerii lor în executare și se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. Nepublicarea atrage inexistența hotărârii sau ordonanței”.

După cum afirma Claudiu-Angelo Gherghină [5, p. 123], inexistența unui act administrativ poate fi privită sub două perspective. În primul rând, avem în vedere sancțiunea inexistenței reglementată constituțional și care impune ca actul administrativ cu caracter normativ, nepublicat în condițiile legii, să fie inexistent (în speță, normele constituționale expuse supra).

Cel de-al doilea tip de inexistență a unui act administrativ este cea acceptată unanim de teoria de specialitate și privește actul administrativ, care, prin modalitatea în care a fost conceput conținutul său, este în mod evident ilegal.

Așadar, unui act inexistent îi lipsește un element fundamental, în lipsa căruia este de neconceput ca actul să ia ființă. Anume lipsa acestui element esențial reprezintă un punct de apropiere între caducitate și inexistența actului administrativ, mai ales privind prin prisma faptului că orice act administrativ caduc devine inexistent. Pe lângă asemănări, inexistența se deosebește de caducitate, prin aceea că:

- a) un act caduc a fost, la un moment dat, valabil – chiar dacă nu și eficace, în vreme ce unul inexistent nu a avut niciodată nici măcar o existență de fapt, și cu atât mai puțin una juridică [4, p. 152];
- b) caducitatea reprezintă o modalitate de încetare a efectelor juridice ale unui act administrativ, în timp ce inexistența nu determină încetarea, ci preîntâmpină nașterea efectelor juridice;
- c) în timp ce caducitatea este determinată de o modificare a circumstanțelor pentru actul administrativ, inexistența reiese din nerespectarea condițiilor de valabilitate a actului administrativ.

Concluzii. Din cele expuse supra, considerăm oportună examinarea detaliată a caducității actului juridic administrativ, în scopul introducerii în doctrina dreptului administrativ a instituției caducității, care este mai mult decât un simplu mod de ieșire din vigoare a actului administrativ.

Concluzionăm că cercetarea amănunțită a caducității actului juridic administrativ este imperativă din punct de vedere practic, deoarece va constitui o sursă temeinică pentru aplicarea corectă a instituției caducității în raport cu alte instrumente juridice similare.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova nr. 1 din 29.07.1994. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 78 din 29.03.2016.
2. Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 309-320 din 17.08.2018.
3. Apostol Tofan Dana, O nouă perspectivă în teoria actului administrativ (III). Studii și Cercetări juridice, anul 4 (60), Nr. 2, București, aprilie-iunie 2015.
4. Drăganu Tudor, Actele de drept administrativ, Editura Științifică, București, 1959.
5. Gherghină Claudiu-Angelo, Legalitatea actului administrativ normativ în statul de drept, Editura Universul Juridic, București, 2019.
6. Iorgovan Antonie, Tratat de drept administrativ, vol. II, ed. 4, Editura All Beck, București, 2005.
7. Petrescu Rodica Narcisa, Drept Administrativ și Știința Administrației, Vol. 2, Sibiu, 1993.
8. Podaru Ovidiu, Drept administrativ. Vol. I. Actul administrativ (I) Repere pentru o teorie altfel, Editura Hamangiu, București, 2010.
9. Podaru Ovidiu, Caducitatea actului juridic în dreptul public, Editura Hamangiu, București, 2019.

IMPORTANȚA COOPERĂRII INTERCOMUNITARE PENTRU DEZVOLTAREA LOCALĂ

THE IMPORTANCE OF INTER-COMMUNITY COOPERATION FOR LOCAL DEVELOPMENT

*Andrei GUȚU,
președinte al Institutului de Management Japonez,
Chișinău, Republica Moldova*

SUMMARY

Intercommunity cooperation is a tool for the joint provision of local public services. By uniting the efforts of two or more localities, the necessary premises for organizing and financing a quality public service can be ensured. Certainly, inter-community cooperation is not an easy option, it can be complex and risky, but it also has the potential to offer significant benefits for improving the standard of living in the community. At the same time, when two or more localities join forces, it is much easier for them to go through the stages of modernization and implementation of local development projects, but also to help each other through financing or other effective methods of solving existing problems. local level.

Keywords: *Intercommunity cooperation, local public services, development, modernization.*

Introducere. Actualmente, cooperarea intercomunitară începe să fie tot mai intens promovată și acceptată ca fiind una din soluțiile capabile să răspundă eficient necesităților actuale și problemelor cu care se confruntă administrațiile publice locale.

Prin urmare, promovarea cooperării intercomunitare constituie un aspect important al politicii de dezvoltare a sectorului serviciilor publice. Cooperarea intercomunitară poate conduce la îmbunătățirea performanțelor din sector printr-un management mai bun și mai profesional, precum și prin beneficierea de economii de scară. De asemenea, cooperarea intercomunitară reprezintă un avantaj și sporesc șansele de a beneficia de finanțări, inclusiv din fonduri europene. Nu în ultimul rând, prin cooperarea unităților administrativ-teritoriale în organizarea și furnizarea serviciilor publice de calitate, prin solidaritatea comunităților mici și mari, sărace și bogate, se contribuie la echilibrarea nivelului de dezvoltare a localităților. Așadar, esența cooperării intercomunitare nu constă doar în anumite forme organizatorico-juridice sau mecanisme de finanțare, ci aceasta rezidă în însuși scopul cooperării intercomunitare, și anume: prestarea serviciilor mai calitative și promovarea dezvoltării locale. De asemenea, un lucru important pe care îl constatăm este că cooperarea intercomunitară facilitează implementarea proiectelor de dezvoltare regională.

Rolul cooperării intercomunitare. Autorităților publice locale (APL) li s-au acordat un șir de competențe, fiind abilitate să organizeze furnizarea de servicii cetățenilor, să promoveze dezvoltarea și să exercite o serie de atribuții administrative. Dacă autoritățile publice locale din Republica Moldova își propun să joace un rol important în dezvoltarea locală și în creșterea calității vieții cetățenilor, acestea ar trebui să opteze pentru cooperarea intercomunitară, fără de care multe dintre ele vor fi în imposibilitate de a satisface cerințele de servicii publice, puse în sarcina lor. De asemenea, dorința de a avea o autonomie locală mai largă poate fi realizată inclusiv prin exploatarea oportunităților de cooperare intercomunitară [6, p. 7].

Evident, primarii nu sunt aleși pentru a promova cooperarea intercomunitară, iar cetățenii nu sunt în căutarea unor instituții adiționale complexe. Și unii, și alții doresc să beneficieze de cât mai multe investiții în infrastructură și de servicii publice mai calitative. Atât autoritățile publice locale, cât și cetățenii au nevoie de o colectare mai eficientă a deșeurilor, de școli mai bune și de instituții sportive moderne etc.

Toate comunitățile vor să atragă investitori privați pentru a crea noi locuri de muncă și a dezvolta activ infrastructura. Totodată, există servicii pe care multe APL nu le prestează, deși au competențe pentru a face acest lucru, sau le prestează ineficient. Lipsa banilor sau capacitatea insuficientă de gestionare a acestora sunt motivele frecvent invocate pentru a justifica prestarea serviciilor de calitate joasă.

Cooperarea intercomunitară permite oricărei APL să facă față acestor provocări, conlucrând cu alte APL pentru a acționa împreună. O astfel de decizie nu trebuie luată pe motiv că ar fi una corectă din punct de vedere politic sau că ar fi recomandată de o organizație internațională, sau pentru că s-ar bucura de succes în alte țări. O astfel de decizie este luată deoarece cooperarea intercomunitară reprezintă modalitatea corectă de obținere a beneficiilor pe care și le doresc APL, cetățenii și organizațiile locale. Necesitatea de a presta mai calitativ un anumit serviciu sau de a dezvolta infrastructura determină primarul să abordeze cooperarea intercomunitară.

Esența cooperării intercomunitare nu constă în anumite forme organizatorico-juridice sau mecanisme de finanțare. Aceasta rezidă în însuși scopul cooperării intercomunitare: prestarea serviciilor mai calitative și promovarea dezvoltării locale [7, p. 15]. Rolul cooperării intercomunitare este de a crea un șir de oportunități, cum ar fi: Creșterea calității vieții cetățenilor prin îmbunătățirea prestării serviciilor și creșterea eficienței costurilor și atragerea instituțiilor financiare internaționale și programelor de investiții etc. [4]. Cooperarea intercomunitară este o modalitate importantă de a face față situației complicate a serviciilor publice la nivel local în contextul unei fragmentări administrativ-teritoriale. Ea reprezintă dreptul comunelor și al municipalităților, realizat în procesul exercitării competențelor lor, de a coopera în cadrul unor structuri specifice și de a se asocia cu alte comune pentru realizarea sarcinilor de interes comun: planificarea teritorială și direcționarea dezvoltării; colectarea deșeurilor; transportul public; parcurile, spațiile publice, cimitirele; serviciile sociale; alimentarea cu apă și canalizarea; drumurile; protecția împotriva incendiilor; locuințele sociale [5]. Administrația publică centrală trebuie să joace un rol mult mai activ în stimularea cooperării intercomunitare. Sistemul de stimulente și efortul de încurajare a cooperării intercomunitare se cer a fi orientate cu precădere către sectoarele de politici publice/servicii publice prevăzute în Programul Guvernului și Strategiile Sectoriale Naționale [8, p. 498].

Baza juridică a cooperării intercomunitare. Modalități de realizare a cooperării intercomunitare sunt prevăzute atât în actele normative internaționale cât și în cele naționale. Carta Europeană a Autonomiei Locale, ratificată de Republica Moldova la 16 iulie 1997, garantează dreptul autorităților publice locale de a dispune de capacitate efectivă pentru a rezolva și a administra, în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în favoarea populației, o parte importantă din treburile publice. La nivel național acest drept al autorităților locale este prevăzut de Constituție și legile generale ce reglementează activitatea administrației publice locale, precum și de documentele de politici [9, p. 35].

Astfel, Legea privind descentralizarea administrativă oferă un cadru pentru cooperarea intercomunitară stabilind posibilitatea cooperării între diverse autorități publice prin intermediul unor acorduri semnate între părți, care să conțină prevederi clare ale surselor de finanțare și ale limitelor puterii de decizie pentru fiecare nivel de autoritate publică în parte [1, art. 5]. Legea privind administrația publică locală în art. 14, alin. (2), lit. j) și art. 43, al. (1), lit. t), consiliile locale și consiliile raionale pot decide asocierea cu alte autorități publice locale pentru a realiza în comun lucrări de interes public sau pentru a presta în comun servicii publice [2]. Legea serviciilor publice de gospodărie comunală nr.1402-XV din 24.10.2002 conține norme de stimulare a cooperării intercomunitare stabilind expres că unul din principiile care guvernează organizarea și administrarea serviciilor publice de gospodărie comunală este asocierea intercomunală și parteneriatul [3, art. 6].

Beneficiile cooperării intercomunitare pentru APL. Cel mai important pentru APL este să înțeleagă beneficiile care pot fi realizate prin cooperarea intercomunitară și cum acestea pot fi obținute de o manieră rezonabilă. APL pot alege să-și unească eforturile cu alte APL, dacă această modalitate ar îmbunătăți eficiența lor: Pentru anumite servicii, ele pot folosi împreună aceeași resursă de expertiză (de exemplu, servicii juridice) sau aceleași unități de deservire (de exemplu, echipament antiincendiar), aceasta este mai rentabil din punct de vedere al costurilor financiare; Pentru a crea o zonă teritorială mai mare, astfel încât însăși APL să poată fi mai atractivă pentru prestarea serviciilor eficiente și rentabile; Pentru construcția de edificii, cum ar fi un centru de recreere, cooperarea intercomunitară generează o zonă mai mare de acoperire pentru instituția respective, aceasta extinde utilizarea ei și reduce costurile pe cap de locuitor; Pentru a crea o piață de desfacere mai mare, care va fi mai atractivă pentru investiții străine, atât publice, cât și private; Pentru serviciile de gestionare a deșeurilor, o APL rurală poate oferi teren de depozitare a deșeurilor, care e posibil să nu fie disponibil în interiorul granițelor unui oraș, iar un serviciu comun de gestionare a deșeurilor este o abordare logică, care ar reduce costurile per gospodărie/beneficiar;

Pentru serviciile de aprovizionare cu apă, mai multe APL ar putea să împartă același bazin acvatic [7, p. 10]. Cooperarea intercomunitară este, deseori, determinată de dorința de a îmbunătăți calitatea prestării serviciilor sau chiar de a introduce un nou serviciu, sau de a dezvolta o nouă infrastructură. Cooperarea intercomunitară ar putea permite unui grup de APL: Să construiască un centru medical modern cu acces facil pentru localnici; Să îmbunătățească sistemul educațional prin utilizarea în comun a școlilor și atragerea unor profesori mai bine pregătiți; Să aprovizioneze mai eficient localnicii cu apă potabilă prin intermediul noii infrastructuri [6, p. 23].

Concluzii. Continuarea procesului de integrare europeană, accesul la finanțarea externă, precum și respectarea standardelor europene în domenii importante ale politicilor administrării locale au devenit stimulente majore de dezvoltare în Republica Moldova. Este de datoria Administrației Publice Locale (APL) să asigure o guvernare eficientă, să furnizeze servicii publice de calitate și să promoveze dezvoltarea locală. Pentru a realiza aceste obiective, APL trebuie să învețe cum să exploateze eficient atât potențialul propriilor funcționari publici și aleși locali, cât și energia care rezultă din implicarea cetățenilor, agenților economici și a societății civile în dezvoltarea locală prin cooperarea intercomunitară.

Având în vedere că cooperarea intercomunitară este un instrument important de furnizare în comun a serviciilor publice locale, prin unirea eforturilor a două sau mai multe localități se pot asigura premisele necesare pentru organizarea și finanțarea unui serviciu public de calitate. În mod sigur, cooperarea intercomunitară nu este o opțiune ușoară, ea poate fi complexă și presupune riscuri, dar, totodată, are potențialul oferirii de avantaje semnificative pentru îmbunătățirea nivelului de trai din comunitate. Totodată, atunci când două sau mai multe localități își unesc forțele este mult mai simplu ca acestea să parcurgă în comun etapele de modernizare și implementare a proiectelor de dezvoltare locală dar și să se ajute reciproc prin finanțare sau alte metode eficiente de aplanare a problemelor existente la nivel local.

Indubitabil, cooperarea intercomunitară poate îmbunătăți calitatea serviciilor de utilitate publică, iar promovarea acestora din perspectivă regională pot eficientiza utilizarea resurselor și moderniza modalitățile de prestare a serviciilor. Noua realitate europeană presupune eficientizarea costurilor și regionalizarea serviciilor, cooperarea intercomunitară pare să fie unica soluție viabilă pentru pregătirea Autorităților Publice Locale pentru noile modele de finanțare și organizare a serviciilor publice.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea privind descentralizarea administrativă, nr. 435 din 28.12.2006. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 29-31, din 02.03.2007.
2. Legea privind administrația publică locală, nr. 436 din 28.12.2006. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 32-35 din 09.03.2007.
3. Legea serviciilor publice de gospodărie comunală, nr. 1402 din 24.10.2002. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 14-17, din 07.02.2003.
4. Declarația Primei Conferințe Naționale în Domeniul Cooperării Intercomunitare. Declarație semnată la 6 iunie 2012. Republica Moldova, s. Costești, r-nul Ialoveni. <https://s9.ro/1lr9>
5. Hulst R., Van Montfort A., Haveri A., Airaksinen J. și Kelly J. Institutional Shifts In Inter-Municipal Service Delivery - An analysis of developments in eight Western European countries. Public organization review. 2009, vol. 9, no. 3, pp. 263-285, Springer, Heidelberg, Germania.
6. John JACKSON, Massimo BALDUCCI, Robert HERTZOG, Pawel SWIANIEWICZ. Cooperare intercomunitară. Ghidul autorităților locale. Ed. Bons Offices. Chișinău, 2015, 296 p.
7. John JACKSON. Cooperare intercomunitară. Ghidul autorităților locale. Ed. Bons Offices. Chișinău, 2015, 300 p.
8. Natalia Iachimov. Aplicarea instrumentului de cooperare intercomunitară în contextul proceselor de dezvoltare regională și descentralizare a Republicii Moldova. Articol publicat cu prilejul conferinței internaționale științifico-practice în Revista Teoria și practica administrării publice a Academiei de Administrare Publică. Chișinău, 2013. <https://s9.ro/1lra>
9. Svetlana Rața. Abordarea dezvoltării comunitare durabile prin prisma cooperării intercomunale. Articol publicat în Revista Administrarea Publică, nr. 1, 2015. <https://s9.ro/1lrc>

FLEXIBILIZAREA MUNCII ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ: REZULTATE ȘI BUNE PRACTICI

MAKING WORK IN PUBLIC ADMINISTRATION MORE FLEXIBLE: RESULTS AND GOOD PRACTICES

*Aliona MUNTEAN,
doctorandă, Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

In this article, we come up with the definition of the concept of flexibility, experiences regarding the mobility model of the way and working time. They are presented for the implementation of the models of flexibility of the mode and time used in the USA, Great Britain, Australia, Canada. Some conclusions from the Study on the opportunity to make more flexible the way and time of work in the Romanian Public Administration carried out by the National Institute of Administration (INA) are presented. The initiative, coordinated and implemented by INA, was supported by the General Secretariat of the Government and the World Bank Group.

Keywords: public administration, flexibility of manner and time, flexible work, COVID-19 pandemic.

Conceptul de flexibilitate, în ultimii ani, a devenit centrul dezbaterilor privind politicile europene adresate pieței muncii. Flexibilitatea îi vizează deopotrivă pe angajați și pe angajatori, reconsiderând regimurile tradiționale de structurare a timpului de muncă. Avantaje sunt pentru ambele părți implicate, astfel pe de-o parte angajații doresc o mai mare flexibilitate reflectată în conturi individuale de muncă, diverse tipuri de concedii care să ia în considerare traseul de viață din ce în ce mai individualizat și divers, iar angajatorii apelează la forme de flexibilizare a timpului de muncă pentru a satisface cererile clienților, pentru a deveni mai competitivi pe piața muncii, pentru a gestiona perioade în care variază necesarul de forță de muncă.

Definirea flexibilității cunoaște numeroase variante citate de literatura de specialitate. Una dintre cele mai bune definiții este realizată de Standing, care definește flexibilitatea drept gradul ori viteza cu care piața muncii se adaptează schimbărilor din societate, celor din economie și ciclurilor de producție. Flexibilitatea este abilitatea de a răspunde efectiv la schimbarea circumstanțelor.

Flexibilizarea muncii în administrația publică este un concept relativ nou. Această nouă dimensiune a activității în cadrul administrației publice este văzută din perspectiva concilierii vieții profesionale și a celei personale. De altfel, așa cum organizațiile își adaptează nevoile pe piața muncii în funcție de specificul activității lor, tot așa și personalul își adaptează nevoile de muncă în funcție de viața lor personală.

Flexibilitatea la locul de muncă poate fi definită drept strategie de răspuns la circumstanțe și așteptări în schimbare. Angajații care își abordează locul de muncă cu o mentalitate flexibilă sunt de obicei mai apreciați de angajatori. În mod similar, angajatorii care cultivă un mediu de lucru flexibil sunt atractivi pentru angajați.

Cercetătoarele române C. Leovaridis și L. Cărcu [5, p. 102-103], citându-i pe N. R. Lockwood, P. R. Casey și J. G. Grzywacz, consideră că un bun echilibru între muncă și viața personală contribuie la sporirea stării de spirit a angajaților și la reducerea absenteismului de la locul de muncă, la optimizarea performanței profesionale, loializarea angajaților și la o mai bună stare de sănătate a acestora. Factorii care contribuie la asigurarea acestui echilibru se referă la caracteristicile și prioritățile individuale, statutul social, rețeaua socială (rude, prieteni), tipul organizației și munca prestată.

Cercetătorul român I. Cășuneanu, referindu-se la modalitățile de flexibilizare a forței de muncă, a analizat următoarele forme prin evidențierea specificului fiecăreia: flexibilitatea timpului de muncă (1), flexibilitatea contractuală (2), flexibilitatea funcțională (3) și flexibilitatea salarială (4). În cazul flexibilității timpului de muncă sunt incluse următoarele forme:

- munca cu program de lucru flexibil, salariații având posibilitatea fie a alegerii unui program de muncă flexibil, de bază (ore diferite de începere și de finalizare a programului de muncă, dar cu respectarea duratei totale zilnice a programului de muncă), fie a flexibilizării zilnice a duratei programului de muncă (în condițiile în care se asigură o bugetare a timpului total de muncă pe săptămână, lună etc.);
- munca cu timp parțial, care poate fi aplicată în variante diferite: un număr de ore de muncă în anumite zile sau un program normal de muncă urmat de zile libere etc., fiind caracteristic în special întreprinderilor unde se înregistrează fluctuații ale cererilor și ofertei de bunuri și servicii;
- munca în cadrul orelor suplimentare de lucru, care pot fi compensate financiar sau oferite zile libere, aplicată în cazul solicitărilor de activitate în plus datorită unor situații neprevăzute, cereri crescute de bunuri sau servicii etc.;
- munca în afara programului normal de lucru (munca în ture, munca în zilele de odihnă, munca de noapte), practică îndeosebi în unele întreprinderi care prin specificul activității lor au un program continuu de activitate [3, p. 114-117].

Cercetătorii M. Bulgaru și O. Bulgaru prezintă în contextul studiului realizat următoarele forme de flexibilizare: timp parțial de muncă; muncă de acasă (pentru un astfel de program optează, în special, angajații cu copii mici); ore comprimate de muncă, o zi pe săptămână liberă; V-time sau timp voluntar de pauză, prin care angajatul solicită să-și ia o perioadă de pauză în dependență de anumite evenimente din viața de familie sau personală (prima zi de școală a copiilor, vacanța copiilor, sărbători importante etc.) [2, p. 12].

Contextul actual, cu restricții cauzate de pandemie, dar și cu posibilități tehnologice foarte eficiente de lucru de la distanță, favorizează o flexibilitate sporită în stabilirea programului de activitate. Până la debutul pandemiei, mărimea salariului era principalul criteriu în alegerea locului de muncă. Lucrurile s-au schimbat începând cu anul 2020 și un beneficiu cerut tot mai des de tot mai mulți angajați a devenit munca de acasă.

Potrivit rezultatelor Studiului EY „Revenirea la muncă. Noile condiții”, 78% dintre companii planuiesc schimbări semnificative ale politicii privind munca de acasă. Lucrul împreună cu alții rămâne, însă, un element cheie al experienței angajaților, cărora le lipsește aspectul social de a fi cu colegii. Astfel, la întrebarea „De ce v-ar plăcea să vă întoarceți la birou?”, pe primul loc în ierarhia răspunsurilor oferite de angajați se află „vreau să rămân integrat social”. Pe de altă parte, angajații își exprimă interesul în menținerea unui anumit nivel de telemuncă, chiar dacă această opțiune nu existase înainte de pandemie: 63% dintre angajații care nu au lucrat de la distanță înainte de COVID-19 își doresc să muncească de acasă cel puțin o zi pe săptămână.

Perioada pandemică ne-a luat prin surprindere pe toți și a trebuit să ne adaptăm. Schimbările cauzate de aceasta au creat reacții în lanț atât pe plan social, cât și pe plan economic. Așa cum era de așteptat, primele instituții obligate să răspundă situației pandemice au fost guvernele. În ceea ce privește țara noastră, administrația s-a pliat schimbărilor prin implementarea unor soluții fără suficient suport legislativ sau tehnic al schemelor de muncă flexibilă, în special telemunca și munca la domiciliu.

Crearea condițiilor flexibile pentru angajarea forței de muncă este una dintre cele mai aplicate măsuri pe timp de criză. Adoptarea Cartei verzi „Modernizarea legislației muncii în conformitate cu provocările secolului 21” de către Comisia Europeană, oferă condițiile unei dezbateri publice la nivel național și european pe tema potențialului legislației muncii de a se adapta obiectivelor Strategiei Lisabona de creștere economică prin crearea de noi locuri de muncă. Principalul obiectiv se referă la stimularea dezbaterilor despre flexibilizarea relațiilor contractuale de muncă în combinație cu dreptul muncii, condiții care pot facilita crearea de noi locuri de muncă și încurajarea formelor de tranziție de la un loc de muncă la altul pe piața muncii.

La nivelul țărilor membre ale Uniunii Europene, se pot identifica anumite scheme de flexibilizare a programului de lucru:

- varierea orei la care munca este începută ori finalizată, este cea mai des întâlnită formă de program flexibil. Aceasta permite doar flexibilizarea programului în cadrul aceleiași zile, nu și modificarea numărului de ore lucrate.
- acumularea unor ore de credit sau debit pe parcursul unei săptămâni ori al unei luni. Unii angajatori o compensează printr-o zi liberă în timp ce alții nu permit ca orele de credit să fie compensate printr-o zi liberă ci să fie compensate printr-un program mai redus în timpul altor zile de lucru.

- conturile individuale de muncă constituie cea mai avansată formă de flexibilizare. Acestea permit ca orele de credit să fie compensate cu perioade îndelungate de timp liber (uneori chiar de un an).

Atât serviciile publice, cât și cei din mediul privat susțin că flexibilitatea în muncă în timpul pandemiei a fost și este un exercițiu eficient și se gândesc să mențină acest tipar și după stabilizarea situației sanitare, relevă Studiul privind oportunitatea flexibilizării modului și timpului de lucru în Administrația Publică din România realizat de Institutul Național de Administrație (INA). Inițiativa, coordonată și implementată de către INA, a fost susținută de către Secretariatul General al Guvernului și de Grupul Băncii Mondiale.

Scopul studiului a fost evaluarea oportunității reglementării modurilor flexibile de lucru în administrația publică din România (telemuncă, program flexibil, normă parțială de lucru, sistem hibrid etc.), înscriindu-se în demersurile activității de cercetare ale Institutului Național de Administrație.

Contextul este unul al schimbărilor rapide cauzate de apariția și răspândirea virusului SARS-CoV2, situație care a creat reacții în lanț pe plan social și economic. Primele care au trebuit să răspundă crizei sanitare au fost guvernele, iar administrația din România s-a pliat schimbărilor prin implementarea fără suficient suport legislativ sau tehnic a schemelor de muncă flexibile, în special telemunca și munca la domiciliu.

Ambele părți au apreciat acest exercițiu de flexibilitate în muncă desfășurat în timpul pandemiei ca fiind unul eficient și și-ar dori și ulterior pandemiei existența oportunităților de a lucra de acasă, de oriunde sau de a-și stabili singuri programul de lucru la birou. Pentru cei mai mulți o combinație între scheme de flexibilitate spațială cu cele temporale este ideală. Deși atât angajații cât și managerii simt nevoie de autonomie în desfășurarea activității, aceștia au nevoie în același timp și de conexiune cu colegii lor. Mai mult, schemele de muncă flexibile le asigură tuturor un echilibru mai bun între viața privată și cea profesională, iar asta se traduce în final în mai multă productivitate din partea angajaților.

Rezultatele studiului au relevat că există deschidere atât din partea managerilor, cât și a personalului de execuție pentru introducerea mai multor scheme de flexibilitate în administrația publică din România, cu accent pe flexibilitate spațială (în particular telemuncă și muncă la domiciliu) și flexibilitate temporală (program inegal de lucru, program individualizat, bancă de timp liber obținută prin prestarea de ore suplimentare).

Studiul a demonstrat că modalități de muncă flexibilă trebuie adaptate la specificul diferitelor instituții, iar grupuri de lucru trebuie create pentru fundamentarea temeinică a propunerilor, astfel încât acestea să fie aplicabile. Pe de altă parte, unii interlocutori au argumentat că deoarece este un concept nou este dificil de implementat și astfel ar fi util să existe o reglementare aplicabilă tuturor angajaților (stat și privat), în acest mod putând să crească nivelul de încredere în sistemul public.

Ulterior, trebuie realizate procedurile la nivelul fiecărei instituții, conform noului flux de lucru digital [2.5. p. 39].

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

Aici, GGF preia semnalele care apar din aceste patru țări cu privire la lucrul la distanță și observă câteva politici interesante care apar în alte părți.

Spre exemplu, în SUA lucrul flexibil a devenit un instrument de recrutare. Odată cu sosirea lui Joe Biden la Casa Albă în ianuarie anul 2020, guvernul Statelor Unite a înăsprit regulile menite să prevină infecțiile la locul de muncă în serviciul public federal. Noua administrație a cerut agențiilor să depună „toate eforturile” pentru a maximiza munca la distanță, impunând în același timp purtarea obligatorie a măștilor și o limită maximă de ocupare de 25%.

Aceste măsuri au consolidat o tendință care fusese deja instalată în practică în ultimele luni ale administrației Trump. Un raport intern al Oficiului pentru Managementul Personalului (OPM) a constatat că 59% dintre funcționarii publici au lucrat la distanță zilnic în 2020, comparativ cu doar 3% care au făcut acest lucru înainte de criza de sănătate.

Deja din primăvară 2020 guvernul federal a lucrat la politici pentru a aborda pandemia și în anii următori. Aceasta prevede o revenire lentă la birou, dar recunoaște în mod clar interesul funcționarilor publici de a păstra practicile de lucru la distanță și hibride construite din martie 2020.

În iunie anul 2020 Casa Albă a publicat un memorandum prin care îndeamnă departamentele publice „să ia în considerare tendințele mai largi ale forței de muncă și la locul de muncă”, din cauza „necesității ca guvernul federal să fie competitiv pentru talentele de top ca angajatori pe piața mai largă a muncii”. Acest ghid pentru înalții funcționari solicită „re-inventarea” politicilor de management al personalului conform unui principiu clar: „Angajații care au lucrat la distanță în timpul pandemiei, în general, vor rămâne eligibili pentru muncă la distanță, cel puțin pe o bază situațională”.

Agenciile americane se bucură de anumite libertăți de a-și găsi drumul înainte, cum ar fi capacitatea de a implementa programe pilot de lucru hibride și apoi de a le examina rezultatele. Și guvernul se angajează să le ofere mai multe resurse pentru a gestiona o forță de muncă hibridă, cu finanțare suplimentară și investiții IT, astfel încât lucrătorii să poată colabora din diferite locații.

Această investiție va fi crucială pentru succes, consideră Claire McCartney: „Este important ca organizațiile să angajeze managerii și să le ofere formare și dezvoltare pentru a sprijini munca hibridă de succes... Tehnologia joacă un rol crucial în lucrul hibrid și este probabil ca mulți angajatori să fie nevoiți să investească în acest spațiu pentru a le permite angajaților să lucreze fără probleme între locul de muncă și acasă”.

Dar integrarea schimbărilor culturale și comportamentale determinate de pandemie nu va fi o sarcină ușoară. Kiran Ahuja, directorul OPM, a trimis îndrumări suplimentare agențiilor federale în iulie, admitând că mulți manageri rămân împotriva muncii la distanță – mai ales atunci când această practică nu este forțată de o situație de criză precum pandemia. Ahuja le-a reamintit oficialilor înalți că organismele publice „ar trebui să facă orice determinări în curs de eligibilitate pentru munca la telemuncă pe baza funcțiilor postului, și nu a preferințelor manageriale în sine”.

În SUA, se pare, liderii de top și mulți angajați juniori doresc să se bazeze pe schimbările făcute în timpul pandemiei – dar printre managerii de mijloc și unii lideri seniori rămân vechi suspiciuni și preocupări.

Dovezile arată că funcționarii publici din Regatul Unit al Marelui Britanii doresc să lucreze pentru angajatori acolo unde predomină flexibilitatea. Într-un sondaj recent realizat de GGF pentru Dell Technologies, 82% dintre oficialii britanici au spus că doresc să lucreze de acasă mai des în viitor. Aproximativ 72% dintre respondenți au spus că munca de la distanță le îmbunătățește bunăstarea, iar 59% că sunt mai productivi acasă decât la birou.

Și datele GGF se aliniază cu informațiile proprii ale guvernului. Agenția pentru Proprietatea Guvernului din Marea Britanie (GPA) a chestionat 25.000 de funcționari în ultimele luni pentru a întreba despre experiențele lor de lucru de la distanță: „Ne-au spus că ar dori să se întoarcă la birou poate două sau trei zile pe săptămână”, Dominic Brankin, director la locul de muncă.

Adoptarea muncii flexibile pe termen lung se potrivește cu politicile declarate ale guvernului: departamentele au fost de mult încurajate să mute personalul din centrul Londrei către birouri regionale „hub” concepute pentru a sprijini lucrul la distanță și în conformitate cu politica de „nivelare” a conservatorilor. 22.000 de locuri de muncă din serviciul public vor fi mutate din sud-est în alte regiuni.

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

După cum a declarat Dominic Brankin la webinarul GGF: „Repararea locului de muncă și repararea tehnologiei este ușoară”, dar „sprijinirea unei schimbări de comportament, gândire și credință este mult mai dificilă și cred că este un drum mai lung pentru noi”.

Drept răspuns la pandemie, guvernul canadian a lansat un plan ambițios pentru a stimula munca la distanță. Potrivit Secretariatului Consiliului de Trezorerie al Canadei, guvernul a investit în tehnologia de telemuncă – dublând numărul de conexiuni de rețea securizate în doar trei luni și triplându-și capacitatea de teleconferință – și a publicat un ghid online cuprinzător pentru angajații săi.

Similar altor țări, eforturile de a crea un model de muncă mai flexibil și-au găsit un aliat puternic în sindicate. Acest efort a fost parțial condus de organizații precum Alianța Serviciului Public din Canada (PSAC), care reprezintă lucrătorii federali din întreaga țară. Chris Aylward, președintele PSAC, a declarat recent că majoritatea membrilor săi, cu excepția unor angajați critici, continuă să lucreze de acasă astăzi.

„O întoarcere la locul de muncă chiar nu este pe radar în acest moment”, a spus Aylward, reflectând mesajele care ies din Consiliul de Trezorerie – care a confirmat că angajații vor continua să lucreze de la distanță „în viitorul apropiat”. Jean-Yves Duclos, președintele Consiliului de Trezorerie, a spus că pandemia va genera „lecții pentru a îmbunătăți productivitatea funcționarilor publici” și că munca în afara biroului va deveni o caracteristică permanentă a funcției publice canadiene. Această schimbare va fi susținută de inițiativa GC Workplace, lansată în 2019, care oferă o rețea de birouri satelit unde personalul din sectorul public poate accesa facilități de birouri din apropierea caselor lor.

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

Pandemia a bătut în retragere și pretutindeni în serviciul public s-a revenit la formatul tradițional al activității, dar experiența ce ține de flexibilizarea muncii nu este dată uitării. Aceasta reprezintă o oportunitate și un potențial foarte important. În întreaga lume, alte țări își lansează propriile politici de lucru flexibile – unele dintre ele foarte ambițioase. Practicile internaționale atestă diverse experiențe și modele de aplicare a formulelor de flexibilizare a programelor de muncă. Însă, în reglementarea și transpunerea acestor modele în practica națională este necesară asigurarea unui consens între partenerii de dialog social, prin abordarea în complex a aspectelor vieții individuale a angajaților din administrația publică, precum și a obiectivelor, sarcinilor administrației publice, din perspectiva amplificării beneficiilor și diminuării riscurilor individuale și sociale. Doar prin analize și studii aprofundate, inclusiv a practicilor și modelelor aplicate la nivel internațional, poate fi determinat mecanismul funcțional pentru fiecare stat.

BIBLIOGRAFIE

1. BROOKS, Samantha K, Rebecca K. Webster, Louise E Smith, Lisa Woodland, Simon Wessely, Neil Greenberg, and Gideon James Rubin, 2020. „The Psychological Impact of Quarantine and How to Reduce It: Rapid Review of the Evidence”. *The Lancet* 395 (10227): 912–20.
2. BULGARU, M., BULGARU O. Politici familiale cu consecințe demografice. *Studia Universitatis Moldaviae*, 2017, nr. 3(103). Seria „Științe Sociale”, p. 3-14. ISSN online 2345-1017. <http://studiamsu.eu/nr-3-103-2017/>
3. CĂȘUNEANU, I. Îmbunătățirea flexibilității forței de muncă din întreprinderile românești folosind practicile îndomeniu din unele țări UE. *Economie teoretică și aplicată*, 2013, vol.XX, nr. 8(585), p. 110-122.
4. Eurofound, The potential for teleworking in Europe and the risk of a new digital divide, 2020.
5. LEOVARIDIS, C., CÂRCU, L. Echilibrul dintre muncă, viață personală și educație în rândul studenților. O cercetare calitativă. În: *Revista română de sociologie (București)*, 2018, nr. 1-2, p. 101-133
6. <https://www.civilservicejobshare.service.gov.uk/>
7. Fit for the future: cementing sustainable flexible working practices. <https://www.globalgovernmentforum.com/fit-for-the-future-cementing-sustainable-flexible-working-practices>
8. Flexibilitatea în muncă în timpul pandemiei, un exercițiu eficient. <https://revistacariere.ro/leadership/piata-muncii-employment/flexibilitatea-in-munca-in-timpul-pandemiei-un-exercitiu-eficient/> (accesat la 11.03.2022).
9. Studiul EY „Revenirea la muncă. Noile condiții”: 60% dintre angajatori consideră că afacerea lor se află într-o „mare dificultate” din cauza Covid-19. https://www.ey.com/ro_ro/news/2020/10/studiul-ey-revenirea-la-munca--noile-conditii---60. (accesat la 03.04.2022).
10. Studiu moduri de lucru flexibile.pdf.<https://ina.gov.ro/wp-content/uploads/2021/01/> (accesat la 02.04.2022).

METODE DE BUNĂ GUVERNARE LA NIVEL LOCAL ÎN FRANȚA

METHODS OF GOOD GOVERNANCE AT LOCAL LEVEL IN FRANCE

Oleg BAXAN,

doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Our goal is to create a framework for the study of local governance and to explore international practice in an exploratory way through qualitative research. Public administration at the level of administrative-territorial units is organized and functions based on the principles of local autonomy, decentralization of public services, competence of local public administration, legality and consultation with citizens in solving problems of local importance.

Keywords: *local public governance, decision-making logic, governance dimension, good governance practices.*

Constituțiile țărilor Uniunii Europene - cadrul instituțional și juridic din fiecare stat membru - asigură aplicarea celor șase principii din Carta Europeană a autonomiei locale, pe care se întemeiază administrația publică locală:

1. recunoașterea prin Constituție a legilor și a altor acte normative privind principiile autonomiei locale și ale descentralizării serviciilor publice;
2. eligibilitatea autorităților locale;
3. exercitarea deplină a competențelor în problemele de interes local;
4. autonomia financiară prin repartizarea de resurse proporțional cu competențele;
5. existența unui patrimoniu distinct al comunităților locale față de cel al statului;
6. controlul de legalitate al actelor comunităților locale.

La începutul anilor 1980, teritoriul a devenit o miză majoră în domeniul politic, odată cu consacrarea descentralizării. Acesta din urmă, care a dus la transferul de competențe de la guvernele naționale la guvernele subnaționale, rămâne o tendință puternică în majoritatea țărilor europene cu o structură federală (Germania, Austria, Belgia) și unitară (Franța, Italia, Spania, Suedia) care pentru unii au o lungă tradiție centralizatoare [1].

În Franța, această descentralizare ar trebui să permită apropierea procesului decizional de cetățeni, promovând astfel apariția democrației locale și a guvernancei locale. În urma acestei dinamici instituționale rezultate din descentralizare, statul a acționat din nou asupra organizării teritoriale promovând noi forme de cooperare inter-municipală. În acest sens, de la legile din 6 februarie 1992 și 12 iulie 1999 (legea Chevènement), Unitățile publice de cooperare intercomunitară (EPCI) au pătruns în mediul local din Franța. Stabilirea intercomunității rezultă, în primul rând, din observarea recurentă a numărului prea mare de municipalități. Fragmentarea teritorială franceză, rămâne un fenomen surprinzător, chiar dacă căutarea optimului teritorial este un imn al discursului reformist. Astfel, pentru a răspunde provocărilor lor de raționalizare și eficiență a gestionării publice, municipalitățile franceze, în mod voluntar sau mai constrâns, s-au reunit ca inter-municipalități. Apoi, stabilirea intercomunității rezultă din observarea îmbunătățirii necesare a managementului public local. De fapt, cooperarea intermunicipală permite municipalităților să se reunească într-un EPCI pe acest punct, fie pentru a furniza anumite servicii (colectarea deșeurilor menajere, salubritate, transport urban etc.), fie pentru a dezvolta proiecte reale de dezvoltare economică și datorită punerii în comun a proiectelor de servicii sau echipamente.

Acest context al instituirii cooperării intermunicipale a generat astfel schimbări profunde în guvernarea locală. Într-adevăr, EPCI sunt, prin natura lor, rezultatul unei grupări de mai multe municipalități. Guvernanța mobilizată este rezultatul unui schimb strâns și instituționalizat între diferitele părți interesate implicate în EPCI. În plus, în acest tip de comunitate, procesul de dezvoltare și implementare a politicilor publice provine din schimburi, mai mult sau mai puțin active și partajate, între mai mulți lideri politici ale căror interese și nevoi individuale pot fi specifice, în special la nivel electiv.

Termenul de guvernare, la fel ca majoritatea conceptelor științifice, are un sens versatil. Cu toate acestea, ne interesează aici guvernanta publică locală, care ar putea fi acceptată ca extindere a guvernantei urbane și a guvernării regionale pe un teritoriu localizat, în acest caz EPCI-urile. În domeniul public local, vom păstra astfel definiția lui Le Gales [2] conform căreia „guvernarea poate fi definită ca un proces de coordonare a actorilor grupurilor sociale, a instituțiilor, pentru atingerea obiectivelor, discutate și definite în mod colectiv”. Această definiție reflectă într-adevăr ceea ce constituie intercomunalitatea, unde conceptele de coordonare și sinergie între actori ocupă un loc esențial. Dincolo de semnificația sa versatilă, analiza guvernantei, publice și private, se bazează de asemenea, pe mai multe cadre teoretice. Teoria costurilor tranzacției poate fi astfel mobilizată, în special pentru a explica fenomenele parteneriatelor. Mai precis, teoria agenției generalizate sau a părților interesate-agenție a lui Hill și Jones, preluat ulterior de Charreaux, constituie apoi un cadru relevant pentru analiza relațiilor dintre o multitudine de părți interesate. De asemenea, teoria alegerilor publice, mai potrivită pentru studierea organizațiilor publice, oferă un cadru de înțelegere a luării deciziilor publice și, mai general, a comportamentului politic în funcție de indivizi afectați de acest proces. În cele din urmă, așa cum a propus Charreaux [3], teoria cognitivă a guvernantei, ca o abordare reînnoită, face posibilă luarea în considerare a funcției de învățare pe care practicile de guvernare locală o permit, în special la nivel decizional, atât definirea unei strategii și inițiază acțiuni, dar și pentru a defini cel mai bine mijloacele care trebuie alocate, în ceea ce privește analiza realizărilor din trecut.

Prima dimensiune a guvernantei pe care am identificat-o pe această temă se referă la dimensiunea strategică. Spre deosebire de sfera privată, adoptarea unui plan strategic într-o instituție publică, cum ar fi un EPCI, este o alegere politică, dar și constrângeri de reglementare. De fapt, cadrul legislativ și de reglementare al comunităților, și în special textele care guvernează distribuția puterilor între diferitele niveluri ale comunităților, ghidează în special intervențiile comunităților. Evocând importanța dimensiunii strategice în guvernanta unei organizații, Charreaux [3] indică astfel că adoptarea unei alegeri strategice eronate poate duce a priori la o performanță deficitară. Prin urmare, se poate deduce că absența unei viziuni strategice pe termen mediu și lung, a unui proiect comunitar sau a unei viziuni comune și transversale constituie o slăbiciune în ceea ce privește guvernanta și performanța generală pentru orice organizație.

Lardon indică faptul că în Franța și mai general în toate țările dezvoltate, „una dintre provocările majore pentru autoritățile locale este dezvoltarea de proiecte regionale în vederea dezvoltării durabile. Aceasta implică, de exemplu, reconcilierea peisajului, a ocupării forței de muncă, a serviciilor etc.”.

În același sens, Minot [4] indică faptul că un proiect de teritoriu, „este o viziune asupra viitorului unui teritoriu și a dezvoltării acestuia, împărtășită de mai mulți parteneri”. Astfel, dintr-o perspectivă strategică, guvernanta publică locală poate fi privită ca un proces de adunare sau chiar omogenizare a practicilor între mai multe comunități apropiate geografic și unirea diferiților actori (economiști, instituționali, sociali etc.) în vederea rezolvării unei probleme sau realizarea unui proiect de dezvoltare locală. În special într-un EPCI, poate fi un proiect de aglomerație, un proiect teritorial, un proiect de înființare sau un așa-numit proiect administrativ, cu diverse terminologii. În acest sens, Panico și Poulle indică faptul că apariția teritoriului proiectului privește patru cinciimi din populația franceză. Prin urmare luăm în considerare că dimensiunea strategică a guvernantei trebuie luată în considerare și privește orientările generale ale comunității care pot fi grupate în jurul unui proiect. Este vorba în esență de obiect, natură, metode de construcție și implementare a proiectului unității, într-un sens cuprinzător, prin interesarea implicării părților interesate în definirea axelor politice și strategice și în operaționalizare din acestea.

Mai convențional, a doua dimensiune a guvernantei, pe care ne bazăm, se referă la o logică structurală. Conform lui Paquin [5], spre deosebire de organizația privată, organizația publică evoluează într-adevăr într-un cadru legal și de reglementare strict care definește misiunile organizației, resursele puse la dispoziția acesteia (în special cele bugetare) și, într-o anumită măsură, cum să le distribuie. Alegerea structurii sale organizaționale, precum și a sistemelor sale de management, sunt, de asemenea, în mare măsură constrânse de legile, reglementările și mandatele care legitimează existența și condițiile sale de funcționare. În cadrul specific al EPCI, acesta este astfel prevăzut, în Codul general al colectivităților teritoriale, că există pentru fiecare organizație inter-municipală un organ deliberativ, un executiv, precum și un birou. Pe plan intern, organizarea autorităților locale se bazează astfel pe două modele.

În primul rând, modelul clasic care se bazează pe o împărțire în direcții și servicii. Se caracterizează printr-o organizație tradițională, adică „multi-divizionară”. Apoi, poate fi implementat și un model mai

recent, calificat ca structură matricială și care este conceput pentru gestionarea proiectelor complexe, cum ar fi proiectele inter-municipale. Pentru această cercetare, dimensiunea structurală a guvernantei este, prin urmare, luată în considerare și se referă la organizarea structurii administrative și politice a instituției publice luate în considerare, localizarea puterilor și responsabilităților.

A treia dimensiune a guvernantei locale pe care am identificat-o pe această temă se referă la logica decizională. În ceea ce privește această axă de caracterizare, guvernanta se referă la noțiunea de negociere și consens pentru a lua o decizie publică între diferiți actori „egali”. În acest sens, noțiunea de guvernanta ne conduce să ne detașăm de instituțiile locale, să considerăm sistemul de luare a deciziilor care prezidează acțiunea locală ca implicând o pluralitate de actori și interese. Aici din nou, dar fără a renunța la locul central ocupat de factorii de decizie politică, „buna guvernare implică faptul că autoritățile publice se străduiesc să deschidă procesul de formare a politicilor publice către întreaga societate civilă pentru a-și mobiliza componentele”. În contextul unui EPCI, în principiu, consiliul comunitar este cel care decide, în special, cu privire la acțiunile care trebuie întreprinse și alocarea resurselor umane și financiare. Într-adevăr, la fel ca și consiliul de administrație al companiilor private, consiliul comunitar rămâne principalul organism decizional al organizațiilor inter-municipale, președintele și biroul său fiind responsabili pentru executarea efectivă a deciziilor. Dimensiunea decizională este astfel mobilizată ca element de caracterizare a guvernantei locale, prin concentrarea asupra procesului prin care sunt luate deciziile și modul în care părțile interesate intervin în acest proces.

A patra dimensiune a guvernantei locale se referă la o logică relațională. Conform acestei axe, guvernanta necesită consultare, coordonare și cooperare de parteneriat între toți actorii care intervin într-un teritoriu pentru intervenția publică care să permită realizarea interesului general. În acest sens, Perez indică într-adevăr că guvernanta este un dispozitiv instituțional și comportamental care guvernează relațiile dintre liderii unei organizații și părțile interesate de viitorul organizației menționate. Pentru organizațiile inter-municipale, aceste relații se pot referi doar la funcționari aleși și agenți comunitari prin intermediul serviciilor administrative, aleși și cetățeni / alți parteneri locali sau chiar utilizatori și servicii EPCI.

În cele din urmă, a cincea dimensiune a guvernantei se referă la logica informațională. În contextul public local, informațiile joacă într-adevăr un rol central, de exemplu prin exerciții de previziune sau diagnostic teritorial, care influențează atât definirea acțiunilor, cât și procesele de participare a părților interesate în jurul problemelor, partajarea cunoștințelor și evaluarea acestora la nivel local. Astfel, pentru Marsal [6], unul dintre cei doi factori importanți care guvernează un guvern de încredere este informația. Informațiile par a fi esențiale pentru bune practici de guvernanta, o bună guvernanta bazată pe încredere sporită între conducători și cetățeni, permise printr-un acces mai bun la informații și transparență. În cazul comunităților locale, pot fi mobilizate diverse susțineri pentru a lupta împotriva asimetriei informaționale. Cele mai răspândite instrumente de comunicare sunt într-adevăr reviste, site-uri web, fișiere, rapoarte de activitate și comunicate de presă sau conferințe. Aceste mecanisme diferite permit astfel menținerea unei legături mai mult sau mai puțin strânsă cu părțile interesate.

În concluzie aici se abordează guvernanta locală, fie teoretic, fie parțial, concentrându-se pe o anumită dimensiune (adesea cea structurală concentrată pe mecanismele de guvernare). În cazul nostru, am propus un model incluziv de guvernare locală. Având în vedere studiul nostru, aceste cinci dimensiuni par relevante pentru a caracteriza practicile locale.

Rezultatele noastre specifice contextului intermunicipal, evidențiază astfel perspectivele de dezvoltare care se deschid către EPCI-uri pentru a mobiliza moduri de guvernare adaptate noului lor context, fie pe plan strategic, structural, dimensiuni decizionale, informaționale și relaționale. Aceste schimbări par cu atât mai importante, în prezent, cu cât EPCI-urile par să constituie, în ultimele evoluții legale și de reglementare, o formă organizatorică care trebuie favorizată și nevoii de a pune în comun mijloacele umane și financiare, astfel devenind mai constrânsi.

BIBLIOGRAFIE

1. Carassus D. (2009), „Performanță și guvernanta publică locală: rezultate și perspective”, a doua întâlnire de management public, Universitatea din Nisa, 12 martie.

2. Le Galès P. (2006), „Guvernarea și guvernarea teritoriilor”. Probleme politice și sociale , nr. 922, martie, Paris, La Documentation française.
3. Charreaux G. (2011), „Ce teorie pentru guvernare? De la guvernarea acționarilor la guvernarea cognitivă și comportamentală ”, Documentul de lucru FARGO nr. 1110402.
4. Minot D. (2001), „Proiectul teritorial: dezvoltarea și gestionarea în comun a unui proiect teritorial”, Bergerie Nationale, Travail communautaire, iunie, 177 pagini.
5. Paquin M. (1994), „Planificarea strategică în sectorul public”. Managementul public: înțelegerea și gestionarea instituțiilor de stat , Presses de l'Université du Québec, 1994.
6. Marsal C. (2010), „Controlul managementului și guvernarea cognitivă: studiu în cadrul unei bănci mutuale”, Crize și noi probleme de valoare, Nisa: Franța.

REABILITAREA ȘI MODERNIZAREA DRUMURILOR – PREROGATIVĂ A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE DIN JUDEȚUL BOTOȘANI

REHABILITATION AND UPGRADING OF ROADS - PREROGATIVE OF THE PUBLIC ADMINISTRATION IN BOTOȘANI COUNTY

Ionuț Lucian MELINTE,
doctorand, Academia de Administrare Publică,
Primarul Comunei Gorbănești, Botoșani, România

SUMMARY

Transport infrastructure is an important sector for development of any society, since it determines improve exitente disparities between regions. At European level attaches great importance to being included in development policies, considering the category vital in reducing gaps between developed and underdeveloped countries, ensuring cohesion and socio-economic competitiveness. In Romania the major deficiencies in technical, engineering sciences reference area as well as the spatial structures that generated it, the territorial insertion, field of study par excellence of geoștiințelor. Underdeveloped infrastructure of rural areas leads to a differentiation, especially in areas where the socio-economic modernization and development is in a period of stagnation. Significant transport infrastructure is that it is a priority in rural development policies and operational programs or regional or national development policies since the sector has a crucial role in reducing regional gaps, seen in the interdependence of transportation and space areas. One aspect of this study is quite important in constituting the hierarchy of roads linking demographic, technical and urban convenience, economic factors, but given the quality and accessibility infrastructure.

Keywords: road infrastructure, rural development, accessibility, bridging policy, rural areas

Uniunea Europeană prin Tratatul din anul 1992, care vizează promovarea dezvoltării, fiind factorul primordial al realizării coeziunii teritorial și economico-socială, oferă fiecărui stat membru să acceseze instrumentele financiare pentru dezvoltarea rurală sau a infrastructurii de transport. A apărut necesitatea susținerii financiare de către Uniunea Europeană a statelor membre, deoarece există decalaje mari între statele componente, iar obiectivul principal al acestei comunități este coeziunea și competitivitatea teritorială și economico-socială. Astfel au avut loc investiții majore la nivelul axelor de transport, mai ales cel rutier.

Importanța studiilor și cercetărilor despre infrastructura rutieră, calitatea axelor majore de circulație s-a accentuat începând din anii 1990, deși cercetătorii au fost întotdeauna preocupați de accesibilitatea oferită de transport. La nivel european un rol important în accentuarea importanței unor astfel de studii, a avut Uniunea Europeană care era interesată de ierarhizarea rețelei de drumuri, identificarea zonelor periferice și dezvoltarea acestora pentru a reduce disparitățile teritoriale. Astfel influența Uniunii Europene se observă atât în finanțarea studiilor cât mai ales în programele create pentru dezvoltarea infrastructurii.

În literatura de specialitate s-au efectuat studii pentru accesibilitate, evidențiindu-se concordanța dintre infrastructura de transport și accesibilitate. Situația infrastructurii rutiere dintr-un stat sau regiune reliefează zonele periferice, izolate și cele care sunt deservite la un nivel ridicat de către infrastructura rutieră.

Infrastructura de transport reprezintă o ramură importantă pentru dezvoltarea oricărei societăți, deoarece determină ameliorarea disparităților existente între regiuni. La nivel european se acordă o importanță deosebită fiind inclus în politicile de dezvoltare, considerându-se categoria vitală în reducerea curențelor dintre țările dezvoltate și cele slab dezvoltate, asigurând coeziunea și competitivitatea socio-economică. [5,p. 43].

În România prezintă deficiențe majore atât din punct de vedere tehnic, domeniu de referință pentru

științele ingineresti cât și din acel al structurilor spațiale generate de aceasta, a inserției teritoriale, domeniu de studiu prin excelență al geostiințelor. Dezvoltarea insuficientă a infrastructurii determină o diferențiere a spațiilor rurale, mai ales în arealele unde procesul de modernizare și dezvoltare socio-economică este într-o perioadă de stagnare.

La nivel internațional, îndeosebi în Uniunea Europeană, infrastructura de transport reprezintă interes pentru realizarea coeziunii teritoriale, realizându-se numeroase studii pentru planificarea, amenajare și dezvoltarea teritorială, acestea având ca scop identificarea accesibilității spațiilor și identificarea soluțiilor. Astfel, infrastructura de transport este inclusă în planurile de dezvoltare la macroscară, fiind în centrul analizelor pentru reducerea decalajelor regionale sau a curențelor caracteristice spațiului rural. Calitatea infrastructurii rutiere are un rol pentru integrarea transporturilor în politicile europene, acest criteriu fiind în corelație cu crearea disparităților socio-economice, iar dezvoltarea infrastructurii și îmbunătățirea calității acesteia determină o accesibilitate ridicată [1, p. 76].

Politicile de dezvoltare au printre priorități dezvoltarea infrastructurii de transport, astfel Cadrul Național Strategic de Referință se implementează prin Programele Operaționale din cadrul Obiectivelor „Convergență” și „Cooperare Teritorială Europeană”. Programele Operaționale reprezintă instrumentele de management pentru implementarea axelor prioritare din cadrul CNSR, existând Program Operațional Sectorial pentru Transport, ceea ce denotă importanța pe care o reprezintă acest sector. Semnificativ pentru infrastructura de transport este faptul că este o prioritate atât în politicile de dezvoltare rurală, cât și în programele operaționale sau politicile de dezvoltare regionale sau naționale deoarece acest sector are un rol capital în reducerea curențelor teritoriale, observându-se interdependența dintre transport și spațiu rural. [2, p. 76].

Astfel, în anul 2020 a fost realizată strategia de dezvoltare socio-economică a județului Botoșani, fiind identificate obiectivele principale care au ca scop integrarea acestui spațiu la nivelul Uniunii Europene. Crearea unei strategii de dezvoltare reprezintă gestionarea oportunităților de finanțare promovate prin instrumentele de finanțare post-aderare în cadrul Programelor Operaționale Sectoriale și Programul Operațional Regional. Astfel strategiile județene sunt corelate cu politicile și reglementările naționale și europene.

Județul Botoșani, în cadrul Strategiei de dezvoltare socio-economică, are următoarele măsuri prioritare pentru perioada 2014-2019, acestea având rolul de a integra acest județ în peisajul cooperării și competitivității europene. Strategia de dezvoltare economico-socială a județului Botoșani 2014 – 2019 a fost concepută conformitate cu Strategia de Dezvoltare Regională Nord – Est 2014 – 2019 și cu angajamentele României cuprinse în Tratatul de Aderare la Uniunea Europeană.

Obiectivele dezvoltării județului au fost stabilite în urma studiilor care au ținut cont de resursele financiare locale, guvernamentale și europene, dar și de cooperativitatea comunității locale. Potențialul material, financiar și spiritual, în complementaritate cu implicarea autorităților locale au rolul de a îndeplini obiectivele strategiei realizate.

În Planul de Amenajare a Teritoriului Județean Botoșani domeniul infrastructurii de transport este una din axele prioritare pentru identificarea punctelor slabe. Astfel se propune obținerea de fonduri pentru îmbunătățirea infrastructurii regionale și locale de transport, apoi reabilitarea și modernizarea rețelei de drumuri județene.

Un studiu de referință pentru acest areal, ”Calitatea infrastructurii de transport ca premiză a diferențierii spațiilor rurale din Moldova”(2020), realizat de școala geografică ieșeană. De exemplu acest studiu evidențiază corelația dintre calitatea infrastructurii de transport și diferențierea spațiilor rurale clasificate din punct de vedere socio-economic și socio-demografic, de asemenea spațiile slab dezvoltate se corelează puternic cu accesibilitatea acestora.

Infrastructura rutieră este influențată de factorii naturali și antropici, concordându-se cu absența politicilor de dezvoltare și ameliorare a calității acestei infrastructuri. [4, p 101].

În cadrul județului Botoșani infrastructura rutieră are un rol important pentru dezvoltare, reducerea disparităților și difuzia inovației. Astfel aceasta poate fi analizată prin cartografierea disparităților topologice, fiind identificate în urma analizei densității rețelei de așezări rurale, a coeficientului de arealitate și a distanței medii între așezări. Acești indici oferă o perspectivă sintetică asupra diferențelor topologice și a repartiției comunelor din județul Botoșani, unde au fost reabilitate prin împietruire 202,419 km de drumuri de pământ în valoare de 7.109.240 \$.

Pentru spațiul rural, infrastructura de graniță din județul Botoșani reprezintă un aspect important în vederea dezvoltării rurale. Datorită faptului că se învecinează cu Ucraina și Republica Moldova există 3 puncte vamale, care au nevoie de investiții majore în vederea reabilitării, extinderii și modernizării conform normelor Uniunii Europene.

Punctul vamal de la Racovăț are sediul la aprox. 570 m de localitatea Racovăț și o suprafață de dispunere de 138 mp, fiind construit de Consiliul Județean Botoșani și închiriat de Direcția Regională Vamală Interjudețeană Iași. Din anul 2019, s-a observat un trafic mai mare de mașini și turiști dinspre Botoșani spre Ucraina, fapt care impune necesitatea reabilitării infrastructurii de frontieră.

Județul Botoșani are o rețea de drumuri publice extinsă, care acoperă relativ bine teritoriul, având o densitate superioară mediei regionale. Din punct de vedere al modernizării și stării drumurilor, situația este însă diferită, județul prezentând indicatori sub media regională. O stare precară prezintă în special drumurile județene și comunale precum și podurile rutiere. Transportul pe cale ferată este mai puțin dezvoltat, cedând tot mai mult locul celui rutier, existând și o serie de proiecte abandonate sau încă nefinalizate. Infrastructura specifică în zonele de control și trecere a frontierei este de asemenea slab dezvoltată.

Din punct de vedere al accesibilității se constată probleme cu precădere în nordul și estul județului, în zonele rurale. În general sistemul de căi de comunicații din județ are o serie de determinante istorice și naturale (principalele cursuri de apă) și este puternic orientat către cele două municipii ale județului, dar mai ales către reședința de județ. Legăturile transversale sunt puțin dezvoltate, mai ales în sudul județului, iar legăturile extra-județene sunt mai bine dezvoltate doar pe direcția vest. Oportunitatea fondurilor europene pentru dezvoltarea infrastructurii de căi de comunicații și transport a fost folosită în ultimii ani, dar nu cu o maximă eficiență.

Planul de amenajare a teritoriului din județul Botoșani analizează infrastructura transporturilor, deoarece aceasta reprezintă un aspect important pentru asigurarea dezvoltării unui județ. Astfel, problemele întâlnite în județul Botoșani sunt: deplasarea transportului feroviar spre cel rutier, diminuarea volumului transportului de călători și marfă; întâzieri în realizarea proiectelor prioritare.

Dezvoltarea necorespunzătoare a infrastructurii duce la următoarele consecințe: creșterea prețurilor la serviciile de transport și degradarea infrastructurilor existente.

Problemele de accesibilitate și transport se concentrează cu precădere în nordul și estul județului. Din punct de vedere al căilor de comunicații, județul Botoșani se situează pe locul 2 în regiune după densitatea drumurilor publice și pe locul 5 după cea a căilor ferate. Rețeaua de căi rutiere este relativ bine dezvoltată la nivel teritorial, inclusiv sub aspectul ponderii drumurilor naționale, dar prezintă o situație nesatisfăcătoare din punct de vedere al nivelului de modernizare, unde se situează pe locul 5, cu valori sub mediile regionale și naționale. O poziție mai slabă ocupă județul și din punct de vedere al transportului feroviar, având o rețea cu valori mai mici decât mediile regionale și județene și în plus este total neelectrificată. Sunt necesare măsuri de modernizare a rețelei rutiere și de extindere și modernizare a celei feroviare.

Infrastructura rutieră evidențiază o importanță deosebită pentru mediul rural, deoarece aceasta facilitează accesul inovației și modernității în spațiile rurale, prezența drumului european asigură dezvoltarea localităților din proximitatea acestuia atât din punct de vedere al confortului cât și al nivelului economic.

Prin Programul SAPARD au fost modernizate un număr de 7 drumuri comunale și satești, cu o lungime de 64,25 km și valoarea totală 5.860.295 Euro, iar în anul 2021 s-au finalizat execuția a 11 drumuri comunale și satești având lungimea de 86 km și valoarea de 8.679.822 Euro. Prin Proiectul de Dezvoltare Rurală în 20 de comune din județul Botoșani au fost reabilitate prin împietruire 202,419 km de drumuri de pământ în valoare de 7.109.240 \$.

Botoșani se constituie pe mai mult de 248,54 km ca fiind suprafață de graniță a Uniunii Europene, în acest punct vamal se impun investiții majore de modernizare și echipare la nivel european, ca și o condiție esențială de securitate a traficului la frontiera Uniunii.

Punctul vamal Stânca este situat la cca. 3 km de satul Stânca și la aprox. 58 km de municipiul Botoșani. Se află amplasat pe barajul lacului de acumulare Stânca – Costești, pe o suprafață de 750 mp, la o distanță de 1,5 km față de frontiera de stat. Sunt necesare investiții majore de modernizare, securizare la nivelul cerințelor graniței Uniunii Europene.

Punctual vamal Rădăuți-Prut (România) - Lipcani (Republica Moldova) beneficiază de fonduri PHARE și TACIS din anul 2003, atunci fiind demarate lucrările de reconstrucție a podului peste Prut, Rădăuți-Prut – Lipcani. Punctul de trecere a frontierei și a Biroului Vamal de frontieră Rădăuți-Prut (România) – Lipcani (Republica Moldova) a fost dat în folosință după ce s-au realizat infrastructura necesară funcționării acestuia și s-au asigurat utilitățile necesare în vederea desfășurării în bune condiții a traficului de frontieră. [3, p. 7].

Arealele în care confortul tehnic edilitar este ridicat sunt: zona vestică și sudică a județului, orașele importante din cadrul său. Astfel analizând harta confortului tehnic se poate observa că zonele în care confortul tehnic edilitar este ridicat coincide cu zonele străbătute de rețele rutiere importante, de drum european sau de drumuri naționale, sunt municipii sau orașe sau există un punct de trecere de frontieră în apropiere. Acest fapt denotă faptul că zonele care au în proximitate sau sunt străbătute de rețele rutiere importante sunt mai dezvoltate din punct de vedere a confortului tehnic edilitar, inovația fiind adusă prin intermediul acestora. Pentru a exemplifica exemplele date mai sus, voi menționa principalele artere rutiere din arealele cu confort tehnic ridicat. Astfel comunele din proximitatea drumului european E85, au un confort tehnic edilitar ridicat, apoi drumul național 24 traversează orașul Botoșani și comunele din proximitate, iar pe linia acestuia se observă comunele cu un indice ridicat.

Disparitățile sociale sunt determinate de densitatea locuirii, echiparea tehnic-edilitară și a confortului tehnic edilitar, dar și de rețeaua rutieră. Astfel orașele și municipiile din cadrul județului sunt mai dezvoltate din punctul de vedere al acestor indici, și în curs de dezvoltare și reducere a disparităților sunt comunele situate în proximitatea rețelei rutiere, a punctelor de frontieră sau cele care sunt traversate de rețeaua rutieră. [3, p. 89].

Interesul primăriilor pentru a depune proiecte în vederea obținerii de fonduri este scăzut, observându-se că cele mai multe proiecte s-au depus în orașe și în comunele din proximitatea lor. Ceea ce este mai important este faptul că aprobate au fost doar în orașe, comunele vecine lor, de exemplu în partea de est a județului, pe valea Prutului doar în comuna Mitoc au fost aprobate proiectele pentru fonduri europene, celelalte comune, inclusiv orașul Ștefănești nu au obținut aprobarea pentru proiectele depuse.

Ar putea fi mai mulți factori care au influențat acest aspect printre care o pregătire scăzută a persoanelor care au scris proiectele în vederea obținerii finanțării, aceasta fiind o zonă mai puțin dezvoltată.

Investițiile în infrastructură sunt concentrate în partea nordică, estică și central-sudică, însă acestea sunt modice. Infrastructura necesită investiții majore, iar cele care s-au efectuat în perioada 2020-2021 au fost făcute prin proiecte finanțate de SAPARD, astfel fiind ameliorat transportul rutier. Investițiile cele mai mari s-au realizat în spațiile urbane, Botoșani, Dorohoi, Flămânzi, Săveni, comune din vecinătatea acestora sau care sunt traversate de drumuri naționale sau județene importante.

Modernizarea și dezvoltarea axelor de transport rutier începând cu drumurile naționale și până la cele comunale va atrage o dezvoltare a spațiilor rurale integrată, transformându-le în teritorii coezive și competitive atât la nivel teritorial cât și la nivel socio-economic, fiind reduse decalajele din cadrul județului. Infrastructura rutieră conturează disparitățile teritoriale existente în cadrul județului Botoșani, evidențiind comunele periferice, însă prin dezvoltarea lor va fi crescut gradul de accesibilitate.

În urma analizei infrastructurii rurale, a proiectelor propuse pentru finanțare și a celor pentru modernizarea și reabilitarea infrastructurii rutiere, dar și a difuziei inovației se poate observa la nivelul județului Botoșani câteva aspecte concludente. Astfel infrastructura rutieră prin axele majore de circulație este un factor primordial pentru dezvoltarea acestui spațiu, astfel că relația rural-urban și transportul rutier conturează spațiile rurale slab dezvoltate/periferice și cele dezvoltate.

De exemplu, spațiile din proximitatea căilor de transport rutier beneficiază de un confort tehnico-edilitar ridicat, o difuziune a inovației ridicată, proiecte numeroase pentru obținerea de finanțare europeană și proiecte pentru modernizarea și reabilitarea infrastructurii de transport rutier, printre aceste comune sunt Frumușica, Cristești, Vârfu Câmpului, Văculești, Loerda, Hudești, Santa Mare, Ripiceni etc., dar și comunele care se află la o distanță de 20-30 km de axele majore de circulație care nu beneficiază de o dezvoltare a spațiului rural, confortul tehnico-edilitar se rezumă la prezența energiei electrice, drumurile județene de asemenea nu sunt reabilite, printre aceste teritorii sunt Coțușca, Drăgușeni, Mileanca etc.

De asemenea, un rol important îl are calitatea infrastructurii rutiere, astfel că există segmentul de drum național Manoleasa-Rădăuți Prut care nu este asfaltat, iar acest fapt se regăsește în criteriile enunțate mai sus pentru ierarhizarea spațiilor rurale.

BIBLIOGRAFIE

1. Cimpoieșu-Haisuc, G., 2011 - Importanța infrastructurii de transport în analiza disparităților teritoriale din Moldova, teza de doctorat.
2. Dona, I., 2002/2003 - Note de curs, „Universitatea de Științe Agricole și Medicină Veterinară”, București.
3. Istrate M., 2008- Relațiile urban-rural în Moldova în perioada contemporană, Editura Universității „Alexandru Ioan Cuza”, Iași.
4. Muntele I., Groza O., Țurcănașu G., Rusu A., Tudora D., 2010 - Calitatea infrastructurii de transport ca premisă a diferențierii spațiilor rurale din Moldova, Editura „Universitatea Alexandru Ioan Cuza”, Iași.
5. Tudora D., 2010 - Distribuția geografică a indicilor stării sociale a populației rurale din Moldova Apuseană, teza de doctorat.

ISRAELI ENVIRONMENTAL POLICY AS ROLE IN REDUCING GASES POLLUTANTS IN PARALLEL WITH IMPROVING ECONOMIC PERFORMANCE

Tatiana ANDREEVA,
Doctor of Economics, Associate Professor

Ali KABAHA,
PhD student, Academy of Public Administration

SUMMARY

The rise in environmental awareness characterizes most governments and institutions in the Western world. In addition, integration into the European market and trade with OECD countries requires compliance with stringent environmental standards. The markets that Israel exports require that the supply chain meets high standards. Increased awareness of global environmental risks and increased enforcement and demands from world market firms have led to rapid growth of tech clean markets (Israeli companies offering alternative energy technologies, such as Ormat and Solel companies) are experiencing rapid economic growth. As a country with a lot of human capital and an innovative high technology industry, Israel has the ability to innovate and lead in finding solutions to environmental problems in the world. There is a real business advantage for market leaders operating at the forefront of technology and development, and preferably the state will assist the business sector to realize this advantage.

Keywords: *Environmental policy, Command & Control, Economic tools, Greenhouse gases, Regulation, Green growth.*

Background. Israel has a consistent environmental policy that will enable, on the one hand, the reduction of environmental risks that threaten the quality of life of its residents and, on the other, integration into OECD countries that have a clear global environmental agenda. Responsible environmental policy is part of the integration of globalization processes in the Western world, alongside economic and cultural gain. The dangers hovering over the Middle East are further threatened by the outlook for water and food scarcity and the intensification of desertification and urbanization processes. Given the dangers facing us, it is necessary to change the policies of all economic ministries and the policy makers' decision-making at all nodes (not only the Ministry of Environmental Protection).

Industry, Pollution & Regulation: Industrial activities are an important part of the modern economy. However, they cause environmental pollution, energy degradation and waste generation. Developed countries around the world are trying to address these issues through various policies designed to encourage „green growth” - economic growth that harnesses sustainable natural resources. These are implemented in the form of a variety of avenues of regulation and methods, ranging from classic regulation such as placing emission quotas, imposing fines, managing licenses and permits, imposing bans on pollution through the administrative, civil and criminal justice system, anchoring cleaner environmental rights to „new” regulation Encouraging enterprises to develop and install technologies to reduce pollution at source, apply emissions trading mechanisms, voluntary programs and more.

In contrast to the approach that distinguishes different pollution targets such as air, water and soil, and tends to overlook their mutual effects on the environment, in recent years Europe has controlled an integrative regulatory approach to dealing with environmental pollution from industry. This approach advocates a holistic view of environmental pollution from factories in order to optimize the results of regulation in this context, ie to reduce environmental pollution caused by industrial activity - as a whole. In this context, the total „life cycle” of materials and products is taken into account from the planning stage, through the production phase to the waste treatment phase created as a by-product of the activity.

As a result, regulatory processes are also streamlined, in line with trends occurring in other non-environmental areas, where licenses previously granted separately to one plant for air pollution, water pollution, soil

pollution and so on are consolidated as far as one license is concerned. The approach also dictates the use of a variety of tools to integrate pollutant industrial emissions, which transcends risk assessment analysis as a unique means of establishing environmental public policy. Instead, the approach advocates the adoption of complementary methods that are sensitive to pollution products and their environmental impact as a whole, such as encouraging recycling, adopting „clean technologies”, environmental indicators, and sharing the public.

Green growth within Environmental Policy. The link between economic growth and natural resource conservation is a fundamental principle in policy making processes in Israel. Preference should be given to developing processes that succeed in integrating between the two. The challenge of achieving economic growth in the face of the limited carrying capacity of the environment has become increasingly apparent in recent years. This challenge is evident in population growth alongside rising standards of living, ever growing demands for natural resources against limited supplies, and accelerated changes in global climate caused by human activity. These processes lead to economic instability and continuing environmental stress but, at the same time, they open a window of opportunity to spearhead a fundamental change in development and growth strategy.

Israel is especially sensitive to these risks due to its dependence on the import of raw materials, fuels, and food, and its high population density, high population growth rate and scarcity of fresh water. The fact that Israel is an „island economy” in the Middle East emphasizes these problems and highlights the need for development that is sustainable. In addition, the fact that more and more countries are merging onto the green growth track opens up an extensive market for the export of green technologies. Therefore, the transition to a sustainable economy can advance innovative „green” industries, increase the efficiency of traditional industries and adapt them to accepted world standards, and create new workplaces. Encouraging the development and implementation of these technologies in Israel can mark Israel as a world leader in these fields and can serve as an engine for green economic growth.

Within this context, a decision was made by the Israel government to call on the Ministry of Environmental Protection and the Ministry of Industry, Trade and Labor to jointly formulate a National Green Growth Plan (Decision No. 3768). The plan was consolidated during 2012 in a comprehensive consultative process with representatives from the business sector as well as citizens based on the understanding that multi-sectoral consultation is a major facet in the formulation of a long-term strategy. Three sectors (public, business and third sectors) took part in consolidating the solutions. Some 500 stakeholders from different groups participated in the process via round tables, conferences and meetings. Based on their comments, insights emerged and contributed to the formulation of the major levers for change which shape the entire plan. Below I will explore the main components of the national green growth plan which is expected to simultaneously contribute both to the development of the economy and to the protection of the environment.

Purpose. The main purpose of the study is to examine the impact of Israel’s environmental policy on greenhouse gas emissions and the performance of the Israeli economy.

Data collection. The study relied on data from the Central Bureau of Statistics, the Central Bank, and the Ministry of the Environment.

Data analysis. The analysis of the data was based on the analysis of the data collected in relation to environmental policy in terms of per capita emissions over the years, and Israel’s economic performance over 20 years.

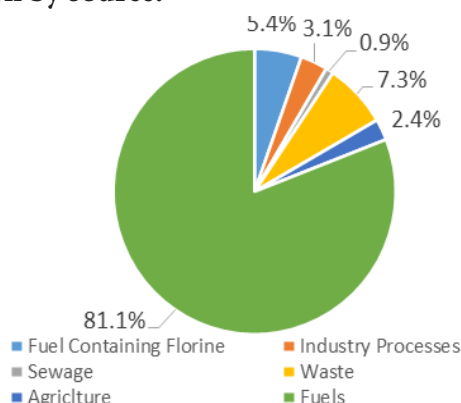
Results. Since the beginning of the 2000s, there has been a decrease in emissions of air pollutants from fuel combustion, due to a change in the fuel mix and their characteristics and due to technological improvements in transportation and in the manufacturing and electricity industries. Over the years, less polluting vehicles were added to the vehicle’s condition, and more polluting vehicles were deducted from it. In addition, in the manufacturing and electricity industries, there is a shift from more polluting fuels (coal) to less polluting fuels (natural gas). These technological improvements in vehicles and the improvement in fuel quality have led to a reduction in emissions despite the increase in fuel consumption: in the years 2000–2019, a declining trend in emissions of air pollutants from fuel combustion was observed Carbon Mono-Oxide- CO (63.1%), Sulfur De-Oxide- SO₂ (84.4%), Nitrogen Oxides-NO_x (87.7%), Hydrocarbons- HC (55.9%), SPMS (72.4%) and Lead- Pb (87.7%).

Carbon monoxide emissions are mainly generated by vehicles (86.9%). In the past, electricity generation was the main source of sulfur dioxide emissions, but following the transition to natural gas electricity generation, the share of electricity production was reduced to 47.8% of total emissions, similar to industrial emissions (excluding electricity) (51.5%). Emissions of nitrogen oxides from electricity generation remain the main source (45.7%), followed by emissions from vehicles (33.1%). Emissions of suspended particulate matter are

mainly generated from industry (excluding electricity) (68.1%) and from electricity generation (23.3%).

In 2020, about 79 million tons of greenhouse gases were emitted in terms of carbon dioxide, which is the main source of greenhouse gas emissions (81.1%), of which 48.2% of emissions are fuel combustion in the energy industries (electricity generation and fuel refining). The second largest source is waste treatment and landfilling (7.3%). Total emissions increased by 1.1% in 2018–2019, mainly due to a 2.0% increase in fuel combustion emissions, which was offset by a decrease in emissions of Fuels containing fluorine (6.5%) and emissions from waste and sewage (1.5%). The share of greenhouse gases containing fluoride from all emissions (the third largest source of emissions) was 5.4% in 2020 and was slightly lower than their share in 2018 (5.9%) as expressed in chart (1).

Chart 1: Pollutants gas Emission by source.



Total Pollutants gas emissions in 2020 increased by 3.4%, compared to total emissions in 2008. Between these years, a mixed trend was observed, mainly due to changes in the fuel mix used to generate electricity and the transition to natural gas use. Since 2008, there has been a continuous increase in emissions from landfills (20.7%) and emissions of gases containing fluorine (135.2%). An international comparison with 2018 found that Pollutants gas emissions per capita in Israel were 8.83 tons (8.80 tons including emissions and absorption from land use and forestry change), compared to an average of 11.98 tons in OECD countries.

The data analysis indicates a consistent decrease in the amount of carbon dioxide per capita over the years. So, in 2000 the total emissions per capita in Israel was 10.1 tons per year, it dropped to 6.51 tons per year in 2020. From these data it can be learned that despite the accelerated economic development in Israel and the relatively high annual growth, carbon dioxide emissions decrease consistently over the years. From this one can learn about the intelligent use of fuels, efficiency, use of renewable energy sources, advanced production technologies and developed and advanced environmental policies.

Regarding the CO emissions, Chart (2) indicates that the main source of carbon dioxide emissions is from transportation. This source is responsible for 98% of the measured total emissions, while the industry is responsible for about 2% of this gas emissions in 2020. In addition, the data analysis indicates that gasoline burning is responsible for about 85.6% of total carbon Mono-Oxide emissions while diesel burning is responsible for About 7.5% of carbon Mono-Oxide emissions and natural gas are responsible for 5.7% of this gas in 2020, and the rest of the fuels contributes a negligible contribution to gas emissions this year.

Chart 2: Emissions of Carbon Mono-Oxides.

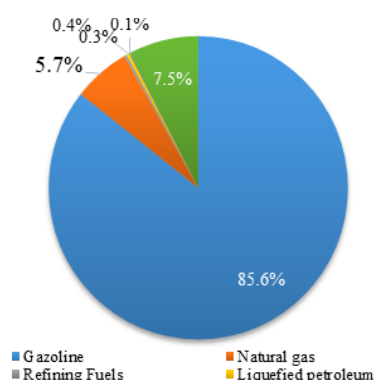
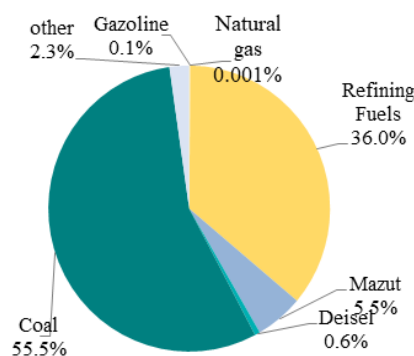
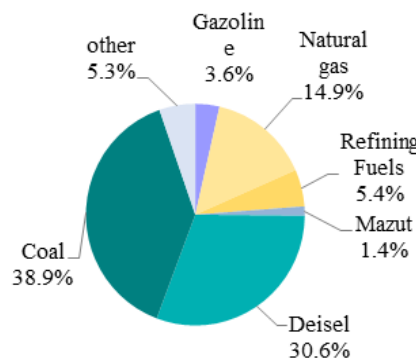


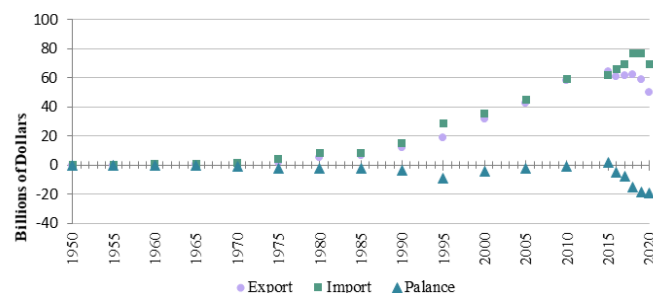
Chart 3: Emissions of sulfur Oxides SO(x), by source.

Regarding the SO(x) emissions, data analysis indicates that most of the emissions of sulfur dioxide are from electricity generation and industry, while emissions from transportation and domestic consumption and trade are very small. In addition, it can be learned from analyzing these data that burning coal and other solid fuels is responsible for 55.5% of sulfur dioxide emissions while refining gases are responsible for 36% of sulfur dioxide emissions. The rest of the fuels are responsible for less than 10% of this gas emissions. It can be further learned from these data that the contribution of natural gas combustion to these gas emissions is very negligible and stands at only 0.001%.

Data analysis regarding Nitrogen dioxide revealed that the most emissions are from electricity generation at power plants (45.7%) followed by transportation (33.1%), industry (18.7%) and households and trade (2.5%) (Chart). The data analysis revealed also the Analysis of the data indicates that the majority of nitrogen dioxide emissions are from burning coal (38.9%) followed by burning diesel in industry and transportation (30.6%) and natural gas (14.9%) (Chart 4).

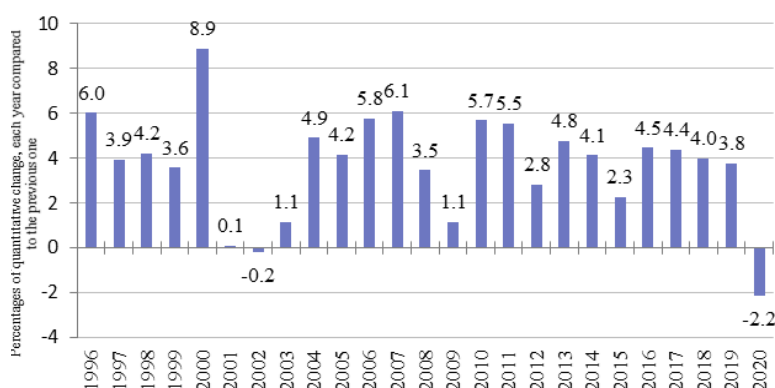
Chart 4: Emissions of Nitrogen Oxides NO(x) by source.

Economic Performance. Data analysis revealed significant increasing in the volume of net export, especially since 2006 as the net export increased from 39700b\$ in 2006 to 45916b\$ next year. After 2009, it can be noticed Moderate uptrend. These results means that the higher Israel's competitiveness index (GCI), the higher net export. It is also possible to learn from chart 21 that the net export has Duplicated two times, from 28340 billion Dollars in 2000 to 58641.9 billion Dollars in 2020. In 2020, exports of goods totaled \$ 50.2 billion (gross), and imports of goods amounted to \$ 69.3 billion (gross). Commodity trading recorded a deficit of \$ 19.1 billion, following a deficit of \$ 18.3 billion in 2019 (Chart 5).

Chart 5: Import and export of goods and services.

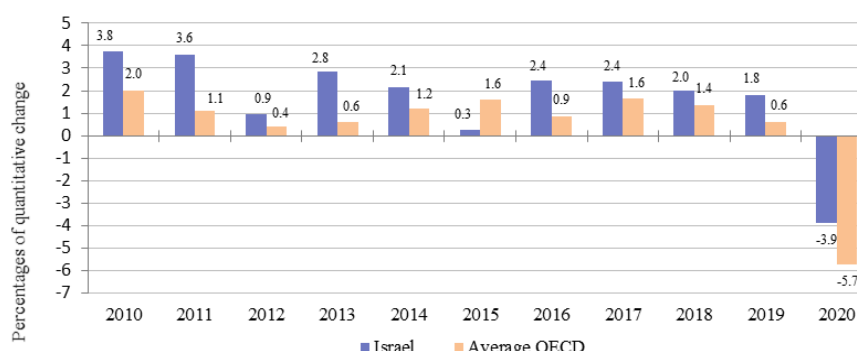
Exports of services doubled in 2010–2020 and amounted to \$ 55.4 billion in 2020. The main services exported in 2020 were computer services (34.7%), research and development services (15.0%) and transportation services (8.3%). Exports of research and development services (excluding start-up companies) have increased by 68.5% since 2014 (Chart 6).

Chart 6: GDP changes over years.



Regarding the GDP, it is also possible to learn from the data analysis that the GDP Has Duplicated 2.88 times, from 21254 billion Dollars in 2000 to 73177 billion Dollars in 2020. In 2020, gross domestic product (GDP) totaled 467 billion dollars at current prices. GDP decreased at constant prices by 2.2% compared to 2019, after increases of 3.8% in 2019 and 4.0% in 2018. This is compared to the GDP of OECD countries, which decreased by 4.6% in 2020 and increased by 1.6% in 2019 and by 2.3% in 2018. Between the years 1995-2020, GDP rose at constant prices by an average of 3.7% per year, until in 2020 it was 2.5 times larger than in 1995, as expressed in chart (6). As we can indicate from chart (29), 2020, against the background of dealing with the corona crisis, GDP per capita fell at constant prices by 3.9%. This is in contrast to 2019, when it rose by 1.8%. Despite the relatively rapid growth of the population in Israel, in 2020 the rate of decline in GDP Per capita in Israel was lower than the rate of decline in GDP per capita in OECD countries (5.7%). GDP per capita in terms of purchasing power parity (PPP - Purchasing Power Parity) reached 42402.8 Dollars in 2020 at current prices, 5.4% less than the average of Per capita GDP in OECD countries (44,813.2 Dollars) (Chart 7).

Chart 7: GDP per capita changes in Israel and in OECD countries, 2020-2010.



Conclusions. Israel's global competitiveness status is affected by its environmental policies. Israel's environmental policy is based on two methods: C.A.C (Command and Control) and E.T (Economic Tools). There are a number of distinctions between direct tools of regulation (C.A.C), Command and Control (C.A.C), and market-based economic tools (E.T). First, the use of regulatory tools defines a pollution threshold. Up to that threshold, the polluter will not pay at all. In contrast, the economic tool sets a price for each pollution unit and sets a tax accordingly. Israel has a consistent environmental policy that will enable, on the one hand, the reduction of environmental risks that threaten the quality of life of its residents and, on the other, integration into OECD countries that have a clear global environmental agenda.

Economic tools are gaining importance as an effective tool in environmental policy for managing a wide range of environmental issues. In the past, the use of economic tools has been a tiny part of envi-

ronmental policy as compared to the widespread use of direct regulation in Israel. In recent years, Israel has undergone significant developments, and is at the beginning of a revolution in the implementation of an extensive public-environmental policy that addresses the external effects of actions that harm the environment and the quality of residents' lives. Israel is working to expand its use of environmental taxes and other economic incentives, partly due to the process of joining the OECD.

Behind these developments was a change in attitude, not only of the Ministry of the Environment, but also of other government ministries, such as the Ministry of Finance and the Ministry of Transport. Direct regulation and economic tools need enforcement, as they both rely on traditional enforcement mechanisms. The result test shows that economic tools are better motivated to internalize externalities in the market than direct regulation. The reason for the success of the economic tools is probably due to the fact that an economic system based on a market economy more easily adopts economic tools. In addition, the shift to economic regulation in direct regulation is in line with the process of reducing using C.A.C tools. The recent evidence shows that environmental regulations can hit employment and productivity, in particular in pollution- and energy-intensive sectors. However, these effects appear to be small and transitory. Over the longer run, the effects tend to be smaller than in the short run, suggesting that government policies such as labor markets regulations can help reduce or offset the transitory impacts of environmental regulations on competitiveness.

BIBLIOGRAPHY

1. LEVY, D. (2018). Does economic tool better than direct regulations to achieve the governmental environmental targets? [Hebrew]). *Journal of Ecology and environment*, 2018, nr. 9(3), p. 34-41. ISSN: 2288-1220.
2. YIZHAR, T. & EVRI-OMER, D. (2009). Regulation of electronic communication services in Israel. Ch: Israeli Democracy Institute, 2009. 76 p. ISBN 978-965-519-069-4.
3. VIMELEKH, Y. (2009). National environmental priorities- Position paper [Hebrew]. Ch: Shmoel Naaman Institute, 2009. 103 p. ISBN- 965-386-017-8.
4. TOSIHIRO, O. Why Is Environmental Policy Not Market-Based? In: *Evolutionary and Institutional Economics Review*, 2015, nr. 1, p. 158-159. ISSN 2188-2096.
5. LEVY, D. (2018). Does economic tool better than direct regulations to achieve the governmental environmental targets? [Hebrew]). *Journal of Ecology and environment*, 2018, nr. 9(3), p. 34-41. ISSN: 2288-1220.
6. ADAM, B., RICHARD, G. & STAVINAS, R. Environmental Policy and Technological Change. In: *Environmental and Resource Economics*, 2012, 49-52. ISSN 0924-6460.
7. MORE, A. & SARUSI, S. (2011). Economic policy measures to reduce air pollution from burning of fuels in the transportation, electricity and industrial sectors in Israel [Hebrew]. Ch: The Israeli Environment Ministry, 2011. [quoted on June 08th, 2020]. <http://www.sviva.gov.il/InfoServices/ReservoirInfo/DocLib2/Publications/P0101-P0200/P0135.pdf>

ABORDĂRI TEORETICO-METODOLOGICE CU PRIVIRE LA NOȚIUNEA DE CARIERĂ ȘI MANAGEMENTUL CARIEREI

Valeriu GUREU,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

It is now unanimously acknowledged that the value of an administration lies not so much in the material and financial means at its disposal, but in its human potential. Given the fact that to a large extent the implementation of political decisions, economic and social progress depend in the first place on the quality of the administration, it is understandable that special attention in the foreground must be paid to the issue of professional career and career management.

Thus, a career development program should aim to eliminate the frustrations due to the non-recognition of merits by management, society or the low level of salary of the civil servant, taking into account the evolution of his personal qualities and performance, depending on the level of training and experience accumulated.

Keywords: career, objective and subjective career, professional skills, administrative system, career elasticity, career planning.

Introducere. Conceptul de carieră este clar legat de prestația muncii, acesta trebuind să fie suficient de larg pentru a include, nu numai experiența muncii ci și modul de viață sau condițiile de trai, deoarece viața extra-profesională a unei persoane joacă un rol deosebit în cadrul carierei. Tradițional, termenul de carieră este asociat cu subiecții care îndeplinesc roluri manageriale sau ocupă posturi bine plătite. Treptat însă conceptul de carieră a dobândit o accepțiune mult mai largă și o aplicabilitate tot mai globală. Astfel, devenind deosebit de complex, conceptul de carieră are în vedere atât întregul personal al organizației cât și dezvoltarea în cadrul postului deținut sau chiar în cadrul altor ocupații complementare.

Astfel, managementul carierei cuprinde integrarea planificării și dezvoltării carierei, iar, într-o accepțiune mai largă, implică multiplele interdependențe funcționale ale planificării carierei individuale, planificării carierei organizaționale (accesarea la statutul de profesionalism) și dezvoltarea carierei.

Metode aplicate. Tendințele actuale ale identificării noțiunii de carieră și managementul carierei a fost axată pe metoda comparativă, utilizată la abordarea acestui subiect pentru analiza comparativă, fiind pus accentul pe doctrinele comparate care au tratat minuțios noțiunile de carieră și managementul carierei, totodată fiind determinate și soluțiile apriori în vederea reflectării gestionării corecte a managementului organizațional-funcțional al instituțiilor publice, printre care accentuăm unii autori ai doctrinei comparate manageriale prin prisma lucrărilor sale cum ar fi: Manolescu A., Torrington D., Cherrington D., Johns G., Hall D., Klatt L.A. și Murdick R.G.

Rezultatele investigației. Deși în limbajul curent noțiunea de carieră este larg utilizată, conceptul de carieră are numeroase înțelesuri. Până în prezent neexistând o definiție oficială, unanim acceptată, care să întrunească consensul specialiștilor. În literatura de specialitate sunt cunoscute diferite formulări sau numeroase opinii în legătură cu acest concept.

Prof. Johns G., este de părerea că, „o carieră este o succesiune de activități și poziții profesionale pe care le atinge o persoană, ca și atitudinile, cunoștințele și competențele asociate, care se dezvoltă de-a lungul timpului” [4, p. 1].

Prof., Cherrington D., subînțelege cariera, ca pe o succesiune de experiențe individuale, legate de muncă și câștigate de-a lungul vieții, totodată fiind și un concept individual, deoarece fiecare persoană are o unică succesiune de experiențe legate de activitatea muncii.

Prof., Hall D., analizează cariera, ca o percepere individuală a succesiunii de atitudini și comportamente, asociată cu experiențele și activitățile sale de muncă de-a lungul vieții personale.

Cariera poate fi subînțeleasă, ca un cadru dinamic în care o persoană își percepe viața în întregul ei și interpretează semnificația diferitelor calități personale, acțiuni și lucruri care i s-au întâmplat.

În cele din urmă constatăm, că în fiecare definiție expusă mai sus privind cariera se întrunesc elemente

specifice legate de periodizare care ca fenomen evolutiv cuprind anumite stadii. În contextul nostru ele mai poartă denumirea de stadii în carieră. Trebuie să precizăm faptul că, cariera este un aspect important al vieții individului. Ea este influențată de tipurile de nevoi, interese și preocupări asociate cu evoluția vieții adulte. După cum este susținut în literatura de specialitate, există o legătură între stadiile carierei și stadiile vieții adulte.

Fiecare etapă din carieră duce nemijlocit la un nivel superior de înțelegere de sine, ca urmare a succeselor sau eșecurilor, iar fiecare experiență de viață modifică aspirațiile, preferințele și dorințele individului privind cariera. În situația respectivă, merge vorba de o interdependență, de un feedback între stadiile carierei și cele ale vieții adulte.

O abordare deosebită este axată și pe noțiunea de managementul carierei, astfel prof., Manolescu A., susține că, managementul carierei este procesul de proiectare și implementare a scopurilor, strategiilor și planurilor, care să permită organizației să-și satisfacă necesitățile de resurse umane, iar indivizilor să-și îndeplinească scopurile carierei lor. Managementul carierei planifică și modelează progresul indivizilor în cadrul unei organizații în concordanță cu nevoile organizatorice și cu performanțele, potențialul și preferințele individuale ale membrilor acesteia [1, p. 278-283].

De asemenea, managementul carierei are multiple legături cu celelalte activități ale managementul resurselor umane. De exemplu, planificarea carierei este parte integrantă a planificării resurselor umane, iar evaluarea performanțelor este una dintre condițiile necesare pentru dezvoltarea carierei profesionale.

Trebuie să precizăm și faptul că în unele situații nou create în ghidarea profesională a funcționarului public pot apărea eventual și unele probleme potențiale în managementul carierei. Astfel spus, în cadrul organizației, managementul carierei poate ridica o serie de probleme, care îngreunează punerea la punct a unei „planificări” adecvate în acest domeniu. În opinia prof., Torrington D., principalele probleme sunt:

- dacă un angajat cu o pregătire corespunzătoare este propus de mai multe ori pentru promovare, dar de fiecare dată este respins sau șeful direct nu-i răspunde la solicitări, angajatul respectiv începe să creadă că a ajuns la un punct final în cariera sa sau a ajuns într-un punct în care posibilitățile de promovare sunt limitate;

- promovarea unui angajat într-un post superior, care însă nu corespunde calificării sau experienței sale, poate avea efecte nedorite, deoarece este posibil ca angajatul să considere că nu există o logică în promovarea respectivă și că singura soluție este părăsirea organizației;

- deși nu există posibilități imediate de promovare a unui angajat, nu este satisfăcută nici dorința de transfer a acestuia pe un alt post, deoarece șeful consideră că posibilitățile sau calitățile certe ale angajatului respectiv sunt folosite corespunzător pe postul existent;

- cu toate că au șanse reale de promovare, unii angajați, plictisiți și frustrați, renunță să încerce atingerea unor astfel de obiective sau să-și valorifice propriul potențial.

Toate aceste probleme, mai există cu siguranță fapt ce, sugerează lipsa de atenție și slaba preocupare a organizațiilor în legătură cu cariera profesională.

La rândul său, organizația trebuie să-și identifice nevoile și oportunitățile sale, să-și recruteze personalul, să asigure pentru angajații săi cu informații corespunzătoare în vederea dezvoltării carierei, ceea ce subînțelege că nevoile organizaționale nu pot fi satisfăcute dacă nevoile individuale sunt neglijate.

Orientarea carierei cu toate implicațiile sale a reprezentat punctul de interes al cercetătorilor [2, p. 285] care au elaborat teorii legate de identitatea ocupațională a individului. Teoria ancorelor carierei stipulează că pe măsură ce persoana se cunoaște mai bine și capătă o identitate ocupațională mai clară se formează percepția unui tipar distinct al talentelor, scopurilor, nevoilor și valorilor proprii.

Din perspectiva sistemului de valori oamenii se orientează diferit în carieră. Tipurile de personalitate luate în considerare sunt: convențional, artistic, realist, social, întreprinzător, investigativ. Nici o persoană nu reprezintă doar un tip de personalitate ci o combinație de două poate trei tipuri de personalitate [2, p. 285-289].

Satisfacția în muncă este astfel dependentă de o mulțime de caracteristici personale cu implicații deosebite. Factorii care contribuie la satisfacție sunt diverși, dar în același timp și cu consecințe enorme în caz de insatisfacție profesională, totuși satisfacția este un aspect important al vieții deoarece contribuie la perceperea reușitei sau nereușitei în carieră.

O carieră de succes este condiționată și de implicarea conducerii organizației prin secția de resurse umane în planificarea carierei, consilierea individului. Este de dorit ca inițierea noilor angajați să fie făcută

de un mentor din cadrul organizației, o persoană care este responsabilă și care cunoaște mersul lucrurilor în instituție fapt ce îi va ajuta să se integreze și să facă față eventualelor probleme.

Planificarea fiecărei cariere este o responsabilitate a managementului și înseamnă a dezvolta și implementa programe care trebuie să fie compatibile cu specificul afacerii, cu structura organizației și cu aspirațiile angajaților.

În acest context, eficacitatea carierei, este apreciată atât din perspectiva individului, cât și a organizației însăși. Principalele criterii de apreciere a carierei sunt:

- performanța carierei;
- atitudinile față de carieră;
- adaptabilitatea carierei
- identitatea carierei [3, p. 1-3].

Performanța carierei. Cei mai cunoscuți indicatori ai performanței sunt salariul și postul, deoarece o creștere a salariului sau o avansare rapidă reflectă un nivel înalt al performanței în carieră.

Atitudinile față de carieră. Acestea se referă la modul în care indivizii percep și evaluează carierele lor. Indivizii care au atitudini pozitive față de carieră au și o percepere și o evaluare pozitivă a carierei lor. Cu toate că este un proces psihologic și social deosebit de complex, este evident că atitudinile pozitive față de carieră pot coincide cu necesitățile carierei și cu oportunitățile oferite care trebuie să corespundă intereselor, valorilor și abilităților indivizilor.

Adaptabilitatea carierei. Implică aplicarea ultimelor cunoștințe, deprinderi sau calificări în realizarea unei cariere ca urmare a deselor schimbări și dezvoltări ale profesiilor sau ocupațiilor contemporane. În aceste condiții, dacă indivizii nu fac dovadă capacității lor de adaptare la schimbările respective și nu introduc aceste schimbări în practica carierei lor, există riscul învechirii premature a cunoștințelor dobândite.

Identitatea carierei. Acest criteriu cuprinde două componente:

- măsura în care indivizii sunt conștienți și demonstrează claritate în ceea ce privește interesele și aspirațiile lor viitoare, precum și propriile lor sisteme de valori;
- măsura în care indivizii percep viața lor în raport cu timpul care trece sau înțeleg să-și rezolve problemele vieții, singuri, fără ajutor, ca o prelungire a trecutului lor.

Concluzii. Definirea noțiunii de carieră și managementul carierei reprezintă un proces deosebit de complex, care poate fi apreciat în funcție de mai multe criterii care se intercondiționează în moduri diferite pentru autoritatea publică și va fi întotdeauna o nouă provocare de a atinge nivelul de performanță și abilitate profesională într-un interval de timp rezonabil luând în calcul: studiile, vârsta, experiența acumulată, cercul de subiecți și sfera de influență.

Practica managerială demonstrează că noile abordări metodologice privind noțiunea carierei și managementul carierei pot contribui la soluționarea și gestionarea diverselor probleme care apar în sistemul administrației publice, datorită faptului că prin programele de dezvoltare a carierei și managementul carierei, se poate urmări armonizarea permanentă a nevoilor individuale și a oportunităților organizaționale în continuă schimbare a autorităților publice.

BIBLIOGRAFIE

1. Chașovschi C., Bordeianu O., Managementul resurselor umane, Curs pentru învățământ la distanță, Ed. Economică, București, 2021, 89 p.
2. Constantinescu D.A., Dobrin M., Nița S., Nița A., Managementul resurselor umane, Editura Tehnica, București, 1999, 324 p.
3. <http://www.stiucum.com/management/managementul-resurselor-umane/Eficacitatea-carieriei25639.php>
4. <https://ru.scribd.com/document/369477882/cariera>
5. Manolescu A., Managementul Resurselor Umane, Ed. Coresi, București, 1999, 291 p.
6. Manolescu A., Lefter V., Managementul resurselor umane, Editura Didactică și Pedagogică R.A., București, 1995, 291p.

SOUTH SUDAN IN PERMANENT CRISIS¹

Rudolf KUCHARČÍK,
Associate Professor at Faculty of International Relations,
University of Economics in Bratislava

Simona CHUGURYAN,
Assistant Professor at Faculty of International Relations,
University of Economics in Bratislava

Tetyana ZUBRO,
Assistant Professor at Faculty of International Relations,
University of Economics in Bratislava

SUMMARY

South Sudan is the youngest countries in the world. It was created as a result of the tensions in a broader/historical Sudan. The expectations were big and ambitious – to stabilize a region that was deeply affected by a long-term war. Those hopes were not fulfilled – South Sudan is still in the war – in a different kind of it. No stability is coming and political and economic development of the country even has not started yet. There are many challenges for international community to help South Sudan – political, economic, cultural. And although it seems that South Sudan is too far from the Europe and the conflict does not affect Europe, migrations crisis showed us that it is necessary to watch the crisis beyond European borders as they can affect European political and economic development and they can be used in populist electoral campaigns within Europe.

Keywords: political development, economic development, migration crisis, election campaigns, South Sudan.

INTRODUCTION. During the period of Anglo-Egyptian condominium was Sudan divided into two parts – North and South. Northern part was inhabited mainly by Arabs – Muslims the Southern part by Christians and the inhabitants were native Africans. After gaining independence in 1956 was Sudan govern from North – from Khartoum. And although prevailing conflicts in Sudan were the conflicts between North and South and the conflict in Darfur region, regional rivalry was also visible within different tribes in South Sudan. On the other hand – those different and competitive tribes were united in the question of the independence of South Sudan. So it is evident that the rivalry in historical Sudan was more complex as it was presented in the past (it was usually reduced on the war/wars between Omar Bashir and his political/military rivals). What about historical Sudan – there are various types of conflicts. The first one is North-South conflict over oil. The second conflict involves border disputes between Sudan and South Sudan. The third one is internal conflict in South Sudan. Weak and inexperienced government in Juba was not able/willing to solve this conflict after gaining the independence of South Sudan. The fourth conflict includes political rivalry and instability within the (North) Sudan [compare: 4, p. 6-8].

RESULTS. South Sudan was created in 2011 (people in South Sudan supported the establishing of the new state in referendum in January 2011 and almost all voters supported the independence of South Sudan) after four decades of civil war in the territory of former Sudan. The hopes were ambitious – to build stable country in the process of the post-conflict development. Unfortunately, more than decade after establishment and the recognition of the South Sudan, it is still at the begging of the road.

New devastating conflict erupted in 2013 – killing about 50 000 of people and displacing about 3 million of people after the first three years of the conflict. The annual inflation rate was about 730% in August 2016. About 40% percent of the population needed humanitarian aid and 40% faced life threatening hunger in the same time [2]. The new conflict was not based on ethnic differences, but it „overlapped with preexisting ethnic and political grievances, sparking armed clashes and targeted ethnic killings in capital, Juba, and then

¹ The paper is a result of research projects VEGA 1/0427/20 Viackriteriálne modely teórie hier v ekonómii a politológii (Multicriteria Models of Game Theory in Economics and Political Science) and VEGA 1/0842/21 Vývoj kooperatívnej bezpečnosti a pozícia Slovenskej republiky (Development of Cooperative security and Position of the Slovak Republic).

beyond [2, p. 1].” Also former political allies broke as president Salva Kiir (he was from ethnic group Dinka) accused vice president Riek Machar (he was from ethnic group Nuer) of plotting a coup [2]. Riek Machar and his allies subsequently declared rebellion. After months of war and negotiations the Transnational Government of National Unity was formed in 2016 – but this step did not finish the war in the country as a new violence broke up. Riek Machar even fled from the country. New peace accord was signed in 2018 and Riek Machar resworn as a vice-president, but he and still only president of South Sudan Salva Kiir are still the main political rivals in the country. Also Revitalized Transitional Government of National Unity was created.

The violence is still constant part of lives of the inhabitants of South Sudan – although civil war officially ended in 2018. General elections are to be held in 2023 – but it is questionable if the country is ready for free and fair elections and if the result of these elections would be accepted in such a deeply divided country. M. Ottaway and M. El-Sadany wrote in 2012 that „the concept of the political opposition appears to be missing in the new state [4, p. 7]”. It is questionable if this concept has been already accepted by political and military elite of the South Sudan.

We cannot forget that South Sudanese government established after successful referendum in 2011 was weak from the begging and had no strong supporters and partners abroad. N. T. Pur blames South Sudanese political leaders. He is saying: „for ten years, the government has been absent in peoples’ lives. Politicians have exploited ethnic divisions and community grievances at the local level, creating more conflict. And there is little recourse for justice, as judicial infrastructure in South Sudan is virtually broken [1]”.

What about the main causes of the civil war in South Sudan, according to Luka B. Deng Kuol from University of Juba there are two of them – oil² (compare Picture 2) and weak institutions. L. Kuol pointed out that the South Sudan was for many years in civil wars. Although – different types of civil wars. Firstly when it was a part of Sudan. Later after gaining its independence. He suggested that the mediator of the conflict should be an African country – it could be regional country such as Ethiopia, Kenya and even Sudan. The other option is African country without direct interests in South Sudan – Nigeria, Tanzania, South Africa, Burundi. But any improvement is not possible without better institutions in South Sudan. Weak institutions became the biggest problem of South Sudan. This issue is connected with the lack of democratic tradition within ruling parties and movements [3].

We cannot forget that the movements connected with the fight of independence faced internal crisis and disputes once they achieved the main goal – independence. Later, former allies became rivals – as their visions how to govern new country were different. For such a political and economic instable country as South Sudan was that challenge irresolvable by peaceful meanings. At least during the first decade after gaining the independence. L. Kuol in this context used the term „chaos of liberation” and stressed out „when we moved from the liberation movement to the governing phase it has been difficult and chaotic. This chaos again is a result of weak institutions in South Sudan [3]”.

Picture 1.

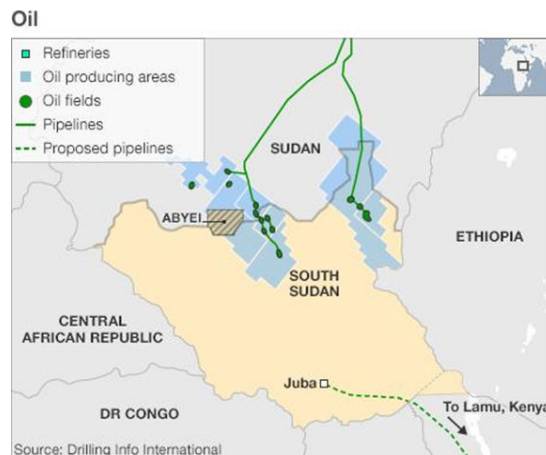


Source: [5].

² At the time of referendum on independence in South Sudan (January 2011), oil accounted for about 70% of government revenues in North part of Sudan and 98% in the southern part of the country [4, p. 8]. Before the discovery of oil was the country’s lifeline agriculture. It was neglected after discovery of the oil. Subsequently this policy caused the food crisis in both parts – North and also South [4, p. 8]. On the other hand, it has to be emphasized that “nearly the size of Texas, South Sudan has abundant oil reserves. Still, most people make their living as subsistence farmers and herders [6].”

According to L. Kuol South Sudan faces also geopolitical and geographical problems. He thought that the „South Sudan is a landlocked country with bad neighbors [3]”. Mainly Sudan is trying to keep South Sudan weak – avoiding the South Sudanese to improve economic with regional leaders such a Kenya (i.e. to construct competitive pipelines for the oil from South Sudan). On the other hand, the total collapse of South Sudan is also not in the national interest of Sudan – as it does not wish breaking up of the oil production in South Sudan.

Picture 2 Oil and Pipelines in (North) Sudan and South Sudan.



Source: [5].

CONCLUSIONS. Looking at the current South Sudan N. T. Pur from Human Rights Watch points up that although civil war officially ended, violence between different communities has increased after signing the peace deal. There are several reasons including violence between land and cattle holders. Political and military leaders are also supplying their supporters with weapons [1]. N. T. Pur also mentions weak civil society not able to articulate their demand without being repressed. One of the main challenges are economic and social problems as about 8 million of people face hunger or famine [1].

There are two possible strategies in theory of game applicable for South Sudan – win – win strategy that can be used only if competitive partners try to prepare population for common future and will be able to cooperative. The other possibility is loss – loss strategy. This strategy is prevailing in South Sudan for more than decade. The result of this strategy is the poorest country in the world despite having rich natural resources. This country and its inhabitants are within the loss – loss strategy (using by competitive South Sudanese political leaders) only the tool in the game of regional rivals and internal disputes.

In 2012 M. Ottaway and M. El-Sadany wrote “building a state in a vast, landlocked territory would be an extremely challenging task even in the absence of conflict. But South Sudan is not at peace. The political and tribal schism ... continue in the independent country today, greatly complicating the already daunting prospect of the new state.” And they added: “to make things even more challenging, the South has been the least-developed part of the already poorly developed Sudan, regarded as the useless country both under the condominium and in the eyes of the Khartoum government.” Unfortunately, in 2022 is South Sudan only at the begging of the road. International community can only hope that initially inexperienced political and military leaders gained experiences necessary to govern and are willing to govern in favor of all the citizens in the country.

BIBLIOGRAPHY

1. Aufiero, P., Pur, N. J. (2021). South Sudan at a Crossroads. South Sudan at a Crossroads. Human Rights Watch. <https://www.hrw.org/news/2021/07/09/south-sudan-crossroads>
2. Blanchard, L. P. (2016). Conflict in South Sudan and the Challenges Ahead. Congressional Research Service. <https://sgp.fas.org/crs/row/R43344.pdf>

3. Bol, S. (2015). Causes of Conflict in South Sudan: Oil and Weak Institutions. In Global South Development Magazine. <https://www.gsdmagazine.org/causes-of-conflict-in-south-sudan-oil-and-weak-institutions/>
4. Ottaway, M., El-Sadany, M. (2012). Sudan: From Conflict to Conflict. The Carnegie Papers. <https://carnegieendowment.org/2012/05/16/sudan-from-conflict-to-conflict-pub-48140>
5. South Sudan army set to move on rebel-held town of Bor. (2013). BBC. <https://www.bbc.com/news/world-africa-25490911>
6. What is the difference between Sudan and South Sudan? (2018). Oxfam. <https://www.oxfamamerica.org/explore/stories/whats-the-difference-between-sudan-and-south-sudan/>

GENDER – RELATED EQUAL OPPORTUNITIES TO DEVELOP THE ECONOMY IN STEM SUBJECTS IN INTERNATIONAL CONTEXTS (ISRAEL AND OTHER COUNTRIES)

Lavan Limor LEVKOVICH,
Ph. D student in Academy of Public Administration of Moldova,
Shaanan College, Israel

SUMMARY

The economic employment world, in an international context, reveals a complex picture with regard to gender gaps in STEM around the world today. According to Careers [1], generally, while there remain places in the world where the gaps are narrowing, some stubbornly remain or even grow. Stoeger et al [18] argued that the assumption according to which differences between men and women applying to study and succeed in STEM subjects were associated with biological factors, including differences in brain structure and development, genetic, neurological or hormonal sources, has been refuted in studies conducted throughout the world. Instead, according to UNESCO's ecological model, it has been found that obstacles facing girls' involvement in STEM studies are deeply rooted several, mainly psycho-cultural directions. This article attempted to analyze the reasons in international contexts and present suitable solutions.

Keywords: *Economic employment; STEM studies; Higher education; Internationalism.*

1. Introduction. The economic employment world, in an international context, reveals a complex picture with regard to gender gaps in STEM around the world today. According to Careers [1], generally, while there remain places in the world where the gaps are narrowing, some stubbornly remain or even grow. Stoeger et al [18] argued that the assumption according to which differences between men and women applying to study and succeed in STEM subjects were associated with biological factors, including differences in brain structure and development, genetic, neurological or hormonal sources, has been refuted in studies conducted throughout the world.

Instead, according to UNESCO's ecological model, it has been found that obstacles facing girls' involvement in STEM studies are deeply rooted several, mainly psycho-cultural directions. In some arenas broadcasting restrictive messages about the roles of girls and boys in the world: home and community, school environment, media and general society, delaying factors and obstacles interact with one another; hence society's influences are mediated to girls also by their home and school environments. Wade-Jaimes [21] indicated that any intervention focused on lifting a barrier on one level, indirectly affects other levels, in broad influence circles.

Hence, Diamond & Kislev [5] maintained, policies, actions and programs reviewed were formulated and developed to cope with influence circles surrounding women, and some even proposed holistic frameworks to comprehensively cope with all circles of influence. Noortje et al [12] and Wrigley et al [25] even argued that increasing women's participation in areas of science, technology, engineering and mathematics (STEM subjects) contribute to increasing the quality, social relevance, innovation and competitiveness in research and industry, and at the same time promote values of justice, fairness and equal opportunities in society. Currently, Careers [1] argued that women's representation in these areas throughout the world is not proportional, mainly because of social views preventing equal opportunities in education for the two genders. At all stages of acquiring education and professional training, girls and women face diverse types of obstacles preventing them from being occupied in STEM fields. These dilemmas did not pass over Israel, where many gaps in the field are reflected [3].

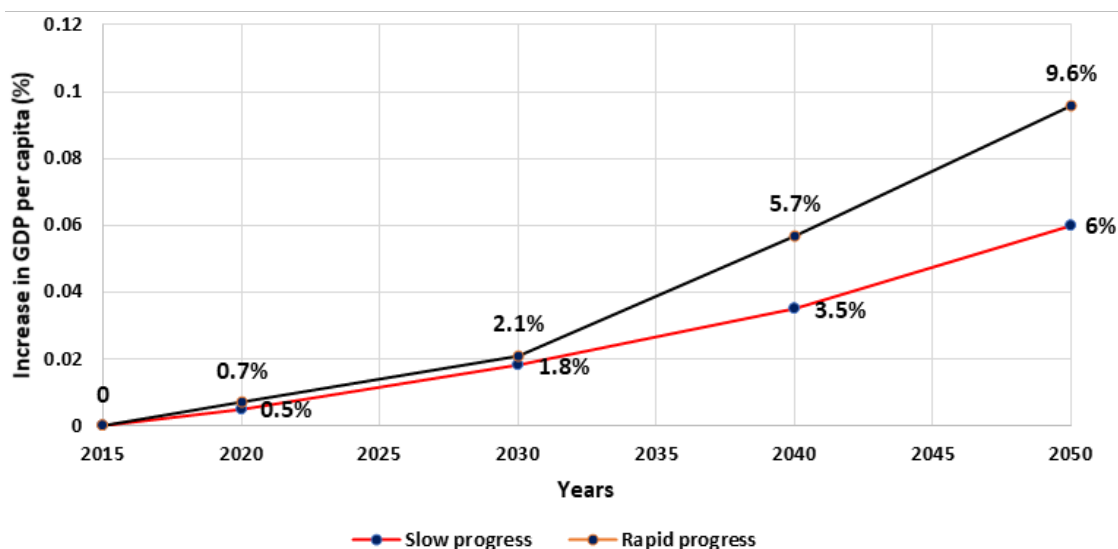
2. Main materials. Studies [12; 15; 23] conducted around the world have testified that the reasons for the relative absence of girls from STEM studies, are varied and caused by a combination of factors. According to Peters [13], stereotypes held by teachers, parents and classmates, combined by the influences of widespread figures in general society and the media about the roles of women and men are internalized by girls, and guide their choices to professions traditionally perceived as more suitable for girls. Before mapping the origins of the problem, the researcher will present the fundamentals of STEM subjects.

The educational concept STEM is based on four core disciplines: Science, Technology, Engineering, Mathematics.

Considering the necessity for constant innovation in the employment world, efficiencies and economic growth, STEM subjects are a critical factor in many countries worldwide to build human capital and a workforce suited to 21st century professions [17].

Mapping sources of gender problems. In a European context, the European Institute for Gender Equality (EIGE, an autonomous institution operating within the framework of the European Union parliament, established to promote women and gender equality according to Union policy) identified seven central barriers preventing women's participation in STEM [6]: (1) stereotypes, social norms and cultural practices; (2) negative image of STEM; (3) deficiency in welfare policy; (4) STEM areas are not considered family-friendly; (5) family background and absence of women inspirational figures who have realized themselves in the field of knowledge; (6) male based culture in the discipline; (7) recruitment and assessment processes, and promoting biased gender-based pathways; (8) limited access to information, institutional support, biased research assessment processes and low recognition in the field. Today, in 2022, the organization believes that two parallel powers are pushing and drawing the European Union to integrate girls and women more forcefully in STEM subjects. The first factor is predominantly economic and derives from long-term forecasts showing the closing the gender gap in STEM disciplines has a real effect on GDP per capita in every country (see Figure 1).

Figure 1: Increasing GDP by bridging gender gaps in STEM subjects.



Source: by the writer [24; 6].

How the European Union addresses the issue. In general, the EU has undertaken many activities to promote the integration of girls in studying STEM subjects. Activities are driven and funded by public establishment factors, and many efforts are invested into formulating fitting policies [8]. According to Noble [11], comprehensive studies have investigated the situation, obstacles preventing girls from entering the field and adaptation required as a result of unique obstacles in every country. Most EU member states have an internal policy model, and mostly, a local body is responsible for introducing diverse programs to promote the field and a review referred to intervention models existing in Germany, Holland, France and Nordic countries.

U.S.A. Most initiative examined in the U.S.A. focus on teachers' and female pupils' levels and mostly include the private sector [16]. This, according to federal funding and budgetary authorities, characterizing the United States that encourage inter-gender partnerships in leading government federal bodies. Mapping programs also reflects the stated aspiration of programs to lead to a perceptual social and cultural change in gender stereotypes and gender biases accompanying STEM subjects. Some initiatives seek to make these changes by increasing the involvement of female pupils' families and parents and some, by adapting educational programs to gender characteristics [21].

Looking broadly, there is a similarity between the United States and Israel in some of the measures described. The democracy measure places both states in similar places, state compulsory education laws existing in both are similar.

According to Wade-Jaimes [21], in some features referring to the integration of women into the labor market there are similarities, whereas for others there are significant gaps.

Australia, Britain and Canada. In the case of these countries, there is legislation and decisions referring to policy. With regard to policy, in Australia, public policy is especially impressive, including an ambitious and comprehensive ten-year plan [20]. White & Smith [14] added that this refers to mapping long-term ways of integrating girl pupils and women into all STEM systems. In Britain, a statement made on the subject in parliament, addressing investment in targeted programs through government bodies occupied in the field, allocating resources to improve computer and mathematics teaching and establishing a scholarship fund supporting school career advisors to encourage girls to choose to study STEM subjects at school. In Canada, there is constant government propaganda on social networks aimed at girl pupils, parents and teachers, intended to awaken girls' interest in STEM studies, by exposing them to women in the field and its advantages, as well as providing practical advice to parents and teachers [14]. The researcher has concluded from the review of activities and programs that in all three countries, there are organizations operating with at least partial government funding.

Diamond & Kislev [4] mentioned that great efforts have been invested in tracing obstacles preventing the integration of girls of different ages in STEM studies, at the same time as decision-makers are listening to recommendations made by bodies developing in the field. Significant attempts have been made to make STEM studies more attractive and relevant to girls, through creative means such as building online game interfaces, publishing books and comics in which the principal heroines are scientists, leadership programs and establishing summer camps, workshops, clubs and competition in the field.

Hsiao-Ping & Enyi [9] added that at the same time, emphasizing the importance of providing full and reliable information about what is happening in these subjects, and significance of choosing to study this field at high school age for girl pupils themselves and the circle of parents and teachers influencing their choices. In all three, the democracy measure and GDP per capita are higher than Israel. Unemployment rates are similar in all and slightly higher than in Israel. In this context, one must take into account that the nature of the education system in Israel is different from many other countries reviewed. While in many countries, parallel to the public education system, there are also private and selective educational institutions, including girl-only educational institutions, the education system in Israel is generally and centralized state education. The nature of the education system, as well as the large heterogeneity of population groups in Israel, mentioned previously, do not enable taking any successful initiative and applying it in Israel, without adaptation to the educational and cultural context of the target population [3].

East Asia. Japan and South Korea are countries on the forefront of STEM occupation on a world level, although both have significant gender gaps in the field, whereas Malaysia is a particularly interesting test case because of the huge emphasis placed on STEM studies in its education system [9]. According to Hsiao-Ping & Enyi [9] in South Korea, there is a government determined five-year plan in the area, and activities to carry it out. These activities include an exposure program carried out with university integration and a project based course, in which mentors, students and girl pupils work together on technological initiatives. In Japan, according to World Bank report [24], there are activities of an organization established in light of a government target to increase the number of women employed in STEM, which focuses on increasing girl pupils' interest in the field by experiential exposure and operating a routine program in which professional women in the area participate in conferences and events. In Malaysia, there is a „manual” to formulate a gender policy written in combination with UNESCO, aimed at developing countries in Asia and Africa [24]. This manual, based on experience accumulated in the country, also includes a set of resources and tools.

These countries are fundamentally different from the western world, including Israel, in most measures tested. Fortus & Daphna [7] explained that in terms of cultural values, most are characterized by hierarchical values, emphasizing obedience to authority, social power and personal humility, and preferring dependency values, including respect for tradition, importance of social order, national security, self-discipline, reciprocity and respect for elders. In addition, countries reviewed were characterized with very

low values in gender equality measures, with Japan in last place among OECD countries on this measure. Despite sweeping successes of East Asian countries in international tests assessing achievements, girls' performance in most countries and subjects do not equate to those of boys and there are significant gender gaps in school education systems. Despite the many differences between Israel and Far East countries, one can learn from Japan and South Korea about the efforts made to raise high school girl pupils' interest levels in STEM, by recognizing the association between professional choices they make in and at the end of high school, and their abilities to establish later a career in the field as well as the effects of their choices on the field's development in the country [2].

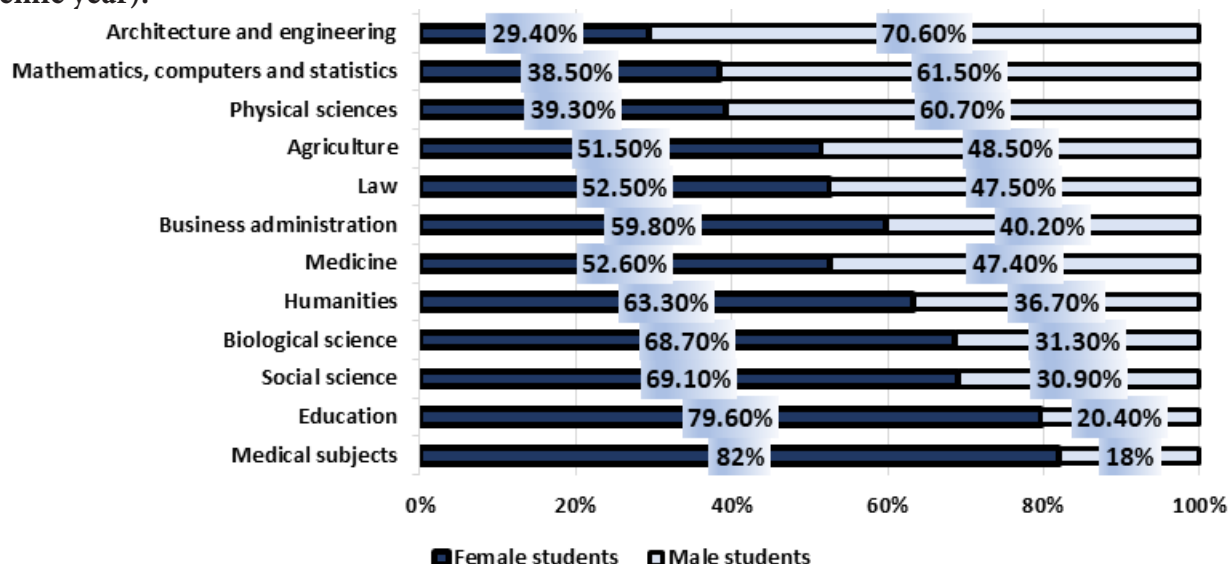
Israel compared to reviewed countries. With everything connected to demographic, sociological, economic and cultural factors, contributory or delaying the integration of girls and women in STEM disciplines, Israel is a unique case that does not match exactly any other described country or region in the world [8]. On the one hand, economically, the GDP per capita in Israel is lower than most countries reviewed (as of February 2022), which is relatively low and its life expectancy, which is relatively high. Dropout rates from the education system are relatively low and percentage of people with higher education is medium-high compared to other reviewed countries [19].

From data testifying to the positioning of women in Israeli society [2], a mixed picture emerges, in which the rate of women employed in the Israeli economy is relatively high, but gender pay gaps are very high in relation to every reviewed country. Moreover, the percentage of women employed in STEM professions is at an unprecedented low [3]. However, according to Hasson & Buzaglo-Dagan [8], on a gender equality measure of the World Economic Forum, Israel is ranked top of the education measure, but on other measures and the weighted economic measure, it is ranked relatively low. A possible explanation for the differences emerging from the data is associated with the heterogeneity of Israeli society, which is modern in many respects and traditional in others, where modernity is expressed in the rates of educated women and their integration into the labor market, whereas traditionalism is expressed in high fertility and the social emphasis given to family, as well as the existence of traditional population groups, making up about 40% of state citizens, in which women's role are more traditional and change slowly.

According to research conducted by the Central Bureau for Statistics [2] at the start of 2022, the jump in numbers of high-tech employees during the Corona crisis led actually to a reduction in the rate of women working in high-tech from 36.3% to 33.6%. This is the lowest rate of women in high-tech in the last decade. In no year since 2012 has this rate been below 34%. This was revealed in monthly Human Resource data published by the Central Bureau for Statistics. While the number of men working in high-tech rose by 41,500 in the past two years, the number of women only increased by 6,200. In other words, the number of additional men increased seven times more than women. This research also revealed that increasing the number of women working in high-tech is considered a national target because of the severe shortage of human resources in this branch and the assumption that this refers to wasted human resource potential. Because of high salaries in STEM professions, the fact that there are fewer women in working in this area significantly increased gender pay gaps. The decline in the rate of women workers in high-tech came about even though distance working was supposed to make it easier to integrate family life and work.

Tracking factor in higher education in Israel. In Israel, similar to many other western countries worldwide, the number of women studying in higher education institutions has grown dramatically in recent years, and today, women constitute the majority of students at all degree stages: first, second, tertiary and even (and particularly) diploma pathways [27]. However, tracking and segregation processes occurring during childhood, youth and military service in Israel, are expressed in choices for post-high school study pathways. The next figure (Figure 2) presents the gender distribution among first degree graduates in universities, colleges and teacher education colleges. It is noticeable that the number of women studying care and teaching fields is especially high, and they constitute a large majority of students studying these subjects. The figure shows that women constitute 80% of medical auxiliary and teaching professions, and about 70% of those studying social sciences and biology. On the other hand, there are areas where men are a clear majority – men constitute approximately 70% of engineering and architecture students, and a similar percentage of mathematics, statistics and computer science students. About 60% of students studying physical subjects are men.

Figure 2: Percentage of student based on gender in higher education subjects in Israel (2020-2021 academic year).



Source: by the writer [2].

In conclusion, the solutions proposed for the state of Israel. From an integrative review of initiatives in all countries, and a process of extracting knowledge relevant to the state of Israel, Performing Updated situational assessment – it is recommended identifying in the various reports shown in this review those segments relevant to Israel, for the purpose of building using up to date and reliable data a situational picture about the accurate location of girls from different populations in Israel with regard to various STEM subjects.

Relying on research evidence – throughout the review, it emerged how important it is to consolidate policy, actions and planning from research evidence showing efficiency, influence on the ground and other aspects on which to focus to improve them. Therefore, it is recommended to accompany any Israeli program seeking to promote girls in STEM with evaluation research accompanying their implementation.

Identifying specific obstacles in society and diverse cultures – understanding that every society faces challenges that unify it. It is recommended to explore the specific obstacles preventing girls in Israel, in diverse population groups, from integrating into STEM subjects throughout all education and career stages.

Relying on auxiliary tools to formulate policy – recommended to develop Israeli auxiliary tools to formulate educational policy in STEM, which will consider different education stages and gender challenges characterizing each one.

Policy – legislation and funding recommended to act as much as possible to promote a law in the Knesset, that explicitly anchor funds and resources to promote girls in STEM subjects.

External budgets – recommended turning to additional, non-government funding sources, such as targeted, private, European or American foundations and encourage Israeli educational institutions to join international concerns addressing scientific education that have been proven to be effective in acquiring targeted funds in the area.

Developing gender sensitive education – in many cases the education system perpetuates, through its pedagogical approach, teachers' conscious and sub-conscious attitudes, As a reaction, tools and manuals were developed intended to encourage gender adapted and sensitive STEM teaching. Therefore, it is recommended translating these tools and manuals or develop equal tools adapted to teaching in Israel, and employ them in teacher workshops, training and professional development. In many cases, gender sensitive teaching enables pupils to critically examine social messages transmitted to them in different ways and cope with them, and thus reduces the need for additional intervention programs.

Single-gender educational framework – the review revealed a number of formal and informal educational frameworks in the STEM area that were based on a single gender environment. These frameworks emerged mainly in regions characterized by a conservative and patriarchal culture. Therefore, it is recom-

mended to examine the effectiveness, benefits and disadvantages of single-gender educational framework operated in the STEM field and adapt them to diverse Israeli populations.

BIBLIOGRAPHY

1. Careers, S. Women in STEM are Stepping Up in MENA, 2019. [https:// www.s threec areers. com/en /sthree-blog/women-in-stem-are-stepping-up-inmena/](https://www.threecareers.com/en/sthree-blog/women-in-stem-are-stepping-up-inmena/) [cited: 11.4.22].
2. Central Bureau of Statistics [CBS]. Collection of data on the occasion of International Women's Day, 2020. <https://www.cbs.gov.il/en/mediarelease/Pages/2022/International-Women-Day-2022.aspx> [cited: 11.4.22].
3. Diamond, A. H. The social reproduction of science education outcomes for high school students in Israel. *British Journal of Sociology of Education*, 41:7, 2020. Pp. 1029-1046, DOI: 10.1080/01425692.2020.1806040 [cited: 7.4.22].
4. Diamond, A. H., Kislev, E. High school students' perceptions of science and attitudes towards intergroup cooperation, *Compare. A Journal of Comparative and International Education*, 52:2, 2020. Pp. 192-210, DOI: 10.1080/03057925.2020.1748494 [cited: 7.4.22].
5. Diamond, A. H., Kislev, E. Perceptions of science and their effects on anticipated discrimination in STEM for minority high-school students. *Cambridge Journal of Education*, 51:2, 2020. Pp. 213-230, DOI: 10.1080/0305764X.2020.1806989 [cited: 8.4.22].
6. EIGE's organization- data, 2022. <https://eige.europa.eu/about/organisation> [cited: 10.4.22].
7. Fortus, D., Daphna, L. Adolescents' goal orientations for science in single-gender Israeli religious schools, *International Journal of Science Education*, 39:1, 2017. Pp. 86-103, DOI: 10.1080/09500693.2016.1267880 [cited: 10.4.22].
8. Hasson, Y., Buzaglo-Dagan, N. Employment differentiation and wage gaps between men and women. Tel Aviv: Adva Center, 2013. 131 – 144 p. (In Hebrew).
9. Hsiao-Ping Yu & Enyi J. The gender role and career self-efficacy of gifted girls in STEM areas. *High Ability Studies*, 32:1, 2021. Pp. 71-87, DOI: 10.1080/13598139.2019.1705767 [cited: 8.4.22].
10. Jemimah L., Young, J., Young, R., Ford, D.Y. Culturally Relevant STEM Out-of-School Time: A Rationale to Support Gifted Girls of Color. *Roeper Review*, 41:1, 2019. Pp. 8-19, DOI: 10.1080/02783193.2018.1553215 [cited: 9.4.22].
11. Noble, A. African Girls Can Code. Presentation on Women Taking Charge, 2022. <https://storymaps.arcgis.com/stories/15be317ff5f34920adeac653ae22a825> [cited: 9.4.22].
12. Noortje, E., Jansen, J.M & Derksen. L. Talent viewer: evaluation of a project aimed at breaking down (gender) stereotypes about STEM and STEM-talents in primary schools in the Netherlands. *International Journal of Gender, Science, and Technology* 8, 2015. Pp. 144-156.
13. Peters. J. SET fair A report on women in science, engineering and technology from the Baroness Greenfield CBE to the Secretary of State for Trade and Industry, 2002.
14. Peterson. J. Let's Fold UK and Canada into the Closer Economic Relations Treaty, 2017. <https://senatorpaterson.com.au/2017/08/28/lets-fold-ukand-canada-into-the-closer-economic-relations-treaty> [cited: 10.4.22].
15. Scientix. 2015 Survey on Efforts to Increase Students' Interest in Pursuing STEM Studies and Careers. National Response: Israel.
16. Smith, E., White, P. Moving along the STEM pipeline? The long-term employment patterns of science, technology, engineering and math's graduates in the United Kingdom. *Research Papers in Education*, 2020. DOI: 10.1080/02671522.2020.1849374 [cited: 10.4.22].
17. STEM Ambassadors. Making an Impact. <https://www.stem.org.uk/resources/elibrary/resource/267373/stemambassadors-making-impact> [cited: 9.4.22].
18. Stoeger, H., Schirner, S., Lämmle, L., Obergriesser, S., Heilemann, M. & Ziegler, A. A contextual perspective on talented female participants and their development in extracurricular STEM programs. *Annals of the New York Academy of Sciences*. 1377. 2019. Pp. 53-66.
19. Tamir, P. Gender Differences in High School Science in Israel, *British Educational Research Journal*, 14:2, 1998. Pp. 127-140, DOI: 10.1080/0141192880140202 [cited: 5.4.22].

20. UN. The Unstainable Development Goals Report 2019. <https://unstats.un.org/sdgs/report/2019/>
21. Wade-Jaimes, K. STEM girls should be': a discourse analysis of school structures and their impact on African American, middle school girls' positioning in science. *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education*, 42:6, 2021. Pp. 828-839, DOI: 10.1080/01596306.2020.1742094 [cited: 5.4.22]
22. White, P., Smith, E. From subject choice to career path: Female STEM graduates in the UK labour market. *Oxford Review of Education*, 2021. DOI: 10.1080/03054985.2021.2011713 [cited: 7.4.22].
23. World Bank. East Asia and Pacific Regional Report. Washington, DC: World Bank.
24. World Bank. Growing Smarter. Learning and Equitable Development in East Asia and Pacific.
25. Wrigley, C., Straker, K. Design Thinking pedagogy: the Educational Design Ladder. *Innovations in Education and Teaching International*. Routledge, 54(4), 2017. P. 374–385. <https://doi.org/10.1080/14703297.2015.1108214> [cited: 11.4.22].
26. Wstem – newspaper. Celebration of the International Day of Women and Girls in Science at UTB, 2020. <https://wstemproject.eu/2020/02/19/celebration-of-theinternational-day-of-women-and-girls-in-science-at-utb/> [cited: 11.4.22]
27. Zorman, R., Nadler, M., Zeltser, P. & Bashan, Z. The national mentoring program in Israel: model for developing leadership among highly gifted students. In B. Wallace, D.A. Sisk, J. Senior (Eds.) *The SAGE Handbook of Gifted and Talented Education*. (Pp. 343-356). Sage: London.

INTELLECTUAL PROPERTY AS AN INTERNATIONAL ECONOMIC SOURCE (THE CASE STUDY OF ISRAEL)

*Bushra MASRI,
Ph.D. student in Free university of Moldova, ULIM,
Ministry of Education in Israel*

SUMMARY

Intellectual property represents the form of manifestation of the relativity of human knowledge, being considered a superior achievement, based on the ability of people to think, know themselves and operate with notions. Invention is an object of the industrial property and represents an absolute novelty scientific or technical creation in relation to the known stage of the technique which was not patented or made public and has a practical, applicative nature. This article will try to analyzing the connections between the successful of the intellectual property in medicine and high-tech products within international economic relationship.

Keywords: *Intellectual property, Economic relationship, Globalization. Knowledge economy.*

1. Introduction. Intellectual property refers to patents, copyrights and trademarks. This concept focuses on creating personal possessions for inventing goods and knowledge independently, created by a lack of resources that do not exist officially. The same intellectual property rights produce goods of knowledge products so that they can be bought, sold, avoided, used or licensed to operate them. Having a national and technical issue, intellectual property has become an important focus of international relations competition. According to McCabe [10], all of the technological changes, which include the digital revolution, economic globalization, and the emergence of a knowledge-based and service-based economy, have led the rights holders to press higher „regulatory harmonization” processes and higher standards of intellectual property protection worldwide. Since the adoption of a legally binding and enforceable multilateral intellectual property agreement in the 1994 trade regime, major and deep mishaps have arisen between states that are significant exporters of intellectual property to those who are significant „importers” of intellectual property [8]. The advent of free code software and creative PR licenses challenges all traditional models of innovation and cultural production. As a result, there are conflicts between manufacturers and consumers, campaigns against end users, and disputes around the impact of intellectual property rights on public health, agriculture, development, technology transfer, human rights, biodiversity, climate change, culture, research, science and knowledge officials. Enlist a wider range of stakeholders. According to National Israeli Organization of Innovation [5], States, like Israel, US and other countries, much of the multinational corporations, NGOs (private organizations), universities, consumers, and international organizations have all been attracted to these kinds of disputes. Designation of property rights What is considered an asset, who can claim ownership and under what conditions create winners and losers, and thus are inherently political.

2. Main Materials. Intellectual property represents the form of manifestation of the relativity of human knowledge, being considered a superior achievement, based on the ability of people to think, know themselves and operate with notions. Invention is an object of the industrial property and represents an absolute novelty scientific or technical creation in relation to the known stage of the technique which was not patented or made public and has a practical, applicative nature. Innovation is an intellectual property element and represents novelty, improvement, change, meaning the elements which characterize the know, according to the economic field - Economic Knowledge.

Wrapp [18] argue that sharing of intellectual property and international transfer of technology represents an element of the international relations in whose flow there is also in the state of Israel. The industrial property includes the technical achievements in all branches of economy, science and culture, technical or organizational improvement brought in the labour process and which is a novelty, a change, a progress (innovation, non-patented procedures and techniques), specialized consultancy as well as dis-

tinctive signs which allow identifying the products or in Israel differentiating the identical ones (factory, commerce, service brand, logos and titles).

The economic intelligence which exists is the group of actions coordinated by the research, processing and distribution of the useful information for the exploitation or necessary for companies. If we try to define behind the meaning, is that the creativity is determined by the connections which form between person, technique, economy, social environment, connections and foreshadows the ability of the person to manage the ideas [12]. Technology is the overall specialized technical knowledge targeting the economic activity, meaning the performance of the production, the creation or new products or the amendment or change of the existing ones, including the management of the manufacturing and trading process.

Also, the concept of technology transfer was foreshadowed together with the creativity. It represents an element of the indivisible trading market all over the economic world, and is known also as technology trade. Tushman & Charles [14] notes that the financial performance of this type of trade is performed in a rhythm superior to the international trade of goods, but has a weight with a reduced value referred to the value of the international trade of goods. If we look at the case of Israel, In the current economic development stage, passing from the factors-based economy to the investment-based economy, the technological transfer is essential to catch up with advanced economic [19].

The Israeli economic leaders consider that in the medium-term Israel, through the growth of the expenses related to the introduction of innovations in the companies (in order to perform new products/services or with significant improvements) an increase sales volume is ensured on the existing market and on new sale markets. This fact leads to increasing the economic competitiveness of companies and, implicitly, of the economy. Competitiveness is that set of institutions, policies and factors which determines the current level of productivity of Israel. Productivity determines the economy's welfare level at a certain point and its future growth potential.

The economic literature and practice showed that the development of a knowledge which based economy represents key factors to increase competitiveness. The new enterprises have a crucial importance in increasing competitiveness. The innovating ideas, the new products and services, the new business models are most times tested through spin-off, through technology licensing. The risks associated to the investments in the new business models can be taken through the existence of a public risk fund, especially created to answer the challenges in the research-innovation field.

According to the most popular economic news- paper in Israel - „Calcalist” [4] the transfer of recent technologies between countries makes the technological leap in the future possible. Between the concrete actions proposed, in the context, the following are specified for Israel:

- 1) Creating and developing new technological transfer and innovation institutions (technological transfer centers, scientific and technological parks, technological incubators etc.) through infrastructure investments and cooperation with other countries;
- 2) Granting support for the performance and assurance of the research technological and consultancy specialized services offered by the technological and innovation transfer institutions (specialized technical assistance and consultancy when applying/ procuring technologies, assessment and technological audit, technological information, innovation management techniques etc.);
- 3) The development of risk capital schemes meant for high-tech start-ups and local nano technology companies;
- 4) Investments in the development of excellent center networks, coordinated at national level and connected to the related European and international networks;
- 5) Supporting the education system in Israel from elementary school until the higher education, in knowledge economy programs;

Once the competition, intensified as Israel is integrating on the unique community market, the research-development activity shall be the one which will allow companies to resist on the market. The Israeli government, or governments of other countries, can encourage the private research and development expenses directly as well as by increasing the public research and development expenses and the public procurement of high technology products, as well as indirectly, through actions such as risk funds, indirect fiscal measures, promotion campaigns, etc [7].

The stimulation of innovation, as we talk about intellectual property, is important for the increase of

added value, for the long-term competitiveness and for the access of Israeli companies on international markets, so implicitly to reduce the commercial deficit. It is necessary to increase the innovative capacity in the companies, through various assistance, consultancy, support activities for access to financing, creation of the development conditions, which as some of the indicative actions are present in the next schema:

Schema 1. Development conditions as indicative actions for successful program.



Source: made by the author [15].

***Supporting and creating new infrastructures, especially in existing research platforms, in a priority scientific field at European level. The investments can include buildings, machines and equipment, databases, libraries and other facilities to attract students, researchers, university professors in the country and from abroad.**

The technological and intellectual property mapping in the world. As the writer look at world map by successful national programs, the main technology supplier on the global market is the US, which owns 50% of the total technology international transfers, due to the care of the American government as well as of the transnational companies for stimulating scientific researches. Europe is on the second place, at a small distance from the US [1] The most developed European countries are Germany, France and Great Britain, which cover three quarters of the research and development expenses of the European Union [9].

Germany is the only European country with a weigh of the research and development expenses in the industrial production comparable with the US or Japan. Unlike Germany, the countries in South Europe have much lower relative levels of these expenses. This regress is obvious through the number of European researchers, a little superior to the one in Japan, but clearly inferior to the one in the US. Although the EU can be favorably compared with Japan in the research field, it suffers from a lack of dynamism in the innovation field. It's part of the total patents registered globally is inferior to the Japanese one and represents less than half of the total USA patents.

The international transfer of technology is one of the important factors which contribute to the economic growth of developed countries (OECD). The international transfer of technology in the North-South direction is poor and, when it takes place, it is usually based on the political interests of the developed countries in certain regions of the world. After 2009 we can notice a growth of the transfer of technology from the countries of the European Union to the countries in East Europe, tendency shown by the US, Japan and Canada. Most technology transfers took place in the industrial sector, in which countries from Eastern Europe had a substantial technology deficit. These countries have limited technology flows as the emphasis is on the import of technology from developed countries [11]. The US represents 34% of the total patents registered globally in 2018, and Japan 16.6% surpassing Germany which represents only 12.4 which by 2017 was on the second place. At European level Germany remains the first at a big distance from France, which only has a 4,4% weight, followed by Great Britain with a 4.2% weight. From the OMPI statistics it results that at global level in 2018 there were over 120,000 invention patents representing a 4.3% growth compared to 2017 and in 2018 the registration of the invention patents grew with 15%, in Korea with 19.3% and in China there were significant growths of 37.8%, in 2018 [10].

Adapting the Israeli Local Legislation to International Conventions. In recent years, Israel made a series of legislative amendments in order to adapt the procedures for treatment of intellectual property to

those accepted in developed countries and to international treaties and conventions to which Israel is a signatory [3]. Among other changes, the patent regulations were amended to conform with the treaty for cooperation in patent matters, adding new methods for application submission, for example on computer storage devices, or via the internet.

For summary, the State of Israel is seeing a significant increase in the GII rankings this year, gaining 6 positions and getting very close to the top 10 of the countries with innovation and originality. Indeed, Israel (11th) is the example of the fastest transit in the top ten this year. As of 2018, the State of Israel is improving in all areas of GII, with the most significant increase in the indices associated with national creativity institutions and outputs (15). In the field of innovation and technological innovation development, especially Israel ranks fourth in the recently introduced indicator in the field of mobile app creation. The State of Israel fulfills its position and position as a leader in variables related to R&D. It ranks first in the number of researchers, R&D expenditure, business R&D and research talent in a business venture [6]. Another area in which the country is performing well, is related to innovation links and the networks of the authors. Among the factors responsible for innovation in the country. Israel ranks third in the world in university / industry research collaborations and second in overseas R&D funding (2). Internationally, according to a number of international patent applications. These rules venture capital transactions, women who advanced degrees and export of ICT services. For all the above factors, Israel had overheated innovation compared to its level of development.

BIBLIOGRAPHY

1. Amrit, K., Saggu, A. Social Influence Analysis for Information Diffusion in Complex Commercial Network. London: International Journal of Knowledge and Systems Science, 10.4018/IJKSS.2020010102, 11, 1, 2019. 22-59 p.
2. Bank of Israel (BOI). <https://www.boi.org.il/heb/Pages/HomePage.aspx>
3. Central Bureau of statistic. <https://www.cbs.gov.il/he/Surveys/Pages/aspx>
4. Economic news- paper Calcalist. <https://www.calcalistech.com/ctech/home/0,7340,L-5492-198697,00.html>
5. Innovation in Israel - <http://www.innovationisrael.com/>
6. Israeli innovation authority - <https://innovationisrael.org.il/>
7. Knights, D., McCabe, D. Ain't misbehavin? Opportunities for resistance under new forms of „quality.” New York: management. Sociology, 34, 2000. 421– 426 p.
8. Knights, D., Murray, F. Managers divided: Organization politics and information technology management. New York: Wiley 2009. 78 p.
9. Mazza, C., Alvarez, J. L. Haute couture and prêt-à-porter: The popular press and the diffusion of management practices. Paris: Organization Studies, 21 press, 2011. 567–588 p.
10. McCabe, D. Waiting for dead men's shoes: Towards a cultural understanding of management innovation. New York: Human Relations, 55, 2018. 505–516 p.
11. Ministry of economic & industry -<https://itrade.gov.il/belgium-english/3935-2/> (Date of visit: 18.3.20)
12. OECD – Innovation ranking data - <https://data.oecd.org/united-states.htm> (Date of visit: 22.3.20)
13. Rogers, M. Diffusion of Innovations. 5th ed. New York: Free Press, 2013.
14. Tushman, M. Charles A. Winning through Innovation: A Practical Guide to Leading Organizational Change and [15] Renewal. Boston, MA: Harvard Business School Press, 2017.
15. Van de Ven, A. H., Johnson, P. E. Knowledge for theory and practice. Amsterdam: Academy of Management Review, 31, 2018. 82 -83 p.
16. Weitz, E., Shenhav, Y. A longitudinal analysis of technical and organizational uncertainty in management theory. Paris; Organization Studies, 21: 2017. 243–246 p.
17. Wrapp, H. E. Good managers don't make policy decisions. Washington: Howard Business Review, 45(5), 2017. 91–99 p.
18. Yunus, M. Banker to the Poor: Micro-Lending and the Battle against World Poverty. New York: Public Affairs, 2018. 18 p.

CÂTEVA MĂSURI ESENȚIALE A PERFORMANȚELOR FIRMEI PENTRU OCOLIREA TURBULENȚELOR

Natalia ȘTEFÎRȚĂ,
doctor în economie, Universitatea de Stat,
economist principal Banca Națională a Moldovei

SUMMARY

The financial crisis of 2008 - so far has been followed by a long global recession. There has been and continues to be a period of volatility and economic uncertainty that we are experiencing today and that will accompany us for a long time to come. Firms need to analyze their strategies, find the best way to create value for the consumer, and constantly look for sustainable profitability sources.

Keywords: *performance, strategies, firm, recessions, crisis, uncertainty, performance, turbulence.*

1. Introducere. Acest articol influențează mediul de afaceri. Cred că nu surprinde pe nimeni dacă spun că, în perioadele de recesiune economică, oamenii cumpără mai puțin, iar firmele aleg să investească sau nu în funcție de comportamentul consumatorilor. Tandem reductibil dintre recesiune și investiții poate fi mai complexă, cu cât recesiunea durează mai mult, cu atât investițiile tind să rămână mai în urmă față de reluarea consumului de către consumatori. Apar riscul ca investițiile să devină contra – ciclice, adică să frâneze în loc să susțină relansarea economică. Când recesiunile sunt mai rare sau mai scurte, firmele investesc mai mult și tind să repartizeze investițiile mai echilibrat între diferite componente ale afacerii. De cele mai multe ori, influențele dintre firmă și mediul macro-social sunt reciproce. Orice țară care investește în educație și cultură va putea influența mulți oameni să citească și să cumpere cărți. La rândul lor, oamenii care citesc vor fi imitați de către alți oameni. Aceste tendințe vor diversifica piața cărții. Este extrem de important ca firmele să urmărească atent factorii externi care pot influența afacerea și să încorporeze aceste influențe în deciziile lor strategice. Monitorizarea influențelor externe devine esențială în condiții de incertitudine și turbulențe de natură economică [1].

2. Analiza teoretică. Încercarea de a restructura o companie în plină criză nu pare a fi momentul cel mai potrivit, este un moment riscant. În timpul crizei, este stabilizarea sistemului, iar reconstrucția poate începe numai după încetarea crizei. Perioadele de liniște nu constituie un moment bun pentru restructurare, companiile pun la îndoială modelul lor de business abia atunci când intră în dificultate. Performanțele economice actuale nu constituie un predicator eficient al viitorului. Din punct de vedere strategic, firma este sănătoasă dacă poate face față provocărilor potențiale ale viitorului, nu dacă are succes în prezent. Firmele evaluează într-un context particular, compus din forțe specifice cu impact variabil. Putem identifica anumiți indicatori tipici care pot prezice sănătatea strategică a firmei și care necesită o monitorizare atentă. Acești indicatori sunt:

- Schimbarea dorințelor și nevoilor clienților.
- Scăderea resurselor de materii prime.
- Apariția unor inovații tehnologice capabile să schimbe piața și natura afacerii;
- Tendință puternică de concentrare a furnizorilor de produse sau servicii, prin creștere organică și / sau achiziții de alte firme;
- Modificarea stilului de viață și a atitudinii față de muncă a salariaților;
- Accentuarea unor procese demografice pe termen lung, precum creșterea ponderii populației vârstnice în totalul populației [4].

Trebuie să privim atent la evoluția indicatorilor principali de profitabilitate a firmei, cum ar fi vânzările, venitul, numărul de clienți, preferințele clienților, cota de piață, rata de recomandare a produselor noastre de către clienți. De obicei, situațiile de criză bulversează datele și reduc acuratețea prognozelor bazate pe serii cronologice. În perioadele de incertitudine, multe firme prefer să utilizeze tehnica de previziune bazată pe judecată. Condiția esențială pentru păstrarea sănătății strategice a firmei este monitorizarea continuă a pieței, pentru detectarea timpurie a semnalelor care pot afecta viitorul companiei.

Firma trebuie să estimeze corect costul care rezultă din subestimarea sau supraestimarea prognozei. În vremuri normale, când vânzările sunt relativ stabile, iar mișcările pieței au amplitudine mică, prognoza are o abatere standard scăzută, iar costul subestimării sau supraestimării ar putea fi mic. Dar în condițiile de turbulență și incertitudine economică, abaterea standard crește, iar costul prognozei eronate ar putea fi devastator pentru afacere. Spre exemplu, firmele care contează pe o piață mai mare în viitor și produc în exces pot avea pierderi mari dacă prognoza nu se adevărește. În general, în vremuri incerte, prognozele conservatoare au un cost mai redus decât cele optimiste, pentru că pierderile rezultate din neacoperirea cererii sunt mai mici decât pierderile generate de producția și stocurile nevândute. În vremuri de austeritate și incertitudine, punctul cel mai important al planificării strategice rămâne produsul, cu alte cuvinte ce oferim consumatorului și nu prețul. Desigur un produs de înaltă calitate, la un preț redus pentru un produs de slabă calitate nu va fi nici profitabil, nici capabil să salveze produsul de la dispariție.

Multe firme vorbesc astăzi despre inovații de cost sau inovații frugale. Este vorba despre design-ul unor produse robuste, de cea mai bună calitate, dar lipsite de adaosuri care nu fac altceva decât să ridice costurile, fără să aducă o Valoare reală pentru consumatori. Un efect important al turbulenței îl constituie schimbarea sensibilității consumatorilor la elementele mixului de marketing. Ceea ce știm din vremurile normale despre efectul reclamei TV, al promoțiilor sau al prețului competitiv nu se mai potrivește cu situațiile de incertitudine economică. De aceea, firma trebuie să testeze permanent elasticitatea elementelor mixului și să le revizuiască operativ. O altă schimbare generată de criză economică este necesitatea revizuirii strategice mai des decât se practică în vremurile de stabilitate economică. În domeniul planificării strategice eroarea cea mai frecventă este confuzia dintre strategie și eficiență operațională. Strategia caută o poziție pe piață și un drum către poziția aleasă, în timp ce eficiența operațională înseamnă schimbări permanente pentru a atinge cea mai bună practică posibilă. În timpul crizei crește impresia managerilor, conform căreia măsurile curente luate în situații excepționale reprezintă măsuri strategice, deși în realitate ele sunt măsuri de mărire a eficienței operaționale. Firma trebuie să găsească o idee nouă cu care poate deschide o piață complet inedită. Problema cu această strategie este dificultatea enormă de a găsi ideea salvatoare. O altă abordare strategică este schimbarea prin tatonări succesive. În vremuri de criză, reducerile de preț la desfacerea produselor cu sau fără economie de scară, devin politicile cele mai răspândite de stimulare a vânzărilor. În consecință, firmele n-ar trebui să reducă prețul la mărcile de bază, pentru că reducerea nu face altceva decât să micșoreze capitalul privind reputația mărcii și să distrugă venitul companiei. Soluție este ca firma să creeze o ofertă mai „frugală”, sub o marcă nouă și un preț mai mic. În acest mod, va putea veni în întâmpinarea consumatorilor atenți la preț, fără a îndepărta clienții dispuși să cumpere în continuare o marcă mai bună la un preț mai ridicat. Câteva tipuri de acțiuni pot ajuta firma să facă față competiției în perioadele de turbulență economică:

- Reducerea costurilor, pentru a putea crește forța competitivă a firmei;
- Monitorizarea preferințelor consumatorilor și înțelegerea schimbărilor în materie de preferințe, față de categoria de produs și față de produsele competiției;
- Dezvoltarea unor alianțe strategice, pentru întărirea poziției competitive pe piață;
- Dezvoltarea unor acțiuni de management privind relațiile cu clienții și de sprijin suplimentar pentru consumatori, pentru mărirea loialității și creșterea satisfacției clienților cu serviciile firmei;
- Întărirea imaginii și a puterii mărcii, pentru a crește preferința pentru produsul nostru [3].

În orice firmă, există nouă domenii principale, în care se acumulează costuri: [5]

1. Achizițiile;
2. Dezvoltările;
3. Producția;
4. Logistica;
5. Distribuția și serviciile;
6. Personalul;
7. Sistemele informatice;
8. Controlling / Contabilitate;
9. Conducere și organizare.

În fiecare dintre aceste domenii pot fi găsite numeroase procese, proceduri, activități etc., care creează costuri reductibile, fie pentru că activitățile sunt efectuate în exces, fie pentru că sunt realizate neecono-

mic. Reducerea costurilor firmei. Uneori, în timpul recesiunii, reducerea costurilor este utilizată și ca o metodă de creștere. Dar, în general, firmele reduc costurile din cauza constrângerilor financiare imediate. Primele măsuri vizate sunt scăderea cheltuielilor privind salariile, trainingul, publicitatea, cercetarea de marketing și eventualele servicii considerate, „mai puțin importante” pentru consumatori. Din păcate, aceste beneficii pe termen scurt slăbesc capacitatea competitivă a firmei pe termen lung și, până la urmă, subminează posibilitățile de creștere economică. Totuși, controlul costurilor și al îndatorării firmei (dacă există) reprezintă o pârgă de bază a solvabilității, fără de care nu putem vorbi despre planuri de creștere economică. Creșteri importante pot fi obținute și în vremuri de criză prin inovarea produselor și serviciilor. Piața de telecomunicații oferă un exemplu sugestiv. De obicei, inovațiile sunt orientate la început spre piața existentă, deservită în prezent. Există mai multe tipuri de inovație. Astfel, compania poate adăuga trăsături la produsele existente (inovație de susținere) sau poate revoluționa produsul în întregime, generând beneficii și comportamente noi (inovație disruptivă). Nu toate companiile au capacitatea de a produce inovații disruptive, dar orice firmă poate inova produsul, pentru a-l face mai atractiv decât a fost. Diversificarea afacerii reprezintă o tentație frecventă în perioadele de criză, atunci când se îngustează perspectivele de creștere și de profit. Cu toate acestea, orice diversificare presupune intrarea într-un teritoriu nou și posibila confruntare a firmei cu riscuri neanticipate. În general, diversificarea poate constitui o opțiune de creștere pe timp de criză, numai dacă noua activitate este în mod clar legată de afacerea de bază a companiei și permite obținerea unor efecte de sinergie bazate pe complementaritate. Sinergia poate asigura costuri mai reduse și un nivel mai ridicat de competitivitate. O atenție specială trebuie acordată managementului relației cu personalul din cele două organizații. Perioadele de criză generează automat sentimentul de incertitudine, insecuritate și demoralizare. Dacă pe acest fond se produc și restructurări organizaționale, moralul salariaților poate fi serios afectat. În contextul măsurilor restrictive tipice dictate de criză, oamenii se așteaptă la reduceri de personal, desființări de posturi, revizuirii descendente ale contractelor salariale, asistarea proiectelor aflate în derulare, schimbarea criteriilor de evaluare a competențelor personale și alte schimbări generatoare de neliniște. Trei măsuri sunt indicate în acest context: monitorizarea continuă a stresului salariaților; comunicarea transparentă și permanentă cu salariații; implicarea puternică a salariaților în procesul de fuziune interorganizațională (employee buy-in) [2].

3. Concluzii. Multe companii consideră ca reducerile de preț sunt inevitabile în condițiile de turbulență economică, pentru ca firma are nevoie de vânzări suplimentare pe termen scurt sau trebuie să facă reduceri operate de competiție. Firma poate fi protejată mai bine prin diferențierea de competiție decât prin scăderea prețului. Diferențierea cea mai utilă poate fi obținută prin orientarea mai puternică spre client și adăugarea de valoare suplimentară produsului, serviciilor, relației cu clientul sau imaginea companiei.

În ultima instanță, scopul reducerii este creșterea cantităților vândute. Teoretic, creșterea volumelor ar putea reduce costurile datorită curbei experienței. Dar, în perioadele de turbulențe și volatilitate a piețelor, se poate întâmpla ca vânzările să nu crească suficient de mult ca să asigure veniturile așteptate și să acopere costurile. În consecință, profitabilitatea scade, în loc să crească. Vânzările insuficiente pentru a compensa scăderea prețului nu sunt singurul efect potențial distructiv. Prețul mai mic elimină clienții care ar plăti mai mult. Este important pentru firmă să rețină că prețul nu este singurul factor care determină cererea. Eventual, firma ar putea să se lanseze într-o acțiune de reducere a prețului, dacă știe că are costurile variabile cele mai mici de pe piață, iar celelalte firme nu vor putea să țină parul cu o reducere substanțială. Este însă greu de presupus că firma poate avea informații sigure despre costurile variabile ale competiției. În general, reacțiile firmelor față de un competitor care a redus prețul nu sunt foarte prompte sau lipsesc. Multe firme se caracterizează printr-o anumită inerție organizațională, au planuri și priorități prestabilite care nu pot fi date imediat la o parte, nu sesizează gravitatea schimbării de preț sau o constantă cu destulă întârziere. Dar, chiar dacă firma ar putea reacționa mai rapid, posibilitățile de contracarare sunt destul de limitate. Opțiunea cea mai puțin bună este să reducă și ea prețul, eventual cu o fracțiune sub prețul competiției. În schimb, firma ar putea avea succes mai mare dacă ar introduce un produs nou la un preț redus, care să concureze cu reducerea de preț operată de competiție. Dacă un competitor reduce prețul, firma trebuie să verifice în ce măsură prețul nou este asociat și cu un avantaj competitiv nivelul produsului sau al serviciilor. Când prețul nou este însoțit de alte avantaje competitive, e bine ca firma să nu încerce să răspundă, chiar dacă va pierde cota de piață - în cazul în care competitorul direct are un

produs identic cu al companiei pe care îl vinde mai ieftin, este probabil rezonabil pentru firmă să scadă prețul. Dar produsele sunt rareori sută la sută identice. Necesitatea măsurării performanței integrale a firmei crește vremurile dificile sub raport economic. Companiile au nevoie de feedback continuu pentru realizări și nerealizări, în locul analizelor anuale.

BIBLIOGRAFIE

1. Ansoff, H. I., „Strategies for Diversification”, în Harvard Business Review, septembrie-octombrie, 1957, p. 114.
2. Baumol, W.J., The Cost Disease, Editura Yale University Press, Londra, 2012.
3. Fitzroy, P.; Hulbert, J. M.; Ghobadian, A., Strategic management, Editura Routledge, Londra, 1995.
4. Kotler, P.; Caslione, J.A., Management și Marketing în Era Turbulențelor, Editura Publică, București, 2009.
5. Roșca, C., „Unilever: Concurența Mare ne-a Forțat să Reducem Prețurile”, în Ziarul Financiar, 21 noiembrie 2013, p. 8.

ATELIERUL II.
PROBLEME ACTUALE ALE ȘTIINȚEI POLITICE
ȘI PROCESE INTEGRATIONISTE

**DEVELOPMENT OF CIVIL SOCIETY OF UKRAINE
IN CONDITION OF MILITARY STATE**

**РАЗВИТИЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В УКРАИНЕ
В УСЛОВИЯХ ВОЕННОГО ГОСУДАРСТВА**

Volodymyr HORNYK,
Doctor of Science in Public Administration, Professor,
Director of the Educational and Scientific Institute of Management,
Economics and Nature Management,
Professor Department of Public Administration and Economy
V. I. Vernadsky Taurida National University

Olena YEVMIESHKINA,
Doctor of Science in Public Administration, Professor,
Head of the Department of Public Administration and Economy

SUMMARY

In Ukraine, much attention is paid to the development of civil society, as it is closely linked to the development of statehood. The number of civil society institutions has grown significantly over the last ten years. Today, they work in most public spheres: in the field of protection of human and civil rights, representing the interests of different groups of citizens, provision of social and other services, conducting charitable and volunteer activities, implementation of educational and cultural projects, environmental protection, analysis of public policy implementation, monitoring the activities of public authorities, anti-corruption activities and others.

Keywords: *civil society, citizens, Ukraine, political crisis, National Strategy.*

In Ukraine, much attention is paid to the development of civil society, as it is closely linked to the development of statehood. The number of civil society institutions has grown significantly over the last ten years. Today, they work in most public spheres: in the field of protection of human and civil rights, representing the interests of different groups of citizens, provision of social and other services, conducting charitable and volunteer activities, implementation of educational and cultural projects, environmental protection, analysis of public policy implementation, monitoring the activities of public authorities, anti-corruption activities and others. In the National Strategy for the Development of Civil Society of Ukraine for 2021–2026 emphasizes the importance of partnership between the state and civil society for the realization of democratic values, enshrined in the Constitution of Ukraine, above all, freedom of expression and belief, freedom of association, participation of citizens in the management of public affairs, etc.

The main areas of implementation of the National Strategy are as follows:

- ensuring effective procedures for public participation in the formation and implementation of public policy at the national and regional levels, solving issues of local importance;
- creating favorable conditions for the formation and development of civil society institutions;
- stimulating the participation of civil society institutions in the socio-economic development of Ukraine;
- creating favorable conditions for intersectional cooperation [4].

Current events in Ukraine caused by the war have made radical changes in the functioning and development of civil society, from the existence of a number of problems to rapid positive changes in the direction of democratization. On the eve of the war, an expert survey was conducted on the state of civil society in Ukraine. Various surveys noted a number of problems that existed in the civil sector. This, in particular [1]:

- Creation of „pocket” public organizations (with the authorities, parties, oligarchs) – 75%;
- Dependence of public institutions on donors («from grant to grant») – 68%.

Other significant problems include the weak connection of public organizations with the community (54%), lack of solidarity, conflict, inability to find common ground (50%), ambition in the absence of the required level of qualifications and knowledge, reluctance to learn (47%).

Based on the results of a study of the social state of society, Director of the Institute of Sociology of the National Academy of Sciences of Ukraine Yevhen Holovakha noted the deterioration of emotional assessments, which is primarily related to the pandemic and with such negative factors as the growing threat of external aggression and internal strife between politicians. As a result, assessments of the government's activities have deteriorated, activities of the opposition, the activities of the media, assessing the prospects of Ukraine, etc. [6].

The unexpected start of the war and the functioning of society in wartime caused dramatic changes in the development of a new civil society in Ukraine. Ella Libanova, Director of the M. Ptukha Institute of Demography and Social Research of the National Academy of Sciences of Ukraine, notes that a very strong and responsible civil society is beginning to take shape in Ukraine. Compared to 2014, there have been positive social changes in the direction of democratization:

- Much more people joined the civil movement;
- Understanding their strengths and responsibilities;
- Trust in power;
- Formation of collectivism;
- Transformation of Ukraine from an object to a subject of international politics;
- Humanity in relation to compatriots [3].

Analysts pay special attention to the topic of civil society cohesion. In their opinion, such factors as the leadership qualities of Ukraine's defenders contributed to solidarity, «mass volunteering in a unique Ukrainian form» [2]. The increase in the activity of the volunteer movement was due to two main reasons: domestic political crisis, which led to the imbalance of public administration, shortage of quality management decisions, lack of resource opportunities, and external aggression, which has deepened the imbalance between the state's ability to perform its functions effectively and meet the basic needs of citizens [5]. Currently, the most common type of volunteering – it is providing the Ukrainian military with the necessary resources, assisting victims of hostilities during hostilities.

Therefore, during the war in Ukraine, civil society acquires new qualities that clearly define its democratic content. This, in particular: rapid development of cohesion, collectivism; understanding of their strength and responsibility; growing confidence in the government; high manifestation of humanity to the affected compatriots, which is manifested in the growth of the volunteer movement.

BIBLIOGRAPHY

1. Gromadyanske suspilstvo Ukrainy: cyfry i fakty. (Civil society of Ukraine: figures and facts). <https://euprostir.org.ua/stories/133521> (date of application: 11.04.2022).
2. Mishchyshyn V. Viyna ta zгурtovanist suspilstva. (War and social cohesion). <https://www.csi.org.ua/news/vijna-ta-zgurtovanist-suspilstva-viktor-mishhyshyn/> (date of application: 11.04.2022).
3. Portret absolyutno inshogo ukrayintsya. Intervyu NV iz profesorkoyu Libanovoyu pro kardynalni zminy v suspilstvi. (A portrait of a completely different Ukrainian. NV's interview with Professor Libanova about radical changes in society). <https://life.nv.ua/ukr/socium/viyna-v-ukrajini-yak-zminilosya-ukrajinske-suspilstvo-interv-yu-nv-z-elloyu-libanovoyu-50229900.html> (date of application: 11.04.2022)
4. Pro Natsionalnu strategiyu rozvytku gromadyanskogo suspilstva v Ukraini na 2021 – 2026 roky (On the National Strategy for Civil Society Development in Ukraine for 2021-2026): Ukaz Prezidenta

Ukrainy (Decree of the President of Ukraine) №487/2021, 27.09.2021. <https://www.president.gov.ua/documents/4872021-40193> (date of application: 11.04.2022).

5. Rozvytok gromadyanskogo suspilstva v Ukrayini (Development of civil society in Ukraine): analit. dop./ V. M. Yablons'kyi, P. F. Voznyuk, D. M. Goryelov [ta in.]; za red. O. A. Korniyevs'kogo, M. M. Rozumnogo. K.: NISD, 2015. 60 p.

6. Ukrayintsi dochekayut'sya svogo Zolotogo viku, tilky yakshcho budut pratsyuvaty I ne padaty duhom (Ukrainians will wait for their Golden Age only if they work and do not lose heart). <https://www.ukrinform.ua/rubric-society/3379915-evgen-golovaha-direktor-institutu-sociologii-nan-ukraini.html> (date of application: 11.04.2022).

ZONA TRANSNISTREANĂ A REPUBLICII MOLDOVA ÎN CONTEXTUL RĂZBOIULUI DIN UCRAINA

TRANSNISTRIAN ZONE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA IN THE CONTEXT OF THE WAR IN UKRAINE

Svetlana CEBOTARI,
doctor habilitat în științe politice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

About three decades after the collapse of the Soviet Union and its independence, but also in the context of the war in Ukraine, the eastern part of the Republic of Moldova remains a topic of discussion in the speeches of Western and national political leaders. . The events in 2014 in eastern Ukraine, culminating in the occupation of the Crimean peninsula by the Russian Federation, as well as the invasion or «special operation» of the Russian Federation in Ukraine conditioned the manifestation of an increased interest in the Transnistrian area. The Russian Federation's aggression against Ukraine has brought the Transnistrian region of the Republic of Moldova back to the forefront. Positioned between Moldova and Ukraine, the Transnistrian area is a geopolitical consequence of the Cold War. The purpose of this article is to highlight the situation regarding the presence of military personnel, but also of Russian weapons in the Transnistrian area. The interests of the Russian Federation in the eastern part of the Republic of Moldova are also highlighted.

Keywords: *Republic of Moldova, Ukraine, Transnistrian area, war, geostrategic interest.*

Introducere. La un interval de aproximativ trei decenii de la colapsul Uniunii Sovietice și de la obținerea independenței, dar și în contextul războiului din Ucraina, zona estică a Republicii Moldova rămâne a fi un subiect de discuții prezent în discursurile liderilor politici occidentali, dar și a celor naționali. De asemenea, subiectul cu referire la zona estică a țării este prezent pe masa de lucru a reprezentanților comunității academice.

Evenimentele din 2014 din estul Ucrainei, soldate cu ocuparea peninsulei Crimeea de către Federația Rusă, cât și invazia sau „operațiunea specială” a Federației Ruse în Ucraina a condiționat manifestarea unui interes sporit față de zona transnistreană. Prezența la frontiera de Est a Uniunii Europene a Republicii Moldova, stat cu un conflict înghețat (sau așa numita formațiune statală Transnistria „republica moldovenească nistreană” - r.m.n.), nerecunoscută pe arena internațională, timp de trei decenii reprezintă o amenințare atât la adresa securității regionale, cât și a celei naționale [9]. Agresiunea Federației Ruse împotriva Ucrainei a readus în centrul atenției regiunea transnistreană a Republicii Moldova. Zona estică a Republicii Moldova, sau autodeclarata „r.m.n.” are o suprafață de 4163 km, ceea ce constituie aproximativ 12% din teritoriul țării și o populație de aproximativ 505153 locuitori (conform recensământului din 2014) [11, p.447]. Având propria administrație: președinție, un parlament, o monedă, ca urmare a conflictului din 2 martie 1992, „r.m.n.” a dezvoltat structurile unui quasi-stat [9]. Poziționată între Moldova și Ucraina, zona transnistreană reprezintă o consecință geopolitică a Războiului Rece. Regiunea separatistă transnistreană rămâne loială Federației Ruse [14]. Exploziile nerevendicate din data de 25 și 26 aprilie 2022 din regiunea transnistreană, în special în contextul războiului din Ucraina, sunt motive de îngrijorare. Cele două detonatii produse în Mayak, localitate în apropiere de granița cu Ucraina, cât și atacul cu lansator de grenade a sediului Ministerului Securității Publice din Tiraspol pot fi considerate „o încercare de creștere a tensiunilor” atât în regiune, cât și Republica Moldova [8].

Zona estică a Republicii Moldova în contextul războiului ruso-ucrainean. Pentru o mai bună comprehensiune a situației din zona transnistreană a Republicii Moldova, apare necesitatea de a reliefa

principalele aspecte care și oferă acestei regiuni o atenție specială. Astfel, fosta Republică Sovietică Socialistă Moldovenească a avut o importanță aparte în planurile geopolitice și geostrategice ale Uniunii Sovietice în perioada Războiului Rece. Pe teritoriul RSSM aveau să fie dislocate unități militare din compunerea forțelor terestre ale Districtului Militar Odessa, precum și o parte importantă a forțelor terestre și aeriene subordonate direct Marelui Stat-Major al Armatei Sovietice de la Moscova. Celebra de-acum Armată 14 sovietică a fost creată în noiembrie 1956 ca urmare a comasării corpurilor de armată sovietică 10 și 24, care făceau parte din Districtul Militar Odessa. Misiunea ei principală era de a asigura supremația militară a Uniunii Sovietice asupra Europei de Sud-Est (România, Iugoslavia, Grecia și Italia) în cazul unui conflict militar cu NATO și de a efectua o ofensivă strategică pe teatrul de operațiuni militare din Balcani, intitulat Frontul de Sud-Vest în planurile de operații sovietice. Canalul Suez și coasta de nord a Africii constituiau, totodată, un al doilea obiectiv strategic al acestei armate care se constituia într-un vârf de lance al ofensivei Armatei Roșii în cadrul unui război împotriva NATO și a Europei.

În actuala clădire a Ministerului Apărării din Chișinău s-au aflat Comandamentele de Arme și Punctul de Comandă al Marelui Stat-Major sovietic pentru direcția Operativă Sud-Vest. Clădirea era înzestrată cu cele mai moderne și sofisticate sisteme tehnice și radio de spionaj și contraspionaj. În Republica Moldova, pe partea dreaptă a Nistrului, au staționat, până în 1998, două divizii motorizate de tancuri și o divizie de desant aerian, deservite de două aerodromuri militare pentru elicoptere și avioane de luptă de tip MIG-29. Pe teritoriul RSS Moldovenești se mai aflau subunități de rachete, baze de rachete cu rază medie de acțiune (rachete sol-aer și aer-sol), iar în zona Bălți și Ungheni erau amplasate unități militare de artilerie grea, unități genistice și de pionieri. În toate orașele mari (Chișinău, Bălți, Tiraspol, Tighina, Râbnita, Dubăsari, Cahul, Florești etc.), precum și în localitățile mai mici, de-a lungul râurilor Prut și Nistru, se aflau unități și subunități militare de infanterie motorizată dotate cu cele mai moderne mașini de luptă, de tip BTR și BMP-80. Aceste forțe terestre erau sprijinite de către unități din compunerea Armatei a 5-a Aviației sovietice, subordonate nemijlocit Districtului Militar Odessa, precum și unități cu caracter de infrastructură ale Flotei Mării Negre care se aflau dislocate pe teritoriul RSSM. Forțele militare sovietice erau dublate de detașamentele „ALFA”, „DELFIN” și „DNESTR” ale KGB și GRU [6].

Un aspect important care merită atenție, prezintă activitatea unor întreprinderi din zona estică a țării. Cele mai renumite sunt întreprinderile „Pribor”, „Metalurcav”, „Kirov Electrical Appliances”, complexul industrial „Electromaș” amplasat la Tiraspol și complexul industrial metalurgic și hidraulic din Râbnita, care, sub acoperirea oficială de producere a aparatelor electrice și a obiectelor de uz casnic, s-au ocupat de producerea ilegală a armamentului (până la instaurarea Misiunii Uniunii Europene de Asistență la Frontieră în Moldova și Ucraina - EUBAM). Gama armelor ilegal fabricate în aceste complexuri industriale este variată. Astfel, printre modelele de armament fabricat ilegal în zona transnistreană pot fi menționate: multi-lansatoare de 20 tub, amplasate pe vehicule „Zil 131” și „Ural 365” (au fost exportate în zone conflictuale, ca de exemplu în Abhazia). De asemenea, sunt produse și alte modele de armament: lansatoare de grenade antitanc de modelul „Spig -7” și „Spig-9”, mine de 82 și 120 mm, lansatoare de mine portabile de 50 mm, modelul Katran. De asemenea, sunt fabricate ilegal revolve de modelul Pm de 9 mm, Tt de 7,62 mm, Psm de 5,45 mm, arme de asalt Ak 47 Kalașnikov de 7, 62 și de 5, 45mm, mitraliere compacte de 9 mm, lansatoare de grenade Pcela și Gnom, lansatoare de mine de model Vasiliok (unele dintre acestea au fost comercializate rebelilor ceceni), lansatoare de arme mobile de modelul Duga, lansatoare de grenade de modelul Npgm-40 destinate aplicării pe mitraliere de modelul Ask 74, lansatoare de mine de modelul 82 mm, mine antipersonal Pnd în înveliș din lemn, lansatoare de grenade de 40 mm model Gp-15 [15 p. 75].

În acest context, prezintă interes și depozitul militar de la Cobasna, în apropierea orașului Râbnita, aflat în nordul Transnistriei. Amplasat pe o suprafață de circa 132 ha, la depozitul militar de la Cobasna erau stocate circa 42 mii tone de armament convențional, muniții și material de război din perioada ex-sovietică. Localitatea Cobasna este la 2 kilometri distanță de granița cu Ucraina. În depozitul de muniții de la Cobasna din Transnistria se păstrează moștenirea de arme a fostei Armate a 14-ea a Uniunii Sovietice, dar și o parte din armamentul din fosta RDG și Cehoslovacia: peste 20.000 de tone de muniții sunt stocate în prezent aici. În perioada sovietică, depozitul de la Cobasna era cunoscut ca depozitul nr. 1411 de muniții de artilerie, reprezentând arsenalul strategic al Districtului militar Sud-Vest al URSS. Cea mai mare parte a munițiilor a fost stocată aici după retragerea trupelor sovietice din fosta Republica Democrată Germană (RDG), Cehoslovacia și alte țări din fostul Pact de la Varșovia [17].

Experți de la Academia de Științe a Moldovei au efectuat unele analize și estimări, încă în anul 2005, în funcție de datele cunoscute despre conținutul și cantitatea munițiilor depozitate în stânga Nistrului. Astfel, conform studiilor efectuate de către experții AȘM, în caz de deflagrație puterea exploziei ar putea echivala cu cea a unei bombe atomice similare celei aruncate peste Hiroșima. O eventuală explozie a depozitului militar din Cobasna poate fi comparată cu detonarea unei bombe nucleare de o capacitate de 10 kilotone, care a fost aruncată peste orașul Hiroșima în anul 1945 [4].

O eventuală explozie a depozitelor poate conduce la distrugerea pereților de cărămidă, structurilor de beton armat din localitățile care se află la o distanță de 4,5 de kilometri de epicentru. După explozie se va forma un crater cu o rază de 1,5 kilometri și cu o adâncime de 75 de metri. Cu toate acestea, în condițiile în care în Cobasna se află într-un mediu rural, raza de acțiune a exploziei poate ajunge la 40-50 de kilometri, inclusiv până la Orhei. De aceea, efectele exploziei pot fi comparate cu prejudiciile aduse de un cutremur de 7-7,5 grade. De asemenea, conform estimărilor. De asemenea, conform poziției experților, explozia depozitului de muniții din satul Cobasna va conduce la afectarea populației, la o catastrofă umanitară și ecologică în regiunea de nord-est a Republicii Moldova și pe teritoriul Ucrainei pe o suprafață de la 500 până la 3000 de kilometri pătrați. Reciclarea și evacuarea armamentului este în acest caz singura posibilitate de a preveni orice explozie spontană a munițiilor ce se află în depozitele militare din Transnistria [13].

Actualmente, Moscova menține pe teritoriul regiunii transnistrene circa 20 mii tone de muniții. Aceste muniții și trupe militare urmau să fie retrase necondiționat și complet de pe teritoriul Republicii Moldova până în 2002, în conformitate cu Tratatul cu privire la Forțele Armate Convenționale în Europa (FACE) și Declarația Summitului OSCE de la Istanbul din 1999. În 2007, Rusia și-a suspendat participarea la Tratatul FACE, iar acum condiționează retragerea completă a munițiilor și trupelor sale din Republica Moldova, tergiversând soluționarea conflictului transnistrean, poziție care nu coincide cu cea a Chișinăului, axată pe retragerea completă și necondiționată a munițiilor și trupelor militare. O parte a armamentului convențional a fost retrasă de către Rusia, sau a fost traficată și comercializată ilegal în diferite părți ale lumii. În componența forțelor militare și celor paramilitare din Transnistria se află 16 mii efective, subdivizate în 4 brigăzi de infanterie motorizată dislocate la Tiraspol, Râbnîța și Dubăsari, dotate cu aparatură și tehnică avansată. Complexul dispune de 18 tancuri, 107 blindate, 73 tunuri, 46 instalații antiaeriene și 173 unități anticar. Flota aeriană este compusă din 9 elicoptere Mi-8T, 6 elicoptere Mi-24, elicoptere Mi-2 și avioane An-2, An-26 și Yak-18 [14, p.78]. Oficial, în zonă ar fi în jur de 1200 de militari ruși. În contextul conflictului din Ucraina, presa de la Kiev a scris că în Transnistria ar fi prezenți cel puțin 5 mii de militari [14]. În contextul războiului din Ucraina, președintele ucrainean Volodimir Zelenski a afirmat că Rusia încearcă să destabilizeze Transnistria, care se învecinează cu sud-vestul Ucrainei, pentru a pleda pentru intrarea trupelor Moscovei în această zonă prorusă.

Nici atitudinea negativă (interesul pe care l-ar putea prezenta spațiul respectiv în strategiile adversarului) față de Moldova nu are un suport întemeiat. Valoarea strategică redusă a Republicii Moldova este atestată de lipsa unei infrastructuri militare care ar putea fi folosită în cazul unui eventual conflict dintre Rusia și NATO. În plus, accesul Rusiei la Transnistria este blocat de Ucraina, care, în ultimul timp, a adoptat o politică diferită de cea a Rusiei vizând Republica Moldova. Nici prezența pe teritoriului Moldovei a trupelor ruse nu mai pare a fi un argument destul de convingător pentru a explica interesul rus față de Republica Moldova. În acest caz, Republica Moldova ar mai putea fi folosită de către Rusia pentru controlarea României și Ucrainei. Însă politica României din ultimul deceniu, cea de aderare la structurile de securitate euroatlantice și economice, nu lasă loc pentru diferite speculații privind modificarea vectorului politic extern [3].

Un motiv care a făcut ca Federația Rusă să manifeste interes față de Republica Moldova a fost extinderea NATO spre Est, care a ajuns în Constanța, la 200 de kilometri de hotarele Moldovei [21]. Extinderea NATO din perioada post-război rece, în special cea din anul 2004, a dus la schimbarea arhitecturii securității europene, implicând și Republica Moldova într-un nou sistem de securitate [1]. Valurile de extindere din 1999 și 2004 au poziționat Republica Moldova în vecinătatea imediată a organizației euroatlantice, ceea ce nu a putut să treacă fără efect pentru complexul de securitate națională. Regiunea transnistreană are un rol primordial în confruntarea dintre Rusia și NATO pe dimensiunea sud-est europeană. Controlând această regiune, Federația Rusă a avut posibilitatea de a manipula conducerea Republicii Moldova, iar aceasta este o cale de a influența Ucraina, care, la rândul său, deschide posibilitatea de a menține influența în Europa de Est de către Rusia. SUA, conform declarațiilor președintelui V. Putin, creează amenințări pentru

Rusia prin amplasarea unor elemente ale sistemului global american de apărare antirachetă în Polonia și România. În acest context, Rusia nu are nici o problemă cu instalațiile de la Deveselu, care nu constituie o amenințare pentru ea. Prezintă pericol pentru Federația Rusă fazele finale ale proiectului, adică faza a treia - amplasarea unui radar în Cehia și a unor interceptori în Polonia și faza a patra - desfășurarea unor interceptori care să poată anihila nu numai rachetele cu rază medie de acțiune, ca Shahab-3 iraniană, dar și rachete intercontinentale și, eventual, ar putea lansa desfășurarea unor elemente ale scutului pe orbită. În opinia conducerii Federației Ruse, aceste sisteme ar amenința echilibrul strategic global și, prin urmare, Rusia contestă întregul program, inclusiv fazele unu și doi. Deși i s-au dat asigurări că nu este îndreptat împotriva ei, Rusia continuă să susțină că scutul îi va afecta capacitatea de descurajare nucleară și a promis în repetate rânduri „o ripostă pe măsură” [2].

Sistemul antirachetă de la Deveselu reprezintă o preocupare pentru Rusia, întrucât acesta este o garanție că România nu se va întoarce sub o altă sferă de influență rusească. Inițial, sub administrația lui George W. Bush, scutul antirachetă trebuia să fie amplasat în Polonia și Cehia. România împreună cu alte state și-au manifestat atunci nemulțumirea că această arhitectură nu protejează toate membrele NATO. Doar Nord-Vestul României ar fi fost protejat de un atac cu rachetă, iar statele membre ale NATO precum Bulgaria, Grecia sau Turcia ar fi rămas descoperite. Această formulă avea și dezavantajul diplomatic că irita Rusia. Sub administrația lui Barack Obama, ecuația s-a schimbat brusc. Polonia și Cehia au ieșit din schemă, deși existau deja semnate tratate strategice de cooperare cu SUA. Arhitectura scutului a fost schimbată, fiind regândit ca un sistem care să cuprindă elemente navale și terestre (sistemul AEGIS pe crucișătoare în Marea Mediterană și interceptoare și radare în România, Turcia și eventual Bulgaria sau Grecia, conform unei telegrame Wikileaks de la București [3].

Președintele V. Putin percepe elementele scutului de apărare antirachetă din România și Polonia drept amenințări la adresa securității statului. Scutul american antirachetă reprezintă unul din subiectele criticate de către Federația Rusă, de la inițierea proiectului. La baza militară de la Deveselu vor fi amplasate rachete de tip SM-3, care pot intercepta rachete balistice cu rază medie de acțiune (inclusiv rachetele intercontinentale iraniene Shahab-4 și Shahab-5 cu raze de 2800 km și 4300 km). În fazele 3 și 4 ale proiectului, elementele scutului urmează să fie substituite cu o rachetă cu o capacitate mai mare. Sistemul de apărare a fost conceput împotriva unor posibile atacuri cu rachete de mare capacitate din Iran sau din alte zone ale Orientului Mijlociu. De asemenea, în baza militară de la Deveselu va funcționa un radar Aegis SPY-1 și 24 de interceptoare SM-3 (Standart Missile-3) de tipul Blok IB. Sistemul Aegis, instalat pe nave militare sau pe platforme maritime, are rolul de a intercepta rachete cu rază scurtă și medie de acțiune. În prezent, există cel puțin 24 de sisteme Aegis instalate pe nave militare americane, patrulând în Oceanul Pacific și Marea Mediterană. Sistemul antirachetă NATO din Europa are obiectivul de a contracara amenințări reprezentate de țări precum Iranul. O altă componentă a sistemului antibalistic este sistemul terestru mobil de mare altitudine THAAD, instalat pe camioane militare [19].

În acest context, interesele Rusiei constau în a ține în sfera de influență Republica Moldova, nu doar Transnistria. Rusia are nevoie de un platou mai mare pentru prezența geopolitică în această regiune a Europei, pentru că vrea să stopeze apropierea NATO de granițele ei și să prevină formarea unui lanț de state dușmane din regiunea baltică până la Marea Neagră. La rândul său, NATO prin amplasarea scutului antirachetă pe teritoriul României, stabilirea relațiilor speciale cu Republica Moldova și Ucraina capătă posibilitatea de a controla frontiera de est a Rusiei și de a o transforma dintr-o putere eurasiatică în una asiatică [1]. De asemenea, Republica Moldova este importantă pentru Rusia prin localizarea sa geografică. Moldova este o țară în care se întâlnesc puterile occidentale, iar Moscova, cel mai probabil, va rămâne paralizată din punct de vedere politic pe termen scurt sau chiar mediu”, susține agenția americană Stratfor. Localizarea geografică a Moldovei o face importantă pentru Rusia, fiind o rută tradițională de invazie dinspre Sud-Vest și statele balcanice. Aceasta este situată în apropiere de portul strategic Odessa și peninsula Crimeea, unde Rusia, până în 2014, își staționează flota la Marea Neagră și face parte din rețeaua de tranzit de energie care leagă Rusia de Europa și Turcia [6]. Odată cu anexarea Crimeii de către Federația Rusă, are loc schimbarea accentelor, are loc creșterea rolului geostrategic al peninsulei, iar rolul geostrategic al Republicii Moldova pentru Rusia scade. Pornind de la considerentele că în peninsula Crimeea sunt amplasate forțele navale ruse, are loc diminuarea importanței geostrategice a zonei transnistrene a Republicii Moldova. Deși are loc diminuarea importanței geostrategice a Republicii

Moldova pentru Federația Rusă, totuși, Rusia, conform prevederilor Concepției politicii externe din 12 decembrie 2016, consideră Moldova, conform articolului 58 din Concepție drept zonă pentru care Federația Rusă manifestă interes și se pronunță pentru păstrarea statutului special al zonei transnistrene [20].

Concluzii. Anul 2022 este anul nu doar când se împlinesc opt ani de la emergența războiului ruso-ucrainean, dar este anul care marchează direct securitatea internațională, regională, dar și cea națională. Războiul din Ucraina devine o amenințare directă la adresa securității internaționale, inclusiv și la adresa securității Republicii Moldova. Astfel, analizând zona estică a Republicii Moldova în contextul războiului din Ucraina, am putea menționa că pentru Federația Rusă Transnistria reprezintă o zonă de interes geostrategic, iar acest interes este determinat de următoarele necesități: păstrarea pozițiilor strategice ale Rusiei în estul Europei și păstrarea legăturii cu complexul militaro-industrial din zona transnistreană.

În acest context, în scopul soluționării cât mai rapide a situației din regiune apare necesitatea unirii tuturor eforturilor de către comunitatea internațională. De asemenea, în contextul războiului ruso-ucrainean, Chișinăul și Tiraspolul trebuie să ducă un dialog politic deschis cu referire la neadmiterea escaladării unei situații care ar condiționa apariția unor noi amenințări la adresa securității regionale, inclusiv a celei naționale.

BIBLIOGRAFIE

1. Afanas, N. Consecințele confruntării geostrategice Rusia-NATO pentru securitatea Republicii Moldova. <http://realismpolitik.wordpress.com/2014/02/13/consecintele-confruntarii-geostrategice-nato-rusia-pentru-securitatea-republicii-moldova/>
2. Câmpianu, C. Avem scut antirachetă! Urmează reacția Rusiei. <http://www.romanialibera.ro/actualitate/eveniment/avem-scut-antiracheta--urmeaza-reactia-rusiei-264780>
3. Cebotari Sv. Zona estică a Republicii Moldova în contextul intereselor Federației Ruse. *Studia Universitatis Moldaviae*, 2020, nr. 3(133). <http://dspace.usm.md:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/3014/29.-p.253-260-Politologie.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
4. Ce fel de muniții se află în depozitul de la Cobasna? <https://timpul.md/articol/ce-fel-de-munitii-se-afla-in-depozitul-de-la-cobasna-159067.html>
5. Concepția politicii externe a Republicii Moldova (direcții principale de activitate) din 8 februarie 1995, nr. 368-VI. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, martie, nr. 4, 1995. [http://mfa.md/Ro/policy/Key Elements/politica Ext Conceptia](http://mfa.md/Ro/policy/KeyElements/politica%20Ext%20Conceptia).
6. Forțele armate transnistrene, avangarda noului dispozitiv militar rus. <http://www.interlic.md/2007-11-26/3163-3163.html>
7. Interesele Rusiei pentru Moldova, mai mari decât posibilitatea României de a le ține piept. <http://www.moldova.org/interesele-rusiei-pentru-moldova-mai-mari-decat-posibilitatea-rom>
8. Guerre en Ukraine: pourquoi la Moldavie craint un élargissement de l'invasion russe. https://www.lexpress.fr/actualite/monde/europe/guerre-en-ukraine-pourquoi-la-moldavie-craint-un-elargissement-de-l-invasion-russe_2172462.html
9. Jiménez J.A.L. ¿Es Transnistria la siguiente pieza en el proyecto del Kremlin de crear la Rusia Nueva? <https://www.diariosur.es/internacional/europa/transnistria-siguiente-pieza-20220504105149-ntrc.html>
10. Le futur de la guerre en Ukraine est-il en Moldavie? <https://legrandcontinent.eu/fr/2022/03/01/le-futur-de-la-guerre-en-ukraine-est-il-en-moldavie/>
11. Matei H., Neguț S., Nicolae I. *Enciclopedia Statelor Lumii*. Editura Meronia, București, 2016., p. 447.
12. Moldova pe calea democrației și stabilității din spațiul postsovietic în lumea valorilor democratice, p. 226-227.
13. Pericolul de la Cobasna: În caz de deflagrație, puterea exploziei ar putea echivala cu cea a unei bombe atomice, aruncată pe Hiroșima. <https://unimedia.info/ro/news/c310d0072e2328e4/pericolul-de-la-cobasna-in-caz-de-deflagratie-puterea-exploziei-ar-putea-echivala-cu-cea-a-unei-bombe-atomice-aruncata-in-hirosima.html>
14. R. Moldova și Federația Rusă: Parteneriat strategic versus Parteneriat realist, previzibil și viabil. <http://www.timpul.md/articol/r-moldova-i-federatia-rusa-parteneriat-strategic-versus-parteneriat-realist-previzibil-si-viabil-32858.html>

15. Sartori, P. La Transnistria chiave del Caucazo? LIMES. Rivista italiana di Geopolitica. nr. 6. Roma: L'Espresso, 2006.
16. Transnistria, el territorio separatista moldavo leal a Moscú. <https://www.europapress.es/internacional/noticia-transnistria-territorio-separatista-moldavo-leal-moscu-20220426160747.html>
17. Transnistria susține că au fost trase focuri de armă dinspre Ucraina asupra depozitului de muniții al armatei ruse de la Cobasna. <https://www.digi24.ro/stiri/externe/transnistria-sustine-ca-au-fost-trase-focuri-de-arma-dinspre-ucraina-asupra-depoziului-de-munitii-al-armatei-ruse-de-la-cobasna-1919373>
18. Tratat de prietenie și cooperare între Republica Moldova și Federația Rusă. <http://miris.eurac.edu/mugs2/do/blob.html?type=html&serial=1020435604807>
19. Vladimir Putin: Scutul antirachetă din România și Polonia, amenințări americane pentru Rusia. <http://www.revista22.ro/vladimir-putin-scutul-antiracheta-din-romania-si-polonia-amenintari-americe-pentru-rusia-51566.html>
20. Концепция внешней политики Российской Федерации 2016 года. http://www.mid.ru/foreign_policy/news/-/asset_publisher/cKNonkJE02Bw/content/id/2542248
21. <http://www.publika.md/situatia-se-tensioneaza-in-tara-deoarece-moldova-se-afla-la-intersectia-de-interese-geopolitice-ale-occidentului>

CONTRIBUȚIA ONG-URILOR DIN REPUBLICA MOLDOVA LA PROTECȚIA MEDIULUI ÎNCONJURĂTOR

CONTRIBUTION OF NGOS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA TO ENVIRONMENTAL PROTECTION

Constantin SOLOMON,
doctor habilitat în științe politice, profesor universitar
Academica de Administrare Publică

Constantin BUSUIOC,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The article investigates the contribution of Moldovan NGOs to environmental protection. It is mentioned that in the republic a large number of organizations carry out their activity that preserve, analyze and monitor the environment in different ways. NGOs are involved in various environmental education activities, in publishing books and booklets in the field, organizing seminars, research and expeditions in the territory and actions to protect and restore the state of the environment. The cooperation of the associative environmental sector is analyzed in order to ensure the process of connection to the European standards for the rational use of natural resources and environmental protection in the Republic of Moldova.

Keywords: Republic of Moldova, European Union, NGOs, environmental NGOs, non-governmental organizations, public associations, environmental protection.

Experiența de edificare a unei societăți democratice, complexitatea de probleme cu care se confruntă astăzi societatea, desfășurarea reformelor social-economice, afirmarea tot mai activă a Republicii Moldova pe arena internațională, mutațiile ce au loc în conștiința socială ca urmare a acestor schimbări presupun neapărat și o cercetare a contribuției organizațiilor non-guvernamentale (ONG-urilor) la protecția mediului înconjurător. Societatea civilă include forme asociative de tip apolitic și care nu sunt părți ale unei instituții fundamentale a statului sau ale sectorului de afaceri. Astfel, organizații neguvernamentale (ONG-uri) – asociații sau fundații, syndicatele, uniunile patronale sunt actori ai societății civile, care intervin pe lângă factorii de decizie, pe lângă instituțiile statului pentru a le influența în sensul apărării drepturilor și intereselor grupurilor de cetățeni pe care îi reprezintă. Organizațiile societății civile se implică în luare a deciziilor privind dezvoltarea socială sau a deciziilor de interes public. Specificăm că ONG-urile monitorizează modalitățile în care guvernarea își onorează angajamentele față de cetățeni, de partenerii europeni. Actualmente constatăm că zona de atractivitate a societății civile ca doctrină și practică se extinde. Ea începe să cuprindă și țările post-comuniste est-europene, între care se înscrie, în particular Republica Moldova. În Acordul de Asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte [1] se menționează că cooperarea Republicii Moldova cu Uniunea Europeană în domeniul mediului pornește de la premisa că dezvoltarea economică poate fi durabilă dacă se ia în considerare ecologizarea acesteia. Protecția mediului are impact asupra sănătății oamenilor, de aceea, întreprinderile și companiile vor fi motivate ca eficiența lor economică să depindă de eforturile de conservare a mediului. Uniunea Europeană, care se preocupă serios de protecția mediului în care trăim, dispune în prezent de un set amplu de norme referitoare la aspecte de protecția a mediului, printre care calitatea aerului, siguranța chimică, acțiuni climatice, protecția naturii, gestionarea deșeurilor și calitatea apei. În ceea ce privește, de exemplu, aspectele care țin de climă, natură și substanțe chimice, Uniunea Europeană a fost un pionier în domeniul protecției mediului și a sănătății, inspirând și alte țări din lume să îi urmeze exemplul [2, p.14-21]. În domeniul protecției mediului există un număr mare de organizații care conservă, analizează

și monitorizează mediul în diferite modalități. Aceste organizații de mediu pot fi globale, regionale, naționale sau locale. De menționat că organizațiile internaționale și europene cu atribuții în domeniul protecției mediului sunt foarte numeroase. În Constituția Republicii Moldova, articolul 37 se menționează: „Fiecare om are dreptul la un mediu înconjurător neprimejdios din punct de vedere ecologic pentru viață și sănătate, precum și la produse alimentare și obiecte de uz casnic inofensive” [3, p.16].

Protecția mediului este o problemă majoră a ultimului deceniu, dezbătută la nivel mondial, fapt ce a dat naștere numeroaselor dispute dintre țările dezvoltate și cele în curs de dezvoltare. Acest lucru a impus înființarea unor organizații internaționale ce au ca principal obiectiv adoptarea unor soluții de diminuare a poluării și creșterea nivelului calității mediului.

Organizațiile neguvernamentale de mediu joacă un rol important în sensibilizarea opiniei publice cu privire la problemele de mediu și în inițierea unui dialog despre măsurile care ar trebui luate în cadrul politicii Uniunii Europene în materie de mediu și climă. Uniunea Europeană finanțează ONG-urile de mediu prin diverse programe pentru a le ajuta să contribuie la protejarea mediului. Asociația Internațională Ecologică a Păstrătorilor Râului „Eco-TIRAS” a publicat legislația de mediu a republicii Moldova [4]. Culegerea actelor legislative a Republicii Moldova a fost publicată cu scopul familiarizării organizațiilor neguvernamentale de mediu cu cadrul legislativ național în domeniu protecției mediului înconjurător.

Direcțiile principale ale politicii ecologice a Republicii Moldova sunt formulate în peste 30 de legi și 12 documente strategice adoptate, 18 convenții internaționale ratificate, decizii și hotărâri guvernamentale și altele. În activități de protecție a mediului participă autoritățile publice centrale și locale, organizații de stat și obștești, grupe de cetățeni și persoane particulare. La nivel de stat activitățile de protecție a mediului, conform Legii protecției mediului, se efectuează de organele centrale de stat prin coordonarea generală a Ministerului Mediului. La protecția mediului contribuie Centru Regional de mediu (REC-Moldova), Banca Mondială, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare și altele. În Republica Moldova ONG-urile ecologice au început să fie create după proclamarea independenței, fapt explicat de prezența unui interes sporit al unor reprezentanți ai societății civile în domeniul protecției mediului. Existența garanțiilor dreptului cetățenilor la libera asociere și adoptarea ulterioară a actelor legislative în domeniul asociațiilor obștești a facilitat acest proces. În anul 2021 la Ministerul Justiției al Republicii Moldova erau înregistrate 10200 ONG-uri care își desfășoară activitatea în cele mai diverse domenii [5]. În prezent în Republica Moldova își desfășoară activitatea peste 200 ONG-uri de mediu mari și mici, având o structură ramificată cu filiale în teritoriu. Astfel, în iunie 2021 Institutul de Politici Publice a publicat rezultatele unui sondaj de opinii. La întrebarea „Câtă încredere aveți în organizațiile non-guvernamentale ONG-uri?” răspunsurile au fost următoarele: peste 40% din respondenți au răspuns că au încredere în ONG-uri [6, p. 22].

În Republica Moldova își desfășoară activitatea ONG-urile de mediu. Asociația „Țara Verde”, Asociația Femeilor pentru Mediu și Dezvoltare Durabilă, Acțiunea Verde pentru secolul XXI, Asociația obștească „Terra-1530”, Asociația obștească „Eco-Răzeni”, Asociația pentru valorificarea deșeurilor, Centrul de Consultanță Ecologică, Centrul Public de Avocatură Ecologică „Eco-Lex”, Asociația Obștească „Academia de Științe a Mediului”, Organizația Obștească „Prietenii Animalelor și Naturii”, Organizația Obștească „Baștina”, Asociația Obștească „Verde e Moldova” și altele. ONG-urile sunt antrenate în activități de educație ecologică, în publicarea cărților și buchetelor în domeniu, organizarea seminarelor, cercetărilor și expedițiilor în teritoriu și acțiuni concrete de protecție și restabilire a stării mediului. Suportul de bază pentru aceste acțiuni este acordat în special de către, Centrul Regional de Mediu din Moldova (REC Moldova) creat în anul 1998, precum și de către Fondul Ecologic Național.

În scopul antrenării mai active în procesele de protecție a mediului și de luare a deciziilor în perioada anilor 2020-2021 reprezentanții ONG-urilor au fost invitați la conferințele și seminarele naționale în domeniu, o parte din proiectele documentelor de nivel național – politici, planuri, strategii – a fost propusă pentru dezbateri largi. Experții din organizațiile ecologice au fost incluși în grupele de lucru privind implementarea invențiilor internaționale în domeniu.

Organizațiile neguvernamentale ecologice practică organizarea unor companii de plantare a arborilor, de asanare a teritoriului, spre exemplu a bazinelor râurilor. Un rol important în acest sens îl are contribuția Asociației Obștești „Verde e Moldova” la valorificarea Rezervației „Prutul de Jos”. Este

o activitate majoră pe care o poate aduce o organizație neguvernamentală din dimensiunea dreptului mediului înconjurător [7, p. 24]. Rezervația Biosferei „Prutul de Jos” reprezintă un ecosistem unic, de importanță națională și internațională, constituit dintr-un valoros sector de luncă, lacul Beleu, care ocupă 2/3 din suprafața rezervației, și o rețea de bălți. Vegetația este reprezentată de circa 270 de specii [8, p.17-30]. În noiembrie 2018 Rezervația biosferei „Prutul de Jos” a fost înscrisă în rețeaua mondială UNESCO a Rezervațiilor Biosferei. Este prima Rezervație a Biosferei instituită în Republica Moldova. Această mare realizare pentru Republica Moldova a reieșit din valoarea incontestabilă a Rezervației „Prutul de Jos” [9, p.100-104]. Un rol deosebit în stabilirea principalelor direcții de activitate a organizațiilor neguvernamentale l-a constituit Forumul ONG-urilor de mediu desfășurat în perioada 20-21 aprilie 2018, la care au participat 120 de ONG-uri din Moldova. Scopul evenimentului a fost de a fortifica cooperarea sectorului asociativ de mediu în vederea asigurării procesului de racordare la standardele europene întru folosirea rațională a resurselor naturale și protecția mediului în Republica Moldova [10]. Printre temele abordate de ong-iștii de profil au fost: provocările vis-à-vis de fluviul Nistru; Cadrul legislativ nou de mediu – înțelegerea și contribuirea la implementarea acestuia; poziția ONG-urilor în raport cu poluatorii ce duc la degradarea calității mediului; Ariile protejate și ecosistemele Republicii Moldova; instruirea și asigurarea funcționalității; rolul ONG-urilor în acest proces etc. S-a decis că societatea civilă va continua să monitorizeze și să semnaleze problemele de mediu, cerând autorităților transparență și maximă implicare.

În Republica Moldova la antrenarea societății civile în protecția mediului participă mai multe grupe și componente de bază ale acesteia: ONG-urile, în special cele de mediu; instituțiile de învățământ superior, colegiile, școlile, gimnaziile și liceele; profesioniștii în domeniul mediului, inclusiv ecologi și biologi, chimiști, arhitecți, specialiști care realizează planificarea teritoriului, utilizarea resurselor naturale; proprietari de terenuri; grupurile etnice și religioase; syndicatele și alte organizații de muncitori; locuitorii comunității; mass-media. O problemă constantă este că, majoritatea ONG-urilor din Republica Moldova întâmpină dificultăți în comunicarea cu presa și cu instituțiile guvernamentale și că marea lor problemă este lipsa de fonduri. Lucrările evoluează mai bine la nivel local, unde interacțiunea și comunicarea cu restul actorilor sociali sunt mai frecvente. Îmbucurător este faptul că 90% dintre ONG-uri susțin că acțiunile lor au ca principali beneficiari tinerii și copiii. Participarea activă a organizațiilor neguvernamentale, atât a celor ecologice, cât și a asociațiilor de consumatori, a syndicatelor și asociațiilor profesionale în acest domeniu va avea o importanță deosebită pentru informarea și educarea publicului. În același timp, informarea și educarea nu vor aduce rezultate scontate dacă populația nu va avea alternative pentru comportamentul „antiecolologic”. Edificarea unei democrații depinde de participarea unui număr cât mai mare de cetățeni în viața publică, iar ONG-urile reprezintă instrumentul de bază în această participare. Experiența, însă, ne demonstrează că doar organizații bine pregătite pot fi mediatori între cetățeni, pot restabili încrederea în societate și furniza servicii acolo, unde statul nu reușește s-o facă, în sfârșit, pot fi efective și viabile. Un număr crescând de organizații au început a conștientiza necesitatea acumulării permanente de cunoștințe despre planificare strategică, elaborarea proiectelor, gestionarea activităților, colectarea fondurilor, buna gestionare a resurselor umane, inițierea de parteneriate etc. O societate civilă, durabilă poate fi constituită doar de organizații care au o bază profesională și socială solidă și finanțe, pe care își pot baza activitatea. Este recunoscut la scară largă că pentru obținerea unor rezultate de succes trebuie utilizată abordarea integrată pentru a administra mediul înconjurător, prin adoptarea de strategii pe termen lung și de planuri de acțiune.

BIBLIOGRAFIE

1. Acord de Asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte. Jurnalul Oficial al Uniunii Europene, 30.08.2014, nr. 1. 260/4.
2. Munteanu C., Dumitrașcu M. Ecologie și protecția calității mediului. Ed. Balneară, București, 2011, 215 p.
3. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994, Chișinău, Farmec-Lux, 2014, 64 p.
4. Legislația de mediu a Republicii Moldova. Asociația Internațională Ecologică a Păstrătorilor Râului „Eco-TIRAS”, Chișinău, „Eco-TIRAS”, 2008, 292 p.

5. Arhiva curentă a Ministerului Justiției al Republicii Moldova. Dosarul: partidele, organizațiile social politice, organizațiile neguvernamentale reînregistrare.
6. Barometrul Opiniei Publice. Institutul de Politici Publice, iunie 2021.
7. Marinescu D. Dreptul mediului înconjurător, București, 1996, 310 p.
8. Xenofontov I. Păsările în contextul istorico-cultural al Moldovei. Asea M.Timuș. Păsările insectivore. Inspirații enciclopedice, București, CEEA, 2011, p. 17-30.
9. Busuioc C. Contribuția Asociației Obștești „Verde e Moldova” la valorificare rezervației Biosferei „Prutul de Jos”. Studia Universitatis Moldavia, Chișinău, CEP USM, nr. 10(120), 2018, p. 100-104.
10. <https://ecopresa.md/forumul-ong-urilor-de-mediu-din-republica-moldova-20-21-aprilie-2018-chișinău>

IMPACTUL BREXIT ASUPRA RELAȚIILOR REPUBLICII MOLDOVA CU UNIUNEA EUROPEANĂ

THE IMPACT OF BREXIT ON RELATIONS REPUBLIC OF MOLDOVA'S RELATIONS WITH THE EUROPEAN UNION

Nicolae ȚĂU,
doctor habilitat, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Moldova is a European country both geographically and culturally, and aims to conform to the ideal of what it really means to be European both in terms of domestic policy and in its economic performance. Of all the countries in the EU's eastern neighborhood, the Republic of Moldova is probably the closest to Europe, from several historical and cultural aspects, but also the fact that it was part of a current EU member state - Romania. More than one million citizens of the Republic of Moldova are already citizens of the European Union, holding dual citizenship of the Republic of Moldova and Romania, and therefore are also citizens of the EU. Thus, considering that in 2021 the population of the Republic of Moldova was 2,597,107 citizens, we can see that almost 40% of the entire population of the Republic of Moldova already has European citizenship. In addition, European integration has never been a simple foreign policy priority for Moldova, but a modernization project on a national scale.

Keywords: *European economic integration, international economic relations, pattern of globalization, world economy, global economy, brexit.*

Considerațiuni Generale. Prima inițiativă oficială, în direcția integrării economice europene, are loc în 1929 și aparține lui Aristide Briand, cunoscut om politic francez, artizan al Societății Națiunilor, laureat al Premiului Nobel pentru Pace (1926), adept al unei „legături federale”, bazate pe apropierea franco-germană.

La 9 Mai 1950 Ministrul Afacerilor Externe al Franței Robert Schuman a anunțat crearea unei piețe comune în două sectoare economice importante pentru Europa: cărbunele și oțelul, plan care se află la temelia Comunității europene. Acest plan prevedea plasarea producției (Franco-germane) a cărbunelui și a oțelului sub responsabilitatea unei autorități supreme independente, care va exercita puterea și decizia asumată de statele membre în aceste două sectoare. La apelul acestui Plan au dat un răspuns favorabil doar cinci state europene (Germania, Italia, Belgia, Luxemburg, Olanda). La 18 aprilie 1951, la Paris, doar șase state (plus Franța) au semnat Tratatul Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului. Tratatul a intrat în vigoare la 25 iulie 1952, durata sa de valabilitate fiind de 50 de ani.

La 25 martie 1957, au fost semnate, la Roma, două noi tratate de integrare de către aceleași șase țări. Este vorba de Tratatul cu privire la crearea Comunității Economice Europene (CEE) și Tratatul privind crearea Comunității Europene a Energiei Atomice (EUROATOM).

În 1961 Marea Britanie și-a manifestat formal disponibilitatea pentru negocieri privind accesarea în structurile comunitare. Negocierile au durat până în 1963, când președintele Franței, Charles de Gaulle, a apreciat că dobândirea calității de membru al Comunităților europene este prematură și nu este cazul continuării negocierilor. S-a afirmat că Marea Britanie nu se află în poziția de a accepta tarife externe comune, de a renunța la preferințele privind statele din Comunitate, de a abandona cererile privind favorizarea agriculturii. Pe de altă parte, s-a considerat că prin accesul acestei țări s-ar fi întărit controlul S.U.A. asupra întregii comunități atlantice, fiind, în același timp, un adevărat „cal troian” al americanilor în Europa. În 1967, Marea Britanie adresează oficial, pentru a doua oară, cererea de aderare la CEE. De această dată guvernul britanic și-a manifestat voința de a accepta Tratatul de la Roma, cu unele rezerve care ar rezulta din procesul de aderare la Comunități a unui nou membru și asupra

unor probleme care generează unele dificultăți, precum incidențele politicii agricole comune asupra costului vieții și asigurarea evoluției pozitive a agriculturii britanice, sistemele ei de finanțare și implicațiile bugetare, ca și asupra balanței de plăți ori problemelor generate de existența a Comunității. Cereri similare de aderare au depus, odată cu Marea Britanie, Norvegia, Danemarca și Irlanda. Procesul de accedere a acestor țări inițial s-a ciocnit de opoziția Președintelui Franței, Generalul de Gaulle. După o perioadă lungă de dezbateri și negocieri grele, în timpul cărora Franța a folosit de două ori dreptul de veto, prima dată în 1961 și a doua oară în 1967, aceste țări - Anglia, Danemarca și Irlanda sunt admise în CEE în 1973. Norvegia nu a dobândit această calitate în urma rezultatului negativ al referendumului organizat pe plan național în acest scop. Aceasta a fost prima lărgire, care a mărit numărul statelor membre de la 6 la 9, în 1973. Odată ce democrația a fost restaurată în Grecia, Portugalia și Spania, aceste țări depun cerere pentru a deveni membri ai Comunității Europene, Parlamentul Vest-european ratifică tratatul de aderare a Greciei la 1 ianuarie 1981, Grecia fiind al zecelea membru al CEE. Spania și Portugalia devin membri ai CEE la 1 ianuarie, 1986. Prin semnarea Actului Unic European, în iunie 1987, cele 12 state decid să finalizeze piața unică europeană până la 31 decembrie 1992. În decembrie 1991, țările membre decid la Maastricht, de a construi și dezvolta în interiorul pieței unice uniunea economică și monetară, politica afacerilor interne, politica externă și politica de securitate comună, transformând în așa fel Comunitatea Europeană în Uniunea Europeană. La 1 ianuarie 1995, Europa celor 12 devine Europa celor 15, odată cu aderarea Austriei, Finlandei și Suediei.

În 2004 zece țări din Europa Centrală și de Est au aderat la Uniunea Europeană: Estonia, Cipru, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Republica Cehă, Slovacia, Slovenia și Ungaria. Această lărgire a fost istorică și a avut semnificația reunirii Europei după decade de diviziune, de Cortina de Fier.

Aderarea României și Bulgariei la 1 ianuarie 2007 a finalizat a cincea lărgire a Uniunii Europene lansată în 2004, astfel numărul statelor membre s-a mărit de la 25 la 27.

Însă este necesar să recunoaștem că integrarea economică europeană a fost promovată în baza sistemului relațiilor economice internaționale, lansate în anii 40 al secolului trecut de Statele Unite ale Americii și Marea Britanie la Conferința de la Bretton Woods (1944). Reflectând supremația sa industrială, negociatorii Statelor Unite doreau să promoveze comerțul liber și piața externă deschisă, cât mai curând posibil. Reprezentanții Marii Britanii de asemenea erau atașați principiilor comerțului liber, dar tot odată își făceau griji referitor la o eventuală „criză de dolari,” și o posibilă pierdere a autonomiei economice domestice în promovarea politicii de folosire completă a forței de muncă și a altor probleme în promovarea relațiilor economice internaționale. Un eventual acord de compromis a fost crearea Organizației Internaționale a Comerțului care a lăsat multe chestiuni ne rezolvate.

În 1948, Statele Unite ale Americii împreună cu partenerii economici principali au lansat Acordul General pentru Tarife și Comerț (GATT), pentru a promova o piață liberă în comerțul exterior, în primul rând cu scopul de a reduce tarifele prin organizarea negocierilor. Atunci când în anul 1950 Senatul Statelor Unite nu a sprijinit crearea Organizației Internaționale a Comerțului, GATT a devenit principala organizație mondială a comerțului. GATT a fost un sistem de comerț cu reguli fixe, este necesar de subliniat că un așa sistem bazat pe reguli fixe este complet diferit de comerțul administrat sau orientat spre rezultate care înaintea scopuri cantitative pentru a atinge rezultatele scontate. Activitatea Acordului General pentru Tarife și Comerț a fost bazată pe principiul multilateral; regulile comerțului s-au extins fără discriminarea tuturor membrilor acordului; unilateralitatea, bilateralismul și alianțele comerciale fiind interzise. O altă trăsătură a sistemului a fost principiul integral sau general de reciprocitate; care însemna, liberalizarea comerțului și regulile trebuiau determinate prin concesiuni reciproc balansate. Sistemul de reciprocități specifice, din altă parte, cere concesiuni complet specifice mai degrabă, decât generale să fie făcute. Acordul, de asemenea a incorporat prevederile de adjuceca imparțial negocierile. De asemenea principiile regimului de comerț al GATT a fost limitate semnificativ prin evitarea clauzelor și a excepțiilor, creația lor a fost o realizare majoră, și a facilitat reduceri de bariere în comerț extrem de importante.

Moldova este o țară europeană atât geografic, cât și cultural, și are scopul de a se conforma idealului a ceea ce înseamnă cu adevărat să fii european atât pe plan de politică internă, cât și în performanța sa economică. Dintre toate țările din vecinătatea de est a UE, Republica Moldova este probabil cea mai apropiată de Europa, reieșind din mai multe aspecte istorice și culturale, dar și faptul că a fost parte componentă a unui stat actual membru al UE – România. Peste un milion de cetățeni ai Republicii Moldova sunt deja cetățeni

ai Uniunii Europene, deținând cetățenie dublă a Republicii Moldova și a României, și prin urmare sunt și cetățeni ai UE. Astfel, având în vedere că în anul 2021 populația Republicii Moldova a constituit 2.597.107 cetățeni [1], putem constata că aproape 40% din întreaga populație a Republicii Moldova are deja cetățenie europeană. În plus, integrarea europeană nu a reprezentat niciodată o prioritate politică externă simplă pentru Moldova, dar un proiect de modernizare la scară națională.

Relațiile dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană au fost formal lansate odată cu semnarea la 28 noiembrie 1994 a Acordului de Cooperare și Parteneriat, care a intrat în vigoare la 1 iulie 1998. Obiectivele principale ale Acordului de Cooperare și Parteneriat sânt următoarele:

- Continuarea dialogului politic;
- Promovarea comerțului și investițiilor;
- Cooperarea în domeniul legislativ, economic, social, financiar și cultural;
- Susținerea eforturilor Moldovei de a consolida democrația, a dezvolta economia și a finaliza tranziția la economia de piață.

Începând cu 1994, relația Republicii Moldova cu Uniunea Europeană a trecut printr-o serie de evenimente și etape, care au dus la o apropiere strânsă între cele două organizații. În luna mai 2009 la Praga, a fost lansat Parteneriatul Estic (PE) cu scopul ambițios de a pune în aplicare o asociere politică și integrare economică între UE și partenerii săi răsăriteni. Acest lucru ar presupune noi acorduri de asociere, inclusiv zonele profunde și cuprinzătoare de liber schimb și integrarea progresivă în economia UE. Aceasta ar permite, de asemenea, facilitarea călătoriilor în UE, prin liberalizarea treptată a vizelor, însoțită de măsuri de combatere a migrației ilegale. Parteneriatul estic este lansat ca un demers comun al statelor membre ale Uniunii Europene și al partenerilor est-europeni ai acestora, întemeiat pe interese și angajamente comune, precum și pe implicarea și pe responsabilitatea comună. Acesta va fi elaborat în comun, într-o manieră pe deplin transparentă. Parteneriatul estic se bazează pe relațiile contractuale bilaterale existente și este complementar acestora. Acesta va fi elaborat fără a aduce atingere aspirațiilor fiecăreia dintre țările partenere în ceea ce privește viitoarea relație a acestora cu Uniunea Europeană. Va fi guvernat de principiile diferențierii și condiționalității. Principalul obiectiv al Parteneriatului estic este de a crea condițiile necesare pentru a accelera asocierea politică și aprofundarea integrării economice dintre Uniunea Europeană și țările partenere interesate. Consolidarea semnificativă a politicii UE privind țările partenere va fi realizată prin dezvoltarea unei dimensiuni estice specifice a politicii europene de vecinătate. În acest scop, Parteneriatul estic va încerca să sprijine reformele politice și socio-economice ale țărilor partenere, facilitând apropierea de Uniunea Europeană. Republica Moldova a devenit prima din cele șase țări ale Parteneriatului Estic (PEV) care a obținut regimul liberalizat de vize cu Uniunea Europeană. Datorită liberalizării regimului de vize, din aprilie 2014 și până în prezent peste un milion de cetățeni au beneficiat de noile oportunități oferite de spațiul Schengen: fie că au mers la studii sau în vizită la rude. Încă de la bun început, țările din parteneriat și UE s-au angajat să își aprofundeze legăturile, inclusiv prin acorduri de liber schimb și proiecte finanțate de UE, iar procesul de liberalizare a vizelor nu a făcut altceva decât să întărească relațiile date. Reformele sprijinite de PEV a adus mai multe puncte de dezvoltare, respectiv UE a continuat să sprijine suplimentar reformele democratice și cele orientate spre piață, dar și consolidarea statalității și integrității teritoriale.

Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană. La 15 septembrie 2011, Parlamentul European a adoptat Rezoluția privind negocierile Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană. Textul Rezoluției PE conține o serie de referințe importante pentru viitorul relațiilor dintre RM și UE. În mod special, remarcăm că deputații europeni fac referință la Articolul 49 al Tratatului UE în contextul angajamentului UE față de RM. De asemenea, Rezoluția se referă într-o manieră pozitivă la liberalizarea regimului de vize, negocierea zonei de liber schimb, cooperarea sectorială, etc. În textul Recomandărilor Comitetului de Cooperare Parlamentară RM-UE din 30 octombrie curent se menționează "Recunoașterea RM ca stat european și reafirmarea susținerii pentru aspirația RM de a deveni în viitor membru al Uniunii Europene, în conformitate cu prevederile Art. 49 al Tratatului UE". 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 a fost semnat la 27 iunie 2014 la Bruxelles, Belgia. Acordul de Asociere RM-UE stabilește un nou cadrul juridic pentru avansarea relațiilor dintre RM și UE spre o treaptă calitativ superioară, cea a asocierii politice și integrării econo-

mice cu UE. Astfel, Acordul de Asociere (AA) se fundamentează pe o abordare inovativă și ambițioasă, incluzând crearea unei Zone de Liber Schimb Complex și Cuprinzător – DCFTA [2]. conținutul referitor la comerț are ca scop stabilirea Zonei de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (DCFTA) și este una dintre cele mai importante părți ale întregului Acord. În vederea avansării Republicii Moldova pe calea integrării europene și consolidarea poziției sale, se impune realizarea completă a obiectivelor în termenii stabiliți în Planul Național de Acțiuni. Din acest motiv se atribuie o importanță sporită procesului de coordonare a reformelor cu standardele europene. Implementarea Planului Național de Acțiuni RM-UE va susține procesul de armonizare a legislației moldovenești, precum și a normelor și 87 standardelor aplicate în Republica Moldova cu cele ale Uniunii Europene. Îndeplinirea obiectivelor și acțiunilor prevăzute de planul de acțiuni va crea condiții favorabile pentru avansarea relațiilor RM-UE și vor contribui la obținerea de către Moldova a statutului de candidat oficial la aderare la Uniunea Europeană. Integrarea europeană este o cerință fundamentală a politicii interne și externe a Republicii Moldova iar realizarea deplină a acestui obiectiv va permite țării să capete un punct de sprijin într-un sistem de securitate, stabilitate și prosperitate, guvernat de valorile democratice și respectarea libertăților fundamentale ale omului. Integrarea europeană constă, în primul rând, din schimbări interne pozitive în țară. Conducerea RM s-a străduit mereu să depună eforturi persistente pentru promovarea reformelor cerute atât de societate, cât și de comunitatea internațională în domeniul asigurării libertății presei, independenței justiției, liberalizării economice – domenii vitale ale integrării europene a țării. Conștientizarea că interesele fundamentale ale țării și ale cetățenilor săi sunt cel mai bine deservite printr-o transformare profundă a instituțiilor, practicilor și legislației pe modelul de succes al țărilor europene creează condițiile necesare pentru aderarea ulterioară a Republicii Moldova la Uniunea Europeană. Beneficiile integrării europene pentru dezvoltarea umană nu vor veni pur și simplu; un proces reușit de integrare europeană necesită, întâi de toate, un capital uman bine-dezvoltat, care să susțină procesul propriu-zis de integrare europeană. Un serviciu public responsabil, o forță de muncă capabilă și competitivă ocupată în sectorul real al economiei și o societate civilă puternică, capabilă să contribuie la realizarea obiectivelor stabilite - acestea sunt premisele necesare pentru ca integrarea europeană să aducă noi oportunități pentru Moldova și populația acesteia. Evoluția recentă a relațiilor Republicii Moldova cu Uniunea Europeană poate fi divizată în două etape de bază [3]:

1. 2009-2014 – pregătirea și semnarea Acordului de Asociere cu UE;
2. 2014-2021 – implementarea de către Republica Moldova a Acordului de Asociere. Impedimentul principal în avansarea calitativă și multidimensională a implementării Acordului de Asociere este insuficiența voinței politice a guvernărilor de la Chișinău conturată de o instabilitate politică profundă [21]. În perioada 2009-2021 Republica Moldova a avut 9 guverne, fapt ce conturează instabilitatea și criza politică profundă în care se afla. Pe plan politic intern în Republica Moldova, perioada 2009-2021 poate fi caracterizată ca fiind plină de instabilitate, incertitudine, crize politice și economice interminabile, lipsă de perspectivă și multă corupție. Dezamăgirile, frustrările și neîmplinirile au însoțit cetățenii Republicii Moldova pe tot parcursul acestor ani, iar vectorul european de dezvoltare pe care Moldova și l-a asumat plenar în 2009 s-a ținut pe linia de plutire cu mare dificultate. Mai mult, evoluțiile politice și economice, au 88 periclitat grav viitorul european al Republicii Moldova. Așa-numitele partide pro-europene s-au descalificat iremediabil, fără șanse de a se mai reabilita în fața cetățenilor hrănind tendințele eurosceptice și pro-ruse, utilizate cu mare măiestrie de către partidele pro-ruse (PSRM, PCRM, etc.) pentru a avansa în parlament, și ulterior pentru a prelua conducerea temporară a țării prin alianța PD-PSRM în frunte cu Guvernul Chicu. Cel mai grav însă, este că prin acțiunile lor partidele pro-europene eșuate precum PLDM, PL și PD, au spulberat speranțele cetățenilor, care sincer au crezut în posibilitatea unui viitor european al Republicii Moldova [4].

Avansarea dialogului RM-UE depinde în primul de voința politică de la Chișinău, pentru aceasta fiind nevoie de o stabilitate guvernamentală, juridică și administrativă, care la rândul ei depinde de o societate educată și conștientă, mai ales în procesul exercitării votului. Prin alte cuvinte, susceptibilitatea votanților moldoveni la argumentele eurosceptice utilizate de partidele de stânga ar trebui să de diminueze semnificativ, dacă vrem ca Republica Moldova să avanseze în procesul integrării europene. În spatele euroscepticismului cetățenilor Republicii Moldova se află factori ideologici, informaționali, economici, politici și sociali [5], iar cele mai importante partide eurosceptice din RM fiind Partidul Socialiștilor din Republica Moldova, care, oficial, și-a declarat ca scop de bază integrarea țării în Uniunea Economică Eurasiatică, și Partidul Comuniștilor din Republica Moldova. Euroscepticismul moldovean este utilizat în preponderență

în scopul orientării votanților spre Uniunea Eurasiatică, și astfel spre Rusia. Partidele sus menționate utilizează valul eurosceptic pentru a reorienta alegătorii din Moldova spre un vot nostalgic de reintegrare într-o uniune economică cu Rusia. Conform studiului lui Kosienkowski (2014) cei mai susceptibili spre a fi atrași de valul eurosceptic moldovenesc ar fi minoritățile Republicii Moldova, care au o afinitate culturală cu Rusia. Și într-adevăr, putem constata că anume în rândul acestor minorități, partidele eurosceptice acumulează cele mai multe voturi. Cele mai persistente argumente ale partidelor eurosceptice în Republica Moldova sunt:

1. Neîncredere în guvernarea pro-europeană, datorită asocierii cu românizarea Moldovei și strângerea legăturilor cu România care ar putea duce la unirea Republicii Moldova cu România.

2. Dezamăgirea de integrarea europeană datorită coaliției pro-europene din 2009-2019 – nu a reușit să acorde prioritate reformelor anti corupție, au aplicat standarde duble în ceea ce privește opoziții politici sau au acționat nedemocratic (anularea alegerilor locale Chișinău 2019); de asemenea, tot în această perioadă Republica Moldova a suferit Furtul Miliardului și Criza Valutară, Laundromatul Rusesc, etc.

3. Conflictul dintre Rusia și Ucraina din 2014 a dus la polarizarea bruscă a populației moldovenești. Propaganda rusă s-a intensificat considerabil în timpul crizei ucrainene și pe teritoriul Republicii Moldova. Având în vedere geneza conflictului din Ucraina în protestul pro-UE (Maidan) și încadrarea frecventă a acestuia în ceea ce privește alegerea geopolitică între Est și Vest, evoluția evenimentelor din Ucraina a afectat puternic discursul moldovenesc despre integrarea europeană și a accentuat valul eurosceptic.

4. Promisiunea unei perspective de aderare la UE este obositoare și prea de durată, față de o integrare relativ ușoară în Uniunea Eurasiatică, astfel oportunitatea de integrarea europeană pierde teren, iar influența din Est devine tot mai pronunțată.

Putem constata astfel că deși Republica Moldova este supusă unui val eurosceptic, acesta nu poate fi comparat cu euroscepticismul britanic, adânc înrădăcinat în istoria sa. Argumentele eurosceptice moldovenești sunt relativ simple, de suprafață, iar educarea populației în privința ceea ce înseamnă Uniunea Europeană, le-ar depăși cu ușurință. Populația Republicii Moldova nu este de natură eurosceptică, precum cea britanică, iar acest lucru ne poate permite să ne integrăm cu adevărat în Uniunea Europeană, atât cultural cât și economic.

Este necesar să menționăm că, în ultimii ani, cooperarea dintre UE și Republica Moldova a crescut substanțial, atât din punct de vedere financiar, cât și în ceea ce privește modul cooperării. Relațiile comerciale dintre UE și Republica Moldova reprezintă mai ales un factor important în creșterea economică a țării, așa cum UE a devenit treptat principalul partener comercial al Republicii Moldova, atât pentru importuri, cât și pentru exporturi. Valoarea schimburilor comerciale între Republica Moldova și Uniunea Europeană, în perioada ianuarie-mai 2019, a constituit circa 1,9 miliarde de dolari SUA, reprezentând aproximativ 54% din totalul schimburilor comerciale ale Republicii Moldova [6]. Astfel, Acordul de Asociere a generat unele procese cu impact pentru Republica Moldova. UE a devenit principalul partener comercial al republicii, aproximativ 50% din exporturile moldovenești având destinație piața comunitară [3]. Începând cu 28 aprilie 2014, cetățenii Republicii Moldova, posesori ai pașaportului biometric, au primit dreptul de a călători fără vize în UE. Republica Moldova a reușit aceasta realizare în urma implementării cerințelor Planului de Acțiuni privind liberalizarea regimului de către Republica Moldova. La 6 ani de la intrarea în vigoare a regimului liberalizat de vize peste 2 milioane cetățeni moldoveni au călătorit în spațiul Schengen, iar numărul total al trecerilor frontierei de stat în spațiul european din această perioadă a fost de peste 6 milioane, pentru o perioadă de până la 90 zile, fără dreptul de a se angaja în câmpul muncii [3]. Republica Moldova a început un proces profund de modernizare societală și instituțională, confirmat prin rezultatele alegerilor Parlamentare din 2021, unde partidul Pro-european PAS a înregistrat cel mai mare rezultat electoral obținut vreodată de un partid pro-european în istoria țării, conturând astfel faptul că societatea moldovenească s-a coagulat în direcția integrării europene [7].

Chiar dacă societatea moldovenească sa polarizat puternic spre europenizare, integrarea efectivă va fi un proces complicat și de lungă durată. Mai ales că, Uniunea Europeană se regăsește într-un proces amplu și complex de regândire a politicilor și activității sale datorită diminuării capacităților de funcționalitate, provocată, începând din 2015, cu criza datoriilor suverane din unele state, aprofundată de ieșirea Marii Britanii din componența sa și accelerată de pandemia de coronavirus de tip nou COVID 19 [8]. Uniunea Europeană se va angaja într-un proces foarte complex de reformă, iar propunerile de a crea o uniune de securitate, o

uniune inovațională în anul 2020 sunt foarte importante pentru procesul de integrare europeană a Republicii Moldova.

Problema extinderii UE este o problemă foarte importantă în lumina Brexit-ului. Regatul Unit a fost deosebit de influent în promovarea procesului de extindere a UE și, astfel, în facilitarea lărgirii, mai degrabă decât aprofundării, a UE. Pe de altă parte, extinderea foarte rapidă a UE din 2004 și 2007 a pus o serie de noi provocări, aducând în UE un număr de țări mai sărace, adesea cu sisteme administrative mai puțin dezvoltate, structuri democratice și societăți civice mai puțin înrădăcinate, precum și niveluri mai ridicate de corupție. Mulți dintre ei sunt, de asemenea, mai conservatori din punct de vedere cultural decât alte țări ale UE [7]. Ca rezultat al tuturor acestor factori, oboseala extinderii a fost întărită și chiar și extinderea croată, deși puternic susținută de Marea Britanie, a durat mult mai mult timp să se producă. Astfel, în lipsa unui membru puternic și vocal, precum Marea Britanie, care să susțină extinderea Uniunii Europene, procesul de integrare europeană a Republicii Moldova, ar putea fi mult mai lent.

În aceste condiții, UE continuă să susțină perspectiva extinderii ulterioare, poate nu în ultimul rând pentru că demonstrează puterea continuă de atracție a UE în lumina Brexit-ului. Cu toate acestea, aderarea Turciei (susținută vehement de Marea Britanie) pare acum mai improbabilă ca niciodată. Astfel, în contextul unei UE fără Regatul Unit, pare să existe puțin apetit pentru o extindere rapidă a UE, chiar și pentru a compensa pierderea unui stat membru existent [9]. Începând din aprilie 2019, UE este condusă de coaliția germano-franceză. Cu toate acestea, Germania este destul de prudentă în relațiile cu Parteneriatul Estic. Germania s-a prezentat, tot timpul, mai preocupată de promovarea credibilității proiectului UE ca atare, de criza migrației și de criza euro, decât de dezvoltarea și menținerea statelor în proces prelungit de integrare europeană.

Consecințele Brexit-ului vor fi vizibile în relațiile comerciale dintre Republica Moldova și Regatul Unit. În acest moment, Uniunea Europeană este cea mai mare piață pentru mărfurile și produsele care provin din Republica Moldova. În 2018, exporturile către UE au ajuns la 68,8%, din care aproximativ 4,2% au ajuns pe piața din Marea Britanie. De menționat că comerțul dintre Republica Moldova și Regatul Unit a scăzut cu peste 42% după referendumul din iunie 2016. Dacă în 2017 s-a ridicat la 136 149 dolari SUA, în 2018 valoarea totală a fost de doar 78 816 dolari SUA. Deși exporturile moldovenești către țările UE au crescut cu 16,6% în 2018 față de 2017, piața din Marea Britanie a fost mai puțin solicitată de produsele moldovenești. Chiar și în aceste condiții, Regatul Unit ocupă locul cinci printre principalii parteneri comerciali ai Moldovei în UE, după România, Italia, Germania și Polonia. Din cauza incertitudinii din jurul votului privind acordul de retragere dintre Marea Britanie și UE, atractivitatea pieței britanice pentru exportatorii moldoveni este mai scăzută. În absența unui acord de parteneriat comercial bilateral între Republica Moldova și Regatul Unit în perioada de tranziție (2019 - 2020) este de așteptat ca comerțul dintre cele două părți să scadă și interacțiunea dintre mediul de afaceri din Regatul Unit și Republica Moldova nu va înregistra niciun progres major. Pe această dimensiune, Brexit a generat incertitudini pentru producătorii din UE și Republica Moldova în ceea ce privește cooperarea pe termen mediu și lung cu partenerii comerciali din Marea Britanie [10]. Ieșirea Marii Britanii din UE va presupune noi reglementări pentru acordarea de locuri de muncă legale cetățenilor UE stabiliți în acel stat. Ținând cont de faptul că numărul imigranților moldoveni cu pașaport românesc stabiliți în Regatul Unit este estimat la zeci de mii, mai rămâne de văzut în ce măsură Brexitul va afecta dinamica migrației în Marea Britanie și reorientarea imigranților moldoveni pe piața muncii din UE. Noile reglementări vizează introducerea statutului de imigrant într-o schemă de înregistrare (EU Settlement Scheme), în baza căreia se verifică profilul imigranțului și se ia decizia de acordare sau neacordare a statutului de pre-reședință pentru persoanele cu reședința mai mică de 5 ani în Regatul Unit (Pre-settled Status) sau pentru cei care au fost rezidenți de mai mult de cinci ani în Regatul Unit (Settled Status). Înregistrarea pentru obținerea unuia dintre tipurile de statut a avut loc în perioada de tranziție, timp în care legislația UE pentru piața muncii va rămâne în vigoare. Noile condiții stabilite de guvernul Regatului Unit vor afecta direct imigranții din UE care nu au un loc de muncă, dar și imigranții care au lucrat ilegal fără contract de muncă în perioada înainte de Brexit. Respectiv, migrații moldoveni cu pașaport românesc vor fi obligați să respecte noile cerințe legislative, reguli care vor scădea atractivitatea Marii Britanii ca țară gazdă pentru migrații veniți din Moldova. Totodată, volumul remitențelor venite din Regatul Unit (în valoare de circa 70 de milioane de dolari SUA în 2018) ar putea scădea în următorii ani din cauza fluxului mai mic de migrați moldoveni dispuși să se stabilească în această țară [10].

BIBLIOGRAFIE

1. Banca de date statistice Moldova, „Populația Republicii Moldova”, 2021. https://statbank.statistica.md/PxWeb/pxweb/ro/20%20Populatia%20si%20procesele%20demografice/20%20Populatia%20si%20procesele%20demografice__POPrec__POP010/POP010100rcl.px/table/tableViewLayout1/?rxid=b2ff27d7-0b96-43c9-934b42e1a2a9a774.
2. Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova, „Negocierea unui nou acord” n.a. <https://mfa.gov.md/ro/content/negocierea-unui-nou-acord>
3. Iașco, M. „POLITICI DE DEZVOLTARE A REPUBLICII MOLDOVA – CONȚINUT ȘI IMPLICAȚII SPRE INTEGRAREA EUROPEANĂ”, Relații internaționale și integrare europeană, pp. 83-91, 2020.
4. Pascalu, I. „CARACTERUL PROBLEMELOR REFERITOR LA PROCESUL DE INTEGRARE EUROPEANĂ”, USEM, Chișinău, 2020.
5. Kosienkowski, M. „Moldova’s National Minorities: Why are they Euroskeptica”, ACADEMIA, n.a., 2014.
6. Dolghii, M. „RELAȚIILE DINTRE REPUBLICA MOLDOVA ȘI UNIUNEA EUROPEANĂ”, 1 Aprilie 2020. http://repository.utm.md/bitstream/handle/5014/8799/Conf_TehStiint_UTM_StudMa stDoct_2020_Vol_II_pg298-301.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
7. Călugăreanu, V. „Moldova se îndreaptă ireversibil spre UE”, 12 Iulie 2021. <https://www.dw.com/ro/moldova-se-%C3%AEndreapt%C4%83- ireversibil-spre-ue/a-58237889>.
8. Juc, V. „Uniunea Europeană - O provocare majoră în condițiile pandemiei”, 13 August 2020. https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/7- 21_4.pdf.
9. Jacobs, F. B. THE EU AFTER BREXIT Institutional and Policy Implications, 1 ed., Dublin: Palgrave Macmillan, 2018.
10. Mogildea, M. „Brexit’s stake for the Republic of Moldova: why should we carefully watch Britain’s exit process from the European Union?”, 03 Aprilie 2019. <https://ipre.md/wp-content/uploads/2019/04/ENG-Editorial-Brexit-MihaiMogildea-03-04-19.pdf>

ȘOCUL CULTURAL, REZULTAT AL PERSISTENȚEI STEREOTIPURILOR ETNICE CULTURE

SHOCK, RESULTING FROM THE PERSISTENCE ETHNIC STEREOTYPES

Stela SPÎNU,

doctor, conferențiar universitar,

Academia de Administrare Publică,

Universitatea de Stat de Medicină și Farmacie „N. Testemițanu”

SUMMARY

This article proposes to define the concept of culture shock, to describe stereotypes and ethnic prejudices, to identify ways to overcome culture shock in the context of new cultural realities.

Keywords: culture shock, stereotype, prejudice, values and norms, discrimination, genocide.

În contextul promovării diversității și coeziunii sociale în plan politic, economic și socio-cultural, comunicarea interculturală a devenit un fapt inevitabil și oportun, oferind posibilitate persoanelor ce țin de diferite medii culturale să-și împărtășească miturile și simbolurile, valorile și identitățile, stilul de viață și bunele maniere. În contextul interconexiunilor culturale, șocul cultural este inevitabil, fiind datorat opiniilor preconcepute, generatoare de stereotipuri și prejudecăți etnice.

În prezentul studiu ne vom axa pe conceptele de șoc cultural, stereotip și prejudecată, definindu-le din perspectiva interculturalității, propunând acțiuni menite să ajute la depășirea acestora și stabilirea unui dialog constructiv și consistent dintre reprezentanții diferitor culturi.

1. Esența conceptului de șoc cultural. Cultura reprezintă un ansamblu variat de valori, norme, simboluri, acțiuni intenționate și atitudini comportamentale, împreună cu totalitatea suporturilor materiale, care le asigură difuzare și dinamism.

Atunci când suntem alături de oamenii ce împărtășesc aceeași cultură ne simțim în siguranță, suntem liberi și încrezuți; părăsind zona de confort, devenim panicați, dezorientați și nesiguri. Această stare, de regulă, provoacă șocul cultural, definit drept consecință a tensiunii și a anxietății, rezultate din contactul persoanei cu o nouă cultură și a sentimentelor de singurătate, confuzie și neputință, cauzate de pierderea indiciilor culturale obișnuite și a regulilor sociale (Oberg, 1954, p. 56).

Șocul cultural este un proces de durată, ce cuprinde mai multe faze, care au devenit obiect de studiu al culturologilor Kalervo Oberg (1954), L. Robert Kohls (1984), S. Rhinesmith (1985), L. Adler (1990), K. F. Ferraro (1990) etc. Majoritatea cercetătorilor semnalează prezența a patru faze primare ale șocului cultural: 1. faza „luna de miere” sau „turistul” (când tot ce este nou este fascinant, cuceritor și deosebit), 2. criza sau șocul cultural (totul pare străin, lipsit de sens și valoare); 3. faza de ajustare, reorientare și recuperare treptată (se tinde spre acomodare prin conștientizarea diferențelor și similitudinilor); 4. faza de adaptare, rezoluție sau aculturație (se acceptă și se împărtășesc noile realități culturale).

Cauzele șocului cultural pot deveni: stresul, oboseala cognitivă, posedarea insuficientă a limbii străine, stereotipurile etnice etc. În prezentul studiu ne vom axa pe stereotipuri și prejudecăți etnice, surse dominante ale șocului cultural.

2. Depășirea șocului cultural prin eliminarea stereotipurilor și prejudecăților etnice.

2.1. Stereotipurile etnice - creatoare de imagini unilaterale ale unui grup etnic. Termenul stereotip derivă din grecescul stereo: „dur, rigid, fix” și typos „urmare”, fiind introdus în circuitul academic de U. Lippmann. În lucrarea sa, devenită clasică, „Public Opinion” (1922), analistul american susține că oamenii au nevoie de o versiune mai simplificată a lumii (Macovei, 2010, p. 56). Și aceasta este oferită de stereotipuri.

Stereotipul, în sens restrâns, constituie repetarea mecanică a unei forme, ca urmare a absenței

creativității, prin care se pietrifică exprimarea, dar și ca asumare a unei idei, considerate valoroase, fără o interpretare proprie. În sens larg, stereotipul vizează tot ceea ce repetă, preia, multiplică un anumit tipar, rezultând, în urma fenomenului de recurență, obiecte sau procese cu trăsături comune (Nagy, 2016, p. 72).

Cauzele formării stereotipurilor sunt multiple. Când membrii unei comunități se întâlnesc cu reprezentanți ai altor medii culturale, ei percep comportamentul, modul de a gândi și a acționa al acestora din perspectiva propriei culturi, încercând să le generalizeze, simplificându-le și redându-le succint (pozitiv, negativ sau neutru). Ei nu au o atitudine obiectivă, ci una subiectivă, neglijând ceea ce este esențial, sesizând doar similitudinile și ignorând diferențele. În aceste circumstanțe sunt create și menținute stereotipurile.

Formarea imaginilor distorsionate despre interlocutor este elucidată prin cercetări empirice. Două opinii fundamentale rămân a fi predominante:

- stereotipurile apar deoarece tindem să asociem lucruri care în realitate nu sunt corelate sau nu sunt corelate așa cum ne imaginăm noi;
- stereotipurile se formează deoarece procesul categorizării implică inevitabil accentuarea diferențelor dintre grupurile umane (Cernat, 2005, p. 65).

Devenit parte a culturii, stereotipul se menține artificial prin trei procese:

- percepția selectivă – observatorul reține din realitate doar aspectele conforme cu stereotipul și le ignoră pe celelalte;
- interpretarea selectivă a datelor în concordanță cu elementele stereotipului;
- confirmarea regulii prin excepții (Plugaru, Pavalache, 2007, p. 66).

Stereotipurile vor deveni bariere, cu un impact negativ, în depășirea șocului cultural, deoarece nu vor permite identificarea caracteristicilor individuale obiective ale membrilor unei colectivități, fiind rezistente la schimbări.

2.2. Prejudcățile - opinii generate de idei părtinitoare, bazate pe stereotipuri. Termenul prejudecată (<lat. pre „înainte” + iudicium „judecată”), asemeni celui de stereotip, a cunoscut multiple interpretări:

- prejudecata este o formă de gândire prezentă la toți indivizii și utilizată des, care nu se fundamentează pe date obiective, nici pe experiența directă, care ajunge la generalizarea conținuturilor sale pe baza evaluărilor care sunt de natură emoțională (Mara, 2008, p. 74);
- prejudecățile sunt judecăți de valoare despre membrii altor grupuri, nefundamentate nici de o experiență validă și nici de argumente raționale, încărcate emoțional și foarte rezistente la schimbare și la diferențele individuale (Colțescu, 2005, p. 56).

Prejudecăți există în toate culturile și sunt cauzate de diferențele de percepție. Ele rămân a fi dominante și în cazul când nu corespund, în totalitate, noilor realități, fiind depășite de timp. Membrii comunităților resping a recunoaște falsitatea prejudecăților din motiv că nu se potrivesc propriilor standarde.

Cauzele formării prejudecăților sunt similare celor ale stereotipurilor, fiind determinate de dorința de a domina, de a impune reguli și a devaloriza adevăruri.

Referindu-ne la relația stereotip – prejudecată, semnalăm că stereotipurile reprezintă conținuturi declarative sau concluzii grăbite, care conduc la prejudecată; sunt clișee care reflectă trăsăturile proprii tuturor membrilor unei colectivități, fie pozitive, negative sau neutre. Prejudecățile sunt engrame emotive, bazate pe sentimente iraționale de frică și neplăcere față de o întreagă comunitate, adesea o minoritate etnică sau rasială, care are alt stil de viață.

Prejudecățile, ca și stereotipurile, rămân, în general, neschimbate, chiar fiind expuse unor noi cunoașteri. Acestea nu vor ajuta la depășirea șocului cultural, la realizarea unui dialog constructiv între reprezentanții diferitor culturi.

Pentru depășirea șocului cultural, datorat stereotipurilor și prejudecăților etnice, propunem:

- însușirea limbilor străine pentru o bună cunoaștere a etnonimului altor comunități;
- familiarizarea cu etnotipul altor popoare și conștientizarea diferențelor dintre culturi;
- dezvoltarea sensibilității pentru diversitate prin organizarea evenimentelor culturale și științifice, care ar facilita dialogul intercultural;
- promovarea și monitorizarea mobilității tinerilor prin participarea la proiecte de mobilitate.

BIBLIOGRAFIE

1. Beck, U., Ce este globalizarea: erori ale globalismului – răspunsuri la globalizare, București, Editura Trei, 2003.
2. Cernat, V., Psihologia stereotipurilor, Iași, Editura Polirom, 2005.
3. Coltescu, G., Vocabularul pentru societăți plurale, Iași, Editura Polirom, 2005.
4. Cucoș, C., Educația. Dimensiuni culturale și interculturale, Iași, Editura Polirom, 2000.
5. Dumitrescu, L., Rolul stereotipurilor în comunicarea interculturală. Orient și Occident, în „Revista Română de Sociologie”, serie nouă, anul XX, nr. 1-2, p.p. 83-104, București, 2009.
6. Mara, D., Dimensiunile interculturale ale educației, în Revista „Transilvania”, nr. 1, 2008, pp. 73-76.
7. Nagy, R., Preliminarii teoretice la o analiză a clișeului/stereotipului din discursul artistic, în „Meridian critic”, nr. 1, 2016, pp. 71-77.
8. Oberg, K. Culture shock: Adjustments to new cultural environments. Practical Anthropology, 4, 177-182, 1960.
9. Plugaru, L., Pavalache M., Educație interculturală, Sibiu, Editura Psihomedica, 2007.
10. Персикова, Т., Межкультурная коммуникация и корпоративная культура, Москва, Издательство Логос, 2002.
11. Macovei, O., Respect pentru Diversitate, 2010. <https://www.britishcouncil.ro/sites/default/files/ghid-respecting-diversity.pdf>
12. Чернокожева, А., Межкультурный диалог: концепты и практические шаги, 2010. http://m.ter-rahumana.ru/arhiv/09_01/09_01_10.pdf
13. Winkelman, M. Cultural Shock and Adaptation, 1994. <https://doi.org/10.1002/j.1556-6676.1994.tb01723.x>

ASPECTE ALE IMPACTULUI GLOBALIZĂRII ASUPRA MIGRAȚIEI

ASPECTS OF THE IMPACT OF GLOBALISATION ON MIGRATION

Silvia DULSCHI,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Migration has become a global phenomenon affecting most countries on the world map. With the fall of the communist regime, the rate of temporary migration to the Republic of Moldova experienced an unprecedented explosion, turning into a worrying phenomenon, with profound social, economic and psychological implications.

International migration for work abroad significantly influences the development and functionality of the country's labor market, and in order to observe the impact of the phenomenon, it is particularly important to analyze the situation in terms of field-specific indicators.

Keywords: globalization, migration, immigration, poverty rate, unemployment.

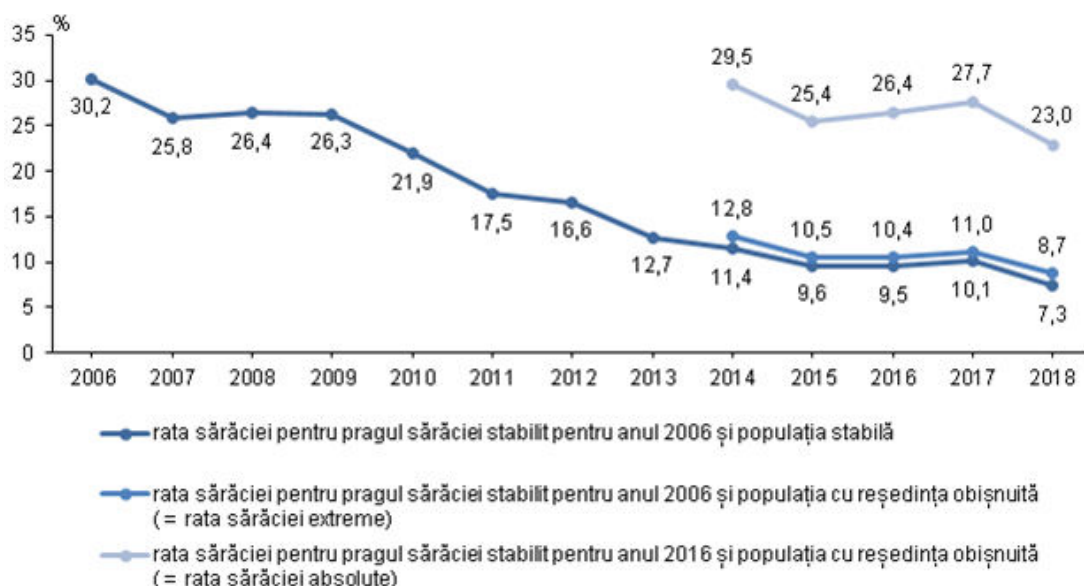
Componenta socială prin prisma globalizării. Globalizarea nu este un proces uniform. Ea include în sine nu doar tendințe de unificare, dar și de fragmentare, diferențiere a societății: deosebiri mari în bogății, mijloacele de informare, nivelul de dezvoltare a științei, tehnicii, culturii. Realizările globalizării sunt distribuite extrem de inechitabil, de acestea profitând de cele mai multe ori țările bogate, marile companii private, corporațiile transnaționale. Puțin câte puțin euforia generată de globalizare își pierde valoarea. Locul ei este ocupat de înțelegerea tot mai realistă a faptului că globalizarea, ca și alte procese profunde ce se produc în organismul social, este în stare să genereze nu doar rezultate pozitive, dar și negative, inclusiv conflicte și războaie. În anumite situații, consecințele negative ale schimbărilor pot fi mult mai pronunțate decât cele pozitive. Discrepanțele masive dintre veniturile și nivelurile de trai ale diferitelor regiuni, țări, grupuri sociale, polarizarea națiunilor și a populației în fiecare națiune au transformat sărăcia într-o problemă globală [3].

Evoluția ratei sărăciei în România și R. Moldova, în perioada 2010-2017 a avut aproximativ nivelul ~21,9%. Rata sărăciei absolute în Republica Moldova este de 26,8 la sută, potrivit datelor Biroului Național de Statistică. Ultimul an de referință disponibil pe site-ul BNS este 2020. Astfel, acest indicator a crescut cu 1,6 la sută, față de 2019, când era de 25,2 la sută. Totodată, rata sărăciei absolute este semnificativ mai mare în mediul rural față de mediul urban. Anul trecut, la sate sărăcia absolută se ridica la 35,3 la sută, față de 14 la sută – în orașe. În 2019, acești indicatori erau mai mici, de 34,5 la sută – în sate și de 11,2 la sută – în orașe. <https://statistica.gov.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=6698> [6].

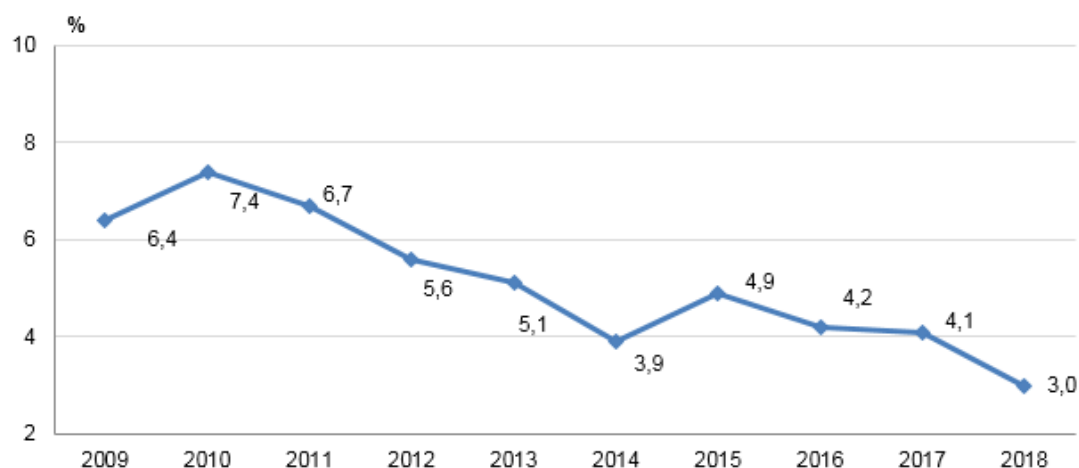
În Republica Moldova progresul în reducerea sărăciei este generat de aplicarea consecventă, eficientă și coordonată a politicilor economice și sociale, capabile să genereze locuri de muncă suficiente și să asigure un grad înalt de incluziune socială a tuturor membrilor societății. Cauzele care au dus la creșterea ratei sărăciei în RM au fost majorarea pragului de sărăcie, corupția, ineficiența muncii, cutumele de ordin etnic [5].

Un alt dezechilibru ce perturbă componenta socială este rata șomajului. Pe perioada analizată, traiectoria este descendentă. Cauza reducerii ratei șomajului poate fi considerată migrația populației, în mod special a populației înalt calificate. O altă cauză ar putea fi diminuare numărului de persoane care se declară oficial șomeri. Economia subterană influențează considerabil numărul de șomeri, o mare parte din populația neocupată activând în sectorul informal. Resuscitarea economiei după criza mondială a dus la reducerea numărului de șomeri, prin creșterea numărului de locuri de muncă disponibile și prin relansarea investițiilor în sectorul public [7].

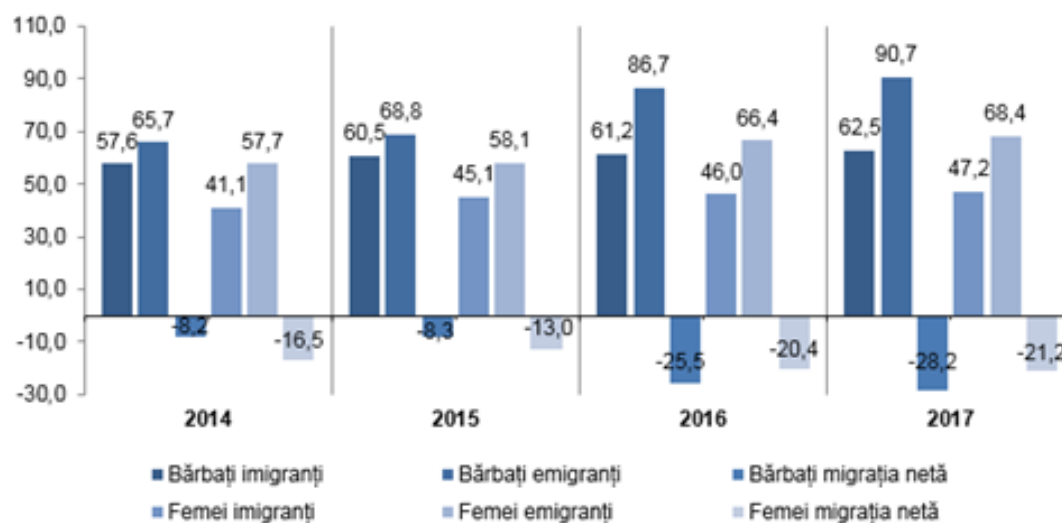
Aspecte ale impactului globalizării asupra migrației. Plecarea în masă peste hotare a moldovenilor a început încă din anii 2000, fiind condiționată de o combinație dintre factorii economici și o serie de alte șocuri interne și externe. Tranziția care a avut drept obiectiv stabilizarea macro-economică, liberalizarea, privatizarea și restructurarea economiei s-a transformat într-o criză economică severă și de durată, manifestându-se prin reduceri drastice ale PIB, rate înalte ale șomajului, inflație și dezindustrializare.

Dinamica ratei sărăciei pentru pragurile de sărăcie 2006 și 2016 (2006-2018).

Sursa: <https://statistica.gov.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=6698>

Evoluția ratei șomajului, %

Sursa: <https://statistica.gov.md/newsview.php?l=ro&id=6328&idc=168>

Migranții internaționali pe sexe între ani 2014-2016, mii

Sursa: <https://statistica.gov.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=6430>

Migrația în Republica Moldova a cunoscut un trend descendent de-a lungul anilor 2010-2015, modificarea procentuală fiind ~ 6,2 p.p. Chiar dacă cifrele par mici, migrația este pericolul clasat pe primul loc în topul riscurilor de țară, conform The Global Risk Report 2018.

Această scădere poate fi corelată cu reducerea ratei șomajului, a ratei sărăciei, creșterea salariului minim pe economie, recunoașterea diplomelor de finalizare a studiilor universitare pe plan internațional, implementarea strategiilor guvernamentale care presupun menținerea cetățenilor moldoveni în țară. [1]

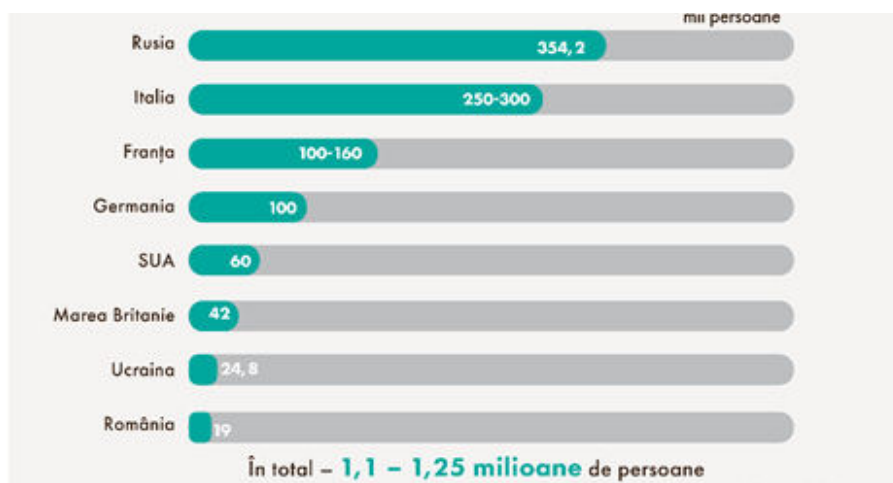
Impactul migrației asupra proceselor economice din Republica Moldova este major. Inițial, câștigurile trimise de migranții din străinătate, au contribuit la creșterea consumului în țară. Însă posibilitățile statului de a răspunde la cerere au fost limitate, de aceea o parte din mărfuri și servicii se importau. Acest lucru a avut urmări benefice pentru bugetul de stat, însă în balanța comercială, a apărut deficitul comercial. De obicei, volumul transferurilor bănești din străinătate balansa în jurul cifrei 30% din PIB. Transferurile mergeau în mare parte pentru consumul curent, investirea în educația copiilor și pentru servicii medicale. În perspectiva de lungă durată, transferurile bănești aveau urmări negative, printre care: susținerea artificială a valutei naționale, diminuarea exportului. [14]

Cauzele emigrării masive pentru cetățenii moldoveni, sunt:

- regimul liberalizat de vize;
- oportunități mai bune pentru studii/muncă;
- lipsa condițiilor necesare unui trai decent în țara de baștină;
- semnarea Acordului de Liber Schimb dintre Moldova și UE;
- cauze de ordin psihologic;
- dezechilibre pe piața forței de muncă;
- contextul politic din țară.

La nivel macroeconomic migrația duce la destabilizarea pieței de muncă, prin crearea fie a unui excedent în anumite zone, fie la deficitul forței de muncă, în anumite sectoare, pe anumite perioade și în anumite zone. Suprasaturația forței de muncă într-un sector poate fi privită ca și fenomen agresiv de către populația nativă. La nivel microeconomic apar fenomene atât pozitive, prin creșterea nivelului de trai, a mulțumirii, a sentimentului siguranței locului de muncă, cât și negative, ce vizează în special relația cu grupul de proveniență (sentiment de dezrădăcinare).

Câți cetățeni ai Moldovei trăiesc în strainătate?



Sursa: <https://newsmaker.md/ro/cati-cetateni-ai-moldovei-sunt-in-strainatate-diaspora-moldove-neasca-in-ue-rusia-si-in-lumea-intreaga/>

Concluzii. Statele se comportă la fel ca indivizii, adică urmăresc maximizarea propriei utilități. Datorită faptului că majoritatea statelor au o economie de piață și fac parte din diverse forme de integrare ale piețelor, a apărut procesul de globalizare. Acest fenomen complex este rezultatul evoluției tehnologiilor, care a început odată cu inventarea motorului cu aburi, în 1776, și care până în prezent numără invenții tehnologice care țin de domeniul științifico-fantastic (în special în zona informaticii, a comunicațiilor, a transporturilor, în domeniul militar, a schimburilor și facilităților bancare, a accesului la baze de date).

În ce țară din Europa emigrează cei mai mulți moldoveni?



Este rezultatul dorinței oamenilor de a cunoaște alte țări, alte sisteme, alte culturi, alte „civilizații”. Este rezultatul dorinței firești de a avea acces la bunuri și servicii tot mai sofisticate, mai performante, mai ieftine. Republica Moldova a beneficiat de efecte pozitive ale globalizării, precum investiții cu transfer masiv de bani, import tehnologie și know-how, management performant, piețe de desfacere, instituții și construcții de tipul ONU, FMI, BM, care au avut o contribuție însemnată în modernizarea statului, având în vedere trecutul socialist. Chiar dacă Republica Moldova a beneficiat de mai puține oportunități de pe urma globalizării, aceasta tinde să se integreze în Uniunea Europeană, aceasta fiind unica soluție viabilă pentru o dezvoltare sustenabilă ulterioară a țării. Acțiunile teroriste, alături de migrația necontrolată, sunt, probabil, consecințele negative ale fenomenului de globalizare. Dar pot fi eficient combătute tot de la nivel global, prin unificarea bazelor de date și eforturile comune ale serviciilor de informații.

În concluzie, putem spune că globalizarea are atât efecte pozitive, cât și efecte negative, care trebuie tratate corespunzător de către autoritățile publice. Este necesar ca aceste consecințe să fie prevăzute și gestionate la timp, pentru a evita ulterioare eșecuri ale pieței și/sau eșecuri guvernamentale.

BIBLIOGRAFIE

1. Fișă de țară privind migrația și competențele Moldova. https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/2021-11/etf_skills_and_migration_country_fiche_moldova_2021_ro_0.pdf
2. Migrația cetățenilor Republicii Moldova în scop de muncă riscuri asociate traficului de ființe umane și muncii forțate. http://lastrada.md/pic/uploaded/RRRaport%20campanie%20LFA_II.pdf
3. Abordarea provocărilor generate de migrația forței de muncă în Europa O perspectivă funcțională îmbunătățită. https://www.espon.eu/sites/default/files/attachments/7868%20ESP%20Policy%20Brief%2C%20Labour%20migration%20challenges_3_RO_web.pdf
4. Migrația forței de muncă și securitatea socială: foaie de parcurs. Moldova -UE. https://eap-csf.eu/wp-content/uploads/roadmap_md_rom.pdf
5. Bulgaru, Maria, Asistența socială în contextul globalizării, Editura ASEM, Chișinău, (2012).
6. Dermengi, Daniela, Sărăcia extremă și foamea în Republica Moldova. [agora.md, 2014. http:// agora.md/analize/40/saracia-extrema-si-foamea-in-republica-moldova](http://agora.md/analize/40/saracia-extrema-si-foamea-in-republica-moldova)

7. Harrison, Ann, Trade and Poverty: When the Third World Fell Behind, The MIT Press, 2011, The Journal of Economic History 75.2 (2015): 617-619. http://mec.gov.md/sites/default/files/document/raport_privind_saracia_2012.pdf
8. Kilic, Cuneyt. Effects of Globalization on Economic Growth: Panel Data Analysis for Developing Countries, Petroleum-Gas University of Ploiești Bulletin, Technical Series 67.1 (2015).
9. Kleinert, Joern. Globalization Effects on the Distribution of Income. No. 2018-07. University of Graz, Department of Economics, 2018.
10. KOF Swiss Economic Institute, The KOF Globalisation Index Report, 2018.
11. OECD, International Migration Outlook 2017, OECD Publishing, Paris, 2017. http://dx.doi.org/10.1787/migr_outlook-2017-en
12. Profilul Migrațional Extins al Republicii Moldova 2014-2018 Raport analitic. Ch, 2019.
13. <https://statistica.gov.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=6698>
14. Gorobievski S. Managementul calității vieții și migrarea populației din Republica Moldova. Republica Moldova: Provocările migrației. Chișinău, 2009, p. 2.
15. Impactul migrației populației asupra situației demografice din Republica Moldova. Chișinău, ASEM, 2006, 178 p.
16. Mîtcu M., Hachi M. Populația rurală a Republicii Moldova: cercetări geodemografice. Chișinău: Editura ASEM, 2008, 243 p.
17. Migrația forței de muncă și impactul asupra pieței muncii din Republica Moldova. Chișinău, 2018, 42 p.

MANAGEMENTUL ȘI ASIGURAREA CALITĂȚII ÎN EDUCAȚIE

MANAGEMENT AND QUALITY ASSURANCE IN EDUCATION

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

SUMMARY

The paper addresses some aspects of the quality education, the problematics and the complexity of quality assurance in education, the centring of quality management as value added in education and progress. We are moving towards a form of value creation, a system in which value is not created by companies and shared with the client, but it is created by the collaboration of the two parties. Referring to the two sides, we will fully justify the need for education through and for the quality of both the educator and the beneficiary of education.

Keywords: *quality, education, quality management, quality assurance.*

Dezbaterile privind calitatea educației la nivel european și nu numai devin din ce în ce mai vii astăzi și responsabilitatea actorilor implicați este exprimată fără echivoc: „Calitatea unui sistem de învățământ nu poate merge dincolo de calitatea profesorilor și a directorilor de școli, deoarece elevii care învață sunt, în cele din urmă, produsul a ceea ce se întâmplă în clasă.” [4, p. 28]. Școala este un spațiu de umanism și profesionalism în inima societății. Nu poate exista fără răspundere, implicarea creativă, coerentă și proactivă a cadrelor didactice și a celor care beneficiază de serviciile educației în sistem: elevi din ciclul primar, elevi din gimnaziu, părinți, angajatori. Fiecare sistem național de învățământ a introdus, de-a lungul timpului, diferite elemente de management și calitate dar dacă încercăm să comparăm diferitele inițiative naționale, vom găsi foarte puține elemente comune. „Această lipsă de unitate se datorează faptului că nu se poate vorbi de o calitate a educației „în sine”, ci de valorile promovate în societate și la nivelul organizației școlare, a politicilor și strategiilor educaționale la nivel național, regional și la nivel local, a situației existente, definită de factori contextuali, cultură și tradiții etc., ai evoluția conceptului de calitate” [5, p. 39].

Cu toate acestea, „paradoxul resimțit dramatic de practicienii educației – creșterea calității educației devine imposibilă din cauza supradimensionării cerințelor cantitative impuse birocratic la toate nivelurile ale sistemului și a procesului de învățământ” [2, p. 86].

Nu toate relele pot fi atribuite sistemului în general, chiar dacă este complex și conservator. Calitatea apare în școală, în relația directă a profesorului cu elevul, deci dacă simțim un minus în calitate, problema este fie profesorul sau elevul, fie interacțiunea dintre ei. La nivel de educație, școală, sunt necesare schimbări majore în cultura și managementul calității. Nu putem vorbi despre calitate în educație fără referire la calitatea educației și a educatorului. Avem o școală de calitate? Vrem o școală de calitate? Ne dorim un viitor mai bun? Facem o educație de calitate.

În domeniul calității educației, foarte puține cercetări și analize au fost întreprinse la nivel național, deși cerințele în acest domeniu sunt în creștere. Pilonii fundamentali ai educației: „a învăța să înveți”, „a învăța să faci”, „a învăța regulile conviețuirii” și „a învăța să fii” primește noi conținuturi formative și necesită noi strategii de predare-învățare. „Învăț să știu” poate fi concretizată, în primul rând prin crearea condițiilor de învățare specifice societății cunoașterii pentru fiecare locuitor. Tratarea procesului de evaluare - autoevaluare este foarte importantă pentru analizarea modului în care este calitatea măsurată într-o unitate școlară. Astăzi, educația nu se limitează la tineret. Învățarea pe tot parcursul vieții este o nouă cerință fundamentală. Formare profesională și învățarea pe tot parcursul vieții devin elemente esențiale ale sistemului de învățământ.

1. Conceptul general de „Calitate” și aplicarea lui în educație. Potrivit lui Sorin Cristea [2, p. 94] „evaluarea calității educației implică un set comun, universal, de criterii axiomatic. Cele mai importante sunt eficacitatea, eficiența și echitatea educației la toate nivelurile”. Eficiența și calitatea educației sunt premise fundamentale pentru coeziunea socială, cetățenia activă, economică, creșterea și dezvoltarea umană pentru

tranziția către o societate a cunoașterii. Dezvoltarea acestor repere este bazată pe legislația deja dezvoltată în domeniul asigurării calității educației și este calea concretă în care vor fi transpuse prevederile legale în vigoare în metodologiile, ghidurile și alte instrumente care, potrivit legii, sunt sau vor fi elaborate în perioada imediat următoare. Definițiile calității sunt numeroase (peste o sută...), „Calitate înseamnă muncă bună, produs/serviciu bun, client mulțumit, muncitori conștiincioși, performanță, management, management excelent al calității. „Calitatea este o filozofie; presupune un schimb cultural profund care determină participarea și implicarea tuturor, precum și implementarea unor sisteme de management care pun clientul pe primul loc” [3, p. 24]. Calitatea este realizată de oameni care stăpânesc, asigură, controlează, îmbunătățesc continuu calitatea conform documentelor care o prescriu. Calitatea trebuie să îndeplinească cerințele pieței, a consumatorilor care se pot schimba în timp. Această schimbare are loc în trei planuri corespunzătoare celor trei dimensiuni care caracterizează calitatea:

- Dimensiunea culturală;
- Dimensiunea strategică;
- Dimensiunea operațională” [6, p. 140].

În prezent, la nivelul Cadrului Național de Asigurare a Calității există trei definiții de lucru, considerate a fi compatibile, respectiv:

- Definiția tehnică și de reglementare (prevăzută de Legea 87/2006) - „calitatea educației este ansamblul de caracteristici ale unui program de studii și furnizorului acestuia, care îndeplinește așteptările beneficiarilor precum și standardele de calitate.”

- Definiția formulată în Cadrul european de asigurare a calității în educație și formare profesională – „calitatea în educație și formare nu este doar un aspect tehnic, depinde de obiective și scopuri politice, instituționale și individuale specifice, realizabile în diferite unități de timp.

- Definiția adoptată în programele Phare ale UE pentru modernizarea învățământului profesional și tehnic în educație, conform căreia calitatea este prezentată ca un „nivel de satisfacție în raport cu oferta de educație și formare, determinate de respectarea standardelor și atingerea nivelului așteptat de excelență.

Trecerea la sentimentul relativ al calității impune instituțiilor publice să ofere educație de calitate tuturor elevilor, inclusiv cele din cea mai îndepărtată parte a țării. Aceasta înseamnă și o schimbare a modului de evaluare a calității: calitatea sistemului trebuie definită și evaluată nu atât în funcție de performanța „vârfulurilor”, cât în termeni de performanță generală a „bazei” și realizată de beneficiari și alte părți interesate.

2. Asigurarea calității. Viziunea transformățională a calității înseamnă că întregul sistem de management și asigurări evoluează împreună, influențându-se reciproc, în scopul satisfacerii nevoilor și intereselor beneficiarilor. Un beneficiar educat care este implicat efectiv în managementul calității va cere servicii educaționale de calitate care vor face la rândul lor, clientul mai exigent și implicat în managementul calității. Modelul transformățional de asigurare a calității a apărut în ultimele două decenii. Asigurarea calității este înțeleasă ca un proces continuu și evolutiv de îndeplinire a cerințelor în schimbare ale clienților, inclusiv responsabilitatea socială a furnizorului. Producătorul, furnizorul nu mai este mulțumit în ansamblu de satisfacere a nevoilor unui anumit grup țintă de clienți, dar încearcă să satisfacă nevoile individuale ale fiecărui client. Acest lucru se poate face doar luând în considerare cultura organizațională și motivația personalului ca fiind esențiale, resursele acestui nou sens de calitate. Învățământul contemporan nu poate susține decât acest concept de creștere a calității educației și conduce beneficiarul la exigență, cerând un nivel și mai ridicat al calității serviciilor educaționale. Asigurarea nu poate fi realizată exclusiv prin evaluare externă (inspecție), care rareori poate fi eficientă de unde previne apariția unor disfuncționalități majore și care, evident, nu pot ține pasul cu schimbările sociale rapide.

Între știința managementului și pedagogia ca știință a educației există o asemănare determinată de mai mulți factori, care au un pronunțat caracter interdisciplinar [1, p. 12]. La granița dintre cele două zone se poate contura o nouă disciplină care urmează să fie definită și aplicată, adică managementul educațional pedagogic. Managementul pedagogic este un sistem de concepte, metode, îndrumare, conducere și coordonare, folosit pentru a realiza obiectivele educației, la nivelul performanței așteptate. Managementul pedagogic cunoaște, integrează și adaptează datele furnizate de științele conexe: economie (organizarea și utilizarea eficientă a resurselor educaționale în raport cu obiectivele), sociologie (managementul organizațiilor, grupuri, relații, fenomene sociale generate în domeniul educațional), psiho-sociologie (la dimensiuni ale personalității, rolul managerului în exercitarea rolurilor), științe politice (luarea deciziilor, organizarea,

conducerea grupurilor în funcție de obiective, găsirea strategiilor de rezolvare) [1, p. 13]. Managementul pedagogic este știința și arta de a trece de la empirismul conducerii, la raționalitate și creativitate. Poate fi dezvoltat teoretic și practic, pe dimensiunile: conceptual, procedural, situațional-operational, funcțional, metodologic, psiho-sociologic, creativ-educativ propriu-zis și creativ. Noile cerințe de management și asigurare a calității în educație vizează reforma cuprinzătoare a educației din România concepută ca un set de măsuri privind [1, p. 10]:

- Reforma curriculară (curriculum, programe, manuale) și compatibilitatea europeană a curriculumului național;
- Trecerea de la învățarea reproductivă la cea creativă;
- O nouă legătură între școli, licee și universități, pe de o parte, și economice, mediul administrativ și cultural, pe de altă parte;
- Îmbunătățirea infrastructurii și conectarea la comunicațiile electronice ale lumii de astăzi;
- Reformarea managementului școlar și academic prin descentralizare și autonomia unităților de învățământ;
- Inițierea unor forme avansate de cooperare internațională.

Trebuie luată în considerare combinația dintre autonomie și asigurarea calității. [8.,p.68]. Construirea unei calități în educație se bazează pe niște principii directoare care vor construi criterii specifice, standarde, indicatori și proceduri. Toate acestea necesită orientare către client, responsabilitate, rezultate, autonomie individuală și instituțională, împuternicire, dialog, valorificare a resurselor umane și materiale, furnizor, inovație, îmbunătățire continuă.

Concluzii. Istoria recentă a managementului calității serviciilor este bogată în lecții, „ascultare” și respect pentru clienți, nevoia de sporire a valorii echipei, învățarea continuă și organizarea învățării, aplicarea și dezvoltarea cadrului instituțional și de reglementare, nevoia de informare și valorificare a informațiilor, calitate continuă și îmbunătățirea excelenței. În prezent, în managementul calității serviciilor educaționale se constată o redimensionare a noțiunilor de calitate, relația cu educatorii cu reglementări legate de managementul educațional, cunoștințe de management, management participativ și management strategic. În ciuda acordului unanim asupra importanței calității educației, există încă multe greșeli, probleme, dezacorduri, „eclipsarea cerințelor cantitative impuse birocratic la toate nivelurile sistemele și procesul educațional” [2,p.43]. Calitatea educației va depinde întotdeauna de cultura organizațională. Potrivit lui Nguyen, [7, p.92], cultura organizațională este considerată un element cheie al succesului sau eșecului în abordarea calității. Îmbunătățirea calității educației va duce, prin calificările oferite de furnizorii de educație, la adecvarea serviciilor educaționale la nevoile exprimate și implicit la creșterea satisfacției beneficiarilor direcți și beneficiarii indirecti ai serviciilor educaționale oferite.

BIBLIOGRAFIE

1. Barbu, L., (2010), Managementul calității în învățământul preuniversitar, Sf. Ierarh Nicolae Publishing House, Bucharest.
2. Cristea, S., (2017), Calitatea în educație, Tribuna învățământului, November 22.
3. Dobrin, C., (2005), Calitatea în sectorul public, ASE Publishing House, Bucharest.
4. Gurria, A., în OECD (2010), PISA 2009 Results: Learning Trends: Changes in Student Performance Since 2000 (Volume V).
5. Iosipescu Șerban (coord.), (2001), Management educațional pentru instituțiile de învățământ, Tipogrup Press, Bucharest.
6. Nguyen, N., (2006), Gestion de la qualité, Chenelière Education Publishing House, Québec.
7. Paraschivescu, A. O., (2015), Calitatea. Istorie. Cultură. Educație. Management, Tehnopress Publishing House, Iași.
8. Comisia Europeană, Monitorul educației și formării, România 2017. [http://ec.europa.eu/Supplementary recommended readings](http://ec.europa.eu/Supplementary-recommended-readings).

THE FOREIGN POLICY OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA IN THE CONTEXT OF NEW GEOPOLITICAL REALITIES

POLITICA EXTERNĂ A REPUBLICII MOLDOVA ÎN CONTEXTUL NOILOR REALITĂȚI GEOPOLITICE

Carolina BUDURINA-GOREACII,
PhD in Political Sciences, Academy of Public Administration

SUMMARY

In this article, in the context of the outbreak of the war between the Russian Federation and Ukraine on February 24, 2022, we intend to examine tangentially some current issues regarding the foreign policy of our country, namely: examining current relations between the Republic of Moldova and the European Union; identifying the causes of our country's non-alignment with the sanctions of Western countries imposed on the Russian Federation; brief presentation of Moldova's relations with Ukraine in the context of humanitarian assistance and support for Ukrainian refugees, in particular; description of events that have taken place in the Transnistrian region and presentation of forecasts on the evolution of the situation in the region according to experts.

Keywords: *sanctions, Transnistrian region, Russian-Ukrainian war, Republic of Moldova's relations with EU.*

The war between the Federation and Ukraine broke out on February 24, and for more than two months humanity has taken another turn, more complicated and uncertain politically, militarily and economically. During the war, the Republic of Moldova did not join the sanctions imposed on the Russian Federation, but prohibited, by law, the display and use of symbols used in the war in Ukraine. The Republic of Moldova is facing a huge wave of refugees due to its small capacity to manage the humanitarian crisis. The country talks about European integration with the Transnistrian region, while Transnistria is invoked by Western and Ukrainian services as a potential theater of military offensive operation against Ukraine. Neutrality is constantly and more strongly reiterated than ever by Chisinau diplomacy. The economy is feeling bad while society is under siege from fear and uncertainty, according to opinion polls. These issues are to be further examined in this article.

Moldova's relations with the European Union

The EU and the Republic of Moldova have developed a close political and economic relationship over the years. Relations continue to develop within the framework of the European Neighborhood Policy and the Eastern Partnership. The Republic of Moldova joined the Union's Eastern Partnership in 2009. On 1 July 2016, an EU-Moldova Association Agreement entered into force, which includes the gradual introduction of a deep and comprehensive free trade area.

Moldova's economic ties with the EU are well developed. The EU continues to be the largest trading partner of the Republic of Moldova, accounting 52% of its total trade in 2020 (approximately 67% of total exports and 45% of total imports from the Republic of Moldova), followed by Russia (9%) and China (8%).

In the context of the outbreak of war between Ukraine and the Russian Federation on February 24, 2022, the Republic of Moldova registered several actions in its relationship with the European Union. One of them concerns EU support during Russia's military aggression against Ukraine. Thus, the EU has allocated EUR 93 million in humanitarian assistance to help civilians affected by the war in Ukraine. This amount includes EUR 85 million for Ukraine and EUR 8 million for the Republic of Moldova.

At the same time, the Republic of Moldova has activated the EU civil protection mechanism to support Ukrainian citizens arriving in this country. EU Member States have provided various types of assistance to the Republic of Moldova, including shelters, hygiene kits and electricity generators.

Taking into account the Russia's military aggression against Ukraine and its negative effects especially on the economic and financial stability of the Republic of Moldova, the EU Council decided on 4 April 2022

to conduct a new macro-financial assistance operation of EUR 150 million under form of loans and grants for the benefit of the Republic of Moldova. The assistance will help strengthen Moldova's resilience in the current geopolitical context and cover Moldova's balance of payments needs, as identified in the International Monetary Fund (IMF) program. Of the total amount, up to EUR 120 million is provided in the form of medium and long-term loans on favorable terms and up to EUR 30 million in the form of grants [2].

Another action concerning the relationship between the European Union and the Republic of Moldova concerns the Frontex Agreement. The agreement will allow Frontex to support the Republic of Moldova in border management, by sending teams capable of providing support to the Moldovan authorities in carrying out tasks such as border registrations and checks. In other words, following Russia's invasion of Ukraine, more than 300,000 refugees have entered the Republic of Moldova, and their numbers continue to rise. Moldovan border authorities are facing the challenge of managing this influx of refugees, while monitoring a border adjacent to an active war zone.

The EU is currently providing support for these efforts through an existing working agreement with Frontex, concluded in 2008, which makes it possible to exchange information, training exercises and coordinate certain joint operational measures. On 14 March 2022, the Council authorized the opening of negotiations for a status agreement, which will allow for additional operational support to be able to respond quickly to current challenges [7].

An important step in dynamizing the relations between the Republic of Moldova and the European Union is related to the signing on March 3, 2022 by President Maia Sandu of the request for the accession of the Republic of Moldova to the European Union. The request was also signed by the President of the Parliament Igor Grosu and the Prime Minister Natalia Gavrilă. Minister of Foreign Affairs, Nicu Popescu.

This request has been submitted to the European Partners, the Presidency-in-Office of the European Union, which is currently held by France. Subsequently, the readiness of the Republic of Moldova to join the EU will be assessed by the European Commission and, in the meantime, the Member States of the European Union will decide on the degree of openness of each state to move forward in relations with the Republic of Moldova. In practice, the next step would be for the European Union to be ready to launch accession negotiations with the European Union. These negotiations take time, they involve the alignment of all legislation in the Republic of Moldova with all European legislation. This process always takes several years and at the end of this process there is the moment of the decision to sign the Treaty of Accession to the European Union.

The speed of accession to the European Union depends, first of all, on the Moldovan society on the preparation of our society to offer a firm mandate for reforms to a government. Secondly, it also depends on the position of each Member State of the European Union, how domestic policy in the Member States of the European Union is evolving, and so on. [5]"

Sanctions against the Russian Federation

The so-called pro-Western power in Chisinau has gradually sharpened its criticism of Russia over its actions in Ukraine. On the other hand, the Republic of Moldova did not join the cascade of sanctions against Moscow, adopted even by neutral countries, such as Sweden or Switzerland, with an argument that Moldova is neither Sweden nor Switzerland - but a much poorer and weaker country. The Republic of Moldova is a peaceful state and it is not seen why there should be discussed Moldova's interaction with the Russian Federation in the light of a war; risks are, differences are, the method is dialogue. At the same time, it is very important to keep the Republic of Moldova very present internationally.

Watch.Dog expert Mr. Valeriu Pasha believes that this position of government does not mean defending the position of the Russian Federation. „Moldova has officially condemned the aggression against Ukraine. So, non-compliance with sanctions is done for reasons of ensuring internal stability, because the Republic of Moldova is a very vulnerable country and we are not just talking about economic vulnerabilities. We are not NATO members to feel protected. For this reason, it has been decided, at least for the time being, not to comply with the sanctions”.

The Director of Expert-Forum in Romania, Mr. Sorin Ioniță, suggests that the decision of Chisinau is a balanced one, but it is not sufficiently argued: „Moldova is in the most delicate situation possible, because it is the only one without a NATO security shield at a time. The Republic of Moldova is in a unique situation among the countries of the East, no one depends so much on Gazprom, on the Transnistrian region, which can turn off the light immediately”.

The Kremlin has been attacking Ukraine, which has resisted for more than two months. Meanwhile, the international community is imposing harsh sanctions on the Russian economy and is providing financial and military support to Ukraine [3].

The situation in the Transnistrian region in the context of the war in Ukraine

Mr. Oleg Serebrian, the Deputy Prime Minister for Reintegration of the Republic of Moldova, points out that in the first days of the war there was tension in the society, because in many localities in the Republic of Moldova airstrikes were heard. After that, the refugee-related atmosphere in Ukraine created a psychological pressure on society. The presence of Russian troops in the Transnistrian area, but also the geographical proximity, also amplifies these fears. Then there were reassuring signals from several capitals and from Moldovan institutions that there was no reason to believe that the Republic of Moldova was somehow targeted. These messages have multiplied over time, so that at the moment it can be said with a greater degree of certainty that the danger of the Republic of Moldova being directly involved or being a field of military action does not exist. However, there are risks of an economic nature, because the Republic of Moldova is very vulnerable and very exposed from this perspective. There are multiple trade and economic connections, in terms of fuel and energy imports, with Ukraine, Russia, Belarus. At the moment, in these countries, there are military actions, obviously for Moldova it is a cause for alarm. Secondly, there is the refugee problem. Moldova already has a large number of refugees. If the military operations take place even closer to the Moldovan borders and Odessa is affected, the number of refugees will be higher and the pressure on our country will increase. But there are also invisible dangers. For example, the danger of moral or psychological destabilization of society.

Following Moldova's application for EU membership, the unconstitutional regime from Tiraspol said that this „indicates” Moldova's refusal to engage in dialogue and resolve the Transnistrian conflict. It was also stated that the secessionist authorities are open to dialogue.

A new round of negotiations in the 5 + 2 format is unlikely in the near future. It was scheduled for mid-May, which had been agreed with OSCE and Tiraspol partners, as well as other mediators. The pandemic caused a break in the negotiation process, as the last 5 + 2 meeting took place two years ago in Bratislava. There is no reason of optimism for a new meeting at least in the first half of this year. It is difficult to say what will happen next, because it depends a lot on how the war in Ukraine will evolve, how it will end and what changes it will bring. We remind that two of the mediators, Ukraine and Russia, are at war.

Mr. Oleg Serebrian considers that the discussions related to the 5 + 2 format are what in philosophy is called “form and content”. There is too much discussion about form and too little about content. For the Deputy Prime Minister, it is very important what could be discussed in the 5 + 2 format and how it will stimulate or what repercussions it will have on the topics that will be discussed in this format.

On March 15, 2022, the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) voted unanimously to recognize the occupation of the Transnistrian region of the Republic of Moldova by Russia. This is the first time that PACE has openly stated that Moldova has a “Russian-occupied territory” on its sovereign territory, which radically changes the language used by this pan-European parliamentary forum to the uncertain status of the Transnistrian region - a factor of wide ambiguity for Russia, which did not hesitate to exploit it in order to maintain control over the democratic processes in the Republic of Moldova [1].

Currently, according to the data provided, there are about 14,000 refugees in the Transnistrian area, which is a very large number compared to the population in the region. There are about 500 people in the refugee camps, which means that most of them are housed in families. They are supposed to be relatives, because there have been very close ties between the Transnistrian area and, in particular, Odessa since the Soviet period. No impediments have been created for international structures dealing with refugee issues to act on the left bank of the Dniester as well, because refugees are treated equally, regardless of ethnicity or geographical location. Ukraine closed its border with the Transnistrian area on February 28, 2022. After that date, refugees entering the area come through customs checkpoints controlled by the Republic of Moldova [6].

On the day the Republic of Moldova officially handed over to the European Union the first part of the completed EU accession questionnaire, Major General Rustam Minekaev, Deputy Commander of Russia's Central Military District, said that one of the objectives of the second phase of the „special operation” is „Creation of a land corridor to Crimea and exit to Transnistria”. „This will provide a land corridor to

Crimea, as well as influence the vital infrastructure of the Ukrainian economy, the ports on the Black Sea through which agricultural and metallurgical products are delivered”, Minekaev added. The Kyiv presidency reacted to the Russian general’s statements. Andrei Yermak, the head of President Zelensky’s office, said that „the Ukrainian army has thwarted all plans by the Russian occupiers since the beginning of the war”. „The Russians believe they can occupy the Donbas and southern Ukraine, based on economic pressure on the Ukrainian state, but the latter have their own scenarios for protecting Ukraine, while many of the Kremlin’s plans have already been destroyed by the Ukrainian army and people”, Yermak mentioned [8].

Even before the Russian invasion of Ukraine, British Prime Minister Boris Johnson warned during his visit to Kyiv that „Vladimir Putin is trying to impose a new Yalta and a zone of influence”, and Russia’s ambitions will continue: „It will not be just Ukraine. We must think of Georgia, the Republic of Moldova and other countries” and „Russia’s victory in the war would mean the loss of freedom for the Republic of Moldova and Georgia”. Also on March 1, EU High Representative for Foreign Policy Joseph Borrell told a news conference ahead of his visit to Chisinau that „we fear that Russia will not stop with Ukraine and that Russia’s influence will extend to neighboring countries, Moldova and Georgia, and could have an impact on the Western Balkans”. Beyond the political messages of these officials, the reality on the open front in Ukraine indicates a Russian offensive in the south and east of the neighboring country after the failed operation in the Kyiv region. Military activity has intensified in the region controlled by the Ukrainian authorities in the Donbas region, and Mikolaiv is under siege daily. This city is a strategically important point in the offensive direction of Russian forces towards the southern alignment - Odessa. And from Odessa to the junction with Transnistria is just a step away.

Even in the current conditions of war, the authorities in Chisinau welcome the power of dialogue through negotiations with the Russian Federation and the „separatists”. “The Republic of Moldova wants a settlement of the Transnistrian conflict through politics, negotiations and dialogue. This solution must be based on the principle of sovereignty and territorial integrity within the recognized international borders of the Republic of Moldova with respect for fundamental human rights and freedoms in the Transnistrian region and around the world”, Nicu Popescu said at a news conference with Polish Foreign Minister Zbigniew Rau.

During a visit to Moldova the head of Polish diplomacy and the OSCE President-in-Office, Zbigniew Rau also visited the Transnistrian region where he met in Bender with the leader of the Transnistrian administration and the chief negotiator in Tiraspol, Vitali Ignatiev. The talks focused on the need for a „sustainable political settlement of the Transnistrian conflict, based on the independence, sovereignty and territorial integrity of the Republic of Moldova, with a special status for Transnistria”.

Since the appointment of Deputy Prime Minister for Reintegration in Chisinau Oleg Serebrian in January, 2022, he has met with Transnistrian negotiator Vitali Ignatiev four times. During these meetings, the well-known topics related to the problem of farmers in Dubasari district and „schools with Latin script” were discussed, but new topics also emerged from Transnistrian authorities, who want to receive assurances that goods to the Transnistrian region will not be blocked by Chisinau once the traditional access routes have been affected by the Russian-Ukrainian military conflict.

Under the current conditions, it can be said that Tiraspol is in a position of near survival. Trying to avoid the risk of becoming an enclave without access to the Russian Federation, Tiraspol is forced to negotiate with Chisinau, and even more so, in an attempt to avoid a major economic crisis, the authorities on the left bank of the Dniester have expressed interest in benefiting from funds provided by international donors for managing the flow of refugees from Ukraine. On the other hand, the authorities in Chisinau announced that the number of people on the left bank of the Dniester requesting documents issued by the institutions of the Republic of Moldova is increasing. Therefore, the fate of Transnistria depends on the course of the war in Ukraine.

On April 25, 2022, an attack on the MGB headquarters took place in Tiraspol. The so-called Interior Department announced that it was a grenade launcher attack, and there were no casualties. The Ukrainian Security Service described the incident as „a challenge set by the FSB”.

On the morning of April 26, 2022, the attacks continued. There were explosions in the city of Grigoriopol. Authorities on the left bank of the Dniester also confirmed the explosion that took place at night at the Tiraspol airfield. According to information published by the press on the left bank of the Dniester, two explosive devices were thrown around 23:30, on the night of April 25 to 26. The committee of inquiry has

opened a criminal case on this case. In the Transnistrian region, a red code of „terrorist danger” was established on the left bank of the Dniester for 15 days. Tiraspol announced 3 recorded attacks: the one at the MGB headquarters, in the city of Grigoriopol and the attack in Pașcani.

The head of state, Maia Sandu, says that the intentions to escalate the situation on the left bank of the Dniester start from the forces inside the region. „There are pro-war forces and they are interested in destabilizing the situation in the region”, the president said after the Supreme Council of Security meeting convened in the context of the situation on the left bank of the Dniester. At the same time, she added that „at the moment there are no imminent risks for the citizens of the Republic of Moldova, at least for those on the right bank, because here our institutions have access, they can ensure public order and the safety of citizens”. Ms Sandu hopes very much that there will be no such attempts on the left bank to endanger the lives of our citizens.

Russia's Foreign Ministry has expressed concern over tensions in Transnistria. The actions in Cobasna were described as terrorist attacks, calling for an objective investigation of all the circumstances. At the same time, the ministry's representatives condemned the attempts to involve Transnistria in the situation from Ukraine.

Mr. Oleg Serebrian explained that much depends on the evolution of this war. If it gets to Odessa, the situation will change radically. If they stay in Kherson, it will be a different situation. If a ceasefire agreement is reached, this is a third situation. It is premature to make predictions yet. It is certain that the situation has already changed a lot. The regional situation has changed. The situation in the Transnistrian region has changed radically from two months ago. If on the day before the Republic of Moldova's application for EU membership, Tiraspol vehemently condemned this gesture, and even demanded the recognition of independence, the tone has calmed down in the meantime with the new realities on the ground. Currently, the separatist administration is playing at two ends: on the one hand, it is negotiating its survival in Chisinau, on the other hand, it is closely following the situation of the Ukrainian front. If Russia manages to make that land corridor to Transnistria, the separatist region will make the junction with the „Russian world” and become uncontrollable, with Moldova virtually hostage to it, but if the heroic resistance of the Ukrainian military prevents the advance Russian forces on the southern alignment, then Transnistria risks will disappear or it will be officially integrated into the Republic of Moldova.

The fluctuating relationship between Kyiv and Chisinau

Until a possible extension of the war to the Republic of Moldova, the leadership in Chisinau is pursuing a reserved policy towards Russian aggression in Ukraine. Although Moldova has publicly condemned military intervention and is voting with Ukraine on international platforms such as the UN, Chisinau has said it will not impose economic sanctions on Russia. Authorities across the Prut have also denied information to Ukrainian services about possible military training in the Transnistrian separatist region. After the Ukrainian press reported information about Chisinau's refusal to sell its 6 MiG-29 planes, in order not to „irritate” Moscow, according to *Evropeiskaia Pravda*, Ukrainian Deputy Prime Minister Irina Vershchiuk accused the Republic of Moldova of not helping enough Ukraine and that it is trying to be loyal to both Kiev and Moscow at the same time. In response, the Chisinau authorities said that in terms of military assistance, there are much better equipped countries with internal, economic and energy resilience to provide this assistance. At the same time, the Republic of Moldova is helping as best it can, providing shelter to more than 90,000 refugees from Ukraine, half of whom are children.

Conclusion. The end of the war and its final state of affairs can be difficult to predict. The war is in full swing, and, willingly or unwillingly, Ukraine is also fighting for Chisinau. The Republic of Moldova has room for maneuver in the light of this conflict. However, in the end the stake is on Ukraine, if it falls, Moldova will also fall victim, and if Ukraine resists and rejects the invasion, then Chisinau can live its European dream via Kyiv.

We have hope and confidence that Moldova will not be involved, but, of course, that no one can give a guarantee. War has its logic and we have seen this throughout history. We hope that this war will remain localized, because the more actors involved, the harder it will be to stop this war mechanism - it will pick up speed and involve a larger geographical area. We count on reason. This war strikes not only in Ukraine, but in everyone. Even if Europe is not directly involved, the economic losses are very large and comparable to those after the Second World War. So the sooner it ends, the better will be.

BIBLIOGRAPHY

1. Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei a votat în unanimitate recunoașterea oficială a stării de ocupație a regiunii transnistrene a Republicii Moldova de către Rusia. <https://cersipamantromanesc.wordpress.com/2022/03/20/adunarea-parlamentara-a-consiliului-europei-a-votat-in-unanimitate-recunoasterea-starii-de-ocupatie-a-regiunii-transnistrene-a-republicii-moldova-de-catre-rusia/>
2. Consiliul adoptă o asistență în valoare de 150 de milioane EUR pentru Republica Moldova. Publicat la 04.04.2022. <https://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-areleases/2022/04/04/council-adopts-150-million-assistance-to-the-republic-of-moldova/>
3. De ce a decis R. Moldova să nu aplice sancțiunile UE împotriva Federației Ruse. Publicat la 01.03.2022. <https://moldova.europalibera.org/a/de-ce-nu-aplic%C4%83-r-moldova-sanc%C8%9Biunile-%C3%AEmpotriva-federa%C8%9Biei-ruse-/31730406.html>
4. Moldova, încotro? Când frica e politică de stat la Chișinău. https://adevarul.ro/moldova/politica/moldova-incotroo-frica-e-politica-stat-chisinau-1_6266984a5163ec4271b940ef/index.html
5. Nicu Popescu: Moldova a depus cererea de aderare la UE. Ce urmează? <https://moldova.europalibera.org/a/nicu-popescu-moldova-a-depus-cererea-de-aderare-la-ue-ce-urmeaz%C4%83-/31734555.html>
6. Oleg Serebrian: „Problema transnistreană depinde foarte mult de cum va evolua războiul din Ucraina”. <https://www.dw.com/ro/oleg-serebrian-problema-transnistrean%C4%83-depinde-foarte-mult-de-cum-va-evolua-r%C4%83zboiul-din-ucraina/a-61235453>
7. Republica Moldova: Consiliul adoptă o decizie de semnare a unui acord privind sprijinul operațional acordat de Frontex în contextul invadării Ucrainei de către Rusia. <https://www.consilium.europa.eu/ro/press/press-releases/2022/03/17/moldova-council-adopts-decision-to-sign-agreement-for-frontex-operational-support-in-light-of-russia-s-invasion-of-ukraine/>
8. Transnistria, țintă pentru a doua etapă a „operațiunii” rușilor în Ucraina. <https://www.dw.com/ro/transnistria-%C8%9Bint%C4%83-pentru-a-doua-etap%C4%83-a-opera%C8%9Biunii-ru%C8%99ilor-%C3%AEen-ucraina/a-61559138>

ОРГАНИЗАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ СТРУКТУРА В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ ИННОВАЦИОННЫМИ ТРАНСФОРМАЦИЯМИ

ORGANIZATIONAL AND MANAGEMENT STRUCTURE IN STRATEGIC MANAGEMENT SYSTEM OF INNOVATION TRANSFORMATIONS

В. А. САКОВИЧ,

*доктор хабилитат политических наук, профессор,
Академия публичного управления*

Евгений Григорьевич МОИСЕЕНКО,

*доктор экономических наук, профессор кафедры Информационных Технологий
Международного Университета “МИТСО” Минск, Белоруссия*

SUMMARY

The article offers a new scientific approach to the theory and practice of state management of innovative transformations. The need to form an organizational and managerial structure of strategic management is substantiated, both in terms of the management of scientific and technical innovation systems, and in terms of social stratification through the processes of transformation of society; the main approaches of the formation and functioning of the strategic management system of innovative development are presented. The relevance of the study is dictated by the need in the conditions of the transition of the states of the world not by an innovative way of developing the formation of a new management system - strategic management. This approach is particularly relevant for the Republic of Moldova, whose socio-economic development, in the conditions of the European development vector, must respect the European strategy of innovative and digital development.

Keywords: *innovative transformation, strategic management, social stratification, organization, structure, manage.*

Термин «стратегическое управление» был введен в научный оборот еще в начале 1960 – 70-х гг. Он обозначал различия между текущим управлением на уровне производства и управлением, осуществляемым на уровне корпорации в целом [5]. Следует отметить, что данное понимание стратегического управления существует в науке управления до настоящего времени и используется для анализа и практического управления фирмами, корпорациями, ТНК. Стратегическое управление в нашем научном обосновании и новом научно-практическом понимании – это государственное стратегическое управление инновационным стратегическим развитием и инновационной трансформацией экономики, общества, государства. В системе государственного управления наука сформулировала еще одно традиционное положение о том, что «организационно-функциональная структура государственного управления представляет собой определенным образом организованный, функционально взаимосвязанный состав системообразующих элементов (структурных частей): государственные институты, обеспечивающие функционирование системы управления, в их вертикальной и горизонтальной зависимости, в организационном взаимодействии и соподчиненности. Она определяется факторами организационно-функциональной устойчивости: подсистемами целей и принципов; разграничением компетенции, распределением функций и полномочий между субъектами и объектами управления; подсистемами используемых форм, методов, средств и ресурсов управления» [10]. В целом, не отрицая вышеизложенные положения организационно-функциональной структуры государственного управления следует отметить, что кардинальный

переход на инновационный путь развития (стратегически сложный, длительный и непредсказуемый) требует в обязательном порядке перехода к системе стратегического управления инновационными трансформациями [6, с. 133–142], который ведет к необходимости трансформаций содержания, форм, методов и структуры организационно-управленческой деятельности всех социальных институтов государства – политических, властных, экономических, культурных, образовательных и др.

Важную роль в коренном изменении организационно-управленческой деятельности государства в условиях инновационных трансформаций играет организационно-управленческая структура, которая «включает в себя все типы социальных организаций и институтов <...>, а также все типы и уровни управленческой деятельности» [1, с. 139]. Важность управленческой структуры, по мнению академика Е. М. Бабосова, заключается в мощном влиянии «... на характер, содержание и направленность протекающих в обществе социально-экономических, политических и социокультурных процессов...» [1, с. 141]. Вместе с тем, в условиях формирования инновационного развития организационно-управленческая структура государства, по нашему мнению, должна не только и не столько влиять, а активно управлять процессом инновационных преобразований по достижению стратегических целей инновационного развития. Именно вследствие сложности достижения стратегических целей инновационного развития, осуществления глубокого социально-общественного революционного инновационно-цифрового переворота в экономике, коренных изменений социальных основ общества и общественных отношений, необходимы коренные преобразования государственных институтов и систем государственного управления с целью перехода к системе стратегического управления инновационными трансформациями. Исходными блоками организационно-управленческой структуры стратегического управления инновационной трансформации являются объект и субъект управления.

Объекты управления – это инновационная система страны в целом, так и ее составляющие: различные сферы инновационной деятельности, инновационный потенциал науки и производства, инновационные ресурсы, человеческие ресурсы и др., на которые направлены все виды управленческого воздействия для достижения стратегических целей инновационного развития. Инновационная система страны состоит:

Во-первых, из различных видов организаций научно-образовательной деятельности.

Во-вторых, из различных видов организаций, предприятий общественно-полезной инновационной деятельности – инновационно-производственной и маркетинговой.

В-третьих, из систем, обеспечивающих национальную безопасность инновационного процесса.

Таким образом, данные блоки охватывают весь спектр объектов стратегического управления, которые играют важнейшую роль в формировании и развитии инновационного процесса и обеспечения его безопасности.

Субъект стратегического управления – это постоянно взаимодействующие структуры государственного управления, с их горизонтальными и вертикальными связями, которые при постоянном функционировании превращают эту сеть в системное управленческое образование стратегического управления инновационным процессом по достижению стратегических целей инновационного развития. Основными субъектами стратегического управления процессом инновационной трансформации являются:

- государственные органы власти, определяющие стратегическую политику стратегической трансформации;

- государственные исполнительные органы управления – правительство, министерства и ведомства, государственные комитеты, национальные центральные банки, национальные инновационные системы, системы национальной и инновационной безопасности;

- общественные объединения и организации, которые в соответствии с законодательством наделены соответствующими полномочиями в сфере стратегического управления и инновационной безопасности;

- научные и научно-исследовательские организации и структуры;

- физические лица (ученые и специалисты-новаторы);

- органы инновационной безопасности, которые занимаются оперативным управлением инновационными трансформациями и непосредственным обеспечением инновационной безопасности. Таким образом, к организационно-управленческим структурам стратегического управления относятся: политические и исполнительные органы власти и управления, общественные и социальные институты, научные организации и физические лица (в рамках своей компетенции, определяемой законом), органы инновационной безопасности (оперативное управление и обеспечение безопасности инновационного процесса).

Стратегическое управление как субъект государственного управления имеет следующую структуру управления:

- управление научными организациями, производящими научный продукт;
- управление предприятиями, фирмами, производящими инновационную продукцию;
- управление маркетинговыми структурами, обеспечивающими реализацию инновационной продукции;
- организационно-управленческие структуры инновационной безопасности [7], осуществляющие оперативное управление процессом инновационного безопасного развития;
- организационные структуры национальной безопасности, обеспечивающие безопасность процесса инновационной трансформации и защиту национального интереса;

Основными системообразующими элементами организационно-управленческой структуры стратегического управления в условиях формирования инновационной экономики кроме объекта и субъекта стратегического управления являются объект-объектные и субъект-субъектные отношения.

Субъект-субъектные отношения между субъектами стратегического управления включают в себя правовые, административные, организационные, экономические, социальные, информационные и другие отношения [7, с. 272–277].

Показатели и индикаторы, пороговые значения системы стратегического управления и инновационной безопасности – количественные и качественные характеристики инновационных процессов и объектов. Все вышеперечисленные структурные элементы образуют организационно-управленческую структурную архитектуру основных элементов стратегического управления процессом инновационного развития и достижения стратегических целей. Таким образом, организационно-управленческая структура стратегического управления составляют органы государственной власти и управления, которые в зависимости от специфики государства и конституционных особенностей деятельности властных структур определяют стратегические цели инновационного развития страны, осуществляют стратегическое управление всеми сторонами жизнедеятельности: научно-исследовательской, инновационно-производственной, экономической, социально-общественной и др. Причем данное управление происходит в сложных условиях инновационной трансформации. Следует отметить, что структуру организационно-стратегического управления инновационными трансформациями следует рассматривать не только как управление научно-техническими и инновационными производственными системами, но и с позиции социальной стратификации трансформационными процессами общества, которые в обязательном порядке происходят в любом обществе при переходе на инновационный путь развития. Таким образом, стратегическое управление инновационными трансформациями в отличие от системы традиционного управления с учетом комплексности инновационных преобразований, затрагивающих личность, общество и государство необходимо рассматривать как целостную управляющую систему всеми трансформационными процессами куда входит управления научно-техническими и инновационными производственными системами, управление социальным прогрессом.

Позицию управления социальным прогрессом в условиях инновационной трансформации, следует рассматривать, на наш взгляд, в рамках теории структуризации разработанной Э. Гидденсом [3]. Она базируется на трех постулатах:

- 1) социальная теория должна включать понимание человеческого поведения как действия;
- 2) такое понимание должно быть совместимо со сфокусированностью на структурных компонентах социальных институтов и общества в целом;
- 3) понятия власти или господства должны быть связаны с понятиями структуры власти.

В процессе структуризации, считает Э. Гидденс, «любое социальное взаимодействие происходит во времени и пространстве...» [7, с.98]. Кроме того для теоретического осмысления управления процессами социальной стратификации важными являются выводы академика Бабосова Е. М.: «Социальная структура многогранна и многокомпонентна, но ее основанием, исходными «клеточками», «кирпичиками», из множества которых создается многоэтажное здание такой структуры, являются социальные группы» <...>, а в «сложной и многогранной структуральной конфигурации общества основным системообразующим фактором является социально-стратификационная структура» [1, с. 134]. Выдающийся американский социолог Р. Мертон дал классическое определение понятия социальная группа: «социальная группа – это совокупность людей, которые определенным образом взаимодействуют друг с другом, осознают свою принадлежность к данной группе и считаются членами этой группы с точки зрения других [4, с. 434]».

В связи с осознанием социальных групп как единой общности и единой целого и исходя из теории структуризации (Р. Мертон) система стратегического управления процессами социальной стратификации в условиях инновационного развития, организационно-управленческая структура государства должны быть сформированы как целостная социальная система стратегического управления, целостность которой придают общие цели, общественные интересы, ценности существующие в обществе, общие нормы и совместная деятельность по осуществлению социально-стратификационной инновационной трансформации общества. С позиции социальной составляющей инновационного процесса организационно-управленческая структура стратегического управления направлена на следующее:

- 1) формирует, наращивает и обеспечивает эффективное использование организационного потенциала общества для достижения стратегических задач инновационной трансформации;
- 2) осуществляет адекватную стратегическим инновационным целям и задачам инновационного развития общественную интеграцию (объединение) на совместную деятельность по достижению общей стратегической цели различных групп населения, структурированных в определенных организациях – образовательных, научно-исследовательских, инновационно-производственных, маркетинговых;
- 3) выполняет стратегическое управление обществом, всеми его сферами и структурными компонентами, всеми типами социальных общностей и организаций;
- 4) выполняет функции стратегического управления социально-стратификационными трансформациями общества;

5) нацеливает все структуры и социальные общности в рамках законодательства на обеспечение и защиту национальных интересов и национальной безопасности в условия инновационного развития. Оба стратегических направления инновационной модернизации – инновационно-технологическое и общественно-социальное (как целостный инновационный процесс) должны координироваться в системе стратегического управления государственными институтами, организационно-управленческая структура которых должна быть сформирована с учетом важнейшей их функции – достижение стратегических целей инновационного развития. Создание организационно-управленческой структуры и системы стратегического управления должно предваряться решением важнейшей управленческой задачи – определение стратегических цели инновационной модернизации. Безусловно, одного универсального подхода к принятию решений по переходу на инновационный путь развития, определения стратегических целей и задач, порядка формирования организационно-управленческих структур не существует, но, как правило, стратегические решения принимаются после сбора и анализа значительного количества информации о текущем состоянии социально-экономического, производственно-технологического и научного потенциала страны. После этого выполняется стратегический анализ и делается стратегический прогноз. На основе прогноза разрабатывается стратегический и оперативный план работы по переходу на инновационный путь развития. Указанный план детализируется в государственные программы действий, реализация которых осуществляется в организационно-управленческих институтах органов государственной власти и управления. Основа стратегического управления – концептуальные стратегические подходы к развитию государства, выкристилизация и обеспечение национальных интересов, идеи и задачи, объеди-

ненные в единое целое, а именно: общие стратегические цели, общие ценностно-нормативные стандарты, учет национальных культурных особенностей и ценностей, иерархическая упорядоченность и соподчиненность. Все эти факторы и национальные особенности используются в процессе долгосрочного стратегического планирования, прогнозирования и стратегического управления инновационными трансформациями. Последовательность стадий и этапов стратегического управления приведена в таблице 1, составленной на основе предлагаемых нами подходов к стратегическому управлению.

Таблица 1. Стадии и этапы стратегического управления.

Стадии управления	Этапы
Определение целей	Формулирование целей
Системный анализ ситуации	Анализ существующей стратегии Анализ внешней среды Анализ внутреннего состояния
Разработка стратегии	Выработка концепции стратегии Выбор варианта стратегии Конкретизация выбранной стратегии
Проведение стратегических изменений	Разработка функциональной стратегии Разработка стратегических изменений Оценка и контроль исполнения

Цель лежит в основе функционирования управленческих систем любой природы, особенно это важно для системы стратегического управления. Основу целеполагания составляют состояние и объективное положение в экономике, социальной сфере, национальных особенностей и традиций, внешнее окружение и развивающиеся в ней процессы, взаимодействие государственной системы с внешними условиями, управляющие воздействия. Целеполагание позволяет определить концептуальную основу инновационной системы и пути ее достижения, скоординировать управленческую деятельность субъектов, оптимально распределить ресурсы, выделить приоритеты в развитии объекта – инновационной цели развития. Цель государственной системы инновационной трансформации и обеспечения инновационной безопасности формируется на основе национально-государственных задач и приоритетов инновационного развития, которые определяются высшим руководством государства, исходя из геополитических и геоэкономических факторов, социально-экономического положения, проводимых национальных реформ.

Стратегическая цель государственной политики управления инновационными трансформациями – достижение такого уровня инновационного развития, которое гарантирует устойчивое и безопасное развитие государства на протяжении всего инновационного цикла формирования инновационной экономики и, в дальнейшем, эффективного функционирования и развития инновационной системы, повышение жизненного уровня населения. Следует отметить, что целеполагание должно включать не только достижение стратегических задач, но и предусматривать практические управленческие действия: прогнозирование, принятие решений, согласование, контроль, корректировка, программирование деятельности по достижению сформулированных в Стратегии целей инновационной трансформации. Определение целей должно начинаться с анализа внутренней и внешней социально-экономической и политической среды, что обычно считается исходным процессом стратегического управления. Таким образом, как видно из таблицы после того, как определены стратегические цели, наступает этап анализа и выбора стратегии управления. На этом этапе принимается решение по поводу того, как, какими средствами государство будет добиваться достижения целей инновационной трансформации. Процесс выработки стратегии по праву считается сердцевинной стратегического управления [2]. Чаше всего под стратегией понимают «план управления достижением поставленных стратегических целей. Без стратегии нет продуманного плана действий, нет единой программы достижения желаемых результатов» [9, с. 11]. Причем определение стратегии – это не столько составление плана дей-

ствий, а определение глобального видения, направление действий инновационной трансформации. В этом отношении, как отмечает профессор О. С. Виханский, зарубежные специалисты рассматривали стратегическое управление как процесс взаимосвязи организации и окружения, проявляющийся в реализации миссии и целей организации посредством умелого распределения ресурсов [8]. Для достижения стратегических целей инновационной трансформации субъектами – государственными органами осуществляется система организационно-управленческих мер (правового, образовательного, научно-инновационного, экономического, организационного, аналитического и иных), необходимых для обеспечения инновационных трансформаций и защиты национальных интересов, включающая в себя: формирование соответствующей организационно-управленческой структуры государства для стратегического управления инновационными процессами, разработку механизмов регулирования системы инновационно-экономических отношений в обществе; принятие правовых, нормативных актов, определяющих систему инновационно-экономических отношений и регулирующих практику деятельности в условиях формирования инновационной экономики; осуществление организационных и управленческих действий, обеспечивающих устойчивое и безопасное функционирование всех экономических субъектов хозяйствования в условиях перехода к формированию инновационной экономики, стратегического управления процессами социальной стратификации в условиях формирования процессов инновационного развития.

Организационные структуры (институты) стратегического управления – государственные органы и их подразделения можно подразделить на организационные структуры стратегического управления, которые создаются специально для решения задач стратегического управления и оперативные организационные структуры – нацеленные на решение разного рода оперативных задач (от политических, экономических, административных до производственных), до текущих задач по управлению. Следует отметить несмотря на то, что оперативное управление по нашей концепции является функциональным элементом стратегического управления, задачи стратегического управления кардинально отличаются от функций оперативного управления. При оперативном управлении (в нашем исследовании органом оперативного управления является инновационная безопасность) регулируются текущие внутренние проблемы инновационного развития, при стратегическом управлении государственные органы обеспечивают перспективную стратегию инновационного развития, сбалансированное взаимодействие внешней и внутренней сред. Процесс стратегического управления предусматривает достижение текущих (оперативных) задач, которые могут меняться в зависимости от внешних и внутренних условий, проблем, возникающих в ходе инновационного развития. Но это ни в коем случае не предполагает, что изменение текущей ситуации должны вести за собой изменение стратегической цели, что вредно для стратегического управления в контексте обеспечения эффективности инновационного развития и достижения стратегических целей инновационной трансформации. Поэтому, в случае возникших текущих сложностей необходимо совершенствовать методы оперативного управления, чем разрабатывать и внедрять новую стратегию на каждом этапе инновационного развития.

Организация стратегического управления – приведение в состояние упорядоченности системы стратегического управления, его функций, методов и форм. В организационно-стратегическом управленческом плане государство через свои институты в соответствии с национальными интересами и стратегическими целями инновационного развития создает национальную инновационную систему, определяет общие ориентиры и приоритеты развития, создает условия для сохранения, развития и использования национального научно-технического и инновационного потенциала; обеспечивает взаимодействие науки, образования, производства, финансово-кредитной сферы в развитии инновационной деятельности; оказывает поддержку предпринимательству в научно-производственной сфере; осуществляет мероприятия по поддержке международной научно-практической кооперации, трансфера технологий; оказывает финансовую поддержку, осуществляет благоприятную кредитную, налоговую и таможенную политику в сфере инновационной деятельности; оказывает содействие развитию инновационной инфраструктуры, информационного обеспечения субъектов инновационной деятельности; проводит подготовку кадров в сфере инновационной деятельности, формирует систему и определяет по-

литику инновационной безопасности, развивает международное сотрудничество в области обеспечения региональной и национальной безопасности. Инновационная безопасность в рамках организационно-управленческой системы является системой обособленной, уникальной и призвана обеспечивать безопасность во всех сферах, направлениях и структурах инновационного развития. Создаваемая структура инновационной безопасности должна предусматривать организацию взаимодействия всех субъектов системы обеспечения инновационной безопасности. Характеристики системы обеспечения инновационной безопасности во многом зависят от объекта защиты, который, в нашем конкретном случае, является сложным, многоаспектным, поэтому, эффективное обеспечение инновационной безопасности должно основываться на комплексном подходе к управлению инновационным развитием.

Управленческая система обеспечения инновационной безопасности (в узком смысле) – совокупность органов государственной власти и управления, осуществляющих меры политического, правового, организационного, инновационно-экономического и иного характера, направленные на достижение текущих управленческих целей инновационного развития, определение и защиту при этом интересов личности, общества и государства, предупреждение и отражение внешних и внутренних угроз национальной инновационной системе в условиях формирования инновационного пути развития. Государственные органы власти и управления, общественные объединения и физические лица в ходе инновационных трансформаций выступают в роли выразителей национальных интересов инновационного развития и одновременно являются организационно-управленческими структурами, активными организаторами процесса стратегического управления инновационных преобразований, инновационной модернизации экономики, стабилизации в тех сферах общественных отношений, которые испытывают воздействие внешних и внутренних угроз в ходе формирования инновационной экономики, а также угроз, возникающих от самой инновационной системы. Вместе с тем, особенности организационно-управленческой структуры и организационно-управленческой системы стратегического управления инновационными трансформациями, во-многом, зависят от национальных особенностей развития экономики, науки, исторических и культурных особенностей функционирования и развития государств, от национальных особенностей управления государством, демократизации общества. Решающим условием успешного функционирования системы стратегического управления является хорошо налаженная система коммуникации между ее структурами и связанное с этим упорядочение потоков информации, циркулирующей между различными звеньями системы [1, с. 140–142]. Таким образом, для перехода на инновационный путь развития необходимо: сформировать организационно-управленческую структуру стратегического управления инновационными трансформациями, определить государственную стратегическую политику инновационного развития и обеспечения инновационной безопасности, как основных направлений деятельности государственных структур, должностных лиц по достижению национальных стратегических целей и приоритетов государства по инновационной трансформации, определить систему и порядок социальной стратификации трансформационными процессами общества, предусмотреть через систему инновационной безопасности нейтрализацию вызовов и угроз на каждом этапе инновационного развития, создание систем мотивирования, обеспечение определенной гибкости в организационно-управленческих структурах стратегического и оперативного управления инновационными трансформациями.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бабосов Е. М. Наука и человекомерность окружающей среды. Минск, «Беларуская навука», 2021, с. 134.
2. Виханский О. С. Стратегическое управление. <https://studfile.net/preview/1099416/page:9/>
3. Гидденс Э. Социология, 2-е изд. URRS, М. 2005.
4. Мертон Р. Социальная теория и социальная структура. М.: АСТ, Хранитель, 2006.
5. Понятие стратегического управления, его необходимость и особенность. http://www.nnre.ru/delovaja_literatura/menedzhment_konspekt_lekcii/p6.php

6. Сакович В. А. Государственное стратегическое управление инновационными трансформациями: теоретико-концептуальный и организационный аспект // USEM. Universitatea de Studii Europene din Moldova. VECTOR EUROPEAN, Revistă științifico-practică № 2/ 2021 г. CHIȘINĂU 2021.

7. Сакович В. А. Инновационная безопасность как основа национальной безопасности: формирование, эволюция, трансформация. Институт международных отношений Молдовы. Кишинев, 2017, 506 р.

8. Стратегическое управление организацией. https://studref.com/300141/menedzhment/strategicheskoe_upravlenie_organizatsiey#827

9. Томпсон А, Стрикленд А. Дж. Стратегический менеджмент. Искусство разработки и реализации стратегии: Учебник для вузов: Пер. с англ. / Под ред. Л. Г. Зайцева, М. И. Соколовой. М.: Банки и биржи, Юнити, 1998.

10. Организационно-функциональная структура государственного управления. https://studbooks.net/744395/pravo/organizatsionno_funktsionalnaya_struktura_gosudarstvennogo_upravleniya

MODERN SECURITY CHALLENGES IN EUROPE IN THE CONTEXT OF RUSSIA'S AGGRESSION AGAINST UKRAINE

СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ БЕЗОПАСНОСТИ В ЕВРОПЕ В КОНТЕКСТЕ АГРЕССИИ РОССИИ ПРОТИВ УКРАИНЫ

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

SUMMARY

The article considers issues of security on the European continent in the context of Russia's aggression against Ukraine in 2022. The causes of the bloody military conflict in the center of Europe, as well as the inability of existing international institutions to prevent its occurrence are analyzed. Based on the analyzed material, it is concluded that it is necessary to find new forms of security.

Keywords: security, Russian aggression.

Russia's aggression against Ukraine on February 24, 2022, has once again demonstrated that in the modern world, „the rule of law” is very often replaced by „the law of force”. Missiles and shells falling on Ukrainian cities have dramatically changed the lives of our people. About ten million of Ukrainians were forced to flee their homes. Four million of them found temporary refuge abroad to escape the war. At the same time, February 24, 2022, radically changed the attitude of many Western politicians to Russia's aggression against Ukraine. The outbreak of war against an independent state, the bombing of peaceful cities, the death of thousands of civilians, these were the realities forgotten by prosperous Europe long ago. As a result, many world leaders have shifted from expression of “deep concern” to tougher statements and concrete actions.

Russia's armed aggression against Ukraine began much earlier – with the illegal annexation of the Autonomous Republic of Crimea and the subsequent outbreak of war in Donbass in 2014. Even then, we could see that the world's existing security mechanisms were not working, inciting the aggressor to further action.

To understand the reasons of the tragic events in 2022, we should turn to an even earlier period when Russia's imperial ambitions towards its neighbors were just beginning. In the second half of the 2000s, Russia started to use Ukraine's significant dependence on energy resources to put pressure on the Ukrainian government. We can recall the “gas wars” and demonstrative threats to cut off gas to Ukrainian consumers in the midst of the heating season. The goals of such actions were not economic, but purely political ones. It was necessary to create additional economic difficulties in Ukraine, while promoting narratives about the need for economic cooperation with Russia allowing to obtain price preferences. The task was to prevent Ukraine's rapprochement with the European Union by any means. Russia's leadership has made no secret of using the existing economic levers for this purpose. It should be admitted that Ukrainian authorities didn't do enough to counteract to this pressure.

In addition to economic pressure, dividing people by language and nationality was promoted. Ethnic and linguistic factors have been actively used by pro-Russian political forces. Socio-mental differences were also clearly revealed during the 2004 and 2010 presidential election campaigns, when Viktor Yanukovich steadily received support in those regions of Ukraine where the Russian-speaking population prevailed (the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol, Dnipropetrovsk, Donetsk, Zaporizhia, Luhansk, Mykolaiv, Odesa, Kharkiv and Kherson oblasts) [9].

In 2013, Viktor Yanukovich, under pressure from Russia, refused to sign the Association Agreement with the EU. This provoked a widespread popular protest, called “The Revolution of Dignity”. The regime of Viktor Yanukovich has fallen, and the ex-president himself has found refuge in Russia.

It has become clear to the Russian leadership that the methods used so far have not yielded the necessary results. In 2014, Russia annexed Crimea and launched an open military aggression in the Donbas. It was a blatant reconsideration of existing borders after World War II. Once again, the sluggish reaction of the world community only incited Putin's Russia to take further action.

On March 27, 2014, the UN General Assembly Resolution 68/262 "On the Territorial Integrity of Ukraine" was adopted. 100 countries voted for, 11 against and 58 abstained. The Resolution «Calls upon all States, international organizations and specialized agencies not to recognize any alteration of the status of the Autonomous Republic of Crimea and the city of Sevastopol on the basis of the referendum and to refrain from any action or dealing that might be interpreted as recognizing any such altered status» [7].

The Document does not condemn Russia's actions. It did not mention the annexation of Crimea at all. There is not even a clear phrase in the text that Crimea is an integral part of Ukraine. However, several clauses of the Resolution confirm the recognition of Ukraine's territorial integrity "within internationally recognized borders". The term "internationally recognized borders" does not make it possible to interpret Crimea other than as the territory of Ukraine. Also, the resolution of the UN General Assembly declares non-recognition of the so-called Crimean "referendum".

After that, the UN General Assembly approved a number of resolutions condemning Russia's occupation of Ukrainian Crimea and its actions on the occupied peninsula, its militarization, violation of the rights and freedoms of citizens etc. However, neither these non-binding decisions nor the sanctions imposed on Russia did not stop the aggression.

The events of the Russian-Georgian war of 2008 were also indicative. After a series of provocations on the territory of the self-proclaimed South Ossetia, Russian troops launched a full-scale military aggression against Georgia. 9 of Georgia's 12 regions have been bombed by Russian air forces; Russian strategic bombers and military aircraft shelled more than 30 cities and villages, including Tbilisi and Kutaisi. Cluster bombs and other prohibited weapons were used. As a result, hundreds of civilians and military were killed and wounded; 53 Georgian settlements in and around Tskhinvali / South Ossetia were completely destroyed [8].

The ceasefire agreement was signed on 12 August 2008, obliging Russia to withdraw all its armed forces to pre-war positions. Two weeks later, the Kremlin decided to recognize the so-called independence of Abkhazia, and South Osetia. All this was an unprecedented attack on the fundamental principles of the international order, a blatant violation of basic norms and principles of international law and a huge blow to the UN Charter and the Helsinki Final Act, which sets out the principles of multilateral relations and international peace [8].

What was the role of the UN in stopping the war? The Minimal one – The UN Security Council supported the mediation mission, which was delivered by French President Nicolas Sarkozy, who proposed a plan for overcoming the crisis. Did Russia bear any responsibility? – No. Even personal or sectoral sanctions were not introduced.

It should be recalled that in 1994 Ukraine voluntarily renounced the nuclear arsenal inherited from the USSR. The Memorandum on Security Assurances in connection with Ukraine's accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapon was signed on December 5, 1994. This international agreement (known as the Budapest Memorandum) was concluded between Ukraine, Russia, Great Britain and the United States on guarantees to Ukraine in connection with the acquisition of non-nuclear status. The clause 2 of the Document states «The Russian Federation, the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the United States of America reaffirm their obligation to refrain from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of Ukraine, and that none of their weapons will ever be used against Ukraine except in self-defense or otherwise in accordance with the Charter of the United Nations» [5].

Undoubtedly, Russia has violated this clause. However, clauses 4 and 6 of the document require an appeal to the UN Security Council and consultations in the event of a threat to Ukraine, which is clearly not enough. Therefore, security guarantees for Ukraine were not clearly spelled out in the document. At the same time, by launching armed aggression against Ukraine, Russia violated not only the aforementioned Budapest Memorandum. "The Treaty of Friendship, Cooperation and Partnership between Ukraine and the Russian Federation" in force at the time was also violated. This document was signed by the presidents of the two countries, B. Yeltsin and L. Kuchma, and ratified by the parliaments of the parties. The clause 2 states

“The High Contracting Parties in accordance with the provisions of the UN Charter and commitments under the Final Act of the Security and Cooperation Conference in Europe respect each other’s territorial integrity and confirm the inviolability of the existing borders between them” [1].

By annexing Crimea, Russia violated this Treaty and grossly neglected its international obligations. The subsequent armed aggression in the Donbass led to a bloody conflict and the proclamation of the so-called Donetsk and Lugansk People’s Republics. De facto, these territories were not controlled by the Ukrainian authorities.

With the international mediation of France and Germany, the Minsk Agreements were reached, providing for a set of measures to resolve the situation. It should be noted that the parties treated the agreements in a different way. Russia has never recognized itself as a party to the conflict, insisting that the conflict was internally Ukrainian. Nevertheless, Russia has been supplying weapons to the Donbass and supporting the separatist puppet regimes. No sustainable ceasefire was achieved, as Russia benefited from the constant tension in the region. The world community, recognizing Ukraine’s sovereignty and territorial integrity, proposed formulas for the practical implementation of the Minsk agreements. We should recall the Steinmeier formula, which provides for holding elections in the occupied Donbas and securing a special status for the occupied territories. The Ukrainian authorities showed firmness and did not agree to this, because the security component was not provided. Guaranteeing the special status for Donbass directly contradicts the Constitution of Ukraine.

The attempts to influence the domestic political processes in Ukraine, territorial claims and a direct threat to the territorial integrity of the state are a limiting factor for the use in Ukraine of regional governance models, which provides special status to individual territories.

The reaction of the world community to Russia’s aggression in 2022 was much more coherent and unified than in 2014. Indeed, serious economic sanctions were imposed against Russia by both the United States of America and the European Union. Other countries, in particular Japan, Canada, Australia and traditionally neutral Switzerland, have joined the sanctions. However, we again have to state that there were no mechanisms at the international level to stop the war and call the aggressor to account. An important response to Russian aggression was the provision of modern defensive weapons to Ukraine by the USA and the UK. The military support of these countries played a key role in the first weeks of the war and allowed to stop the Russian offensive and to defend Kyiv.

The position of many European countries has changed radically. In particular, Germany began to provide military support for Ukraine only after the Russian invasion in 2022. Before that, Germany refused to do so. In addition, Germany had been building economic cooperation with Russia in the energy field for a long time. As a result, significant dependence of Europe on Russian oil and gas does not allow the EU to impose an immediate energy embargo.

European countries continue to support the aggressor financially by buying Russian energy resources. Russia’s revenue from energy resource exports based on present market prices is more than \$1.1 billion a day. This can buy around 160 Kalibr cruise missiles or 95 Su-25 fighter-bombers both used to level Ukrainian cities with the ground [4]. The European democracies should pay attention to the words of the Prime Minister of Estonia Kaja Kallas “Gas might be expensive, but freedom is priceless”. [6]. At the same time, the situation when economic sanctions are the only lever to counter aggression is not normal. It is no coincidence that voices are heard more and more often about the need to reform the United Nations Organization. Ukraine’s Permanent Representative to the UN Serhiy Kyslytsia said the Security Council’s inability to influence Russia’s war against Ukraine was due to the fact that “the Security Council continues to pretend that Russia is a full and legitimate permanent member”. The Security Council has held more than a dozen meetings on Russia’s invasion of Ukraine, but these meetings do not affect security or the humanitarian situation in Ukraine [3].

The UN Secretary General Antonio Guterres has acknowledged that the violation of Ukraine’s territorial integrity is inconsistent with the UN Charter. “We firmly believe that the violation of the territorial integrity of any country is not fully in line with the UN Charter. We are deeply concerned about what is happening now. We believe that there was an invasion of Ukraine. Russia’s claims on Ukraine’s issues and European global security must be resolved in accordance with the UN Charter” – Guterres said during talks with Russian President Vladimir Putin in Moscow [11].

Such speeches against the background of the atrocities committed by the Russian army in Bucha and other Ukrainian cities are not convincing and prove that the UN simply has no mechanisms to maintain peace and counter the aggressor. In particular, the use of the right of veto by Russia in the UN Security Council has turned into a mechanism to block any decision directed against Russia. According to statistics among all permanent members of the Security Council USSR and Russia as its successor used veto 120 times. For comparison, France and the United Kingdom have never used their veto right since 1989 [10].

The first tentative steps to change this situation have already been taken. The United Nations General Assembly on Tuesday, April 26, adopted a resolution requiring the five permanent members of the Security Council to justify their use of the veto. The resolution does not cancel or limit the veto power of the permanent members of the UN Security Council, which are Russia, China, the United States, Great Britain and France. However, in accordance with the document, in the event that the right of veto in the Security Council is exercised by any of the permanent members, a meeting of the General Assembly is convened within 10 working days on the issue in respect of which the veto was used [2]. It should not be forgotten that the UN was created precisely to maintain peace on the planet. The absence of effective mechanisms for this can have the most unpredictable consequences for the entire world community. If the Russian aggression against Ukraine in 2022 goes unpunished again, this will be a clear signal to the aggressor that his hands are free to shed blood in other countries. It will also be a signal to other countries that only a nuclear arsenal can give reliable security guarantees and encourage them to acquire it by any means.

BIBLIOGRAPHY

1. Dohovir pro druzhbu, spivrobitnytstvo i partnerstvo mizh Ukrainoiu i Rosiiskoiu Federatsiiei. https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/643_006#Text
2. Henassambleia OON pryniala rezoliutsiiu o prave veto. <https://www.dw.com/ru/genassambleja-on-prinjala-rezoljuciju-o-prave-veto/a-61601514>
3. Kyslytsia zaklykav vykliuchyty Rosiiu z radbezu OON. https://censor.net/ua/news/3335381/kyslytsya_zaklykav_vyklyuchyty_rosiyu_z_radbezu_oon
4. Markevych K. Europe must play its key role in starving the Russian war machine. https://www.euractiv.com/section/europe-s-east/opinion/europe-must-play-its-key-role-in-starving-the-russian-war-machine/?fbclid=IwAR1PHHubHtbqY56T95cp35v41SkhmL4D1a_TuYsjIpBd7X1JU_r4LDEN9yk
5. Memorandum on Security Assurances in Connection with Ukraine's Accession to the Treaty on the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_1994_1399.pdf
6. Putin's Appetite Will Only Grow. Estonia's Prime Minister Says We're Not Doing Enough to Stop Russia. <https://time.com/6163270/estonia-prime-minister-kaja-kallas-interview/>
7. Resolution adopted by the General Assembly on 27 March 2014 [without reference to a Main Committee (A/68/L.39 and Add.1)] 68/262. Territorial integrity of Ukraine. https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/68/262
8. Sharashenidze T. 13 rokiv viiskovoi ahresii z boku Rosii ta okupatsii terytorii Hruzii u serpni 2008. Ukrinform. <https://www.ukrinform.ua/rubric-world/3293952-13-rokiv-vijskovoi-agresii-z-boku-rosii-ta-okupacii-teritorij-gruzii-u-serpni-2008-roku.html>
9. The Central Election Commission of Ukraine. Official Website. <https://www.cvk.gov.ua/en/index.html>
10. UN Security Council - Quick Links. Veto list. <https://research.un.org/en/docs/sc/quick>
11. V OON sturbovani tym, shcho vidbuvaetsia v Ukraini, vvazhaemo dii RF vtornenniam. <https://interfax.com.ua/news/general/827400.html>

ЭТИКА ПУБЛИЧНЫХ СЛУЖАЩИХ: КОЛЛИЗИИ ВОЙНЫ

ETHICS OF PUBLIC SERVANTS: COLLISIONS OF WAR

*Tatiana VASILEVSKAYA,
doctor of Science in Public Administration, professor,
Kyiv National Taras Shevchenko University,
Professor of the Department of Public Policy*

SUMMARY

The article analyzes the ethical dilemmas and moral collisions that civil servants faced during the war years. It is noted that in such conditions, many norms of professional ethics do not give clues to employees, so it makes sense to refer to the principles of professional activity. However, wartime introduces significant changes in the substantive components of the very principles of public service, placing new emphasis on their reading and restructuring their very hierarchy in the value system of public service. The article discusses the features of the implementation in wartime of such principles of public service as patriotism and the rule of law, tolerance and openness, political impartiality, integrity and courtesy.

Keywords: *ethics of public servants, ethical dilemmas, war, principles of public service, patriotism, the rule of law, tolerance, openness, political impartiality, integrity, courtesy.*

Война в центре Европы существенно заострила старые проблемы общественного существования и кардинально изменила акценты в поисках их глубинного смысла и возможных путей решения. Как отмечает философ Евгений Быстрицкий, сегодня вопрос бытия с новой настойчивостью встал перед нами и перед философией – вопрос о прояснении того нового опыта, который способен объединить коммуникацию сообществ в общий мирный мир их независимых, самостоятельных форм жизни [1].

Ситуация войны значительно меняет функционирование публичной службы страны, против которой ведется война. Не затрагивая вопросы этической оценки, оправданности войны как таковой, сосредоточим внимание на сложности моральных дилемм, проблем выбора, которые возникают перед представителями публичной службы.

Опыт войны для публичных служащих – это опыт пребывания в шоковых, форс-мажорных ситуациях, необходимости принимать быстрые решения и совершать действия, ценой которых могут быть человеческие жизни, это самый сложный опыт перманентного морального выбора. И все это происходит в контексте особенностей войны современной, где, по мнению исследователей, размывается граница между военными действиями и мирным состоянием.

Уже не раз отмечалось: война усиливает, выявляет в человеке и позитивные черты, и негативные. Война всегда чревата нарушением морального порядка, расшатыванием нравов и норм профессиональной этики. Однако этот период может стать и временем выявления лучших качеств людей, в том числе представителей публичного управления – смелости, целеустремленности, самопожертвования, стойкости. Безусловно, для публичных служащих – это также период, дающий мощный толчок для самоопределения, обретения идентичности, переживания солидарности со своей страной и ощущения ответственности.

Война, как пограничное состояние между жизнью и смертью, заостряет моральные дилеммы, с которыми сталкивается общество.

Моральные дилеммы выступают: а) как проблемные ситуации, выход из которых предполагает только два взаимоисключающих решения, причем оба эти решения не являются (или являются) безупречными с моральной точки зрения; или б) как необходимость выбора между несколькими альтернативами, что приводит в любом случае к отрицательному, или даже трагическому результату. То есть, в результате того или иного выбора: 1) индивид обязан совершить два противоположных поступка, поскольку оба они правильные, или оба – неправильные; 2) индивид одновременно и должен, и не должен совершать один и тот же поступок [3, с. 8].

В процессе войны публичные служащие также сталкиваются с серьезными моральными коллизиями и этическими дилеммами. Например, как поступить мэру и служащим городского совета, если в город зашли оккупанты, – ориентироваться на то, что от их работы зависит качество жизни (а иногда и сама жизнь) жителей города и продолжать функционировать, несмотря на то, что над мэрией вывешивают вражеский флаг, или же покинуть мэрию и оккупированный город, оставив его жителей без ориентирующей, мобилизующей, модеризирующей, обслуживающей и т.д. деятельности местной власти? Не возникнет ли подозрений в коллаборационизме относительно деятельности публичных управленцев, продолживших свою деятельность после того, как оккупанты захватили и со временем освободили их со своего плена? Как должны поступить публичные служащие-родители маленьких детей, когда есть опасность взрывов в их городах и селах: эвакуироваться вместе со своими детьми, оставив работу (от которой, возможно, зависит безопасность и жизнь других людей, в том числе – детей), или же остаться на своем рабочем месте, в своей местности, подвергая тем самым опасности собственных детей? Даже если не рассматривать такую крайнюю ситуацию, достаточно типичными могут быть случаи, когда функции служащего/служащей, который/ая эвакуировался, оставив свое рабочее место, перекладываются на его коллегу, который вынужден выполнять двойную работу.

Безусловно, подобных и других вопросов в ситуации военного конфликта возникает множество, и далеко не все они имеют однозначное, с точки зрения этики, решение.

Базовым основанием для выхода из подобных этических дилемм профессиональной деятельности публичных служащих в военное время (точно так же, как и в мирное) является законодательство. В законодательстве о публичной службе обычно фиксируется, что рассматривается в качестве проступка представителя исполнительной власти. Например, в Законе Украины «О государственной службе» фиксируется, что нарушение Присяги и правил нравственного поведения государственных служащих, проявление неуважения к государству, государственным символам Украины, украинскому народу, действия, вредящие авторитету государственной службы, превышение служебных полномочий, если оно не содержит состава уголовного или административного правонарушения и т. п. являются дисциплинарными проступками [8]. Но военное время требует четкой законодательной фиксации ситуаций, которые редко встречаются в мирной жизни. Речь идет, прежде всего, о серьезной уголовной ответственности за коллаборационистскую деятельность, описание ее видов и фиксации наказания за коллаборационизм (См., например, [7]). Однако, оставив явление коллаборационизма за скобками нашего рассмотрения, сосредоточим исследовательское внимание на моральных коллизиях, которые возникают перед публичными служащими в ситуации войны.

Определенным «предохранителем» рассмотрения публичными служащими тех или иных проблем как дилеммных является реальное функционирование этических кодексов, в которых содержатся алгоритмы действий для сложных этических ситуаций профессиональной жизни. Однако в условиях войны становится очевидным, что многие нормы профессиональной и служебной этики не дают подсказок, как действовать в ситуации военного конфликта. Более того, некоторые исследователи обращают внимание на то, что война расшатывает регулятивы и подрывает императивность правил поведения.

Обычно, когда в процессе работы возникают моральные дилеммы, для решения которых нет однозначных формальных или неформальных норм и правил, профессионалы могут обратиться за подсказкой к принципам профессиональной деятельности. Мы ранее уже обращали внимание на то, что решению таких дилемм способствует анализ их природы, умение целостно осознать особенности конкретной ситуации, рассмотрения проблемы в более широком контексте. Если с позиций одной ценности или принципа обе стороны дилеммы одинаково значимы, то при учете других ценностей и принципов один из вариантов ответа будет иметь больше преимуществ [3, с. 9].

Но военное время вносит существенные правки в содержательные компоненты самих принципов публичной службы, проставляя новые акценты в их прочтении и переставляя саму их иерархию внутри ценностной системы публичной службы.

Так, в данной ситуации необходим особый баланс между реализацией таких стержневых принципов этики публичной службы, как принцип патриотизма (под которым понимается преданность и верное служение своему народу) и принцип верховенства права. Военное время требует опреде-

ленных обоснованных ограничений прав и свобод человека и гражданина. Ключевой вопрос о том, где проходит черта возможного ограничения этих прав, остается достаточно сложным.

Полному содержательному реформатированию в общественном сознании страны, защищающей себя в военном противостоянии, поддается принцип толерантности (морально-психологическая установка на восприятие другого человека в его инаковости, признание за ним права на самобытное существование; воздержание от агрессии и терпимость к идеям, привычкам, нормам поведения, которые не нравятся или вызывают неприязнь [2, с. 118]). Однако сегодня, как отмечает философ Олексий Панич, необходимо глубокое осмысление проблемы онтологических и нравственных оснований различения Иного как Высшего и Другого как потенциально угрожающего Чужого; определение «пределов толерантности» для оптимального функционирования современного либерального общества; критический анализ «болезни сверхтолерантности», угрожающей размытием основополагающих моральных оппозиций, начиная с оппозиции добра и зла [6, с. 88–89]. Очень важный для публичных служащих принцип толерантности в условиях войны требует четкого проведения границы, за которой такая толерантность превращается в слабость, равнодушие/малодушие, и, в конечном счете, общественное зло.

Сложные ситуации возникают с реализацией принципа открытости. Деятельность тех, кто действует от имени государственных учреждений и местного самоуправления, в мирное время, безусловно, должна быть максимально «подотчетна широкой общественности и открыта для публичных вопросов». Но военное положение накладывает и на реализацию этого принципа свои ограничения, ибо в такой ситуации приоритетом государства становится защита информации от незаконного или несанкционированного вмешательства и обеспечение баланса между безопасностью и доступностью информации. Конечно, тут существуют и отмечаемые аналитиками риски: пребывая в войне, правительства регулярно претендуют на то, чтобы скрывать как успехи, так и неудачи, представлять в ложном виде состояние сторон; на раскрытие смысла долгосрочных последствий любого действия может потребоваться несколько лет [11, р. 143]. Открытость информации и о самих представителях публичной службы (например, информация о сотрудниках на сайтах органов власти, в социальных сетях, публикация деклараций служащих в открытых базах данных) в условиях войны может приводить к серьезным рискам для безопасности публичных служащих и их семей.

Проблема политической беспристрастности публичных служащих и в мирное время вызывает достаточно активные дискуссии среди ученых. В контексте проблематики войны этот спор приобретает новые акценты. С одной стороны, и на это обращает внимание Ян Теорелль, наравне с влиянием демократии на риск межгосударственного конфликта влияет качество правительства (то есть наличие беспристрастной, неполитизированной и некоррупцированной бюрократии), поскольку оно снижает информационную неопределенность (информационную асимметрию) среди потенциально враждующих сторон, улучшает их способность сообщать о своей решимости и достоверно выполнять свои обещания [12]. Но, с другой стороны, политический нейтралитет в полной мере не может реализоваться в силу того, что публичные служащие активно задействованы в формировании политики, «участвуют в ряде дел от имени правительства или вместе с ним». В ситуации военного положения принятие любых государственных решений (в том числе и военных решений) предполагает участие публичных служащих.

Усиленного внимания во время войны требует принцип целостности (*integrity*, добротности). Тема взаимосвязи войны и коррупции уже достаточно исследована в научной литературе. Сара Чейес, автор книги «Воры государства: почему коррупция угрожает глобальной безопасности» отмечает: в какой-то момент системная коррупция становится не только прискорбным побочным продуктом войны, но и катализатором конфликта. Трезвый реалист должен относиться к коррупции как к серьезной проблеме, потому что это не просто вопрос верховенства закона и демократических принципов – это вопрос национальной безопасности. Коррупция, говоря армейским языком, становится фактором, умножающим силу врага [10].

В исследовательской литературе отмечается, что помимо того, что коррупция является ключевой причиной насилия, коррупция может усугублять или затягивать конфликты как минимум двумя способами. Во-первых, она может подрывать стратегии, реализуемые учреждениями, отвечающими за укрепление стабильности (например, когда полицейские участки сами выступают базами кор-

рупции). Во-вторых, коррупция может дать актору дополнительные инструменты, побуждающие его продолжать путь насилия (например, когда коррумпированные чиновники одной страны незаконным путем предоставляют воюющей стране определенную военную технологию) [9]. И только жесткое следование представителей власти правовым и моральным нормам может быть противодействием от краха общественной целостности.

В военное время проблематизируется даже такое незыблемое требование публичной службы, как вежливость и «высокая культура общения». Так, например, сейчас в украинском (и не только украинском) обществе популярным лозунгом стала произнесенная защитником острова Змеиный фраза с применением нецензурной лексики. Государственные служащие обратились к Национальному агентству Украины по вопросам государственной службы с просьбой дать этическую оценку употреблению данного слогана представителями исполнительной власти. Ответ этой официальной институции звучал так: поскольку фраза стала одним из символов борьбы, призывом к сплочению, основой для создания многих поэтических строк, использование данной фразы не является нарушением Общих правил этического поведения государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления и не может причинить вреда их репутации. Но во всем важна мера [4].

Реализация обретенных в мирное время навыков осуществлять анализ ситуаций с моральными дилеммами, формирование умения выстраивать иерархию целей и символических ценностей становятся значимыми опорами для поведения публичных служащих во время военного положения. В целом же нельзя не согласиться с Бруно Коппитем и Ником Фоушином: война превратилась в транскультурный феномен, став полем поиска универсальных представлений и принципов [5, с. 7]. Такой поиск требует дальнейших усилий исследователей.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Бистрицкий Є. Звичний Габермас. Українська правда. 5 травня 2022. <https://blogs.pravda.com.ua/authors/bystrytsky/627348bae29c7/>
2. Василевська Т. Е. Етика в публічній службі: підручник. Київ : НАДУ, 2018, 256 с.
3. Василевська Т. Е. Моральні дилеми та етична компетентність публічного службовця. Теорія та практика публічної служби : матеріали наук.-практ. конф., Дніпро, 21 грудня 2018 р. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2018, с. 8–9.
4. Національне агентство України з питань державної служби (НАДС). Офіційна сторінка в Facebook. 22 березня 2022 р. <https://www.facebook.com/nads.gov.ua/posts/336102711893916>
5. Нравственные ограничения войны: Проблемы и примеры / Ред. Бруно Коппитем, Ник Фоушин, Рубен Апресян. М.: Гардарики, 2002, 407 с.
6. Панич О. Філософ і війна. Філософська думка. 2015. № 1, с. 75–89. http://nbuv.gov.ua/UJRN/Philos_2015_1_5.
7. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо встановлення кримінальної відповідальності за колабораційну діяльність: Закон України від 03.03.2022. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/2108-20#Text>
8. Про державну службу: Закон України від 22.01.2016. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19#Text>
9. Chabot J. P. Just War Theorists Should Consider How to Fight Corruption. <https://providencemag.com/2017/10/just-war-theorists-should-consider-how-to-fight-corruption/>
10. Chayes S. Thieves of State: Why Corruption Threatens Global Security. New York: WW Norton & Company, 2015, 262 p.
11. Cohen E. A. Distant battles: modern war in the Third World. International Security. 1986, Vol. 10, № 4, p. 143–171.
12. Teorell J. A Quality of Government Peace? Explaining the Onset of Militarized Interstate Disputes, 1985–2001. International Interactions. Empirical and Theoretical Research in International Relations. 2015, Vol. 41, Issue 4, p. 648–673. <https://doi.org/10.1080/03050629.2015.1023434>

НАЦИОНАЛЬНАЯ ИДЕНТИЧНОСТЬ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

NATIONAL IDENTITY IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION

*Tatyana BEVZ,
doctor of historical sciences, professor,
Institute of Political and Ethno-National Relations
them. I. F. Kuras National Academy of Sciences of Ukraine,
Chief Researcher, Department of Theory and History of Political Science*

SUMMARY

The article is focused on the relevance of the concept of «national identity» in the context of globalization. It is shown that Ukrainians are most united by the challenge to security and national identity in the conditions of war. The full-scale war of Russia against Ukraine has become a threat to the whole world.

Keywords: globalization, national identity, Ukraine, war, peace, challenge.

Глобализация стала необратимым процессом, «касающимся нас в одинаковой степени и одинаковым образом» и должна ориентироваться на человека, его ценности и потребности. Глобализацию всегда следует рассматривать целостно, как процесс, который устраняет национальные границы, интегрирует национальные экономики, культуры, технологии и управление, а также производит сложные отношения и взаимосвязи, опосредованные через разнообразные потоки, включающие людей, капиталы, идеи [10]. Мир благодаря глобализации достиг беспрецедентно высокого уровня взаимодействия и мобильности людей. Глобальная интеграция, вызванная появлением новых технологий, в первую очередь, информационных и изменениями в подходах к экономической политике выступает фактором масштабного влияния на национальную идентичность. Можно также утверждать, что глобализация связана с ситуацией неуверенности – «мы не знаем, что делать дальше». Более того, можно констатировать, что мы живем в мире без альтернатив. И подтверждение этому, глобальное распространение пандемии COVID-19, изменившей мировую повестку дня. Не успев решить проблему с пандемией перед мировым сообществом возник новый вызов международному порядку – война в Украине, которая вызвала мировой кризис: из-за скачков цен на продукты питания, энергию и удобрения пострадали 74 развивающиеся страны с общей численностью населения 1,2 миллиарда человек [3]. Полномасштабная война России против Украины стала угрозой всему миру, а в Украине привела к бессмысленным человеческим жертвам, массовым разрушениям в городах и селах, уничтожению культурного наследия. А еще Россия в этой войне пытается уничтожить национальную идентичность народа Украины.

Разделяем точку зрения, что в XXI веке национальная идентичность отличается от национальной идентичности других исторических периодов, тем, что «в глобальные времена национальная идентичность одновременно и прочнее благодаря эффективным стратегиям построения нации, и намного более открыта чужим воздействиям, которые невозможно контролировать и не пускать в национальное пространство» [4, с. 201].

Концепт «идентичность» стал популярным и довольно употребительным в западном и отечественном дискурсе в конце XX ст. в начале XXI ст. Это было вызвано базовыми социальными и политическими трансформациями, происходившими в обществах разных государств мира. В условиях глобальных сегодняшних вызовов вопрос утверждения украинской идентичности еще больше актуализируется, прежде всего, в контексте национальной безопасности.

Поиск собственного «я», ответ на вопросы «кто мы?», «какая наша «самоидентификация?», «как идентичность будет менять мир?» в современном глобализирующемся мире находится в фокусе по-

литической практики и исследовательского интереса. Речь идет о «текущей идентичности», «размытой идентичности», «плавающей идентичности», «кризисе идентичности», «фронтирной идентичности» и других. Акцентируется внимание на «переосмыслении национальной идентичности», создании современной украинской идентичности, поисках идентичности. Поиски идентичности становятся главным вопросом для человека постмодерна/метамодерна, являющегося и создателем, и трансформатором идентичности.

В последние несколько лет появились труды, непосредственно затрагивающие вопросы идентичности и глобализации. В частности, монографии «Глобализация и культурная идентичность» (Киев, 2018); «Массовая культура и национально-культурная идентичность во время глобализации» Ж. Денисюка (Киев, 2017); «Феномен национальной идентичности: вызовы глобализации» М. Козловца (Житомир, 2009).

Среди знаковых работ, посвященных проблемам идентичностей последних лет, следует назвать труды зарубежных ученых: «Идентичность наций» Монтсеррат Гибернау; «Смутная идентичность и современный мир» Леонидаса Донскиса; «Идентичность. Потребность в достоинстве и политика обиженности» Фрэнсиса Фукуямы, шесть книг об Украине Тимоти Снайдера и отечественных исследователей: «Путь становления украинской идентичности» Я. Грицака и А. Комарова; «Фронтирная идентичность: Одесса XX века» Я. Полищука, «Украинская идентичность в модусе мифологем» Р. Демчука и ряд других. Т. Снайдера называют американским «летописцем» эволюции национальной идентичности украинцев, который правильно констатировал, что «даже если мы не знаем, кто такие украинцы, сами украинцы прекрасно понимают, кто они» [7].

Научные рефлексии по поводу проблемы украинской идентичности могут быть представлены следующими позициями зарубежных и украинских исследователей: «киевский проект создания одной идентичности таки оказал глубокое влияние на будущие идентичности всех этнических групп, которые составляли киевское государство» (С. Плохий); «украинская идентичность, как и любые другие, возникла из определенных реальных исторических блоков» (Я. Грицак); «украинскую идентичность еще нужно «перестроить», отделив ее от других национальных историй, с которыми связывалась жизнь украинцев на протяжении веков – русской, советской, польской, венгерской и т.д.» (Э. Вильсон); «создание новой украинской нации следует понимать в том смысле, что национальная идентичность не является понятием постоянным» (Я. Грицак); «в социогуманитарной сфере научного знания идентичность – термин столь же общеупотребимый, сколь размыт» (Л. Нагорная); «проблема украинской идентичности до сих пор не может найти свое решение» (О. Романчук); «идентичность – это пока вопрос, в котором очень много вопросов» (Н. Степула); «теперь есть момент, когда возникает инклюзивная украинская идентичность» (Н. Дэвис).

Вопросы национальной идентичности представлены в ключевых политических документах Украины, таких как «Стратегия национальной безопасности Украины» (2020), «Стратегия внешнеполитической деятельности Украины» (2021), «Стратегия социально-экономического развития страны до 2030 г.» (2021) и других. В «Стратегии внешнеполитической деятельности Украины» отмечалось, что «Украина заботится о сохранении национальной и культурной идентичности и защите прав и законных интересов украинцев за рубежом, способствует удовлетворению их потребностей, активно взаимодействует с ними для продвижения интересов государства в мире» [2].

В конце 2021 г. в парламенте Украины был зарегистрирован законопроект Закона Украины «Об основных принципах государственной политики в сфере утверждения украинской национальной и гражданской идентичности». В нем очерчены цель, основные принципы, ценностные ориентиры, приоритеты государственной политики в сфере утверждения украинской национальной и гражданской идентичности, предложены определения понятий «украинская гражданская идентичность, которая определяется как «устойчивое осознание гражданином Украины, зарубежным украинцем своей политико-правовой связи с Украиной, украинским народом и гражданским обществом» [1]. А «украинская национальная идентичность» в проекте определяется как «устойчивое осознание личностью принадлежности к украинской нации как самобытному сообществу, объединенной названием, символами, географическим и этносоциальным происхождением, исторической памятью, комплексом духовно-культурных ценностей, в том числе украинским языком и народными тради-

циями» [1]. В современных условиях вызовов и угроз Украине требуется взвешенная государственная стратегия формирования национальной идентичности.

Среди важных факторов идентичности украинцы определяли язык: «защищая язык мы защищаем основное, на чем держится украинская идентичность»; историческую память: «историческая память может базисно состояться в двух условиях, первое – если есть осознание сообществом собственной истории и чувств и связь родственных историй с историей сообщества, и вторая – это совместная обработка травматических страниц истории. Без этих двух условий невозможно построить ни одну здоровую идентичность»; национальную безопасность: «сейчас украинцев больше всего объединяет вызов безопасности – у нас появился внешний враг. Но параллельно с этим консолидирующим фактором мы должны уделять внимание образованию, объяснению логики создания государства, поиску общих ценностей». Собственно, вопрос национальной безопасности является одним из ключевых для всех стран в условиях глобализации.

Одной из главных тем Мюнхенской конференции по безопасности (февраль, 2022), основанной как форум стран НАТО для поддержки альянса Европы и США, была угроза вторжения России в Украину и возможная война в Европе. От западные лидеры прозвучал призыв к России одуматься и не нападать на Украину. Президент Украины призвал мир наконец перейти от умиротворения России к политике безопасности и мира. В то же время, на конференции отмечалось, что Запад как общность и модель теряет привлекательность в мире и ослабевает изнутри, констатируя у Запада «кризис идентичности», утрату единства.

Полномасштабное вторжение Российской Федерации в Украину создало новую реальность, укрепив чувство политического единства и государственной идентичности. Украинцы доказали себе и другим, что они существуют как нация, обладающая гражданской и национальной идентичностью и способная защищать свою независимость, территориальную целостность и соборность. Об этом писали и говорили мировые авторитеты, отмечая, что «история Европы в значительной степени пишется в Украине. Украинцы собственными телами защищают то, что важно» [7] (Т. Снайдер), и то, что «сейчас по всему миру люди видят, насколько украинцы – реальная нация. И вы видите восхищение Украиной в мире» [7] (Ю. Н. Харари).

Определяя различия между Украиной и Россией, Т. Снайдер выделил несколько факторов: 1) идея политической порядочности; 2) разное отношение к государству [8]. Отмечалось также, что российские лидеры осознанно разрушают языковую и моральную структуры, которые построили после Второй мировой войны [7]. Т. Снайдер также отмечал, что возможно, эта «война – шанс остановить культурную войну на Западе и напомнить, что у них есть общий враг в лице Путина и идеологии путинизма. Путин не только угрожает одной стране – он угрожает нравственной структуре мира» [7].

Факторы культуры и языка, как настоящие причины войны в Украине, нацелены на уничтожение украинцев как национального сообщества с его аутентичной культурой, историей, мировоззрением. Есть все основания утверждать, что война против национальной идентичности украинцев, целью которой является не только захватить украинское государство, территорию, землю, но и уничтожить язык, историю, культуру. Постоянный представитель США при ОБСЕ М. Карпентер заявлял, что риторика со стороны представителей РФ «старается стереть саму идею украинской идентичности, и изображает украинский народ в худших понятиях» [5].

В условиях войны украинский язык стал не только признаком национальной идентичности и гражданской позиции, но и инструментом борьбы с врагом [11]. В социальных сетях существует множество видео, как украинские военные, бойцы территориальной обороны или гражданские жители проверяют подозрительных лиц с помощью украинских слов или выражений. Слово «паляница» уже стало одним из языковых символов войны [11]. Украинский язык учат больше иностранцев. Согласно данным онлайн-платформы для изучения иностранных языков Duolingo, только за первую неделю полномасштабной войны, которую начала Россия, количество желающих учить украинский в мире выросло на 200%. Украинский язык во всем мире теперь ассоциируется с сопротивлением, смелостью, единством и свободой [11]. В регионах Украины, которые находились в оккупации, массово изымали украинскую научную и художественную литературу патриотического содержания, происходила охота на идеологические книги, в которых утверждалась украинская национальная

идентичность; наблюдалось принудительное введение русского языка в учебный процесс. Оккупанты планировали «изменить» знания украинцев об истории и деятелях Украины, идентичность украинского народа и навязывали свою идеологию.

Однако, все эти действия не имели успеха. Согласно социологическим опросам уже с августа 2021 г. и до апреля 2022 г. значительно возросло количество опрошенных, самоидентифицировавших себя как граждане Украины (с 75 до 98%) и как «европейцы» – с 27 до 57% [9]. Вместо этого все меньше респондентов говорят о себе как о «советском человеке», их число уменьшилось с 21 до 7% [9]. Также фиксируется высокий уровень местного патриотизма. Гражданское самосознание доминирует во всех возрастных и региональных группах. Что касается проевропейской самоидентификации, то практически отсутствуют отличия в возрастных группах. Солидарность с украинским народом высказывали и европейцы. Большинство европейцев считают, что с начала войны Европейский Союз проявил солидарность (79%) и был единственным (63%) и быстрым (58%) в своей реакции на агрессию РФ против Украины [12]. Украинские исследователи отмечают, что «без осведомленности в идентичности украинцев, нашего пути формирования как нации, мир не сможет понимать нас и наши запросы в достаточной степени» [6].

Глобальные потрясения (войны, эпидемии, стихийные бедствия) заставляют нас искать новые возможности и способы преодоления вызовов. Война создала новую реальность, новую глобальную проблему укрепив чувство политического единства и государственной идентичности. Это война за будущее мира.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Проект Закону про основні засади державної політики у сфері утвердження української національної та громадянської ідентичності. http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=73263
2. Указ Президента України №448/202. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 30 липня 2021 року «Про Стратегію зовнішньополітичної діяльності України». <https://www.president.gov.ua/documents/4482021-40017>
3. Война в Украине – угроза всему миру. <https://news.un.org/ru/story/2022/04/1421352>
4. Гібернау М. Ідентичність націй. пер. з англ. П. Таращук; ред. Л. Марченко. Київ: Темпора, 2012, 303 с.
5. Дегуманізація цілої нації. Постпред США в ОБСЄ пояснив причину звірств армії РФ в Україні. 06.05.2022. <https://www.rbc.ua/ukr/news/degumanizatsiya-tseloy-natsii-postpred-ssha-1651809307.html>
6. Іноземцям про українську національну ідентичність: студенти УКУ запустили англomовний подкаст. 11.03.2022. <https://ucu.edu.ua/news/inozemtsyam-pro-ukrayinsku-natsionalnu-identychnist-studenty-uku-zapustyly-anglomovnyj-podkast-ukrainians-identity-in-dignity/>
7. Міроненко Т. «Історія Європи значною мірою пишеться в Україні. Українці власними тілами захищають те, що важливо». Історики Тімоті Снайдер та Ювал Ной Харарі – про війну в Україні та майбутнє світу. 03.03.2022. <https://forbes.ua/lifestyle/istoriya-evropi-znachnoyu-miroyu-pishetsya-v-ukraini-ukraintsi-vlasnimi-tilami-zakhishchayut-te-shcho-vazhlivo-istoriki-timoti-snyder-ta-yuval-noy-kharari-pro-viynu-v-ukraini-ta-maybutne-svitu-03032022-4077>
8. Міроненко Т. «Переможні війни – завжди можливість для переосмислення та трансформації». Американський історик Тімоті Снайдер про майбутнє України після війни. 16.04.2022. <https://forbes.ua/lifestyle/pobedonosnye-voyny-vsegda-vozmozhnost-dlya-pereosmysleniya-i-transformatsii-amerikanskiy-istorik-timoti-snyder-o-budushchem-ukrainy-16042022-5466>
9. Опитування «Україна в умовах війни»: 80% українців – на захисті країни і відчувають гордість за державу. 08.04.2022. <https://armyinform.com.ua/2022/04/08/opytuvannya-ukrayina-v-umovah-vijny-80-ukrayincziv-na-zahysti-krayiny-i-vidchuvayut-gordist-za-derzhavu/>
10. Рейтинг індексу рівня глобалізації країн світу. <https://bit.ly/3gShGsL>
11. Чому Росія так боїться української мови? 10.03.2022. <https://ukrainer.net/rosiia-boitsia-ukrainskoi-movy/>
12. EU's response to the war in Ukraine. <https://europa.eu/eurobarometer/surveys/detail/2772>

UNELE ASPECTE ALE SECURITĂȚII INFORMAȚIONALE ÎN STATELE SCANDINAVE

A FEW ASPECTS OF INFORMATION SECURITY IN THE SCANDINAVIAN STATES

Vadim PORTAS,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article analyzes security strategies, approaches to information and Cybersecurity in the Scandinavian cultural region. Based on the empirical study of the provisions of the strategy, the innovative initiatives of societies with advanced democracy in the process of ensuring human fundamental values in the Cyber sphere and the practices of preventing information influences will be analyzed.

Keywords: *cyber security, information security, informational security, value, education, cooperation, globalisation, security.*

Evoluțiile contemporane, dezvoltarea inovațională și globalizarea informațională au produs schimbări cardinale, care condiționează necesitatea analizei modelelor de dezvoltare inovativ-tehnologică ce influențează posibilitățile impact social-psihologic în cadrul asigurării securității naționale. În acest context, pregnant, se impune importanța asigurării securității informaționale.

Este important de menționat, că procesul de informatizare formează un spațiu informațional unic la nivel mondial, facilitează accesul la bunurile materiale și duhovnicești pentru cetățenii multor țări, contribuie la dezvoltarea și valorificarea resurselor intelectuale, susține dezvoltarea durabilă și asigură bunăstarea omului și a societății. În schimb, examinând situația dintr-o altă proiecție, remarcăm faptul că tehnologia informațională nu se prezintă ca un bun absolut: aceasta creează posibilitatea de a controla și manipula opinia publică, iar în condițiile unei operațiuni informaționale ori confruntări interstatale circumstanțele influențelor de manipulare în privința comunităților naționale devin inerente. Aspectele examinate generează noi forme de amenințări pentru securitatea națională, iar fluxurile informaționale se acționează în vederea pierderii identității naționale. Aceste tendințe, implicit modifică modul de viață în unul inovațional, contribuind la instituirea unui nou model de economie – economia cunoașterii, amplifică schimbări moral-psihologice, influențând percepția umană și viziunea sa asupra lumii înconjurătoare. Din aceste considerente, la etapa curentă de dezvoltare, mai multe state se confruntă cu criza identității naționale. Prin diversitate și anduranță operațiunile informaționale influențează măsurile de răspuns, care într-un anumit mod capătă, pentru state, un contur al provocării de supraviețuire națională. În acest context, pentru mai multe state problema securității informaționale constituie o preocupare prioritară. Regretabil, dar cercetările noastre, denotă că nu există o definiție universal acceptată „securitatea informațională” și lipsește o abordare unică a asigurării acesteia. În articolul prezentat, prin statele scandinave autorul înțelege „spațiul cultural din nord – vestul Europei care include Norvegia, Suedia, Danemarca, de asemenea Islanda, Finlanda și Insulele Feroe” [26]. Cercetările istoriografice realizate, permit evidențierea unei istorii comune, de interconexiune ale popoarelor regiunii, o bogată tradiție, de peste 100 ani, a democrației, libertate de exprimare și opinie, supremație a legii, de peste 250 ani [13], nivel de viață rațional și avansat – în plan economic, social. Modelul scandinav, al prosperității universale, include complexitatea de dezvoltare a statelor regiunii exemplificate prin: armonizarea socializării și abordarea individuală în procesul de educație a tinerii generații, solidaritate și autonomie personală, protecție socială și asigurarea drepturilor umane, susținerea mobilității sociale și creștere durabilă economică. Modelul, prioritar, este orientat la crearea unui stat centrat pe om, care asigură echitate socială, integrare universală, egalitate de gen, solidaritate. Demnitatea umană, garanția protecției sociale și egalitate în fața legii sunt particularitățile specifice statelor scandinave [4].

Esența securității informaționale se manifestă prin dezvoltarea relațiilor sociale prin care sunt asigurate multi-aspectual/comprehensiv și sigur, interesele părților – om, societate, stat – de influența informațională distructivă (pericole informaționale) [12]. Scopul principal al securității informaționale este asigurarea deplină a necesităților și intereselor informaționale ale omului, societății și statului [22; 23]. Securitatea informațională include două componente: tehnologică și psihologică. În context, abordarea contemporană a securității informaționale, prin prisma tehnică se reflectă asupra aspectelor obținere, prelucrare, integritate și transmitere a informației, resurse și sisteme informaționale, precum și cea psihologică - manifestări, reprezentări individuale, sociale de grup, conștiință socială și a sistemului de valori umane. F. Webster în lucrarea „Theories of the Information Society” specifică că „informația și comunicațiile devin predominante, acestea definesc acțiunile și modelează interacțiunile în societate”, iar societatea informațională poate fi analizată în funcție de criteriile: tehnologic, economic, ocupațional, spațial și cultural [11 p. 8 - 9]. La rândul său, acest plan cultural se referă la: sistemul educațional, sistemul de guvernare locală și centrală, sistemul de valori - morale, tradiții, credință, mituri etc. În cercetările realizate se prefigurează și faptul schimbării modului de viață al omului ca rezultat al efectului influenței calităților esențiale ale informației. Pe fundalul influenței informaționale, cultura contemporană devine „simbolizată” [18], apare așa numitul „colaps al sensului”, ce poate fi argumentat cu expresia „informație devine tot mai multă, iar sens cât mai puțin” [2]. Dezvoltarea rapidă a sectorului tehnologiilor informaționale, precum și creșterea dependenței de acesta rezultă din disproporționalitate și diferențiere la nivel economic, social, militar, reflectându-se în percepție, cultură, societate. Astfel, cei care au acces și posibilitatea de a utiliza informația și tehnologiile informaționale obțin beneficii materiale, economice, educaționale, iar cei lipsiți de acest drept se poziționează într-o postură inegală [16].

Danemarca. Politica cibernetică a Danemarcei a cunoscut un salt calitativ după o influență externă asupra infrastructurii cibernetice, din anul 2015 – 2016. Actualmente, abordarea Danemarcei este considerată inovativă în domeniul de referință. Principiul de cooperare a sectorului public și privat, în procesul de implementare al obiectivelor Strategiei securității cibernetice și informaționale, au constituit punctul nodal exemplificat prin – siguranța cotidiană a cetățeanului și entităților economice. Danemarca implementează tehnologii avansate de autentificare, softuri standardizate, abordând inovativ problema securității, a implementat conceptul de „diplomat tehnic” și a creat oportunitatea de a combina diverse soluții ale domeniului cibernetic cu inovația. Strategiile adoptate de autoritățile daneze, în domeniul examinat, sunt percepute de societate ca o nouă dimensiune de dezvoltare [14]. Analiza empirică a Strategiilor de securitate cibernetică și securitate informațională a Danemarcei 2018 – 2021 [5] și 2022 - 2024 [6] permit evidențierea consecvenței eforturilor autorităților pe direcția respectivă. Astfel, sunt distinse 3 aspecte prioritare: eficientizarea rezilienței tehnice (siguranța zilnică); informarea cetățenilor (competențe mai bune); îmbunătățirea coordonării între părțile procesului (eforturi comune) [5]. Cele trei aspecte includ 25 de inițiative [5], pentru implementarea cărora, au fost preconizate investiții de 1,4 miliarde de DKK, în perioada 2018 - 2023. Important este faptul realizării coordonării integrale de un centru unic de comandă, care menține harta de informare a situațiilor de risc în domeniul de referință [14]. Strategia de securitate cibernetică și securitate informațională a Danemarcei 2022 – 2024 [6] identifică amenințările cibernetice drept cele mai majore amenințări a societății daneze. În conformitate cu prevederile documentului este preconizată finanțarea cu 500 miliarde DKK – pentru implementarea acordului de cyber reserve, iar Guvernul preconizează o investiție de 270 miliarde DKK pentru implementarea a 34 de inițiative. La baza acestor inițiative sunt 4 obiective strategice: reziliența infrastructură vitală (critică); consolidarea competențelor manageriale – entități de stat, entități economice și cetățeni; cooperarea sectorului public și privat; cooperare internațională – UE, NATO, ONU conform principiilor liberale – acces facil la informație, protejarea Internetului.

Atestăm în Danish Cyber and Information Security Strategy [5] prezentarea abordărilor cu referire la securitatea informației și securitatea cibernetică. În ambele cazuri, este luată în considerare esența securității informaționale. Prin urmare, securitatea informației – se prezintă ca și un set de măsuri – organizaționale, comportamentale, tehnici și proceduri de procesare a datelor, logistice și tehnologice – realizate în scopul asigurării confidențialității, integrității și accesibilității informației. Securitatea cibernetică – este definită ca un proces care înglobează protecția datelor, sistemelor și conexiunilor informaționale de intruziuni externe și interne (de rețea), realizat în scopul prevenirii vulnerabilităților de interconectare și conexiune, inclusiv Internet [5]. Cercetările realizate permit deducerea vulnerabilităților de nișă evidențiate la nivelul societății

daneze: cultura de securitate inadecvată; dependența de infrastructuri digitale; multitudinea dispozitivelor conectate; utilizarea sistemelor și softurilor învechite; disproporționalitate de costuri (cel care realizează atac cibernetic suportă costuri mici, iar cel ce este atacat suportă costuri mari). În scopul de a asigura securitatea informațională și cibernetică sunt stabilite și segmentate competențele instituțiilor guvernamentale, autorităților locale, entităților economice, precum și sunt actualizate recomandări concrete cetățenilor. Astfel, nivelul național al securității informației este atribuit guvernului; nivelul operațional – autorităților locale și entităților în limita ariei organizaționale; iar cetățeanului îi revine conștientizarea (instruirea) de a identifica riscurile din domeniul informațional pentru siguranță proprie și a societății. Astfel, sistemul de securitate adoptat în Danemarca constituie o abordare comprehensivă, care include ambele laturi ale securității informaționale – tehnică și psihologică (umană). În virtutea strategiei distingem, următoarele principii de bază: responsabilizare sectorială – organizațional; similitudine; subsidiaritate; cooperare – internă, externă; precauție [5].

Suedia. Analizând abordările statelor scandinave, remarcăm implementarea practicilor eficiente ale Suediei în domeniul tehnologiilor informaționale. În 1994, autoritățile își trasează obiectivul de a crea – societatea informațională, egală pentru toți, implementând simultan politici în diverse domenii – tehnic și social, raționalizate în funcție de tendințele globale. Cercetările realizate au permis identificarea a 3 principii fundamentale - confidențialitate, competență, accesibilitate, ce fundamentează abordarea suedez în acest domeniu specific. Prin confidențialitate se prezumă ca fiecare membru al societății – individ, organizație, comunitate are dreptul la confidențialitate în operarea cu tehnologia informațională. Competența asigură drepturile tuturor de a obține abilitățile necesare pentru operare cu tehnologia avansată, iar prin accesibilitate – este garantat accesul, tuturor la identificarea și utilizarea informație, precum și posibilitatea de comunicare sigură prin tehnologii avansate [16]. Această abordare s-a încadrat în contextul, tradițional de prevenire și instruire a națiunii suedeze, în conformitate cu evoluția contemporană – societate post-industrială, securitatea informațională fiind, orientată pe om, bunăstare și pragmatism. Amintim, în Suedia securitatea informațională, analizată prin prisma drepturilor fundamentale, tranșat statuează că informarea obiectivă constituie o prioritate susținută de autoritățile de stat și industria mediatică. Prin urmare, tradiția democrației, în accepțiunea suedezilor este materializată în implementarea diverselor drepturi și considerată forța motrice a dezvoltării perpetue în societate [19]. Un alt aspect de interes este „alfabetizarea informațional-mediatică” [19] care constituie pilonul de bază al societății informaționale. Protejarea de influența informațională, dezvoltarea „scutului de protecție” pentru conștiință, exprimare liberă și manifestare deschisă a omului au o tradiție îndelungată, reprezentând identitatea națională. Alfabetizarea mediatică constituie o preocupare primordială a factorului decizional, iar mecanismele de implementare cuprind toate nivelele educaționale. Securitatea informațională în Suedia este apanajul politicii de protecție civilă. Astfel, pentru protejarea populației de informații false, din 2006, este formată Swedish Civil Contingencies Agency cu atribuții de prevenire a impactului influențelor informaționale, prin evaluare, analiză a riscurilor, inclusiv interacțiune cu populația [20], menținând echilibrul de protejare și neadmitere a încălcării drepturilor fundamentale ale omului – libera exprimare. Conform afirmațiilor, coordonatorului Agenției de comunicare a situației de criză Petter Nihlin, prin: fake – se subînțelege informație eronată, care se diseminează în mod organizat și prejudiciază suveranitatea suedeză [20]. Astfel, calitatea de adaptare, precum și abordarea practică a noilor tendințe asociate influenței informaționale asupra populației și societății, situația este percepută, la nivel instituțional, ca și risc cu impact asupra suveranității statului. Pornind de la faptul că suveranitatea, în teoria securității, este catalogată la categoria de interes al statului [3 p.76; 22 p.111] putem deduce că diseminarea organizată a știrilor false, în accepțiunea suedezilor, atentează nemijlocit la securitatea națională. Amenințările drepturilor exprimate prin negarea libertăților civile [3 p.76] a contribuit la formarea Swedish Psychological Defence Agency [27], entitate care are misiunea de a proteja populația de influența dezinformării.

Finlanda. Specific regiunii scandinave este capacitatea Finlandei de a construi politica ideologică, direcționată la explicarea priorităților societății informaționale, într-un mod, care a fost, acceptat de opinia publică națională. Astfel, în secolul XXI, ideea renașterii naționale în Finlanda a fost posibilă în condițiile stabilității sociale, ridicării nivelului de bunăstare al națiunii și conexiunii cu oportunitățile societății informaționale. Profilul economic, al unui stat agrar – anii 90 ai sec XX, dependent de Federația Rusă și

Suedia – nu prefigura perspective de dezvoltare. Orientarea pe corelarea politicii culturale, orientată la prezervarea tezaurului național, dezvoltarea și consolidarea identității finlandeze - combinate cu noile tehnologii informaționale - a fost cheia succesului pentru dezvoltarea Finlandei. Asimilarea unei „culturi informaționale” specifice a fost posibilă datorită efortului combinat al societății, reprezentanților organelor de stat, iar conceptul a fost perceput ca și parte integrată a renașterii naționale finlandeze. Direcțiile prioritare de dezvoltare, asociate politicii culturale au vizat – artele, bibliotecile publice, muzeele, protecția drepturilor de autor, aspectele patrimoniului cultural, mass-media și instituțiile de cultură [17]. „Miracolul finlandez” s-a reflectat în organizarea sistemului de rețea unic – direct și indirect asociat segmentului de cultură, printre care: unificarea entităților educaționale și bibliotecilor, care de comun cu utilizarea informației, erau interconectate cu inovația; experimente reușite ale universităților virtuale cu interconectarea a 20 de instituții universitare; implementarea extinsă a manualelor virtuale, laboratoare de la distanță, utilizarea standurilor virtuale pentru experimente; implementarea cursurilor pentru alfabetizarea informațională și de rețea pentru toate categoriile sociale; implementarea sistemului de măsuri pentru susținerea categoriei a treia de vârstă cu accent pe asigurarea accesului la servicii medicale, sociale, juridice; crearea centrelor culturale unice [25].

Abordarea finlandeză a oportunităților oferite de tehnologia informațională întrunește cerințele culturii naționale și sunt calificate ca instrumente, care contribuie la o nouă fază de dezvoltare [4 p.148], fapt care a sporit reziliența populației la etapa de apogeu al societății informaționale și a promovat ideea de deschidere, cooperare și încredere reciprocă [25]. Raportată la perioada anului 2004, doar Finlanda, în arealul geografic scandinav, dispunea de conceptul politicii naționale cu referire la alfabetizare informațională și securitate informațională [21]. În procesul de consolidare a dimensiunilor economice, sociale și culturale, prioritate a fost atribuită tehnologiei informaționale și conexiunii la Internet. Consensul și coeziunea socială, după modelul finlandez, a combinat sectorul culturii inovative axat pe mediul de standarde și legislativ deschis. De asemenea, consensul social dintre guvern, popor și elite economice a fost facilitat de uniformitatea religioasă a societății finlandeze – protestantism luteran [25]. Bazele Strategiei securității cibernetice, în Finlanda, au fost puse în anul 2011. Proiectul final, a fost elaborat tip de 2 ani, fiind aprobat în anul 2013 [8]. În conformitate cu prevederile strategiei, prin securitatea cibernetică se înțelege – acea stare dorită în care cybersphere este sigură (rezilientă) și funcționarea ei este garantată. Strategia este documentul de bază care stabilește scopurile, măsurile și propune activitățile de răspuns în domeniul securității cibernetice.

În virtutea Finland's Cyber security Strategy [7] sunt evidențiate 8 principii ale managementului securității cibernetice: principiul de cooperare – stat, sector privat și sector public, adaptabilitate; finanțare în domeniul de cercetare, educație și invenții tehnologice, reziliență psihologică a populației la situații de criză. Principiile sunt susținute de recomandări strategice – strategic guidelines. Analiza realizată a prevederilor strategiei atestă că prin crearea modelului efectiv de colaborare, predicție complexă a stării de fapt, sporirea capacităților organelor de drept de a preveni, identifica și soluționa probleme asociate crimelor cibernetice, centrat pe cooperare dintre entitățile de apărare ale Finlandei, vor fi create condiții prielnice pentru un sistem atotcuprinzător de asigurare a protecției cibernetice. Abordarea inteligentă poate fi definită și prin faptul că sunt întreprinse măsuri pentru îmbunătățirea competențelor cetățenilor, comunităților de afaceri și sectorului public. Programul de dezvoltare a fost focusat pe reperele: organizare anuală a unui forum specializat în domeniul de securitate cibernetică – sector public, privat și comunități științifice; desfășurarea bianuală a seminarelor la nivel de experți; evaluare anuală a programului și realizare a exercițiilor KYUA, TEITO, TAISTO [25]. Cercetările realizate, relevă faptul aprobării în Finlanda a strategiei de dezvoltare socială The Security Strategy for Society [10] care include aspectele de pregătire, dezvoltare a societății în scopul asigurării necesităților informaționale și de securitate – internă, apărare, informațională și psihologică.

Norvegia. În Norvegia, securitatea informațională este parte componentă a strategiei naționale de securitate. Documentul de bază este Act relating to national security (Security Act) [1] și include două componente cu referire la securitatea informațională – securitatea informației și securitatea sistemelor informaționale. Analiza prevederilor Actului, relevă că activitatea privind securitatea informațională se încadrează în triada: protecție – prevenție – respectarea valorilor și principiilor societății democratice [1]. Cercetările realizate atestă faptul, că prima strategie în domeniul cibernetic, în Norvegia, a fost elaborată

și adoptată în anul 2003. Au urmat anii 2007, 2012 și ulterior 2017 în care au fost aprobate noi strategii pe termen lung în domeniul examinat – informațional. Analiza strategiei, National Cyber Security Strategy for Norway, din 2017, prevede trei direcții prioritare de organizare: consolidarea publică și societală (public – privat), dimensiunea civil – militară, mediul internațional de cooperare [9]. La baza strategiei se află dezvoltarea „culturii securității cibernetice” ce include capacități combinate a autorităților, sectorului privat, societății și a persoanei de a identifica, percepe riscurile în mediul virtual și tehnologic în scopul de a utiliza informația și oportunități tehnice sigure. În National Cyber Security Strategy for Norway - securitatea cibernetică este definită - „tot ceea ce este vulnerabil” din perspectiva influențelor pe fundalul interconectării și dependenței de informație și tehnologie de comunicare. În accepțiunea abordării norvegiene termenul de securitate cibernetică este sinonim cu „Securitate TIC” și „securitate digitală” [9]. Urmare a analizei strategiilor de securitate cibernetică și informațională ale statelor scandinave au fost stabile aspecte comune în materie de abordare a tacticilor de răspuns și de politici de securitate informațională. De asemenea, sunt evidențiate implementarea mecanismelor specifice naționale. Prin urmare la aspectele comune atribuim: crearea centrelor unice de coordonare și reacție la influențele/incidentele informaționale de tipul CERT – Computer Emergency Response Team (CERT – FI, CERT – Se, NorCERT, Center for Cyber Security – CFCS Danemarca); cooperare – nivel local (sector public și privat), regional (NORDFECO [29]), internațional – UE, ONU, NATO, OECD, OSCE, FIRST [30], IWWN [28]; implementarea securității informaționale conform conceptului integrat, complex - „cross sectoral public security” [9]; implementarea mecanismelor de conștientizare în societate; similitudine în aprecierea amenințărilor. Important, apreciem abordarea unanimă a securității informaționale ca și parte componentă a procesului de dezvoltare – specific tuturor statelor scandinave în construirea relațiilor sociale. În același context, distingem o interconectare puternică a tehnologiei informaționale cu progresele realizate, ce constituie un element, cu statut de garant al securității, valorificând oportunitățile de transformare digitală.

La capitolul particularități specifice naționale au fost sintetizate următoarele:

- Danemarca definește „securitatea cibernetică” și „securitatea informației”, inventează și propune categoria de „diplomat tehnic”. Accentul prioritar al securității informaționale daneze este organizarea, delimitarea responsabilităților în cadrul participanților relațiilor sociale, investiții financiare solide, precum și consecvența acțiunilor;

- Suedia formulează securitatea informațională ca element primordial pentru protejarea vieții, sănătății, democrației, statului de drept și drepturilor fundamentale. Atingerea acestui deziderat este bazat pe implementarea mecanismelor de ridicare a nivelului de conștientizare și cunoaștere în întreaga societate. La compartimentul național dezinformarea și influența informațională asupra sistemului mediatic este indicată ca și amenințare externă concertată cu impact asupra valorilor fundamentale;

- Finlanda include în politica sa de securitate informațională aspectul de protecție psihologică cu accent pe elaborarea unei strategii [10] pentru societate separate. Statul se poziționează în perspectiva unui potențial promotor la nivel global pe dimensiunea tehnologică de prevenire și gestionare a deranjamentelor cyber. Specific atestăm, în societatea finlandeză, implementarea calitativă a oportunităților informațional-tehnologice, cooperarea și antrenarea întregii societăți la promovarea obiectivului de consolidare a consensului național, fiind respectate tradițiile identitare, cu valorificarea oportunităților informaționale în promovarea culturii, politicilor sociale și educaționale de calitate;

- Norvegia sa evidențiat prin promovarea extinsă a cooperării pe axele „public – privat” și „civil – militar”. Analiza abordării norvegiene a securității informaționale, remarcă extinderea la nivel internațional, iar în acest sens, fiind aprobată și implementată International cyber strategy for Norway [31] care stipulează un spectru larg de dezvoltare a relațiilor internaționale în domeniul de referință.

Concluzie. Securitatea informațională în regiunea scandinavă a trecut printr-un proces istoric îndelungat, caracterizat printr-o dinamică perpetuă de dezvoltare a relațiilor sociale, interconectate cu calitate umană și tehnologie inovațională. Schimbările globale au impulsionat necesitatea reformării conceptului tradițional de securitate, fapt care a poziționat securitatea informațională în prim plan al necesităților. Pe fundalul, schimbării paradigmatelor de securitatea - dezvoltarea capitalul uman capătă valențe fundamentale. Protecția psihologică, siguranța comunicativă, corelate cu provocările globale – operațiuni informaționale, război informațional, influență cognitivă - impun alfabetizarea „mediatică”, implementarea „culturii

informaționale” și abordarea sistemică consecventă. Pentru regiunea culturală Scandinavă, specific se atestă elaborarea și implementarea politicilor TIC, abordarea inovativă pentru dezvoltarea continuă a societății. Din 1994 până în prezent, au fost formulate și propuse definiții pentru: „securitate cibernetică”, „securitatea informației”, conceptul „diplomație tehnică”. În materie de securitate informațională sunt create circumstanțe pentru completarea triadei tradiționale – confidențialitate, integritate și accesibilitate atribuite la informați (date), cu noi componente – cooperare, abordare cognitivă, inovație – pe atribuite factorului uman și relațiilor internaționale. Strategiile și abordările analizate, cu referire la securitatea informațională, în statele Scandinave, evidențiază corelația necesităților și intereselor naționale pentru atingerea obiectivului de dezvoltare subsumate susținerii reciproce și asigurării securității. Specific pentru statele scandinave este tendința de a dezvolta, prin acces la informație, educație, cultură rolul pozitiv al calității omului - „capitalul uman” [15] considerat fundament al securității informaționale în regiunea culturală Scandinavia.

BIBLIOGRAFIE

1. Act relating to national security, (Ministry of Justice and Public Security Norvegia) ianuarie 2019 // LOV-2018-06-01-24. <https://lovdata.no/dokument/NLE/lov/2018-06-01-24>
2. Baudrillard J – In the Shadow of the silent Majorities, N.Y., 1983.
3. Buzan B. Popoarea și frica, Ed. II, Ch.: Carter 2014, pag. 48.
4. Castells M. Himanen P. The Information Society and Welfare State: The Finnish Model, Sitra, Oxford University Press, 2002, // Информационное общество и государство благосостояния : Финская модель. Пер. с англ. / Перевод А. Калинин, Ю. Подорога (гл. 4). Поел. Б. Кагарлицкий «Логос», 2002 224 с
5. Danish Cyber and Information Security Strategy 2018-2021 (The Danish Government, Denemarca) mai 2018. https://digst.dk/media/16943/danish_cyber_and_information_security_strategy_pdfa.pdf
6. Danish Cyber and Information Security Strategy 2022-2024 (The Danish Government, Denemarca) decembrie 2021. https://en.digst.dk/media/27024/digst_ncis_2022-2024_uk.pdf
7. Finland's Cyber security Strategy Government Resolution 24.1.2013. <https://turvallisuuksomitea.fi/wp-content/uploads/2018/09/Cyber-Strategy-for-Finland.pdf>
8. Implementation Programme for Finland's Cyber Security Strategy for 2017–2020. <https://turvallisuuksomitea.fi/wp-content/uploads/2018/10/Implementation-programme-for-Finlands-Cyber-Security-Strategy-for-2017-2020-final.pdf>
9. National Cyber Security Strategy for Norway, (Norwegian Ministeries) ianuarie 2019. <https://www.cyberwiser.eu/sites/default/files/national-cyber-security-strategy-for-norway.pdf>
10. The Security Strategy for Society 2017 (Government of Finland) noimebrie 2017. https://turvallisuuksomitea.fi/wp-content/uploads/2018/04/YTS_2017_english.pdf
11. Webster F. Theories of the Information Society Routledge is an imprint of the Taylor & Francis Group, L., 2006, 323 p.
12. Азамов О. В., Будылин К. Ю., Бунев Е. Г., Сакун С. А., Шакин Д. Н. Материалы и публикации о безопасности «Информационная безопасность» Сайт Фонда «Наука-XXI». <http://www.naukaxxi.ru/materials/41/>
13. Вартанова Е. Свобода слова в Швеции: 9 фактов, iunie 2021. <https://ru.sweden.se/lyudi-i-obschestvo/demokratiya/svoboda-slova-v-shvecii-9-veshej-kotorye-nuzhno-znat>
14. Венкина Е. Мировой лидер в области кибербезопасности iulie 2021 // <https://www.ipg-journal.io/regiony/evropa/mirovoi-lider-v-oblasti-kiberbezopasnosti-1334/>, (data accesării 27.04.2022).
15. Гусельцева М. Скандинавская модель. Успешная модернизация на примере Норвегии (ч. 1) // образовательная политика. <https://edpolicy.ru/scandinavian-model>
16. Информационное общество для всех Шведская ИТ Политика, SE-103 33 Stockholm <http://www.industry.ministry.se> // http://old.unesco.kz/ip/countries/swedish_itstrat_rus.htm
17. Лаине К. Структура и управление культурной политикой в Финляндии. <https://culture29.ru/upload/medialibrary/37f/37fa480dcd00354daf9b24f1332def6f.pdf>
18. Феодоров А, Зеновьева Е, Информационная безопасность, политическая теория и дипломатическая практика, М: «МГИМО - Университет», 2017, р. 62.

19. Медиаграмотность в Швеции, Swedish Institute, iunie 2021. <https://ru.sweden.se/lyudi-i-obschestvo/demokratiya/mediagramotnost-v-shvecii-s-informaciej-na-ty>
20. Панченко Ю. Наши ценности часто атакуют и они нуждаются в защите, Европейская ПРАВДА, Stokolm (Suedia), noiembrie 2018. <https://www.eurointegration.com.ua/rus/articles/2018/11/23/7089754/>
21. Парамонов Р. Информационная культура и информационная безопасность скандинавских библиотек: Анализ практического опыта // Культура Теория и практика, электронный журнал.
22. Сакович В. Национальная безопасность Республики Молдова, в контексте современных процессов глобализации и интеграции: теория, методология, прикладной анализ. Учебно-методическое пособие, IRIM, Ch. 2016, Tipogr „Print-Caro”, p. 570.
23. Сакович В. А. Основы глобалистики. Курс лекций. Институт международных отношений Молдовы. К.: 2009, 648 с.
24. Семаков А. Киберкрепость Финляндии, iulie 2019 // <https://russiancouncil.ru/blogs/asemakov/>
25. Скородумова О. Б. Культурная политика Финляндии и ее роль в формировании новой модели информационного общества// Народ и общество.
26. https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/definition/american_english/scandinavia.
27. <https://www.mpf.se/en/mission/>
28. https://itlaw.fandom.com/wiki/International_Watch_and_Warning_Network
29. <https://www.nordefco.org/>
30. <https://www.first.org/members/map>
31. https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/dokumenter/sikpol/cyberstrategy_2017.pdf

FACTORII CE FAVORIZEAZĂ EXPANSIUNEA CRIMINALITĂȚII TRANSNAȚIONALE ORGANIZATE

FACTORS FAVOURING THE EXPANSION OF TRANSNATIONAL ORGANISED CRIME

Oleg BALAN,
doctor habilitat în drept, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică

Fredolin LECARI,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The timing of the expansion of transnational crime imposes the need to increase the categorical attitude towards this phenomenon. The consequences of transnational organized crime undermine political regimes, economic and social order, ultimately affect national security, and subsequently the international security of states. Transnational organized crime by its nature demonstrates the inability of national authorities to manage the situation in their own territories. Therefore, the only effective tool in this regard is the cooperation of states, based on an institutionalized system governed by conventional rules. In the present scientific approach, we aim to elucidate the factors that contribute to the expansion of transnational organized crime. Only by being aware of the reasons for a phenomenon can we, based on the cause-and-effect relationship, be able to identify effective means of combating it.

Keywords: *transnational organized crime, expansion, factor, terrorism.*

În ultimele decenii am devenit martorii extinderii accelerate și diversificării crimelor transnaționale. Această răspândire a activităților criminalității organizate transnaționale a fost facilitată de o mai mare integrare a oamenilor și a piețelor nu neapărat în limitele unui singur stat. Traficul transnațional de droguri, arme, animale sălbatice, produse din tutun și oameni, ca să nu mai vorbim de spălarea banilor la nivel internațional, sunt exemple clasice de activități ilegale care au câștigat importanță odată cu progresul globalizării. Având în vedere că aceste tipuri de infracțiuni se caracterizează prin transnaționalismul lor inherent, nu este surprinzător că ele au devenit o preocupare, atât pentru anumite state, cât și pentru organizațiile internaționale [8, p. 10].

Dezbaterile asupra criminalității nu pot fi limitate la necesitatea de a incrimina anumite conduite și la cooperarea în vederea reprimării fără a ține cont de mediul economic și social care favorizează criminalitatea, în special sărăcia. Succesul luptei împotriva criminalității transnaționale va depinde de modul în care comunitatea internațională va contribui la eradicarea flagelului sărăciei și violenței [5].

În acest context, statele în care există nu doar o tranziție politică, ci și o tranziție de la o economie planificată la economia de piață vor experimenta nu numai o creștere semnificativă a nivelului crimei organizate, ci și forme mai răspândite de criminalitate organizată. În astfel de transformări economice, criminalitatea organizată este capabilă să depășească oferta de bunuri și servicii ilicite pentru a se înrădăcina profund în economie. Grupurile criminale vor exercita controlul asupra multor afaceri, în special asupra celor din sectorul exporturilor, vor avea o influență semnificativă asupra instituțiilor financiare precum băncile și vor cere, de asemenea, bani de protecție atât de la întreprinderile mari, cât și de la cele mici. Extorcarea va deveni unul dintre elementele de bază a criminalității organizate în economiile în tranziție pe măsură ce grupurile criminale dezvoltă relații parazitare cu noile întreprinderi. Dimpotrivă, în statele în care tranziția este doar politică, crima organizată nu se va dezvolta în aceste direcții în aceeași măsură [10, p. 321].

Statele în care sunt înregistrate conflicte etnice sau mișcări teroriste pot, de asemenea, să ateste o sporire a activității criminale organizate, la fel ca și statele vecine, în special în regiuni neguverdate sau slab controlate de autoritățile centrale [10, p. 322].

Printre alți factori ce au contribuit la extinderea criminalității se numără:

- Mobilitatea bunurilor și a persoanelor care fac obiectul traficurilor ilicite: dacă în trecut delicvenții se interesau de bunurile imobile (în domeniul agriculturii, a contractelor de achiziții publice și al construcțiilor) astăzi sunt mai mult atrași de bunurile mobile cum ar fi armele, drogurile, deșeurile periculoase, metalele, diversele produse contrafăcute. Căutarea acestor noi ținte ale activității infracționale și transferul lor, din țara de origine sau de producție până la destinația finală, conferă crimei organizate noua sa dimensiune transnațională [2, p. 16].

Astăzi este esențială abordarea celei mai presante și imediate preocupări: salvarea de vieți pe rutele de migrație. Perturbarea modelului de afaceri al rețelelor de trafic de migranți este o parte esențială a acestui lucru. Traficul și contrabanda sunt activități interconectate, deși distincte, și există adesea o suprapunere între actorii implicați, precum și cu alte forme de criminalitate transnațională și terorism. Răspunsurile în materie de securitate, gestionarea integrată a frontierelor și consolidarea statului de drept și a sistemelor judiciare în țările de origine și de tranzit sunt, prin urmare, esențiale dacă dorim să renunțăm la traficul de ființe umane și la traficul de migranți de la „risc redus, beneficii sporite” la „risc sporit, beneficii reduse” [9, p. 80-81].

- Evoluțiile instituționale și politice, mai ales dispariția frontierelor în anumite spații sau regiuni. Uniunea Europeană este un exemplu bun: dispariția frontierelor interne facilitează libera circulație a persoanelor, a bunurilor, a capitalurilor și a serviciilor dar și cea a delicvenților și a mărfurilor, a serviciilor și capitalurilor ilicite [2, p. 16].

- Evoluțiile tehnologice, care permit și încurajează tranzacțiile rapide, dar și transferul rapid de capitaluri ilicite generate de activitatea infracțională (produsele infracțiunii) pentru spălarea cărora este indispensabilă găsirea de plasamente sigure [2, p. 16].

- Nașterea și amplificarea acestui fenomen criminal este cauzată de deschiderea tot mai pronunțată a societăților și de globalizarea accelerată. Criminalitatea transnațională este în continuă expansiune socială și internațională, manifestând tendința de a deveni un fenomen criminal dominant [1, p. 42].

- Funcționarea organizațiilor criminale ar fi imposibilă fără activitățile de sprijin din sectorul gri și depinde în mare măsură de simbioza și permeabilitatea dintre economiile criminale, gri și legale. Spălarea veniturilor provenite din infracțiuni și operarea prin afaceri legitime sunt tipice pentru orice structură criminală mare. Un alt modus operandi este de a menține o rețea largă de diferiți intermediari sau entități offshore care sunt utilizate ca proxy de proprietatea efectivă a marilor companii (bulgare) [3, p. 381].

- Creșterea criminalității transnaționale a fost condiționată de extinderea posibilităților pentru activitatea legală și cea ilegală în legătură cu utilizarea transportului modern și noilor mijloace de comunicare, precum și de lipsa măsurilor stricte de control la frontieră [11].

Suplimentar raționamentelor enunțate, poziția geografică a anumitor state, la fel poate fi invocată întru a explica fenomenul expansiunii criminalității transnaționale.

În orice condiții, crima organizată transfrontalieră amenință stabilitatea regională, proliferând în zonele negre ale lipsei de perspective. Sărăcia, lipsa legalității și lipsa unor șanse credibile pentru o viață decentă în multe dintre comunitățile din Estul Europei, Asia Centrală, Balcani, constituie încă o problemă structurală a perioadei de tranziție de la dictatură la democrație și de la război la cooperare, jucând rolul dublu de cauză generatoare și de evoluție a acestui tip de criminalitate [6, p. 28].

În special, în Balcani, factori precum deschiderea frontierelor, legislațiile permissive, lipsa unui trai decent, rata înaltă a șomajului, economia slabă din statele cu un nivel scăzut de trai au creat un mediu favorabil pentru dezvoltarea și globalizarea grupărilor de crimă organizată. În prezent, criminalitatea organizată transfrontalieră este un fenomen complex de o gravitate extrem de ridicată, atât prin valoarea materială a prejudiciilor cauzate societății, cât și prin forța care este capabilă să penetreze și să altereze climatul economic, social și politic, dar în special – securitatea națională [4, p. 11]. Principalii factori care determină situația crimei organizate într-o țară sunt: mondializarea, situația economică a țării, lacunele din legislația națională, privirea societății asupra criminalității, slăbirea țesutului sociocultural, evoluțiile tehnologice, absența vizei obligatorii, uniunea vamală și capacitățile serviciilor represive și judiciare. Criza economică actuală și circumstanțele politice (Primăvara arabă) au un impact asupra criminalității transfrontaliere în spațiul Consiliului Europei [4, p. 18]. Cât privește Republica Moldova, în contextul circulației ilegale a drogurilor în spațiul european, totodată putem referi teza ce urmează și pentru multe alte forme de

criminalitate transnațională organizată, statul nostru nu este țară de origine, ci mai degrabă e stat de tranzit dinspre statele din vest spre Federația Rusă [7, p. 75].

În concluzie, expansiunea calitativă și cantitativă a criminalității transnaționale este condiționată de o serie de factori. Acești factori în cele mai dese cazuri nu pot fi examinați izolat, din contra, în ansamblul lor: sărăcia, fluxurile de migranți, legislația imperfectă, crize regionale condiționate de instabilitate politică, tranziția de la economia planificată spre economia de piață etc. formează realitatea obiectivă a unei lumi globalizate unde fenomenul infracțional devine organizat și internaționalizat, prezentând o amenințare pentru întreaga societate internațională.

BIBLIOGRAFIE

1. Bejan, O. Dicționar de criminologie, Ed. Ericon SRL, Chișinău, 2009.
2. Cartea Albă a criminalității organizate transnaționale. Consiliul Europei, 2014. <https://rm.coe.int/cartea-alba-a-criminalitatii-organizate-transnationale/168070ab40>
3. Center for the Study of Democracy, Sofia, Bulgaria 2012. Serious and organised crime threat assessment 2010–2011. Trends Organ Crim 15, 339–347 (2012). <https://doi.org/10.1007/s12117-012-9166-0>
4. Cristea, G. Criminalitatea organizată transfrontalieră din Balcani: riscuri și amenințări asupra securității Republicii Moldova. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2020. <https://doctorat.ase.md/wp-content/uploads/2021/01/Teza-doctor-Gabriela-Cristea-converted.pdf>
5. La lutte contre la criminalité transnationale organisée doit se faire dans le respect des droits de l'homme et des libertés. 13 avril 2000. <https://www.un.org/press/fr/2000/20000413.soccp222.doc.html>
6. Luca, I., Ghinea, N., Neagu, N., Marcoci, M. Protecția juridică a României împotriva criminalității transnaționale. PRO Universitaria, București, 2010.
7. Nastas, A. Illegal Circulation of Drugs, Ethnobotanicals or Their Analogues for the Purpose of Alienation in Criminal Law of the Republic of Moldova. irc 2022 XVI. International Research Conference Proceedings Online. Issn: 1307-6892. April 07-08, 2022. Dubai United Arab Emirates.
8. Saage-Maaß, M., Zumbansen P., Bader, M., Shahab P. Transnational Legal Activism in Global Value Chains. The Ali Enterprises Factory Fire and the Struggle for Justice. DOI <https://doi.org/10.1007/978-3-030-73835-8>. Springer, Cham, 2021, 235 p.
9. Teule, C. (2017). Droits de l'homme et migration dans les relations euro-méditerranéennes. In: Jünemann, A., Scherer, N., Fromm, N. (eds) Fortress Europe?. Springer VS, Wiesbaden. https://doi.org/10.1007/978-3-658-17011-0_8
10. Williams, P., Godson, R. Anticipating organized and transnational crime. Crime, Law and Social Change 37, 311–355 (2002). <https://doi.org/10.1023/A:1016095317864>
11. Доклад Всемирной Конференции на уровне министров по организованной транснациональной преступности. A/49/748

ATELIERUL III. INSTITUȚII DE DREPT ÎN REPUBLICA MOLDOVA

RESTRÂNGEREA LIBERTĂȚII DE EXPRIMARE ÎN DREPTUL INTERNAȚIONAL ȘI ÎN LEGISLAȚIA REPUBLICII MOLDOVA

RESTRICTION OF FREEDOM OF EXPRESSION IN INTERNATIONAL LAW AND IN THE LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Ion GUCEAC,
academician, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This study focuses on a common issue in recent literature. The frequency of debates on freedom of opinion and expression is determined, first of all, by its importance for the real manifestation of human freedom, although this freedom cannot be absolute, unlimited. Fundamental human rights are rights that can only be achieved through cooperation between them, which generates the inevitability of certain restrictions on fundamental rights and freedoms. Consequently, it is noted that one of the decisive trends in the evolution of constitutionalism in a democratic society, a specific situation for the Republic of Moldova is related to the establishment of constitutional criteria for possible restrictions on human rights, based on international and national law.

Keywords: *freedom of expression, opinion, fundamental freedom, restraint, moral and ethical concepts.*

Libertatea opiniei și a exprimării este extrem de importantă pentru manifestarea reală a libertății omului. În același timp, această libertate nu poate fi una absolută, nelimitată. Este cunoscut faptul că drepturile fundamentale sunt drepturi sociale, a căror realizare este posibilă doar prin cooperarea oamenilor, aceasta generând inevitabilitatea anumitor restrângeri ale drepturilor și libertăților fundamentale. Această problemă este cercetată pe larg în lucrările de specialitate recente [28, 14, 12, 18, 13, 26]. Prezenta preocupare este firească deoarece una din tendințele determinante ale evoluția constituționalismului în cadrul unei societăți democratice, situație specifică și pentru Republica Moldova ține de stabilirea criteriilor constituționale a eventualelor restrângeri ale drepturilor omului, reieșind din principiile fundamentale ale societății civile [14, p. 302].

S-a constatat deja că individul și statul se află într-o permanentă stare de confruntare. Individul, contrar interesului său, este limitat din perspectiva intereselor statului, ultimul fiind protectorul intereselor legale ale altor indivizi și a societății în ansamblu, iar statul reprezentat prin organele și funcționarii săi este limitat din perspectiva interesului omului și cetățeanului.

Finalmente, este vorba despre descoperirea unui echilibru acceptabil între interesele private și cele publice, limitând pretențiile cu condițiile rezonabilului, cu integritatea și oportunitatea, ceea ce constituie unul dintre principalele obiective ale unui proces eficient de reglementare juridică a relațiilor sociale.

Libertatea exprimării este unul dintre fundamentele unei societăți democratice, fiind principala condiție pentru dezvoltarea și împlinirea de sine a fiecărui membru al acesteia omul având posibilitatea să-și îndeplinească menirea în existența sa. Dar după cum am mai remarcat, această libertate nu poate fi absolută, nelimitată. Cuvântul ca instrument principal al comunicării interumane poate influența conștiința oamenilor, forma comportamentul lor, abuzul verbal fiind în stare să genereze destabilizarea situației, încălcarea păcii și liniștii publice. El poate crea și distruge, poate îndemna la progresul social și să încurajeze violența, să îmbogățească lumea interioară a omului și să umilească demnitatea persoanei. Din aceste considerente, se consideră, pe bună dreptate, că libertatea de exprimare „trebuie să lase loc intereselor personale și sociale, așa cum securitatea națională sau liniștea publică” [19, p. 38].

Declarația franceză privind drepturile omului și ale cetățeanului din 1789 a stabilit pentru prima dată în mod expres unele criterii de restricționare a libertății de exprimare. Astfel, Declarația (art. 11) recunoscând că comunicarea liberă a gândurilor și opiniilor este unul din drepturile cele mai de preț ale omului, preciza că "... orice cetățean poate deci să vorbească, să scrie și să tipărească liber, în afara cazurilor prevăzute prin lege, în care va trebui să răspundă de folosirea abuzivă a acestei libertăți" [11].

A durat mai mult de un secol până când criteriile enunțate în articolul 11 din Declarația drepturilor omului și cetățeanului au fost încorporate în calitate de dispoziții ale izvoarelor de drept internațional. Finalmente instrumentele internaționale de vocație universală și regională au stabilit, în esență, aceleași standarde pentru restricționarea libertății de exprimare.

Așa cum se constată în literatura de specialitate, instrumentele internaționale au „prevăzut eventualitatea conflictelor dintre exercitarea libertății de exprimare cu alte drepturi fundamentale”, fapt ce a determinat includerea în conținutul normative al acestora a unor clauze generale sau special, de limitare a exercițiului libertății de exprimare [20, p. 105].

În scopul identificării unor caracteristici generale și speciale ale criteriilor de restricționare a libertății de exprimare în practica comunității mondiale vom examina unele documente internaționale de mare generalitate.

Astfel, Declarația Universală a Drepturilor Omului (art. 29, alin. 2) a recunoscut că în exercitarea drepturilor și libertăților sale, fiecare om nu este supus decât numai îngrădirilor stabilite prin lege, exclusiv în scopul de a asigura cuvenita recunoaștere și respectare a drepturilor și libertăților altora și ca să fie satisfăcute justele cerințe ale moralei, ordinii publice și bunăstării generale într-o societate democratică.

Acest enunț cu valoare de principiu fundamental a fost preluat de Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice în conformitate cu care (art. 4) [21], restricțiile pot fi aplicate în cazul când un pericol public excepțional amenință existența națiunii și este proclamat printr-un act oficial, cu condiția ca aceste măsuri să nu fie incompatibile cu dreptul internațional și ca din ele să nu rezulte o discriminare întemeiată exclusiv pe rasă, culoare, sex, limbă, religie sau origine socială. Pactul (art. 19) dispune că libertatea de exprimare poate fi supusă anumitor limitări care trebuie însă stabilite în mod expres prin lege și care sunt necesare: respectării drepturilor sau reputației altora; apărării securității naționale, ordinii publice, sănătății sau moralității publice. Domenii de aplicare al restricțiilor sunt menționate și în articolul 20 din Pact: orice propagandă în favoarea războiului este interzisă prin lege; orice îndemn la ură națională, rasială sau religioasă care constituie o incitare la discriminare, la ostilitate sau la violența este interzisă prin lege.

Convenție internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială înserând o amplă reglementare a libertății de exprimare obligă (art. 4) statele părți să condamne orice propagandă și orice organizații care se inspiră din idei sau teorii bazate pe superioritatea unei rase sau unui grup de persoane de o anumită culoare sau de o anumită origine etnică, sau care pretind să justifice sau să încurajeze orice formă de ură și de discriminare rasială și se angajează să adopte de îndată măsuri pozitive menite să elimine orice incitare la o astfel de discriminare sau orice acte de discriminare și, în acest scop, ținând seama de principiile formulate în Declarația universală a drepturilor omului și de drepturile enunțate în mod expres în prezenta Convenție [9]. Statele semnatare sunt chemate:

- să declare delict pedepsite prin lege orice difuzare de idei bazate pe superioritate sau ură rasială, orice incitare la discriminare rasială ca și orice acte de violență sau provocare la astfel de acte, îndreptate împotriva oricărei rase sau oricărui grup de persoane de o altă culoare sau de o altă origine etnică, precum și orice sprijin acordat unor activități rasiste, inclusiv finanțarea lor;
- să declare ilegale și să interzică organizațiile, precum și activitățile de propagandă organizată și orice alt fel de activitate de propagandă care incită la discriminare rasială și care o încurajează și să declare delict pedepsit prin lege participarea la aceste organizații sau la aceste activități;
- să nu permită autorităților publice sau instituțiilor publice, naționale sau locale, să incite la discriminare rasială sau s-o încurajeze.

În Principiile de la Siracuză privind interpretarea restrângerilor și abaterilor de la dispozițiile Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice, sunt stipulate dispoziții despre posibilele limite ale restrângerilor. Astfel, art. 6 din documentul menționat prevede că "niciun fel de restrângeri nu pot fi aplicate în alt scop decât cel pentru care au fost introduse", adică însuși scopul urmărit de aceste restrângeri reprezintă

limita lor. La limitele de acest gen se menționează și compatibilitatea restrângerii cu alte drepturi, probleme ale securității naționale. Așadar, Principiile de la Siracuza, într-adevăr, indică unele limite ale restrângerii, dar ele rămân totuși într-un anumit fel neclare, confuzia formulării dispozițiilor fiind evidentă [32].

În conformitate cu art. 12, 18, 19 din Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, restricțiile acestor drepturi pot fi aplicate numai dacă ele sunt prevăzute de lege, necesare pentru a ocroti securitatea națională, ordinea publică, sănătatea ori moralitatea publică sau drepturile și libertățile altora și sunt compatibile cu celelalte drepturi recunoscute în acest pact [22].

Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale [10] extinde scopurile restrângerii acestor drepturi. În conformitate cu acest document, restrângerile sunt introduse pentru asigurarea securității naționale, siguranței publice, bunăstării economice a țării, apărării ordinii și prevenirii faptelor penale, protejarea sănătății sau a moralei populației (art. 8, 9); asigurarea integrității teritoriale, protecția reputației sau a drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea de informații confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judecătorești (art. 10).

Declarația cu privire la Libertatea de Expresie și de Informare adoptată de Consiliul Europei afirmă că „libertatea de expresie și de informare este necesară pentru dezvoltarea socială, economică, culturală și politică a fiecărei ființe umane și constituie o condiție pentru progresul armonios al grupurilor sociale și culturale, al națiunilor și al comunității internaționale”. În legătură cu aceasta, sunt importante libertatea de întrunire pașnică și cea de asociere, așa cum sunt ele garantate de articolul 11 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale [29]. Acest document este considerat o „adevărată carte europeană” care scoate în evidență importanța libertății și autonomiei mass-media, precum și pe libera circulație la scară internațională a informațiilor și a ideilor, cu respectarea principiilor și valorilor acceptate de democrațiile europene [17, p. 201].

Valoarea Declarației este accentuată și de obiectivele asumate de statele membre în domeniul informării și al mass-mediei, care într-o anumită măsură creionează împrejurările în care poate fi restrânsă libertatea de exprimare. Printre astfel de circumstanțe putem invoca următoarele:

- protejarea dreptului oricărei persoane, indiferent de frontiere, de a-și exprima opinia, de a căuta și de a primi informații, indiferent de sursa acestora, precum și de a le disemina în conformitate cu condițiile prevăzute la articolul 10 din Convenția europeană a drepturilor omului;
- absența cenzurii și a oricăror mecanisme arbitrare de control sau de constrângere în legătură cu participării la procesul de informare, conținutul mass-mediei sau în procesul de transmitere sau difuzarea de informații;
- asigurarea unei politici de informare deschisă în sectorul public, inclusiv accesul la informații, pentru a îmbogăți înțelegerea individuală și capacitatea de a discuta liber aspecte politice, sociale, economice și culturale;
- existența unei mari varietăți de mijloace de informare în masă independente și autonome care să permită diversitatea de idei și opinii;
- instituirea unor mijloace adecvate pentru transmiterea, diseminarea și difuzarea informațiilor și ideilor la nivel național și internațional și accesul la acestea în condiții rezonabile;
- sprijinirea cooperării și asistenței internaționale prin canale publice și private, ținând seama de încurajarea liberei circulații a informațiilor și îmbunătățirea infrastructurii și competențelor în domeniul schimbului de informații [29].

În opinia experților în acest domeniu, realizarea obiectivelor menționate în această Declarație este determinată în mare parte de „trăsăturile specific ale contextului european”, printre care:

- angajamentul tuturor statelor membre ale Consiliului Europei față de valorile fundamentale prevăzute în articolul 10 din Convenția europeană a drepturilor omului;
- un sector al mass-media din ce în ce mai industrializat, caracterizat prin competiția liberă într-o piață de proporții globale și prin dezvoltarea rapidă a noilor tehnologii;
- atașamentul față de identitatea culturală europeană și dorința de a păstra bogăția identităților culturale naționale;
- sporirea numărului de state europene angajate să garanteze libertatea de expresie și informare ... [17, p. 201].

Libertatea de exprimare nu are un caracter absolut nici în Convenția inter-americană a drepturilor omului. Consacrând dreptul fiecărui individ la libertatea de exprimare, Convenția (art. 13) stabilește că acest drept

nu poate face obiectul unei cenzuri prealabile, ci implică răspunderea ulterioară, care este stabilită în mod clar prin lege și este necesară pentru a asigura: respectarea drepturilor sau a reputației altora; sau protecția securității naționale, a ordinii publice, a sănătății publice sau a moralei. Libertatea de exprimare nu poate fi limitată prin metode sau mijloace indirecte, cum ar fi, de exemplu, utilizarea abuzivă a controalelor publice sau private asupra hârtiei de ziar, a frecvențelor radio sau a inventarului sau a echipamentelor utilizate în difuzarea informațiilor sau orice alte mijloace care creează obstacole în calea comunicării și a diseminării ideilor și opiniilor. Articolul 13 (alin. 5) din Convenție dispune că orice propagandă pentru război și orice discurs de ură națională, rasială sau religioasă care constituie incitare la violență ilegală sau orice alt act ilegal similar împotriva oricărei persoane sau grup de persoane din orice motiv, inclusiv cele legate de rasă, culoare, religie, limbă sau origine națională, este considerată infracțiune pedepsită de lege [25].

Abordarea comparată a acestor documente conduce la concluzia că, în perioada care a urmat după 1948 și până în anii 80, restricțiile privind libertatea de exprimare au fost completate cu conținut nou. Ele au devenit mai explicite, fiind formulate următoarele condiții privind restricționarea libertății de exprimare: restricțiile să fie stabilite prin lege și să fie necesare într-o societate democratică.

La prima vedere, aceste cerințe par simple. Cu toate acestea, unii termeni întâlniți în textele documentelor menționate supra, par a fi simpli și pe înțelesul tuturor, dar în procesul de aplicare a acestora fiind înregistrate mai multe dificultăți. De exemplu, termenul „lege”, potrivit Curții Europene a Drepturilor Omului, poate fi utilizat în sensul larg al cuvântului. În acest caz, limitele drepturilor persoanei fizice pot fi stabilite nu numai prin lege, ci și prin alte acte normative, precum și prin prevederile unor legi nescrise. Această abordare se datorează faptului că, în multe țări semnatare a Convenției Europene a drepturilor Omului, jurisprudența a jucat și joacă, în mod tradițional, un rol important, în special în țările în care nu există constituții scrise, iar utilizarea termenului în sensul restrâns al acestuia, în opinia instanței, ar priva un stat parte la Convenție, în care este dominat de dreptul general la apărare prevăzut la articolul 10 alineatul (2), și ar lovi chiar bazele sistemului juridic al acestui stat. În același timp, Curtea Europeană de Justiție pornește de la premisa că interpretarea termenului „lege” este în primul rând de competența autorităților naționale [27, p. 273]. Fără a preciza noțiunea de „lege”, Curtea a subliniat că termenul utilizat în Convenție face trimitere la dreptul intern și, în plus, se referă la calitatea legii, întrucât impune ca aceasta să se conformeze principiului supremației legii.

Pornind de la mai multe precedente, Curtea Europeană a rezumat criteriile noțiunii de „necesitate” și a concluzionat că aceasta nu poate fi legată decât de o nevoie publică urgentă de a interveni în drepturile individului, astfel încât restricțiile impuse de stat trebuie să fie proporționale cu interesele individuale și ale societății în ansamblu (în terminologia Curții, „proporționale cu scopul legitim”). Reieșind din jurisprudența Curții Europene noțiunea „necesar” nu este sinonim cu termenul „indispensabil” sau „strict necesar”, implicând, mai degrabă existența „unei nevoi sociale imperioase de a se recurge la o restricționare a exercitiului libertății de exprimare” [20, p. 156].

În examinarea cauzelor, Curtea constată gravitatea ingerinței în drepturile individului și cântărește prejudiciul relativ care ar fi putut apărea ca urmare a unei anumite decizii în raport cu individul și statul. În opinia Curții ingerința trebuie să corespundă unei nevoi sociale imperioase și să fie proporțională cu scopul legitim urmărit.

Altfel spus, orice restricție privind drepturile omului trebuie justificată. Prin urmare, acestea trebuie să fie proporționale cu obiectivul urmărit de acestea. La rândul său, scopul este determinat în conformitate cu prevederile consacrate în acordurile internaționale și Constituția statului respectiv. În același timp, în opinia noastră, ar trebui să se țină seama atât de scopul urmărit de restricție, cât și de scopul existenței și realizării dreptului care este limitat. Dacă, de exemplu, libertatea de exprimare este restrânsă pentru a proteja moralitatea populației, pe lângă determinarea scopului restricției, a conținutului valoric al interesului protejat (moralității), trebuie să se țină seama și de scopul existenței libertății de exprimare și de criteriul valoric al acesteia.

În același timp, abordarea bazată pe valoare capătă o importanță esențială pentru determinarea limitelor restricțiilor acestui drept. Desigur, amplexarea valorilor individului și amplexarea valorilor societății, statul nu poate coincide. Aceasta, însă, nu înseamnă că legiuitorul, definind valorile prioritare „proprii”, nu ar trebui să aibă grijă ca acestea să se apropie cât mai mult posibil de valorile obiective inerente drepturilor. Libertatea de exprimare este considerată ca fiind baza tuturor celorlalte libertăți, prin urmare, valoarea sa esențială

trebuie luată în considerare în toate cazurile în care se decide problema limitelor libertății de exprimare, limitele responsabilității pentru abuzul de aceasta.

În instrumentele internaționale pot fi identificate două categorii de restricții. Prima categorie o reprezintă prevederile care specifică acțiunile care urmează a fi respinse: orice propagandă în favoarea războiului este interzisă prin lege. Orice îndemn la ură națională, rasială sau religioasă care constituie o incitare la discriminare, la ostilitate sau la violență este interzisă prin lege. Astfel de norme nu provoacă discrepanțe și, de regulă, sunt pe deplin puse în aplicare în legislația statelor semnatare ale acordurilor internaționale.

A doua categorie de restricții este de natură generală. Acestea nu sunt definite cu claritate, pot fi interpretate diferit și își pot schimba conținutul în funcție de timp și spațiu. Printre acestea se numără următoarele restricții: apărarea securității naționale, ordinii publice, sănătății sau moralității publice, drepturilor și libertății altora. În asemenea cazuri, un stat parte poate să specifice în legislația sa națională actele asupra cărora sunt impuse restricții, dar, desigur, în cadrul normelor de drept internațional.

Comunitatea internațională recunoaște necesitatea de a evita expresiile vagi din legislația națională, oferind astfel individului posibilitatea unei protecții suplimentare a drepturilor împotriva restricțiilor arbitrare, precum și împotriva interpretării arbitrare a legii.

Curtea Europeană de Justiție subliniază, printre altele, că ”un act juridic este nul și neavenit din cauza neclarității sale dacă interdicțiile prevăzute în acesta nu sunt clar definite”. În opinia Curții o persoană este liberă să aleagă între lege și comportamentul ilegal. Curtea insistă ca legile să ofere unei persoane cu un nivel normal de inteligență o oportunitate rezonabilă de a ști ce este interzis, astfel încât să poată acționa în consecință. Legile vagi îi pot prinde pe cei nevinovați fără a-i avertiza de o interdicție. În al doilea rând, pentru a preveni aplicarea arbitrară și discriminatorie a legilor, acestea trebuie să conțină standarde clare pentru cei care le aplică. Legea vagă delegă competențe nepermise ofițerilor de poliție, judecătorilor și juraților, permițându-le să decidă problemele de politică de bază ad-hoc și subiectiv, ceea ce creează un risc de aplicare arbitrară și discriminatorie” [30, p. 251].

Este demn de remarcat și faptul că principiul restrângerii drepturilor este impus nu numai drepturilor cetățenilor, ci și dreptului statului de a restrânge în mod arbitrar drepturile individului. „Nicio dispoziție din prezentul Pact nu poate fi interpretată ca implicând pentru un stat, o grupare sau un individ vreun drept de a se deda la o activitate sau de a săvârși un act urmărind suprimarea drepturilor și libertăților recunoscute în prezentul Pact ori limitări ale lor mai ample decât cele prevăzute în Pact”, se menționează în Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice [21].

O bună parte din restricțiile privind libertatea de exprimare au fost în mod repetat în centrul atenției Curții Europene, cum ar fi, de exemplu, restricțiile pentru protejarea moralității și a vieții private. Curtea consideră că punctul de vedere cu privire la cerințele moralității variază în momente diferite și în locuri diferite, în special în epoca noastră, care se caracterizează printr-o evoluție semnificativă a opiniilor cu privire la acest subiect. Prin urmare, este imposibil să găsim un concept unic european de moralitate în sistemele juridice și sociale ale statelor. În cazuri specifice, Curtea ia în considerare faptul că fiecare stat își formulează propria abordare cu privire la necesitatea de a proteja moralitatea în lumina situației existente pe teritoriul său.

În acest context ar trebui să ținem cont de faptul că problemele existente în acest domeniu au devenit comune multor state. Încă din 1893, la Lausanne a fost convocat primul congres internațional „împotriva literaturii imorale”, iar în mai 1908 la Paris a avut loc un congres internațional împotriva pornografiei. Tot la Paris, la 4 mai 1910, în cadrul unei conferințe internaționale, a fost elaborat textul Acordului dintre state privind combaterea distribuției de publicații pornografice.

Codul serviciilor media audiovizuale (art. 15) stabilește că în serviciile media audiovizuale liniare se interzice difuzarea programelor audiovizuale susceptibile de a afecta dezvoltarea fizică, mintală sau morală a minorilor, în special a celor ce conțin scene de pornografie sau de violență nejustificată. Astfel de programe pot fi difuzate în serviciile media audiovizuale liniare numai dacă vizionarea acestora este restricționată printr-un sistem cu acces condiționat. În serviciile media audiovizuale neliniare, programele audiovizuale care ar putea afecta dezvoltarea fizică, mintală sau morală a minorilor pot fi puse la dispoziție cu asigurarea obligatorie a măsurilor de restricționare a accesului, astfel ca minorii să nu poată vedea ori auzi, în mod normal, programele respective [1].

Problema interzicerii pornografiei a devenit deosebit de acută în ultima perioadă, mai ales în legătură

cu procesele care au loc sub influența tehnologiilor informaționale și telecomunicațiilor. Unul dintre elementele excepționale ale spațiului cibernetic este că Internetul a făcut ca limitele informațiilor de orice fel să fie transparente, făcând accesibile acest gen de informații pentru toată lumea, inclusiv pentru copii. Acest element al spațiului cibernetic a făcut ca limitele informațiilor de orice fel să fie transparente și a deschis accesul la acestea pentru toată lumea, inclusiv pentru copii. Preocuparea comunității mondiale cu privire la problema distribuirii de materiale pornografice prin internet se reflectă într-o serie de documente ale Consiliului Europei - cea mai mare organizație în materie de drepturi ale omului de pe continent, state membre ale căruia încearcă să identifice modalități soluții comune pentru rezolvarea acestei probleme.

Rezoluția nr.1 privind impactul noilor tehnologii de comunicare asupra drepturilor omului și valorilor democratice (11-12 decembrie 1997) prevede că statele părți pot lua toate măsurile considerate necesare pentru a combate utilizarea noilor servicii de comunicare și informare pentru a disemina orice ideologie sau pentru a desfășura acte contrare drepturilor omului, demnității umane și drepturilor fundamentale ale altora, precum și pentru a proteja drepturile altora. minorii și să coopereze în lupta împotriva unei astfel de utilizări. De asemenea, se recomandă aplicarea oricăror măsuri pentru a crea garanții pentru protecția dreptului la viață privată și la corespondență atunci când se utilizează noi servicii de informare și comunicare [31].

Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei în Rezoluția nr. 428 (1970) privind mijloacele de comunicare în masa și drepturile omului, definește conceptul de „drept la respectarea vieții private” ca fiind dreptul de a-și desfășura propria viață așa cum consideră de cuviință, cu interferențe externe minime. Acest drept se referă la viața personală, familială și domestică, integritatea fizică și spirituală, onoarea și reputația. Dreptul respective mai include posibilitatea de a împiedica ca o persoană să fie reprezentată într-o lumină falsă, să divulge fapte irelevante sau să publice fotografii private fără autorizație. Dreptul implică protecția împotriva spionajului și a acțiunilor nejustificate sau inacceptabile fără tact, protecția împotriva utilizării abuzive a materialelor de corespondență personală, divulgarea informațiilor furnizate sau primite de o persoană într-un mod confidențial.

Documentul menționat indică o problemă specială care apare în legătură cu necesitatea de a respecta viața privată a persoanelor publice. Teza „Unde începe viața publică, viața personală se sfârșește” este recunoscută ca inadecvată pentru această situație. Viața privată a persoanelor publice ar trebui protejată, cu excepția cazurilor în care aceasta poate avea un impact asupra evenimentelor semnificative din punct de vedere social. În opinia autorilor, Rezoluției menționate supra, necesită, de asemenea, o analiză suplimentară circumstanțele care rezultă din încercările de a obține informații prin intermediul dispozitivelor tehnice moderne (dispozitive de interceptare a convorbirilor, microfoane clandestine, utilizarea computerelor etc.), care sunt în detrimentul dreptului la respectarea vieții private [31].

Reguli restrictive privitor la libertatea de exprimare întâlnim și în constituțiile mai multor state membre ale Uniunii Europene. De exemplu, Constituția Bulgariei (art. 39), consacrand dreptul oricărei persoane la exprimarea opiniei, dispune că acesta nu poate afecta drepturile și reputația altor persoane și nu poate fi folosit pentru incitarea la schimbarea forțată a ordinii constituționale, pentru comiterea unei infracțiuni sau pentru incitarea la ură ori violență [3].

Constituția Croației (art. 39) interzice prin lege orice instigare sau provocare la război sau recurgere la violență, la ură pe motiv de rasă, religie sau naționalitate [4]. Constituția Estoniei (art. 45) stabilește că libertatea de exprimare poate fi restrânsă prin lege în vederea protejării ordinii publice, a morale publice, precum și a drepturilor și libertăților, sănătății, onoarei și demnității celorlalți. De asemenea, acest drept poate fi restrâns prin lege cu privire la funcționarii civili angajați ai Guvernului și ai autorităților locale sau în vederea protejării unui secret de stat, a unui secret comercial ori a informațiilor confidențiale la care funcționarii publici au avut acces ca urmare a funcției lor și pentru a proteja familia și viața privată a celorlalți, precum și în interesul înfăptuirii justiției [5].

În Slovacia (art. 25 din Constituție), libertatea de expresie și dreptul de a căuta și de a difuza informații pot constitui obiectul restrângerilor impuse de lege, în situația în care o asemenea măsură este necesară într-o societate democratică în vederea protejării drepturilor și libertăților altor persoane, a siguranței naționale, a ordinii publice sau în vederea protejării sănătății și a moralei publice [6].

În Lituania (art. 25 din Constituție) libertatea de exprimare a convingerilor, de a primi și comunica

informații nu poate fi restrânsă decât în baza legii și în cazul în care acest lucru este necesar pentru a proteja sănătatea, onoarea și demnitatea, viața privată și moralitatea unei persoane sau pentru a apăra ordinea constituțională. Constituția interzice incitarea la ură națională, rasială, religioasă sau socială, la violență și discriminare prin intermediul calomniei și dezinformării [7].

Constituantul din Irlanda (art. 40 din Constituție) pornind de la constatarea că educarea opiniei publice este o chestiune de mare importanță pentru interesul comun, a dispus că statul acționează pentru a se asigura că organele opiniei publice, cum ar fi radioul, presa, cinematograful, nu sunt folosite pentru subminarea ordinii și moralității publice sau a autorității statului, asigurându-se în același timp păstrarea de drept a libertății lor de expresie. Publicarea sau exprimarea unor chestiuni indecente, defăimătoare sau care îndeamnă la răzvrătire sunt considerate infracțiuni care se sancționează potrivit legii [8].

Restricționarea libertății de exprimare în legislația Republicii Moldova are propriile caracteristici. Astfel, Constituția Republicii Moldova (art. 32) dispune interzicerea și pedepsirea prin lege a contestării și defăimării statului și a poporului, îndemnul la război de agresiune, la ură națională, rasială sau religioasă, incitarea la discriminare, la separatism teritorial, la violență publică, precum și alte manifestări ce atentează la regimul constituțional [2]. Cu toate acestea, textul cuprins în articolul 32 din Constituție este supus criticii de către militanții pentru drepturile omului, care atestă lipsa în Constituție a mențiunii privind limitele libertății de exprimare. În opinia acestora, este dificilă și vagă aprecierea temeiurilor de restricționare a libertății de exprimare în regiune, existând două tipuri de restricționare prevăzute expres în legislația locală [24].

În același timp restrângerea libertății de exprimare poate avea loc în conformitate cu articolul 55 din Constituție care dispune că exercițiul drepturilor și libertăților nu poate fi supus altor restrângeri decât celor prevăzute de lege, care corespund normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional și sunt necesare în interesele securității naționale, integrității teritoriale, bunăstării economice a țării, ordinii publice, în scopul prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicării divulgării informațiilor confidențiale sau garantării autorității și imparțialității justiției.

În conformitate cu prevederile Constituției, Legea presei (art. 4), stabilește limitări de publicitate a materialelor și informației, în calitate de măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru securitatea națională, integritatea teritorială sau siguranța publică, apărarea ordinii și prevenirea crimei, ocrotirea sănătății, protecția moralei, protecția reputației sau apărarea drepturilor altora, pentru a împiedica divulgarea unor informații confidențiale sau pentru a garanta autoritatea și imparțialitatea puterii judiciare [15].

Legea cu privire la libertatea de exprimare admite ca exercitarea libertății de exprimare să fie supusă unor restrângeri prevăzute de lege, necesare într-o societate democratică [16]. Legea prevede în mod expres două condiții în care poate fi admisă restrângerea libertății de exprimare:

- doar pentru protejarea securității naționale, integrității teritoriale sau siguranței publice, apărarea ordinii și a prevenirii infracțiunilor, protejarea sănătății și moralei, reputației sau drepturilor altora, împiedicarea divulgării de informații confidențiale sau garantarea autorității și imparțialității puterii judecătorești;
- doar în cazul în care restrângerea este proporțională cu situația care a determinat-o, respectându-se echilibrul just dintre interesul protejat și libertatea de exprimare, precum și libertatea publicului de a fi informat.

La fel, Legea interzice răspândirea și/sau utilizarea în public a simbolurilor fasciste, rasiste ori xenofobe, propagarea și/sau utilizarea în scopuri politice a simbolurilor fasciste, precum și promovarea ideologiilor fasciste, rasiste ori xenofobe și/sau negarea Holocaustului, acțiuni care se sancționează în conformitate cu legislația în vigoare.

Legea (art. 3 alin. 5) dispune că garanțiile privind libertatea de exprimare nu se extind asupra discursurilor care incită la ură sau la violență, astfel de discursuri fiind considerate orice formă de exprimare care provoacă, propagă, promovează sau justifică ura rasială, xenofobia, antisemitismul sau alte forme de ură fondate pe intoleranță. Discuții aprinse a provocat proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (securitatea națională).

Astfel, prevederile constituționale privind libertatea exprimării presupun atât exercitarea fără obstacole a acestei libertăți de către fiecare, crearea de către stat a mecanismelor legale și instituționale, precum și combaterea hotărâtă a oricăror forme de abuz cu această libertate.

Procesul constant de reevaluare a conceptelor morale și etice existente de mai mulți ani în societate determină, desigur, necesitatea modificării legislației. Pentru a determina corect reprezentările valorice ale anumitor drepturi și libertăți, categorii morale, este necesar să fie luate în calcul opiniile specialiștilor din multe ramuri ale științei. În acest caz, vor exista mai multe garanții pentru a stabili criterii juridice clare pentru restricționarea libertății de exprimare și pentru a nu permite ca aceste restricții să depășească limitele rezonabile stabilite în dreptul internațional și European.

Pentru a grăbi lucrurile în acest sens, în opinia noastră, este necesar să fie elaborate și adoptate documente de politici pentru punerea în aplicare a dreptului la libertatea de exprimare.

Secolul XXI va aduce multe probleme în sfera informațională legate de răspândirea Internetului și a multimedia. Deși acest lucru nu pare atât de relevant pentru Republica Moldova, etapa pregătitoare a unui proces riguros de reglementare normative în acest domeniu ar trebui să înceapă imediat.

Punerea în funcțiune a unor noi coordonate care să conțină detalii precise de restrângere a libertății de exprimare ar apropia legislația Republicii Moldova de garanțiile convenționale ale instrumentelor internaționale în domeniul drepturilor omului la care țara noastră este parte.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul serviciilor media audiovizuale al Republicii Moldova. Monitorul Oficial Nr. 462-466 din 12.12.2018.
2. Constituția Republicii Moldova. Monitorul Oficial Nr. 78 art. 140 din 29-03-2016.
3. Constituția Republicii Bulgaria. Codex constituțional: constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene. București: Monitorul Oficial R.A., 2015, Vol. I.
4. Constituția Republicii Croația Codex constituțional: constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene. București: Monitorul Oficial R.A., 2015, Vol. I.
5. Constituția Republicii Estonia Codex constituțional: constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene. București: Monitorul Oficial R.A., 2015, Vol. I.
6. Constituția Republicii Slovace Codex constituțional: constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene. București: Monitorul Oficial R.A., 2015, Vol. II.
7. Constituția Republicii Lituania. Codex constituțional: constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene. București: Monitorul Oficial R.A., 2015, Vol. II.
8. Constituția Irlandei. Codex constituțional: constituțiile statelor membre ale Uniunii Europene. București: Monitorul Oficial R.A., 2015, Vol. I.
9. Convenție internațională nr. 78 din 21-12-1965 privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială. Publicat: 30-12-1998 în Tratatate Internaționale Nr. 1 art. 78.
10. Convenția europeană pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale Nr. 1950 din 04.11.1950. Tratatate Internaționale Nr. 1 din 30.12.1998.
11. Declarația Universală a Drepturilor Omului, Tratatate internaționale, Chișinău, 1998, volumul 1.
12. Deleanu I. Instituții și proceduri constituționale. București, 2006. Guceac I. Constituția la răscruce de milenii. Chișinău, Tipografia Centrală, 2013.
13. Guceac I. Tratat elementar de drept constituțional. Vol. II. Chișinău, Tipografia centrală, 2004.
14. Guceac I. Constituția la răscruce de milenii. Chișinău, Tipografia Centrală, 2013, p. 302.
15. Legea presei Nr. 243 din 26.10.1994. Monitorul Oficial Nr. 2 din 12.01.1995.
16. Lege Nr. 64 din 23-04-2010 cu privire la libertatea de exprimare. Monitorul Oficial Nr. 117-118 din 09.07.2010.
17. Manualul Consiliului Europei. Coordonator N. Ecobescu. București, 1999, p. 201.
18. Mazilu D. Drepturile omului. București, 2003.
19. Middleton K. R., Trager R., Chamberli B. F. Legislația comunicării publice, Iași, Polirom, 2002, p. 38.
20. Moldovan C. Libertatea de exprimare: principia, restricții, jurisprudență. București, Editura C.H. Beck, 2012, p. 105.
21. Pact Internațional nr. 31 din 16-12-1966 cu privire la drepturile civile și politice. Tratatate Internaționale Nr. 1 art. 31 din 30.12.1998.
22. Pact internațional nr. 19 din 16-12-1966 cu privire la drepturile economice, sociale și culturale. Publicat: 30-12-1998 în Tratatate Internaționale Nr. 1 art. 19.

23. Proiectul de lege pentru modificarea unor acte normative (securitatea națională). <https://docs.rferl.org/ro-MD/2022/04/06/e5a67a8f-2907-457f-ba55-76752942f6ff.pdf>
24. Raport Libertatea de exprimare în regiunea transnistreană a Republicii Moldova. Retrospectiva anului 2016. Chișinău 2017.
25. Американская Конвенция о Правах Человека. <http://hrlibrary.umn.edu/russian/instree/Rzoas3con.html>
26. Баглай М. В. Конституционное право Российской Федерации. Москва, 2001.
27. Гомьен Д., Харрис Д., Зваак Л. Европейская конвенция о правах человека и Европейская социальная хартия: право и практика. М.: МНИМП, 1998, р. 273.
28. Гучак И. Конституционные основы научного творчества в Республике Молдова. Право и политология nr. 17, Chișinău, 2011, р. 6-10.
29. Декларация О свободе выражения мнения и информации. Принята на 70-й сессии Комитетом Министров 29 апреля 1982 года. <https://docs.cntd.ru/document/90199608>
30. Дженис М., Кэй Р., Брэдли Э. Европейское право в области прав человека: Практика и комментарии. М.: Права человека, 1997, р. 251.
31. Международно-правовые документы в области средств массовой информации. Мн.: Медисон, 1999, р. 160.
32. Сиракузские принципы толкования ограничений и отступлений от положений Международного пакта о гражданских и политических правах. Вестник МГУ. Серия 11 „Право”, 1992, № 4.

ACTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE: TIPOLOGIE ȘI PARTICULARITĂȚI DE REGLEMENTARE

ACTS OF THE CONSTITUTIONAL COURT: TYPOLOGY AND REGULATORY PARTICULARS

Gheorghe COSTACHI,
*doctor habilitat în drept, profesor universitar, cercetător științific principal
în cadrul Institutului de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice*

Eugen BUTUCEA,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The study contains a comparative summary analysis of the provisions of the Constitution of the Republic of Moldova, of the Law on the Constitutional Court no. 317/1994 and of the Constitutional justice Code no. 52/1995, which regulates the legal status of Constitutional Court acts. The aim is to analyze their content in order to elucidate the typology of acts of constitutional justice, their essence and particularities.

Keywords: *constitutional justice, the Constitutional Court, the acts of the Constitutional Court, jurisdictional acts, judgment, decision, opinion.*

În prezent, justiția constituțională are un rol fundamental în cadrul statelor de drept contemporane, mai ales datorită funcțiilor pe care le exercită. Printre acestea o valoare deosebită au asemenea funcții precum [14]:

- interpretarea Constituției,
- controlul constituționalității,
- stabilirea competenței organelor puterii publice,
- protecția drepturilor și libertăților omului și cetățeanului etc.

În același timp, o semnificație distinctă o au și sarcinile justiției constituționale, care potrivit cercetătorilor, privesc asigurarea și protecția bazelor regimului constituțional, idealurilor și valorilor constituționale fundamentale, precum: suveranitatea poporului, integritatea și inalienabilitatea teritoriului statului, principiul separației puterii, recunoașterea și garantarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și cetățeanului în calitate de valori supreme, garantarea principiului autonomiei locale, respectarea principiilor și normelor de drept internațional etc. [12, p. 201; 13, p. 524].

Mai mult, justiția constituțională, prin exercitarea funcțiilor sale, se manifestă ca un important instrument [4, p. 49; 5, p. 830]:

- „de asigurare a supremației Constituției și realizarea practică a acesteia, consolidând astfel regimul constituționalității la nivelul statului”;
- „de protecție și apărare a Constituției prin asigurarea realizării răspunderii constituționale și sancționării inevitabile a încălcărilor normelor constituționale și restabilirii legalității constituționale” [6, p. 6];
- „de formare a culturii constituționale și a conștiinței constituționale la nivelul societății prin propagarea ideilor și valorilor constituționale, cât și transpunerea acestora în practică – momente indispensabile consolidării statului de drept democratic în perioada contemporană”.

Dincolo de aceste momente, trebuie să recunoaștem faptul că valoarea deosebită a justiției constituționale în cadrul statului și a societății democratice depinde substanțial de forța juridică a actelor sale [7, p. 4], altfel spus, de actele adoptate de Curtea Constituțională.

Sediul juridic al actelor justiției constituționale este format din trei acte normative de bază:

- Constituția Republicii Moldova [2],
- Legea cu privire la Curtea Constituțională nr. 317/1994 [10] și
- Codul jurisdicției constituționale nr. 52/1995 [1].

Constituția Republicii Moldova nu precizează expres care sunt actele ce pot fi adoptate de către Curtea Constituțională în exercitarea atribuțiilor sale, menționând în art. 140 doar că hotărârile acesteia sunt definitive și nu pot fi atacate.

Cel mai detaliat instituția actelor justiției constituționale este reglementată în ultimele două acte nominalizate. Astfel, conform art. 61 din Codul jurisdicției constituționale:

„(1) Curtea Constituțională pronunță hotărâri și decizii și emite avize.

(2) În cazul soluționării în fond a sesizării se pronunță hotărâre sau se emite aviz.

(3) În cazul nesoluționării în fond a sesizării se pronunță decizie, care se întocmește ca act aparte ori se consemnează în procesul-verbal.”

În opinia noastră, norma cuprinsă în art. 61 din Cod este cea mai importantă pentru a distinge tipologia actelor justiției constituționale, esența și particularitățile acestora. Semnificativ este că norma distinge cazurile de soluționare în fond a sesizării de cele în care fondul nu este soluționat.

Referitor la categoriile actelor adoptate de către Curte, reglementări similare se conțin și în Legea cu privire la Curtea Constituțională nr. 317/1994, art. 26 al căreia prevede: „(1) Curtea Constituțională adoptă hotărâri, decizii și emite avize”.

După cum se poate observa în Cod este indicat că Curtea „pronunță” hotărâri și decizii și emite avize, iar în Lege – Curtea „adoptă”. La o primă vedere diferența nu este mare, însă totuși ne permitem să enunțăm că ea există. Mai mult, potrivit art. 26 alin. (3) din Legea nr. 317/1994: „După adoptare, actele Curții Constituționale se pronunță în plen”. În opinia noastră, formula utilizată de Lege („adoptă”) este mai corectă, întrucât anume ea reflectă esența luării deciziilor de către Curte pe marginea sesizărilor parvenite în adresa ei. Deci, Curtea adoptă acte, iar pronunțarea lor ține nemijlocit de caracterul public al acestora, reflectând o procedură distinctă de finalizare a procesului constituțional [7, p. 5].

Așadar, Curtea Constituțională în procesul exercitării justiției constituționale este competentă de a adopta hotărâri (în cazul în care soluționează în fond sesizarea) și decizii (atunci când nu soluționează în fond sesizarea), precum și de a emite avize.

Vorbind nemijlocit despre hotărârile Curții Constituționale, menționăm că potrivit art. 62 din Codul jurisdicției constituționale: „Prin hotărâre, Curtea Constituțională:

a) se pronunță asupra constituționalității legilor, regulamentelor și hotărârilor Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova, hotărârilor și dispozițiilor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte;

b) interpretează Constituția;

c) confirmă rezultatele referendumurilor republicane;

d) confirmă rezultatele alegerii Parlamentului și a Președintelui Republicii Moldova;

e) rezolvă excepțiile de neconstituționalitate a actelor juridice, sesizate de Curtea Supremă de Justiție;

f) se pronunță asupra altor cazuri de competența sa.

În doctrină, hotărârile au fost apreciate ca fiind actele de bază ale Curții Constituționale [3, p. 563], fapt confirmat și prin enunțarea acestora în textul constituțional.

Referitor la decizii, art. 64 din Codul jurisdicției constituționale prevede că acestea se pronunță (adică se adoptă, după cum am stabilit mai sus) de Curtea Constituțională, de Președintele și de judecătorii Curții în cazurile prevăzute de procedura jurisdicției constituționale, cu excepția celor care necesită hotărâri sau avize.

În acest sens, prezintă importanță prevederile art. 65 din Cod, conform cărora: „Președintele Curții Constituționale, în exercițiul funcțiunii, dă dispoziții” (dispozițiile fiind apreciate ca acte pur procesuale alături de încheieri [3, p. 564], chiar dacă o asemenea categorie de acte – încheierile – nu sunt prevăzute de legislația analizată – e.n.).

Plecând de la aceasta constatăm că norma din art. 64 din Cod este confuză în partea în care stabilește că deciziile se pronunță (adoptă) de către Președintele Curții. Același lucru se poate spune și în ceea ce privește posibilitatea adoptării acestora de către judecătorii Curții, or, după cum am văzut din art. 61 alin. (1) din Codul jurisdicției constituționale și art. 26 alin. (1) din Legea nr. 317/1994, ca și hotărârile, deciziile sunt adoptate de către Curtea Constituțională.

În pofida acestor nuanțe, specialiștii susțin că Codul jurisdicției constituționale prevede un șir de situații când Curtea sau judecătorii ei pronunță decizii [3, p. 564]:

- recuzarea judecătorilor Curții – art. 27 alin. (5);
- restituirea sesizării incluse pe ordinea de zi – art. 41 alin. (2);
- soluționarea demersurilor în ședință – art. 50 alin. (2);
- citarea la proces a noilor persoane – art. 50 alin. (3);
- ordinea în care experții sunt ascultați – art. 53 alin. (1);
- corectarea inexactităților și greșelilor de redacție, făcută în ședință – art. 73 alin. (2).

În ceea ce privește avizele, conform art. 63 din Codul jurisdicției constituționale: „Prin avize Curtea Constituțională se pronunță asupra:

- a) inițiativelor de revizuire a Constituției;
- b) circumstanțelor care justifică dizolvarea Parlamentului;
- c) circumstanțelor care justifică suspendarea din funcție a Președintelui Republicii Moldova;
- d) circumstanțelor care justifică interimatul funcției de Președinte al Republicii Moldova;
- e) constituționalității unui partid;
- f) altor cazuri de competența sa.”

La fel ca și hotărârile și deciziile, și în cazul avizelor constatăm că chiar dacă Legea și Codul prevăd că acestea se emit de către Curtea Constituțională, art. 26 alin. (2) din Legea nr. 317/1994 stipulează expres că „hotărârile și avizele se adoptă în numele Republicii Moldova”.

În cele din urmă, constatăm că toate trei categorii de acte se adoptă de către Curtea Constituțională, ceea ce este și logic, întrucât ele sunt rezultatul unui proces deliberativ și decizional al unui organ colegial, în timp ce emiterea în general este proprie organelor unipersonale.

Un moment important în context este reglementat în același art. 26 din Legea nr. 317/1994, la alin. (4) și anume: „hotărârile și avizele Curții Constituționale se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova în decursul a 10 zile de la data adoptării”. După cum se poate observa, în baza acestei norme, hotărârile și avizele se deosebesc de deciziile Curții prin aceea că ultimele nu se publică în Monitorul Oficial [3, p. 563]. Unica excepție în acest sens este prevăzută în Regulamentul Curții Constituționale, care în pct. 31 prevede [8]: „Decizia privind inadmisibilitatea sesizării se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova și se aduce la cunoștința autorului sesizării”.

Prevederile în cauză confirmă încă o dată faptul că hotărârile și avizele sunt cele mai importante acte adoptate de Curtea Constituțională. Mai mult, același rol îl are și art. 68 din Codul jurisdicției constituționale, care stabilește elementele de conținut ale hotărârii și ale avizului, după cum urmează: a) denumirea sa, data și locul adoptării; b) componența Curții Constituționale, numele grefierului; c) informații despre părți și reprezentanții lor; d) prevederea Constituției conform căreia este examinată sesizarea; e) cerințele subiectului sesizării; f) denumirea actului normativ a cărui constituționalitate se examinează; g) împrejurările elucidate de Curte; h) argumentele în favoarea hotărârii pronunțate sau avizului emis, iar, după caz, argumentele care resping opiniile părților; i) dispozitivul; j) modul și termenul lor de executare; k) mențiunea că sunt definitive și obligatorii; l) data intrării în vigoare.

Tot din perspectiva dată, este de menționat că în art. 69 din Cod se precizează că „(1) [h] hotărârea și avizul se întocmesc ca acte aparte” și „(3) ... se semnează de Președintele Curții Constituționale și se trec în registrul Curții”.

Articolul 71 din Cod prevede expres caracterul irevocabil al hotărârii și avizului, după cum urmează: „hotărârea și avizul Curții Constituționale sunt definitive și nu pot fi atacate”. Interesant este că Constituția Republicii Moldova la acest capitol prevede, în art. 140 alin. (2), că doar „[h] hotărârile Curții Constituționale sunt definitive și nu pot fi atacate”. Iar în ceea ce privește Legea nr. 317/1994, art. 26 alin. (5) conține o dispoziție și mai largă la acest subiect, și anume: „[a] actele Curții Constituționale nu sunt supuse nici unei căi de atac, sunt definitive (...)”.

Ca urmare apare întrebarea: doar hotărârile Curții sunt definitive și nu pot fi atacate sau și avizele acesteia, sau toate actele Curții? Dacă e să ne orientăm după forța juridică a actelor normative ce reglementează acest moment, am putea conchide că prevederile constituționale conțin răspunsul la întrebare [7, p. 6].

Pe de altă parte, atragem atenția la faptul că în pofida reglementărilor legale confuze, doctrina totuși accentuează distincția dintre hotărârile Curții și avizele acesteia, explicând că aceste două acte juridice se deosebesc, în primul rând, după obiectul sesizării. În al doilea rând, hotărârea este un act volitiv, imperativ, care produce efecte, pe când avizul nu are caracter volitiv, fiind unul consultativ, și nu produce

efecte, deoarece arată atitudinea Curții Constituționale față de unele acțiuni (de exemplu: la inițiativa de revizuire a Constituției, Curtea Constituțională emite un aviz prin care se confirmă că inițiativa nu vine în contradicție cu prevederile Constituției) [3, p. 564].

Unica distincție dintre hotărâri și avize prevăzută expres de Legea cu privire la Curtea Constituțională este conținută în art. 26 alin. (7), potrivit căruia „hotărârile Curții Constituționale produc efect numai pentru viitor”. În rest, toate condițiile prevăzute de lege pentru aceste acte sunt identice.

Referitor la revizuirea hotărârii și avizului, art. 72 din Cod stabilește:

„(1) Revizuirea hotărârii și avizului se efectuează numai la inițiativa Curții Constituționale, prin decizie, adoptată cu votul majorității judecătorilor ei, în cazul în care:

a) au apărut noi împrejurări, necunoscute la data pronunțării hotărârii și emiterii avizului, dacă aceste împrejurări sunt de natură să schimbe esențial hotărârea și avizul;

b) se modifică prevederile Constituției, ale legilor și ale altor acte normative în al căror temei a fost pronunțată hotărârea și emis avizul.

(2) Revizuirea hotărârii și avizului se efectuează cu respectarea procedurii de jurisdicție constituțională.”

În același timp, potrivit art. 73 din Cod: „(1) Curtea Constituțională are dreptul să corecteze, din oficiu sau la cererea participanților la proces, inexactitățile din denumiri, desemnări și greșelile de redacție. (2) Corectarea inexactităților și greșelilor de redacție se face numai în ședința Curții Constituționale, cu pronunțarea deciziei respective”.

Referitor la intrarea în vigoare a actelor Curții Constituționale, art. 26 din Legea nr. 317/1994 stabilește că aceasta poate avea loc fie la data adoptării actelor, fie „[l]a decizia Curții, (...) la data publicării sau la data indicată în ele”.

În ceea ce privește natura juridică a actelor Curții Constituționale, în doctrină se menționează că acestea, fiind emise în cadrul unei proceduri jurisdicționale (criteriul procedural) de către un organ specializat, independent și autonom (criteriul organic), sunt acte jurisdicționale, care exprimă legal un adevăr (având puterea lucrului judecat). Cu toate acestea, au fost expuse și unele îndoieli în privința calității de „act jurisdicțional” atribuit actelor Curții. Astfel, se consideră că nu sunt acte jurisdicționale cu puterea lucrului judecat: hotărârile pronunțate asupra constituționalității legilor înainte de promulgarea acestora; avizele emise în legătură cu un proiect sau o propunere de revizuire a Constituției; hotărârile asupra constituționalității Regulamentelor Parlamentului; avizele prin care se constată existența împrejurărilor, care justifică interimatul în exercitarea funcției de Președinte al Republicii Moldova, acestea fiind acte de constatare, și nu acte ce ar rezolva un litigiu constituțional [9, p. 347-351].

Rezultă deci că nu toate actele Curții sunt acte de jurisdicție. În opinia noastră, în cea mai mare parte doar hotărârile Curții pot fi recunoscute ca fiind acte de jurisdicție, ele urmând să dispună de un regim juridic distinct, mai ales față de avizele acestei instanțe, care după cum am văzut, sunt egale cu hotărârile în ceea ce privește cerințele de conținut, procedură de adoptare, revizuire, caracter irevocabil etc.

În general, apreciem că legislația la acest capitol este confuză, repetitivă și inconsecventă (inclusiv, tehnico-legislativ), ceea ce denotă necesitatea asigurării clarității și previzibilității normelor ce formează instituția juridică a actelor justiției constituționale, pentru ca astfel să fie garantată acțiunea eficientă a acestora asupra relațiilor din societate.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul jurisdicției constituționale nr. 502 din 16.06.1995. Monitorul Oficial Nr. 53-54 din 28.09.1995.
2. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29.07.1994, în vigoare din 27.08.1994. Republicată în: Monitorul Oficial nr. 78/140 din 29.03.2016.
3. Constituția Republicii Moldova: comentariu. Chișinău: Arc, 2012.
4. Costachi Gh. Misiunea justiției constituționale în statul de drept. Revista Națională de Drept, 2020, nr. 4-6.
5. Costachi Gh. Rolul justiției în edificarea statului de drept. Monografie. Chișinău: S.n., 2021 (Tipogr. Print Caro).
6. Costachi Gh., Railean P. Menirea justiției constituționale în statul de drept contemporan. Legea și viața, 2014, nr. 10.

7. Butucea E. Considerații generale cu privire la actele justiției constituționale. Jurnalul Juridic Național: teorie și practică, nr. 6, 2018.
8. Decizia Curții Constituționale pentru aprobarea Regulamentului privind procedura de examinare a sesizărilor depuse la Curtea Constituțională din 3 iunie 2014. https://constcourt.md/public/files/file/Baza%20legala/D_AG3.pdf
9. Deleanu I. Justiția constituțională. București: Editura Lumina Lex, 1995.
10. Legea cu privire la Curtea Constituțională nr. 317 din 13.12.1994. Monitorul oficial nr. 8 din 07.02.1995.
11. Legea cu privire la Curtea Constituțională, nr. 317-XIII din 13.12.1994. Monitorul Oficial, nr. 8, din 07.02.1995 (cu modificări și completări pînă în 16.05.2013).
12. Railean P. Funcțiile Curții Constituționale într-o societate democratică. Importanța instituțiilor democratice în asigurarea drepturilor omului, Materialele conf. teoretico-științifice internaționale, 27-28 decembrie, 2010, mun. Bălți. Ch., 2011.
13. Railean P. Mecanismul jurisdicțional de asigurare a legalității în statul de drept: Monografie. Chișinău: S. n., 2015.
14. Витрук Н. В. Цель, задачи и функции конституционного правосудия в государствах новой демократии. «Конституционное Правосудие» Вестник Конференции органов конституционного контроля стран молодой демократии, 2002, № 2 (16). <http://www.concourt.am/hr/ccl/vestnik/2.16-2002/vitruk.htm>.

UNELE REGLEMENTĂRI PRIVIND IMPEDIMENTELE ABSOLUTE ȘI INCOMPATIBILITĂȚI LEGALE ÎN PROCESUL EXERCITĂRII DREPTULUI LA MUNCĂ

SOME REGULATIONS ON ABSOLUTE IMPEDIMENTS AND LEGAL INCOMPATIBILITIES IN THE PROCESS OF EXERCISING THE RIGHT TO WORK

Nicolai ROMANDAȘ,
doctor, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article is dedicated to absolute and legal incompatibilities in the process of enforcement of the right to work. Initially it was made a delimitation between the notion absolute liability and legal incompatibilities in the process of enforcing the right to work. In this content there was made a reference to the legislation, to the specialty literature, doctrine, Convention of international labour organization. The research of this subject made us to deduce that the nations of implementation are used as a result of impairment of the legal work capacity or deprivation of capacity to exercise it by final decision of the court legal incompatibilities in the process of enforcing the right to work occur as a result of the establishment of prohibitions by law to practice in certain fields of activity. So it is conditioned by some legal requirements. They refer only to certain categories of people and are often specific only to certain positions.

Keywords: legal capacity to work, rights and obligations, freedom of will, alienated person, incompatibility, special legal incapacity, legal impediments.

Studierea doctrinei și analiza minuțioasă a legislației ne permite să afirmăm că uneori capacitatea juridică de muncă este afectată. Conform art. 46 din Codul muncii din 27.03.2003 este interzisă angajarea în câmpul muncii a minorilor sub 15 ani. De la această vârstă se consideră că există maturitatea biologică (aptitudinile fizice și psihice) indispensabilă executării muncii, fapt care permite minorului să încheie contracte individuale de muncă fără a avea nevoie de încuviințarea ocrotitorilor legali[1]. Altfel spus, minorii de la 16 ani dispun de capacitate juridică deplină de muncă. Cu toate acestea art. 46 alin.3) al CM RM din 28.03.2003 [2] admite angajarea în cazuri excepționale a minorilor care au împlinit 15 ani, cu acordul scris al părinților sau al reprezentanților legali.

Aceste prevederi corespund totalmente cu dispozițiile Convenției OIM nr. 138 privind vârsta minimă de angajare[3]. Astfel, în acest instrument internațional se menționează că „vârsta minimă stabilită... nu va putea fi mai inferioară vârstei de la care încetează școlarizarea obligatorie și, în nici un caz, vârstei de 15 ani”. Și Carta Socială Europeană revizuită statuează „statul trebuie să stabilească vârsta minimă de angajare în câmpul muncii de 15 ani și să asigure respectarea efectivă a acestei dispoziții”. Interdicția vizează toate sferele de activitate, deci toate sectoarele economiei naționale și toate tipurile de întreprinderi, inclusiv întreprinderile familiale, precum și toate formele de activitate în câmpul muncii (remunerate ori nu); lucrările agricole, lucrul la domiciliu, lucrările de subantrepriză și munca copiilor în familie.

Mai mult ca atât, atragerea la muncă a minorilor de 15 ani se face potrivit actualei legislații a R. Moldova „în cazuri excepționale”. Nu este clar ce subînțelege legiuitorul nostru prin această sintagmă și dacă caracterul excepțional al muncilor este de natură să dăuneze sănătății, securității sau moralității adolescenților. Ne permitem să afirmăm că muncile „în cazuri excepționale” nu sunt de lungă durată. Cu toate acestea muncile temporare nu-s specificate de Codul muncii al R. Moldova drept o condiție obligatorie de încadrare a minorilor în muncă.

Potrivit Cartei Sociale Europene revizuite, aceste lucrări trebuie incluse într-o listă respectivă. Dacă lista ocupațiilor permise sau interzise lipsește, statul trebuie să includă în propria legislație un regulament cu

definiția precisă a termenului „munci ușoare”. Muncile considerate ușoare prin definiție își pierd această proprietate, în cazul practicării lor excesive.

Legislația muncii în vigoare, deși prevede necesitatea acordului părinților pentru încheierea unui contract individual de muncă de către un minor de la 15 la 18 ani, nu reglementează o procedură expresă a exprimării acestui acord. În asemenea situații suntem de acord cu opiniile doctrinarilor români și ruși că acordul ocrotitorilor legali ai minorului trebuie să rezulte din semnătura acestora, alături de semnătura minorului pe contractul individual de muncă încheiat în formă scrisă.

De asemenea ne raliem părerilor din doctrină că încuviințarea trebuie să fie prealabilă încheierii contractului individual de muncă sau concomitentă cu aceasta, să fie specială, adică să se refere la un anumit contract individual de muncă și expresă, adică să aibă o formă neechivocă, clară și precisă. Întrucât, toate problemele privind educația și instruirea copilului se soluționează de părinți de comun acord, ținându-se cont de interesele și părerea copilului, este necesar acordul ambilor părinți, iar în cazul dezacordului dintre ei ori decăderii unui sau ambilor din drepturi părintești trebuie să se pronunțe autoritatea tutelară.

Persoanele lipsite de capacitate de exercițiu prin hotărâre definitivă a instanței de judecată nu-și pot asuma drepturi și obligații rezultând din contracte individuale de muncă, or, acestea nu iau naștere decât dacă viitorul salariat își manifestă liber și cu discernământ dorința de a se încadra în câmpul muncii. Lipsa discernământului din cauza alienației sau debilității mintale excluzând de plano încheierea contract individual de muncă[4]. În această ordine de idei, nu este clar de ce legiuitorul nostru menționează expres doar în anumite cazuri capacitatea de exercițiu al drepturilor în calitate de condiție specială de angajare în serviciu. Interpretarea logică ne-ar duce la deducția că în restul cazurilor persoanele lipsite de capacitate de exercițiu pot deveni salariați.

Nu credem însă că acest fapt ar fundamenta opinia că persoanele lipsite de capacitate de exercițiu pot încheia contracte individuale de muncă, or, acestea generează un șir de consecințe juridice (obligații și răspundere) care, prin ipoteză, a fost lipsit de aptitudinea de a-și asuma și exercita drepturi și obligații prin fapte proprii.

Încadrarea în muncă a interzisului legal i-ar periclita viața și integritatea corporală, punând în pericol iminent membrii colectivului cu care lucrează și bunurile aparținând angajatorului. O altă categorie de persoane cărora le este afectată capacitatea juridică de a încheia contracte individuale de muncă sunt persoanele private de libertate în baza unor sentințe definitive. Acestea pot să lucreze în conformitatea cu capacitatea lor de muncă. Acest act normativ atribuie legislației muncii calitatea de drept comun atunci când este vorba de: timp de muncă și de odihnă, protecția muncii, retribuirea muncii. Însă, din cauza condițiilor speciale de detenție condamnații sunt supuși măsurilor de îngrădire cu caracter de pedeapsă penală a dreptului lor la muncă. Referitor la principiile fundamentale ale dreptului muncii în cazul condamnaților nu putem vorbi nici de libertate, nici de neîngrădire, nici de negociere liberă a contractelor individuale de muncă. Potrivit legislației penale, în afara orelor de muncă cel condamnat se poate ocupa cu muncă individuală sau de altă natură cu autorizația administrației penitenciarului. Adică există o probabilitate destul de mică ca un condamnat să lucreze în baza unui contract individual de muncă încheiat doar cu permisiunea administrației penitenciarului, acesta putând fi interpretat ca „muncă de altă natură”. În Republica Moldova însă nu se cunoaște o atare practică.

În realitate munca condamnaților este forțată, or, refuzul de a lucra sau întreruperea lucrului sunt calificate ca încălcare a regimului de executare a pedepselor penale. Prin excepție constituțională, munca unei persoane condamnate prestată în perioada de detenție nu se consideră forțată (art. 44 pct. b) Constituția Republicii Moldova din 27.08.1994) [6]. Starea privativă de libertate nu lipsește persoana de dreptul la muncă, mai mult ca atât, ea obligă condamnatul să muncească în cadrul instituției penitenciare, limitând astfel libertatea de voință a titularului acestui drept.

În alte state (de exemplu: Franța), pedepsele privative de libertate nu suprimă voința liber manifestată în cazul exercitării dreptului la muncă, în consecință condamnații nu sunt obligați să muncească.

Aceasta ne duce la concluzia că în Republica Moldova posibilitatea de a încheia contracte în scopul exercitării dreptului la muncă în cazuri-excepții nu poate fi pusă în aplicare, fie că ea este imposibil să apară până la atingerea vârstei necesare, prevăzute de lege, fie că s-a stins, de regulă temporar, prin hotărârea instanței de judecată de a declara o persoană incapabilă sau prin sentința penală privativă de libertate. Prin urmare, vârsta, lipsa unei hotărâri judecătorești definitive privitoare la lipsirea de capacitate de exercițiu, precum și

lipsa unei condamnări privative de libertate sunt premise generale necesare pentru a obține capacitate juridică de muncă.

În doctrină aceste premise sunt numite „cazuri de incapacitate generală a persoanei fizice” [7]. Numindu-le impedimente generale în procesul exercitării dreptului la muncă, nu intenționăm să știrbim, în vreun fel, semnificația lor juridică, ci să o punem în evidență.

Indiferent de denumire, situațiile menționate fac imposibilă încheierea oricărui contract individual de muncă în vederea utilizării forței de muncă. Scopurile interdicțiilor menționate sunt diferite. Lipsirea de capacitate juridică de muncă a minorilor până la 15 ani implică în realitate protejarea lor împotriva propriilor acte de conduită care, săvârșite pe fondul lipsei de maturitate, asociată cu o totală in experiență de viață, ar putea determina în plan juridic consecințe grave pentru ei. În ce privește lipsirea de capacitate a interzișilor judecătorești aceasta își găsește explicație în inexistența discernământului datorită unor maladii psihice. Măsura este de asemenea de protejare a intereselor acestora [8]. Fiind lipsiți de dreptul de a-și câștiga existența prin munca proprie, aceste categorii sunt protejate de stat în alt mod decât prin profesarea în câmpul muncii.

Lipsirea condamnaților de dreptul de a încheia contracte individuale de muncă are caracter de îngrădire tăcută în interes public general.

În fond, sunt unicele trei situații când titularii dreptului la muncă nu dispun de capacitate juridică de a încheia contracte individuale de muncă.

În concluzie, neatingerea vârstei necesare, lipsirea de capacitatea de exercițiu, precum și starea privativă de libertate sunt impedimente absolute pentru statutul juridic de salariat. Caracterul absolut al acestora nu semnifică, în mod obligatoriu, și caracterul permanent, or, vârsta necesară potrivit legii oricum survine. Sau, dacă persoana alienată sau debilă mintal s-a însănătoșit și instanța o declară capabilă ori persoana este eliberată din instituțiile de detenție ea își recapătă capacitatea juridică de muncă.

Incompatibilități legale în procesul de exercitare a dreptului la muncă. Exceptând premisele general-obligatorii, profesarea în anumite domenii de activitate este condiționată de niște exigențe legale. Ele se referă doar la anumite categorii de persoane și deseori sunt specifice doar pentru ocuparea anumitor funcții, multe din ele fiind aceleași de la o profesie la alta. Oricum nu s-ar exercita dreptul la muncă, exigențele legale, care circumstanțiază statutul juridic de salariat nu pot fi ignorate. De exemplu, în anumite cazuri legea indică expres condițiile necesare ocupării unei funcții: „exercițiul profesiunilor medico-sanitare și farmaceutice este autorizat titularilor unei diplome, unui atestat sau certificat eliberat de o instituție de învățământ superior sau mediu de specialitate respectivă din republică sau străinătate” sau specifică, în altele, unele condiții generale, fără întrunirea cărora persoana nu poate accede la acea funcție: „personalul aeronautic se compune din persoane fizice cu un grad satisfăcător de sănătate”. Anumite exigențe sunt proprii activității desfășurate de cadrele didactice. Pe lângă interdicția ocupării funcțiilor didactice de către persoanele lipsite de acest drept, pe durata stabilită printr-o hotărâre definitivă judecătorească, legea prevede o atare incompatibilitate pentru cei care suferă de boli contagioase stabilite prin norme sanitare antiepidemiologice, precum și pentru cei care din cauza unor boli mintale sau a unor infirmități, sunt inapți pentru activitatea instructiv-educativă.

În cazul necorespunderii acestor cerințe persoana se poate angaja în altă funcție decât cea solicitată. Aceste condiții, de regulă, circumstanțiază capacitatea persoanei de a deveni salariat într-un anumit domeniu și/sau pe o anumită durată.

Dreptul la muncă garantat oricărei persoane trebuie exercitat în condițiile legii. Nerespectarea acestora nu afectează existența dreptului însăși, ci face imposibilă desfășurării unui gen de activitate sau ocupării unei anumite funcții. În alte cazuri poate condiționa chiar aplicarea unor sancțiuni. De exemplu, potrivit art. 8 al Legii ocrotirii sănătății „exercitarea ilegală a profesiilor medico-sanitare și farmaceutice este pedepsită conform legislației în vigoare” [8].

Cea ce se consideră, uneori capacitate „specială de drept al muncii”, nu este decât un ansamblu de reglementări de excepție, care alcătuiesc condiții speciale, cu caracter restrictiv, ce limitează posibilitatea de încheiere a anumitor contracte de muncă de către unele persoane. Deci, în ultimă analiză, cazurile respective constituie incompatibilități pentru încadrarea în anumite posturi. Instituind, în unele cazuri, restrângeri ale capacității juridice a persoanei de a încheia contracte individuale de muncă, legea stabilește o incompatibilitate între o anumită calitate a persoanei, pe de o parte, și o anumită muncă sau funcție, pe de altă parte [9].

Conform Dicționarului Explicativ al Limbii Române, „incompatibilitate este interzicerea (prevăzută de

lege) de a cumula două funcții, atribuții care, prin caracterul lor sunt contradictorii”.

Însă în accepțiune juridică noțiunea „incompatibilitate” depășește cadrul unei simple interdicții de a cumula două funcții, care din anumite considerente, consacrate de legiuitor, se exclud reciproc. În viziune doctrinară acestea sunt niște „condiții restrictive de încadrare în anumite posturi a unor persoane”.

În textele actelor normative în vigoare ele sunt numite în diferite feluri:

- „exigențe” - (în instituțiilor financiare, și bancare);
- „restricții” - (în legislația ce vizează: funcția publică și statutul funcționarului public; activitatea de audit; activitatea în organele vamale);
- „restricții de serviciu”, „condiții” - (în legislația privind statutul judecătorului);
- „cerințe” - (în legislația Curții Supreme de Justiție);

Unele din incompatibilitățile calității de salariat se deduc din prevederile legale care reglementează cazurile de eliberare din funcție sau de încetare a anumitor calități; suspendare din funcție; aplicare de sancțiuni disciplinare.

Astfel, în sens îngust, noțiunea de „incompatibilitate” în dreptul muncii cuprinde doar interdicția cumulării anumitor funcții. În doctrina și legislația muncii se operează și cu accepțiunea vastă a incompatibilităților, acestea putând exista între statutul social al unei persoane și posibilitatea de a ocupa o anumită funcție, în condițiile prevăzute de lege. În cele din urmă, incompatibilități pot exista între profesiile libere și cei care își desfășoară activitatea în temeiul unor contracte individuale de muncă. De pildă, legislația cu privire la avocatură, exercitarea profesiei de avocat este incompatibilă cu orice funcție retribuită, cu excepția funcțiilor țin de activitatea științifică și didactică, precum și activitatea în calitate de arbitru al judecării arbitrale (arbitrajului).

Incompatibilitatea în doctrina română [10] este și o instituție de drept procesual care se referă la compunerea instanței, deși este plasată de legiuitorul român în materia competenței. În acest sens, incompatibilitatea determină competența ca o capacitate obiectivă a unui organ judiciar de a îndeplini în genere acte procesuale care să fie valide și să producă efectele prevăzute de lege, precum și ca o capacitate subiectivă a unei persoane fizice care face parte din organul judiciar respectiv, de a îndeplini acele acte procesuale. În general, incompatibilitatea, ca instituție procesuală este acea situație în care o persoană este împiedicată să ia apartea la soluționarea unui anumit litigiu, prin lege prezumându-se, în mod indiscutabil, lipsa sau alterarea imparțialității și obiectivității obligatorii în rezolvarea acelui litigiu. Ea își are motivația în stări de fapt diverse, anterioare sau concomitente procesului în cauză, de natură a crea suspiciuni în privința modului corect de soluționare concretă a acestuia.

Potrivit normelor de drept procesual civil și procesual penal ale Republicii Moldova exigențele legale referitoare la incompatibilitate, abținere și recuzare sunt norme care se referă la compunerea legală a instanței. Dar, întrucât obiectivul prezentului studiu nu se referă decât la impedimentele legale de ocupare și exercitare a unor funcții (posturi), credem inoportună dezvoltarea acestei accepțiuni doctrinale a stărilor de incompatibilitate.

Doctrina dreptului muncii, cea românească în special, utilizează pur și simplu sintagma „incompatibilități” sau „incompatibilități legale la încheierea contractului individual de muncă” ori „situații de incompatibilitate legală de a încheia un anumit contract de muncă” [11].

Natura juridică a incompatibilităților generează în literatura de specialitate diverse abordări. În primul rând ar putea fi vorba de restrângeri ale dreptului la muncă. O atare formulare ar putea viza dreptul în integritatea sa. Fiind garantat de Constituția Republicii Moldova, cu posibilități de restrângere justificate și prevăzute doar prin lege, dreptului la muncă, totuși, nu i se poate atinge existența. Un drept fundamental nu poate fi incompatibil cu alte drepturi. De aceea expresia „incompatibilități legale în procesul exercitării dreptului la muncă” nu urmează a fi interpretată extensiv sau ambiguu.

Incompatibilitatea este privită de către alți autori ca fiind o problemă de incapacitate juridică specială pentru încheierea unui contract de muncă, determinată de existența, în legislația muncii, a unor reglementări de excepție de la incapacitățile generale care privesc persoana fizică (minoritatea, interdicția judecătorească pentru cauza de alienație mintală, interdicția, ca o consecință a condamnării penale). În viziunea altora „aceste cerințe nu pot fi considerate cazuri de incapacitate specială, ci constituie elemente de fapt necesare (condiții speciale de validitate) pentru stabilirea unui raport juridic de muncă” [12]. Nu putem fi de acord cu această opinie, mai ales, din cauza că angajarea în anumite funcții nu este determinată de condiții

de fapt, ci de drept, prevăzute în mod imperativ de lege. Privitor la incapacitate, acesta fiind în conținutul ei, antonimul capacității, constituie situația în care o persoană, fizică în cazul nostru, este lipsită prin lege de anumite drepturi și obligații și respectiv de aptitudinea de a le avea. Întrucât incapacitatea este o calitate a persoanei ca însăși subiect de drept, desemnând împiedicarea acesteia de a fi titular al unor drepturi și obligații determinate, ea trebuie prevăzută expres de lege. Din acest punct de vedere, nu există discrepanțe între semnificația juridică a stării de incompatibilitate legală în dreptul micii și cea de incapacitate juridică de a ocupa anumite posturi.

Unii autori numind incompatibilitățile „limitări sau restrângeri” evită să specifice dacă acestea se referă la drepturi sau capacitate juridică.

Alți doctrinari consideră că incompatibilitățile sunt restrângeri ale dreptului de a ocupa o anumită funcție în contradicție cu opinia majoritară că prin incompatibilități este limitată capacitatea juridică de muncă. Nu credem că între aceste două opinii există deosebiri substanțiale, întrucât a doua opinie o înglobează și pe prima, or, condițiile restrictive de încadrare în anumite posturi a anumitor persoane limitează capacitatea juridică a acestora.

Altfel spus, reglementările de excepție se prezintă sub forma unor condiții speciale cu caracter restrictiv, ce limitează posibilitatea de încheiere a contractelor individuale de muncă de către unele persoane pentru ocuparea anumitor posturi. Limitările respective sunt apreciate ca fiind incompatibilități, deoarece constituie pentru persoana în cauză, un impediment legal la încheierea unui contract de muncă pentru o anumită funcție. De aceea, subscriem părerii că incompatibilitățile sunt impedimente legale ce afectează capacitatea juridică de muncă, circumstanțind ordinea încheierii contractelor individuale de muncă în anumite domenii.

Însă starea de incompatibilitate pe care o creează anumite restrângeri legale ale capacității juridice se poate produce nu numai în cazul încheierii unor contracte individuale de muncă. Exercitarea profesiilor de avocat sau notar este pusă în dependență de lipsa anumitor impedimente legale. În consecință, pentru a ocupa un anumit loc de lucru indiferent de procedura ocupării funcției respective, o persoană trebuie să îndeplinească anumite calități sau să îndeplinească anumite acțiuni (de exemplu: să aibă vârsta necesară, vechimea în muncă cerută, să fie aptă de muncă din punct de vedere medical, să fie cetățean al Republicii Moldova, etc.) și în același timp să nu dispună de anumite calificative sau să se abțină de la anumite activități (de exemplu: să nu fie condamnat prin sentință judecătorească definitivă, să nu aibă antecedente penale, să nu cumuleze anumite activități, să nu fie în anumite relații de rudenie cu subalternii săi direcți, etc.). Adică, pentru ocuparea anumitor funcții, persoana pretendentă trebuie să țină cont de anumite condiții și totodată să respecte anumite restricții. În așa fel se pun în evidență două aspecte ale incompatibilităților calității de salariat: unul prohibitiv - când prin norme juridice în mod imperativ se interzice săvârșirea anumitor acțiuni și atunci incompatibilitățile iau forma unor restricții, interdicții, și altul operativ - când prin lege se cere o conduită obligatorie, cazuri în care incompatibilitățile devin condiții, cerințe, exigențe. Din acest punct de vedere, toate incompatibilitățile convențional formează două mari grupuri: cel cu caracter negativ și cele cu caracter pozitiv. Valorificarea legitimă a dreptului la muncă necesită întrunirea cumulativă a acestora în limitele prevăzute de lege.

Reieșind din cele menționate, incompatibilitățile în procesul exercitării dreptului la muncă se definesc ca anumite interdicții și/sau cerințe legale care condiționează obținerea și păstrarea calității de titular activ al dreptului la muncă.

BIBLIOGRAFIE

1. Ion Traian Ștefănescu, *Dreptul muncii*, București, Lumina Lex, 1997, p. 98.
2. Codul Muncii al Republicii Moldova din 28.03.2003, nr. 154 nr. 154 MO al RM nr. 159-162.
3. Convenției OIM nr. 138 privind vârsta minimă de angajare. Publicat la 30.12.1998 în *Tratate Internaționale* Nr. 1, art.342. Data intrării în vigoare 01.02.1998.
4. Sanda Ghimpu, Alexandru Țiclea, *Dreptul muncii*, București, Lumina Lex, 1995, p. 167.
5. Legea RM nr. 443 din 24-12-2004 prin care s-a adoptat Codul de executare al Republicii Moldova. (Cartea a 2-a. Executarea hotărârilor cu caracter penal). Publicat la 05.11.2010, MO RM nr. 214-220.
6. Constituția Republicii Moldova din 27.08.1994. Publicat la 12.08.1994 în MO RM, nr. 1.

7. Sanda Ghimpu, Alexandru Țiclea, *Dreptul muncii*, București, Lumina Lex, 1995, p. 169.
8. Legii ocrotirii sănătății nr. 411-XIII din 28.03.1995. Publicat la 22.06.1995 în MO RM nr. 34.
9. Gh. Piperea. Considerații privind natura juridică a incompatibilității // *Dreptul*, nr. 2, 1996, p. 46.
10. Sanda Ghimpu. *Codul muncii al României – comentat și adnotat*, București, Politică, 1990, p. 203.
11. Ion Traian Ștefănescu, Magda Volonciu, Raluca Dimitriu, *Dreptul muncii*, București, Academia de studii economice, 1997, p. 66.
12. Sanda Ghimpu, Alexandru Țiclea, *Dreptul muncii*, București, Lumina Lex, 1995, p. 172.

EXEGEZA BUNEI-GVERNĂRI ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LA NIVEL NAȚIONAL ȘI EUROPEAN

EXEGESIS OF GOOD GOVERNANCE IN PUBLIC ADMINISTRATION AT NATIONAL AND EUROPEAN LEVEL

Claudia Livia PAU,
doctor, profesor universitar,
Universitatea Babeș-Bolyai, CUUBB Reșița

Mihaela MARTIN,
doctor, lector universitar,
Universitatea Babeș-Bolyai, CUUBB Reșița

SUMMARY

It is well known that government strategies play a major role in shaping the self-protective behaviors of citizens of a state (Kandel et al., 2020), and the literature underlines once more that community perceptions and attitudes were closely linked to compliance with preventive measures (Brewer et al. al., 2007). Therefore, assessing perceptions and attitudes towards nationally established measures to prevent and combat the spread of COVID-19 virus is vital to understanding the sustainability of these strategies in future epidemics.

Keywords: *good governance, strategy, x-ray, exegesis, interpretation, subsidiarity, proportionality.*

1. Introducere. Administrația publică este componenta responsabilă de implementarea politicilor guvernamentale. Dacă vorbim despre domeniul de activitate al administrației publice, putem susține că aceasta are o aplicabilitate diversă, ce are drept obiectiv dezvoltarea managementului și ale politicilor pentru ca „guvernul să poată funcționa” [Rabin et al, 1989, p. 27]. Termenul de administrație publică este un termen dihotomic format din administrație și public, care are drept obiectiv organizarea politicilor și programelor reglementate la nivel comportamental, adresându-se în același timp și comportamentului funcționarilor care la rândul lor sunt responsabili în cadrul organizației [Parlagi, 2010, p. 23]. Alte definiții oferite pentru termenul de administrație publică includ referiri la anumite programe de gestionare a publicului, la traducerea politicii în realitatea văzută de cetățenii și studiul procesului de luare a deciziilor guvernamentale, analiza politicilor în sine, diferitele inputuri care le-au produs și input-uri necesare pentru a produce politici alternative. Multe guverne au trebuit să se adapteze și să reacționeze rapid, aplicând și implementând măsuri naționale și subnaționale pentru răspuns la criza COVID-19. La nivelul sistemului de sănătate, abordările au fost diferențiate, blocajele, carantina, izolarea, limitările etc. fiind diferite în fiecare stat, dar comunicate la nivel internațional (condiții de intrare în țară, condiții de călătorie etc.). La nivel economic și social, guvernele au oferit sprijin firmelor, populațiilor vulnerabile și gospodăriilor. Mai multe guverne s-au îndreptat și spre redresarea investițiilor, în mod special în investiții publice, pentru consolidarea sistemelor de sănătate, pentru digitalizare și pentru accelerarea tranziției către o economie neutră.

2. Rolul politicilor publice în administrație. În zilele noastre, administrația publică este considerată responsabilă și pentru determinarea politicilor și programelor guvernelor, pentru modul în care este guvernat un stat la toate nivelele sale. Mai exact, administrația este focusată pe conducere, planificare, coordonare și controlul operațiunilor guvernamentale.

Administrația publică reprezintă o caracteristică comună a tuturor națiunilor, indiferent de sistemul acestora de guvernare. În cadrul unui stat, administrația publică este practică la nivele diferite: central, regional și local. În majoritatea statelor, crearea de clase administrative directoare sau executive cu o pregătire în acest sens, a transformat administrația publică într-o profesie complet distinctă [Chapman, 1959, p. 37].

În România, administrația publică este împărțită tot pe trei niveluri de guvernare, ai căror membrii sunt aleși direct de către cetățeni, și care posedă o legitimitate politică: nivel central, nivel județean și nivel local.

Descentralizarea puterii între cele trei nivele este definită de diferite acte normative (cum este de exemplu Codul Administrativ din 2019) și include un transfer al competențelor administrative și al deciziilor de la nivelul central către cel local, incluzând și resursele financiare necesare [Ciasc, 2013, p. 15].

Intrarea în Uniunea Europeană pune o presiune mare asupra administrației publice la nivel de stat membru. Cât de bine funcționează o țară în cadrul Uniunii Europene depinde în mod special de calitatea serviciului său public. Din păcate, la nivelul Uniunii Europene nu există reguli și reglementări clare care să fie aplicate uniform în administrațiile publice din fiecare țară. Ceea ce se subliniază în negocierile cu viitoarele state membre este necesitatea creșterii capacităților administrative (al doilea criteriu de la Copenhaga), pentru care Uniunea Europeană oferă asistență. Se impune așadar o îmbunătățire a capacităților organizațiilor din sectorul public de a-și îndeplini sarcinile în mod eficient în procesul de dezvoltare, respectând principiile bunei guvernări. Întărirea administrației publice (creșterea eficienței acesteia) este necesară pentru ca ministerele competente și alte organe să fie pregătite să pună în aplicare diferitele reforme legislative la care țara s-a angajat odată cu intrarea în Uniunea Europeană [Behrens, 2002, p. 15].

Dar de ce este atât de importantă buna guvernare din administrația publică în general? Acest lucru se datorează faptului că serviciul public sau alte organizații ce aparțin de administrația publică trebuie să pună în aplicare deciziile luate de către factorii de decizie [Basu, 2002, p. 5]. În procesul de aplicare a politicii, semnificația acesteia poate fi schimbată într-o asemenea măsură încât rezultatul final va fi diferit de ceea ce era așteptat. Același lucru se va întâmpla dacă corupția este larg răspândită în administrația publică sau dacă personalul este incompetent. În astfel de cazuri, membri serviciului public privatizează utilizarea instrumentelor de politică în beneficiul lor. Cu alte cuvinte, administrația publică poate pune constrângeri asupra eficienței intervenției guvernamentale, poate coopera foarte mult în munca de dezvoltare, dar poate fi și o piedică enormă.

Comisia Europeană susține statele membre să întreprindă reforme în domeniul administrației publice și al guvernantei, oferind sprijin metodologic și tehnic. Domeniile de intervenție ale Uniunii Europene includ administrația centrală și locală, administrația digitală, achizițiile publice, sistemul judiciar, lupta împotriva corupției și împotriva fraudei și o mai bună absorbție a fondurilor și a investițiilor internaționale, în mod special cele aprobate de către Uniunea Europeană.

Un obiectiv cheie al sprijinului oferit de către Comisia Europeană este tocmai îmbunătățirea performanței administrației publice. O administrație eficientă, agilă și eficientă reprezintă o precondiție stabilită de Uniunea Europeană atunci când este descrisă gestionarea coerentă și puternică a unui stat și un motor cheie al creșterii și bunăstării cetățenilor.

3. Conceptul de guvernare în diverse tipuri de entități. Conceptul de „guvernare” este definit de Institutul de guvernare din Australia ca fiind sistemul prin care o organizație este controlată și funcționează, putând fi remarcat și prin mecanismele prin care ea și oamenii săi sunt trași la răspundere. Etica, managementul riscului, conformitatea și administrarea sunt toate elemente ale guvernării (<https://www.governanceinstitute.com.au/>).

Guvernarea reprezintă toate procesele de interacțiune, ce se manifestă prin reglementări, norme, legi, management, putere sau limbajul unei societăți organizate asupra unui sistem social (indiferent de forma acestui sistem, fie formală sau informală, familie, teritoriu) [Bevir, 2012, p. 18]. În termeni simplii, guvernarea are legătură directă cu procesele politice din cadrul unei instituții și între instituțiile formale.

Mai multe tipuri de entități, de organisme de conducere pot realiza acțiunea de a governa. Organismul cel mai cunoscut, atunci când este vorba despre guvernare este guvernul. Guvernul reprezintă un organism ce are drept responsabilitate luarea unor decizii obligatorii în cadrul unui sistem geopolitic, prin stabilirea de norme, reglementări legi. Acest tip de guvern este cel statal. Alte tipuri de guvernare sunt întâlnite în cadrul unei organizații (de exemplu o corporație recunoscută ca entitate juridică de către un guvern), un grup sau o formațiune socio-politică (familie, confesiune religioasă etc.) sau o altă formă sau grup informal [Shamsuddin, 2021, p. 35].

Conceptul de „guvernare” derivă, la fel ca și conceptul de „guvern”, din verbul grecesc *kubernaein* [*kubernáo*] ce poate fi tradus cu a conduce (Oxford Dictionary).

Procesul de guvernare se referă la modul în care legile, normele și acțiunile sunt construite, structurate, susținute, reglementate și criticate [Offe, 2009, p. 4]. Astfel, guvernarea este de mai multe tipuri și forme, fiind determinată de rezultate și de motivații diferite. Un exemplu de formă de guvernare este democrația, în

cadrul căreia cetățenii votează persoanele care le reprezintă interesele și guvernează statul, iar binele public este obiectivul suprem al guvernului. O altă formă de guvernare este întâlnită la nivel de organizație non-profit sau de corporație, care este manageriată și condusă de un consiliu de administrație, care de asemenea guvernează, dar urmărește scopuri mai specifice. În ceea ce privește relația guvernării cu politica, putem susține că există o distincție între cele două concepte. Politica la nivel de stat implică toate procese prin cetățenii aflați la guvernare (oameni ce pot avea opinii sau interese diferite, chiar opuse) iau decizii la nivel colectiv, care ulterior devin obligatorii și sunt aplicate sub formă de politică comună. Guvernarea folosește elementele administrative și cadrul administrativ spre procesul de guvernare. Practica și teoria din zilele noastre, referitoare la domeniul de studiu al guvernării pun la îndoială diferențele dintre politică și guvernare, presupunând că termenul de guvernare, și cel de politică se referă în aceeași măsură la aspecte de putere și responsabilitate. Făcând un rezumat al trăsăturilor descrise de literatura de specialitate putem susține că o formă de guvernare publică poate avea loc prin rețele de parteneriate public-private sau prin grupuri ce colaborează cu organizațiile de la nivel european. Prin folosirea unor mecanisme de piață constatăm faptul că principiile concurenței servesc în acest caz la alocarea unor resurse conform reglementările guvernamentale, prin metode ce implică guvernele și birocrăția de stat și care sunt aplicate de sus în jos.

4. Tipologia guvernării globale. Guvernarea globală este definită ca un complex de instituții, relații, mecanisme și procese formale și informale constituite între diferite state, între organizații, piețe și chiar între oameni, la nivel inter și neguvernamental, prin care sunt articulate interesele colective ale cetățenilor la nivel global, fiind stabilite drepturi și obligații. Spre deosebire de conceptul tradițional de „guvernare”, diverși autori cum este cazul lui James Rosenau au folosit termenul de „guvernare globală” atunci când a descris modul de reglementare al relațiilor interdependente atunci când o autoritate politică globală este absentă [Rosenau J. N., 1999, p. 147]. Putem oferi ca exemplu pentru relațiile interdependente, tocmai acele relații construite între state independente la nivel internațional.

Buna guvernare se regăsește în literatura de specialitate și în domeniul dezvoltării internaționale atunci când sunt descrise relatări normative referitoare la modul în care instituțiile publice conduc afacerile publice sau gestionează resurse publice.

Conceptul de „bună guvernare” apare astfel ca un model de comparare a economiilor sau organismelor politice ineficiente, cu economii și organisme politice viabile. Conceptul se concentrează pe responsabilitatea guvernelor și a organismelor de conducere în vederea satisfacerii nevoilor maselor. Deoarece țările descrise adesea drept „cele mai de succes” sunt state liberal-democrate, poziționate în Europa și pe continentele americane, standardele de bună guvernare măsoară adesea alte instituții ale statului în comparație cu statele respective [Rotberg, 2014, p. 17].

Din punct de vedere istoric, buna guvernare, ca termen de specialitate, apare abia spre sfârșitul anilor 1980, fiind menționat în documentele eliberate de către Banca Mondială, fiind apoi recunoscut ca precondiție pentru distribuirea unor ajutoare financiare internaționale. Nivelul la care se află o națiune este dovedit de modul de guvernare al acesteia. După anul 1992, conceptul este definit în raportul Governance and Development, fiind unul dintre factorii ce influențează decizia de creare sau de consolidare a mediului ce susține o economie robustă. Astfel, Banca Mondială recunoaște patru arii prin care buna guvernare este dovedită de către un sistem guvernamental: reforma la nivel de sector public, responsabilitatea politică, cadrul legislativ al dezvoltării, informația și transparența.

O bună guvernare este dovedită dacă următoarele aspecte sunt întâlnite: sunt respectate drepturile omului și libertățile fundamentale ale omului, cetățenii posedă capacitatea de control și responsabilitatea asupra factorilor de decizie, regulile, legile și practicile influențează interacțiunile între cetățeni la nivel social, egalitatea de gen este respectată atât în sfera publică, cât și în cea privată în luarea deciziilor, nu există discriminare între oameni, indiferent de rasă, clasă, gen sau oricare alt atribut, politicile economice și sociale corespund nevoilor cetățenilor, politice vizează eradicarea sărăciei, redresarea și integrarea cetățenilor aflați în situații vulnerabile, nevoile tinerilor se reflectă în politicile adoptate, urmărindu-se dezvoltarea unor instrumente puternice pentru participarea și reprezentarea partidelor politice la nivelul guvernamental.

5. Concluzii. Sub formă de concluzie putem astfel susține că o bună guvernare include un sistem legislativ eficient, o justiție eficientă, o răspundere din partea autorităților, o administrație puternică ce include profesioniști, o îmbunătățire constantă a sistemelor de sănătate și educație, lupta împotriva corupției, funcții pentru oficiali competenți și obiectivi, delegarea puterii, regionalizare etc. Nu există un document unic

care să precizeze cum ar trebui să fie guvernarea statelor membre. Cu toate acestea, UE subliniază în mod constant importanța democrației și a statului de drept (primele criterii de la Copenhaga) și acestea sunt, de asemenea, elemente pentru evaluarea calității guvernării, și anume, centrarea pe comunicarea cu cetățenii statului, transparența, implicarea publicului în derularea politicilor, responsabilitatea aplicării politicilor publice, eficacitatea în executarea acestora, armonizarea tuturor măsurilor de politici și niveluri de guvernare astfel încât să se obțină coerență.

Este important de menționat că UE poate acționa ca inițiator al îmbunătățirea calității guvernării unui stat membru, dar nici aceasta nu este imună la o guvernare slabă. Studiile la nivelul statului, deși puține, subliniază această lipsă de încredere în guvernarea oferită de statul român în perioada critică care ne caracterizează încă de la începutul anului 2020. Percepția asupra modului în care a fost gestionată situația dificilă cu care țara noastră se luptă deja de 2 ani de zile, marcată de criza creată de pandemie, este una slabă, așa cum rezultă din toate analizele efectuate la nivel de țară.

În concluzie putem afirma faptul că studiile realizate în evaluarea eficienței strategiilor administrative au sugerat că eficacitatea multor intervenții depinde de contextul local și, în general, eficacitatea măsurilor adoptate variază considerabil de la o țară la alta, iar faptul că a existat o simultaneitate a implementării de măsuri guvernamentale similare în diferite state, alături de contextul politic și cel socio-demografic, au permis comparații la nivel internațional privind eficacitatea politicilor publice adoptate.

BIBLIOGRAFIE

1. Basu, S. R., 2002. Does Governance Matter? Some Evidence from Indian States. VIIth Spring Meeting of Young Economists, April 18- 20, Paris.
2. Behrens, R., 2002. Modernisation and Reform in UK Public Management. 2nd International Conference: European challenges to the Bulgarian Public Administration, 18 October 2002, Sofia. http://www.ipaei.government.bg/events_english/02.rt
3. Bevir, M., 2012. Governance: A very short introduction. Oxford, UK: Oxford University Press.
4. Ciasc R., Considerations regarding The History and Evolution of Social Management (Analele Universității „Eftimie Murgu” Reșița. Fascicola II. Studii economice, Anul XX, 2013, ISSN 2344-6315).
5. Chapman, B. 1959. The profession of government : the public service in Europe. London: Allen & Unwin.
6. Offe, C, 2009. „Governance: An „Empty Signifier”?”. Constellations. 16: 550–62. doi:10.1111/j.1467-8675.2009.00570.
7. Parlăgi A. P. (2010) Dicționar de administrație publică. Ediția 3, București: C.H:Beck .
8. Rabin J., Bartley Hildreth W., Miller G.J., 1989, Handbook of Public Administration, New York.
9. Rosenau J. N., 1999, „Toward an Ontology for Global Governance”, în Martin Hewson and Thomas Sinclair, 1999, eds., Approaches to Global Governance Theory, SUNY Press, Albany.
10. Rotberg, R., 2014. Good Governance Means Performance and Results. Governance. 27 (3): 511–518. doi:10.1111/gove.12084.
11. Shamsuddin, Z., 2021. The Certified Governance, Risk Management and Compliance Specialist. Lulu Press, Inc

ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕРВИСА

DIGITAL TRANSFORMATION OF GOVERNMENT SERVICES

Д. Б. МИННИГУЛОВА,
ФГБОУ ВО «Российский государственный университет правосудия»,
Казанский филиал, Казань, Россия

А. И. МУСИНА,
Управление Росреестра
по Республике Башкортостан, Уфа, Россия

SUMMARY

The article discusses the issues of introduction and implementation of innovative forms of interaction between government and citizens and business on the territory of the Russian Federation. According to the authors, the digital agenda of international organizations and the coronavirus pandemic are catalyst for the digital transformation of public administration and public services as one of the national goals, along with technical progress.

Keywords: digitalization, digital transformation of public administration, state and municipal services in electronic (digital) form, public service.

В результате технического прогресса и усилиям международных организаций по использованию искусственного интеллекта на смену информатизации российской системы государственного управления пришла цифровизация и цифровая повестка, в том числе создание национальной системы управления данными, цифровых профилей для населения нашей страны.

Предоставление государственных услуг посредством бесконтактных технологий отвечает Целям устойчивого развития «Преобразование нашего мира: повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года» на период 2016-2030, обозначенных на Саммите ООН в сентябре 2015, № 9, № 16 и № 17: «создание стойкой инфраструктуры, содействие всеохватной и устойчивой индустриализации и инновациям»; «содействие построению миролюбивого и открытого общества в интересах устойчивого развития, обеспечение доступа к правосудию для всех и создание эффективных, подотчетных и основанных на широком участии учреждений на всех уровнях»; «укрепление средств осуществления и активизация работы в рамках Глобального партнерства в интересах устойчивого развития» [11].

Вместе с тем внедрение инновационных форм взаимодействия государственной власти и граждан и бизнеса отвечает основным направлениям реализации цифровой повестки Евразийского экономического союза до 2025 года, разработанным в условиях этапа глубоких структурных преобразований и развития цифровой экономики, и цифровой трансформации повседневной жизни, деловой среды и государственного управления и закрепленным в Решении Высшего Евразийского экономического совета от 11.10.2017 № 12 (далее – Решение от 11.10.2017 № 12) [11].

Данные векторы развития, как указано в Решении от 11.10.2017 № 12, стали «первым шагом в реализации цифровой повестки и создании соответствующих механизмов, а также основой для проработки и согласования приоритетных инициатив в рамках реализации цифровой повестки».

Указанные международные документы в числе многих других заложили фундамент для формирования цифровой повестки как в мировом масштабе, так и на национальном уровне, что повлекло переход государственного сервиса из электронного в цифровой (от e-government (e-state) к digital government (digital state)).

Так, Президент России впервые утвердил направления национального проекта «цифровая экономика» своим Указом № 204 от 07.05.2018 «О национальных целях и стратегических задачах раз-

вития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ № 204) [1], чем инициировал цифровую трансформацию государственного управления и, прежде всего его технической, процедурной части-государственного сервиса.

В контексте данной трансформации Министерство связи и массовых коммуникаций Российской Федерации было переименовано в Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации (Минцифры России) на основании Указа Президента Российской Федерации № 215 от 15.05.2018 «О структуре федеральных органов исполнительной власти» [2].

Минцифры России согласно Положению, утвержденному Постановлением Правительства Российской Федерации № 418 от 02.06.2008 [3] является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим, в том числе функции по выработке и реализации государственной политики в сфере информационных технологий.

Следующим шагом в достижении поставленных национальным проектом целей (целевых показателей) стала разработка и утверждение паспорта национального проекта «Национальная программа «Цифровая экономика Российской Федерации», паспорта федерального проекта «Цифровое государственное управление» и так далее.

Очередным этапом дигитализации послужил Указ Президента Российской Федерации № 474 от 21.07.2020 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [4], которым утверждена цифровая трансформация с собственными целевыми показателями, в частности, в рамках национальной цели «Цифровая трансформация»: увеличение доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, до 95 процентов.

Впоследствии, Президент России В. В. Путин поручил (перечень поручений от 09.09.2020 № Пр-1648[5], перечень поручений от 02.05.2021 № Пр-753 [6]) Правительству Российской Федерации активизировать ход цифровой трансформации государственных услуг, а именно:

- обеспечить к 1 января 2023 года перевод в электронный формат массовых социально значимых государственных и муниципальных услуг, предусмотрев соответствующие изменения в национальных проектах;

- обеспечить поэтапный переход до конца 2023 года – к предоставлению 24 часа в сутки семь дней в неделю абсолютного большинства государственных и муниципальных услуг без необходимости личного присутствия граждан, в том числе в многофункциональных центрах предоставления государственных и муниципальных услуг.

Стремительному преобразованию государственного управления в ключе цифровой повестки, несомненно, способствовала и пандемия коронавирусной инфекции COVID-19.

Пандемия COVID-19, по мнению авторов совместного исследования с РАНХиГС «Цифровой поворот. Экономические последствия пандемии и новые стратегии»[7], оказала не только негативное влияние на экономическое состояние России («треть российских компаний только за первую половину 2020 года понесла убытки более 1,5 млрд. руб., 46% представителей бизнеса говорят о снижении спроса на продукцию или услуги; среди населения (46%) отмечают серьезное сокращение доходов, а 33% – сбережений»), но и положительное, поскольку явилась стимулом для ускорения процессов цифровизации (57% представителей бизнеса отмечают ускорение цифровизации внутри компаний, 38% – изменению культуры управления и корпоративной культуры, а 29% устранению или реорганизации неэффективных процессов, отделов и регламентов), ввиду того, что одним из условий борьбы с пандемией является изоляция сотрудников и перевода их в режим удаленной работы.

Кроме того, возникшие обстоятельства, связанные с распространением коронавируса, показали высокий уровень возможностей публичных органов в адаптации к дистанционному безбумажному предоставлению государственных и муниципальных услуг, направленных, в первую очередь, на поддержку граждан и бизнеса в условиях эпидемии: оформление листков нетрудоспособности, получение социальных выплат и пособий на детей, предоставление в кредитные и страховые организации информации о себе, необходимой для получения «кредитных каникул» [10].

Введение карантина и соответствующих ограничительных мер на территории Российской Федерации подтвердило необходимость работы в онлайн режиме, хотя существовали и определенные риски, такие как нарушение информационной безопасности и потенциальные сбои в работе с персональными данными, а также нестабильность цифровых решений, к примеру, из-за удовлетво-

рительного покрытия территории страны мобильным интернетом, сбоях серверов и т. д.

Вместе с тем, освоение «цифры» произошло достаточно оперативно, в том числе во взаимоотношениях органов государственной власти и местного самоуправления с гражданами и бизнесом.

Так, к примеру, 30.04.2021 был подписан Федеральный № 120-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» [8], который упростил процедуру сделок с недвижимостью, в том числе сделок с органами государственной власти и местного самоуправления.

Согласно положениям статьи 19 Федерального закона от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» [9] в редакции от 30.04.2021 закреплён приоритет электронной формы представления документов на получение государственных услуг Росреестра от лица органов государственной власти и местного самоуправления, а именно: в случае представления органом государственной власти и местного самоуправления заявления о государственной регистрации прав в связи с совершенной им сделкой в форме документа на бумажном носителе, соответствующий орган публичной власти осуществляет перевод документа в форму электронного образа документа и заверяет усиленной квалифицированной электронной подписью уполномоченного должностного лица такого органа.

Таким образом, нововведение в действующее законодательство устранило причину, препятствующую электронной подаче документов на государственную регистрацию прав органами государственной власти и местного самоуправления – отсутствие электронной цифровой подписи у заявителя (стороны договора).

Своевременные изменения в действующее законодательство, призванные повысить качество и доступность государственных услуг, создали благоприятные условия для активного развития электронного документооборота и цифровой трансформации общества и обеспечили дальнейшую цифровизацию государственного управления в интересах потребителей публичных услуг. При этом, по мнению авторов, в настоящее время необходима расширенная идентификация на федеральном законодательном уровне понятий «электронный», «цифровой» и «электронно-цифровой», поскольку совокупные признаки данных понятий не позволяют однозначно их различать между собой.

Пандемия 2020-2021 года простимулировала дигитализацию государственного управления и государственного сервиса в России. Переход к тотальной цифровизации процесса оказания государственных и муниципальных услуг без необходимости личного присутствия граждан и представителей бизнеса, кроме всего прочего, приведет к транспарентности и снижению уровня коррупционных проявлений в деятельности российских государственных органов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». // Российская газета, 2018, 09 мая.
2. Указ Президента РФ от 15.05.2018 № 215 «О структуре федеральных органов исполнительной власти». // Российская газета, 2018, 17 мая.
3. Постановление Правительства РФ от 02.06.2008 № 418 «О Министерстве цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ, 2008, № 23, ст. 2708.
4. Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Российская газета, 2020, 22 июля.
5. Официальный сайт Президента России. Перечень поручений по итогам совещания с членами Правительства. // <http://www.kremlin.ru/acts/assignments/orders/64198> (дата обращения 24.05.2021).
6. Официальный сайт Президента России. Перечень поручений по реализации Послания Президента Федеральному Собранию // <http://kremlin.ru/acts/assignments/orders/65524> (дата обращения 24.05.2021).
7. Совместное исследование с РАНХиГС «Цифровой поворот. Экономические последствия пандемии и новые стратегии.» / под редакцией Степанцова П. М., Ткачевой К. А. // https://cdto.ranepa.ru/digital_turn_research (дата обращения 24.05.2021).

8. Федеральный закон от 30.04.2021 № 120-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» // Российская газета, 2021, 06 мая.

9. Федеральный закон от 13.07.2015 № 218-ФЗ «О государственной регистрации недвижимости» // Российская газета, 2015, 17 июля.

10. Ответ на вызовы цифровизации: госуправление, основанное на данных, «штабная» модель управления и структурный маневр в численности госслужащих: доклад НИУ ВШЭ / А. Б. Жулин (рук. авт. кол.), Я. И. Кузьминов (рук. авт. кол.). М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2020, 47 с. // <https://www.hse.ru/mirror/pubs/share/427045188.pdf> (дата обращения 24.05.2021).

11. Миннигулова Д. Б., Мусина А. И. Правовой режим предоставления государственной услуги в электронном виде: на примере государственного кадастрового учета и (или) государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в Республике Башкортостан // Российская юстиция, 2019, № 10, с. 15-18.

DOSARUL ADMINISTRATIV, DREPT SAU OBLIGAȚIE?!

THE ADMINISTRATIVE FILE, RIGHT OR OBLIGATION?!

Natalia CHIPER,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Mariana ODAINIC,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In the paper below we propose as an object of study the „administrative folder”. In addition, we will refer to the need to prepare the administrative folder, to the mandatory legal conditions, as well as to the importance of preparing it. Finally, we will refer to the sanctions that may occur in certain cases of non-compliance with the legal regime of the administrative folder.

Keywords: *administrative folder, petition, administrative act.*

Codificarea administrativă, reprezintă alături de celelalte codificări, chintesența sistematizării dreptului, impunându-se în procesul de reformare a administrației publice, de depășire a curențelor cu care aceasta se confruntă în prezent. Codificarea administrativă, ar oferi multiple avantaje care ar consta, printre altele, în simplificarea și corelarea legislației în materie, reducerea numărului imens de reglementări existente în domeniu, crearea unui cadru legal general de referință și în acord cu codul, eliminarea paralelismelor, contradicțiilor și necorelărilor legislației și a unor curențe determinate de nemotivarea actelor, de necitarea părților etc. [7].

Drepturile și libertățile persoanei sunt privilegii conferite prin lege. În temeiul acestora, titularul dreptului, adică orice persoană, poate să adopte o anumită conduită și să ceară altora să se comporte adecvat dreptului său în scopul valorificării unui interes personal, legitim și juridic protejat, în acord cu interesul general și cu normele de conviețuire.

Conform art. 15 din Constituția Republicii Moldova [1], cetățenii beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin legea supremă și prin alte legi. Această normă constituțională orientează activitatea autorităților statului spre asigurarea protecției și respectării drepturilor fiecărei persoane. Cetățeanul, de asemenea, dispune de pârghii legale, inclusiv constituționale orientate spre a-i asigura un comportament activ în raport cu autoritățile publice.

Una dintre aceste pârghii este prevăzută de art. 52 din Constituție, care statuează dreptul de petiționare: „(1) Cetățenii au dreptul să se adreseze autorităților publice prin petiții formulate numai în numele semnatărilor. (2) Organizațiile legal constituite au dreptul să adreseze petiții exclusiv în numele colectivelor pe care le reprezintă”. Dreptul de petiționare constituie și o garanție juridică generală pentru realizarea altor drepturi și libertăți fundamentale ale omului. În acest context, petiția reprezintă modalitatea prin care cetățenii își pot valorifica dreptul de a cere o explicație cu privire la orice problemă personală sau de interes general în relațiile cu o autoritate publică [8].

Ținând cont că procedura administrativă este activitatea autorităților publice cu efect în exterior, îndreptată spre examinarea condițiilor, pregătirea și emiterea unui act administrativ individual, spre examinarea condițiilor, pregătirea și încheierea unui contract administrativ sau examinarea condițiilor, pregătirea și întreprinderea unei măsuri strict de autoritate publică, menționăm că însăși procedura administrativă se sistematizează în dosarul administrativ.

Ținând cont că procedura administrativă se inițiază la cerere sau din oficiu, cea din oficiu începe odată cu efectuarea primei acțiuni procedurale, iar cea inițiată la cerere se consideră inițiată din momentul depunerii cererii. Evidențiem și, totodată atenționăm, că este obligatoriu ca în cazul depunerii unei petiții, autoritatea publică să inițieze o procedură administrativă, totodată intervenind obligația de a iniția și dosarul admi-

nistrativ.

Constituirea dosarului și perfectarea răspunsului la petiție, de fapt, nu este ceva nou în legislația Republicii Moldova, în capitolul V [6] a Hotărârii Guvernului Nr. 208 din 31-03-1995 „pentru aprobarea Instrucțiunilor privind ținerea lucrărilor de secretariat referitoare la petițiile persoanelor fizice și juridice, adresate organelor de stat, întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor Republicii Moldova” [6] (atenționăm că această Hotărâre a Guvernului este unul din multe acte normative, care nu au fost aduse în concordanță cu prevederile Codului Administrativ, conform prevederilor art. 257 alin. 3) CA RM) găsim expres prevăzută procedura de perfectarea răspunsurilor la petiții și constituirea dosarelor, doar că din 01.04.2019 legiuitorul, a considerat necesar să elaboreze prevederi legale sistematizate în Codul Administrativ al Republicii Moldova [2].

Deci, dosarul administrativ nu este ceva nou în legislația Republicii Moldova, doar că, Codul Administrativ a venit cu o altă abordare prin intermediul aplicării forței de constrângere a statului, expres prevăzute în art. 221 CA RM. Reieșind din faptul că autoritățile publice sunt obligate să prezinte instanței de judecată, concomitent cu referința, dosarele administrative, iar la solicitarea instanței de judecată, autoritățile publice sunt obligate să prezinte suplimentar și alte documente pe care le dețin, inclusiv cele electronice, și să acorde informații (cu excepția documentelor, dosarele administrative sau informațiile care, conform legii, au caracter secret, din care motiv, conform art. 222 alin. (2) CA RM, participanții la proces nu vor avea acces la dosar.), în caz că la a doua solicitare autoritatea publică nu își îndeplinește obligația de prezentare a documentelor sau a dosarelor ori de acordare a informațiilor, instanța de judecată poate:

a) cita conducătorul autorității publice sau reprezentantul acestuia pentru explicarea motivului de neîndeplinire a obligației; sau

b) după o înștiințare prealabilă, aplica în privința autorității publice și/sau conducătorului acesteia o amendă în mărime de la 100 la 500 de unități convenționale (o unitate convențională=50 lei). Atât înștiințarea, cât și aplicarea amenzii pot fi repetate.

Observăm că legiuitorul este destul sistematizat în sancțiunile propuse, ca mărime, ca posibilitate de a putea fi aplicate acele sancțiuni autorităților publice, cât și conducătorului acesteia și nu în ultimul rând, expres menționează, că sancțiunile pot fi aplicate repetat.

În contextul celor expuse mai sus, menționăm că legiuitorul a propus o astfel de modalitate, formă de răspundere în raport cu neexecutarea prevederilor legale, cu scopul de a disciplina autoritățile publice. Astfel, Ținând cont de sistematizarea întocmirii dosarului administrativ, propus de legiuitor în art. 82 CA RM, acesta menționează, procedura administrativă trebuie realizată în scris conform art. 28 CA RM sau se realizează în scris, autoritatea publică, concomitent cu inițierea procedurii, întocmește un dosar în format electronic sau pe suport de hârtie, care conține toate documentele și înscrisurile ce se referă la procedura respectivă. Dosarul în format electronic conține, după caz, copii scanate de pe documentele pe suport de hârtie, autenticitatea copiilor fiind confirmată prin semnătura electronică aplicată de persoana responsabilă din cadrul autorității publice, documente electronice, alte înscrisuri și informații relevante expuse în format electronic.

Observăm că în urma ultimelor modificări ale CA RM din 2021 [3], se pune accent pe documentele electronice, semnătura electronică etc., dacă e să fim obiectivi vizavi de dezvoltarea tehnologiilor informaționale, după noi, este clar că viitorul aparține documentelor și semnăturilor electronice, la moment suntem în perioada de trecere de la documentele scrise la documente electronice. Drept efect al digitalizării, sigur că „documentul scris” nu-și va pierde forța juridică, va ceda doar din actualitate.

Mai mult ca atât, 10 din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală [4], cu modificările ulterioare, se completează cu alineatul (4) cu următorul cuprins [3]:

„(4) Autoritățile administrației publice locale asigură că persoanele cu funcții de demnitate publică și cu funcții publice de conducere din cadrul acestora dețin și utilizează, în exercitarea atribuțiilor, semnătura electronică avansată calificată. În desfășurarea procedurii administrative, în procesul de comunicare cu persoanele/instituțiile vizate și la prestarea serviciilor din competența autorităților respective, autoritățile administrației publice locale utilizează mijloacele electronice de comunicație în măsura în care aceste mijloace sunt disponibile și funcționale. Documentele și actele administrative cu caracter individual se emit în formă de document electronic; exemplare pe suport de hârtie se emit doar la cererea persoanei vizate, în scop de arhivare sau dacă prevederile legii ori ale tratatului internațional o impun. Dosarele administrative se întocmesc și se țin, prioritar, în formă electronică”.

Deci, „dosarele administrative” se întocmesc și se țin, de către autoritățile publice locale, prioritar, în formă electronică!!!!

Dacă tot s-a discuta și despre documente electronice, semnătura electronică [9], [10], sigur, în procesul de lucru, suplimentar, ne conducem de Legea Nr. 91 din 27-06-2014 privind semnătura electronică și documentul electronic [5]. Doar că rămâne sub întrebare veridicitatea semnăturii electronice. Cum putem verifica valabilitatea semnăturii electronice? Ca soluție a acestei probleme vine legiuitorul cu site-ul oficial <https://msign.gov.md/#/>, site-ul este public și poate fi accesat de oricine pentru a verifica semnătura electronică. Respectiv, când este vorba de o petiție cu semnătură electronică, în cadrul procedurii administrative, unul din primii pași care-i facem – verificăm valabilitatea semnăturii electronice pe site-ul sus indicat.

Copiile scanate în format electronic de pe documentele oficiale emise pe suport de hârtie și înscrisurile în format electronic pe care nu s-a aplicat semnătura electronică se utilizează fără restricții în raporturile cu autoritatea publică și pot fi incluse în dosarul administrativ, în măsura în care actele normative nu impun expres aplicarea semnăturii pe copii/înscrisurile în cauză sau respectarea cerințelor pentru documentul electronic.

Legiuitorul, totodată atrage atenția și supra faptului că în momentul în care este pus la dosar, un document se vizează cu numere continue de pagini. În continuarea ideii vedem binevenit întocmirea unui borderou cu număr de pagini în raport cu documentul anexat la dosarul administrativ, cât și întocmirea foi de titlu și nu în ultimul rând menționăm că dosarul administrativ trebuie cusut, încheiat, ștampilat la ultima pagină (coperta) ce încheie dosarul administrativ.

Necesitatea respectării condițiilor, expres prevăzute de lege, apare în cazul când din dosarul administrativ se extrag documente pentru o anumită perioadă, despre aceasta se face o mențiune, care va cuprinde:

- a) denumirea documentului extras;
- b) numărul paginilor extrase;
- c) motivul extragerii documentului;
- d) numele persoanei care a dispus extragerea documentului;
- e) data la care documentul a fost extras.

Mențiunea se pune la dosar în locul documentului extras.

Suplimentar, completăm cu semnarea actului de primire-predare a documentului extras din dosarul administrativ între persoana competentă ce transmite documentul extras și persoana care a dispus extragerea documentului sau între șefii subdiviziunilor competente.

Totodată, recomandăm, după extragerea documentului în original din dosarul administrativ, la dosar să se păstreze o copie a documentului extras, astfel, se face o copie a documentului cu mențiunea „copie corespunde originalului”, adăugându-se obligatoriu data, semnătura și ștampila. Nu în ultimul rând, considerăm necesar, ca la materialele dosarului administrativ să se păstreze și documentul, „baza juridică”, în baza căruia a fost ridicat/extras documentul din dosarul administrativ. În caz că originalul se află și/sau rămâne la secretariat, secția cadre etc., propunem aceiași ordine de idei: se face o copie a documentului prin care se dispune extragerea documentului, cu mențiunea „copie corespunde originalului”, aplicându-se semnătura și indicându-se data în mod obligatoriu.

Dosarul administrativ trebuie să fie alcătuit din toate documentele relevante care ajută administrația publică să rezolve o problemă. Cu alte cuvinte, trebuie să includă toate decretelor, acordurile, testele, avizele și chiar notificările.

Caracteristicile dosarului administrativ

Principalele caracteristici sunt:

- Dosarul administrativ este informat de toate documentele care colectează acțiuni administrative sau proceduri de la începutul unei acțiuni din oficiu de către administrație sau la cererea unei părți.
- Promovează ca acest fișier să fie electronic și nu pe hârtie.
- Pentru ca acest fișier administrativ să își îndeplinească funcția, acesta este organizat cronologic și individual.
- Documentele sunt foliate și fiecare folio trebuie parafat.
- Începutul oricărei proceduri, de orice tip, începe cu formarea fișierului respectiv, unde sunt colectate datele de bază.

Aceste fișiere aduc cauza actelor administrative sau a acordurilor. Aceste acte sau acorduri pot fi atacate în fața instanțelor judecătorești. Prin urmare, acest dosar servește drept dovadă pentru o posibilă revizuire în fața instanțelor de jurisdicție contencios-administrativă [11].

În continuare, considerăm oportun să deschidem subiectul accesului la dosar conform art. 222 CA RM, din motiv că acesta stipulează expres că participanții la proces pot avea acces atât la dosarele instanței de judecată, cât și la dosarele administrative prezentate acesteia. Respectiv, în contextul temei propuse, aceleași reguli se aplică și supra dosarului administrativ.

Din perspectiva acestei teze, menționăm că de la intrarea sa în vigoare, Codul Administrativ, a fost supus controlului de constituționalitate pe mai multe segmente [13], [14], [15], [16], [18], o parte au fost acceptate, dar, trebuie de menționat, că în mare parte, sesizările au fost declarate inadmisibile, cum bunăoară și sesizarea nr. 137g/2020 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 222 alineatele (2) și (3) din Codul administrativ al Republicii Moldova [17]. La originea cauzei se află sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a articolului 222 alineatele (2) și (3) din Codul administrativ, ridicată de dl avocat X, în interesele reclamantului, parte în dosarul nr. 3-2660/19, pendinte la Judecătoria Chișinău, sediul Râșcani.

Acționând în interesele Reclamantului, avocatul X s-a adresat cu o cerere prin care a solicitat să-I fie acordat dreptul de a face cunoștință cu materialele cauzei examinate în ordinea contenciosului administrative. La materialele dosarului se atestă existența angajamentului de nedivulgare a accesului la secretul de stat.

Instanța de judecată, la rândul său, făcând uz de prevederile art. 222 Cod Administrativ RM, a refuzat acordarea accesului la două volume din dosar, secretizând unilateral materiale cauzei și motivând caracterul pretins secret.

Drept urmare, în p.p. 20, 24 a Decizie de inadmisibilitate a sesizării nr. 137g/2020 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 222 alineatele (2) și (3) din Codul administrativ al Republicii Moldova [18] „Curtea reiterează că necesitatea protecției secretului de stat nu se opune dreptului persoanei de a cunoaște rezumatul motivelor care au servit drept temei pentru emiterea actului judecătoresc, în măsura în care acest lucru este compatibil cu păstrarea caracterului secret al actelor (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 38 din 14 decembrie 2017, § 109; HCC nr. 27 din 13 noiembrie 2020, § 84). De altfel, așa cum nici drepturile procedurale ale participantului la proces de a avea acces la dosar nu au un caracter absolut, nici interesele bazate pe securitatea națională nu sunt absolute ca pondere (a se vedea, *mutatis mutandis*, HCC nr. 27 din 13 noiembrie 2020, § 77).

De asemenea, Curtea menționează că partea în proces căreia i se refuză accesul la dosar din considerentul protecției secretului de stat are posibilitatea de a-și angaja un avocat care are dreptul de acces la secretul de stat (a se vedea HCC nr. 27 din 13 noiembrie 2020, § 79), iar dacă are deja un avocat, atunci acesta poate solicita accesul la secretul de stat în condițiile articolului 24 din Legea cu privire la secretul de stat nr. 245 din 27 noiembrie 2008 și ale articolului 39 lit. b1 din Legea nr. 1260 din 19 iulie 2020 cu privire la avocatură”.

Respectiv, sesizarea nr. 137g/2020 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 222 alineatele (2) și (3) din Codul administrativ al Republicii Moldova [17] a fost declarată inadmisibilă. Iar din cele expuse de Curte, se confirmă posibilitatea avocatului de a solicita accesul la secretul de stat în condițiile articolului 24 din Legea cu privire la secretul de stat nr. 245 din 27 noiembrie 2008 și ale articolului 39 lit. b1 din Legea nr. 1260 din 19 iulie 2020 cu privire la avocatură. Nefiind în nici un fel afectată esența și conținutul art. 222, al. (2) Cod Administrativ al Republicii Moldova.

Sigur că multe întrebări rămân deschise, din punct de vedere practic, de exemplu, legiuitorul nu a prevăzut restituirea dosarului administrativ din instanța de judecată în autoritatea publică emitentă, cât și mecanismul restituirii documentelor extrase din cadrul dosarului administrativ etc., proceduri care trebuie, în opinia noastră, să fie expres și detaliat reglementate pentru a evita continuarea problemelor practice de aplicare a dispozițiilor legale referitoare la dosarul administrativ.

Pe lângă aceste probleme practice, în Codul Administrativ RM, mai sunt multe momente din punct de vedere teoretic ce necesită cercetare și numai în ceea ce ține de dosarul administrativ. În continuare ne propunem să prelungim ciclul discuțiilor științifice centrate pe dispozițiile Codului Administrativ.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova Nr. 1 din 29-07-1994. Monitorul Oficial Nr. 78 art. 140, 29-03-2016.
2. Codul Administrativ al Republicii Moldova Nr. 116 din 19-07-2018, intrat în vigoare la 01.04.2019. Monitorul Oficial Nr. 309-320 art. 466 din 17-08-2018.

3. Legea Nr. 175 din 11-11-2021 pentru modificarea unor acte normative. Monitorul Oficial Nr. 302-306 art. 431 din 10-12-2021.
4. Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală.
5. Legea Nr. 91 din 27-06-2014 privind semnătura electronică și documentul electronic. Monitorul Oficial Nr. 174-177 art. 397 din 04-07-2014.
6. Hotărârea Guvernului Nr. 208 din 31-03-1995 pentru aprobarea Instrucțiunilor privind ținerea lucrărilor de secretariat referitoare la petițiile persoanelor fizice și juridice, adresate organelor de stat, întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor Republicii Moldova. Monitorul Oficial Nr. 24 art. 192 din 05-05-1995.
7. I. Alexandru - un punct de vedere în conturarea unei concepții privind elaborarea Codului Administrativ, în Revista română de drept nr. 9/1976.
8. Munteanu, Anatolie Manualul funcționarului public în domeniul drepturilor omului/ Anatolie Munteanu, Svetlana Rusu, Olga Vacarciuc; Oficiul Avocatului Poporului. – Ed. a 2-a rev. și ad. Chișinău: Arc, 2015 (Tipografia „Bons Offices”), 328 p. <https://rm.coe.int/16806f11f5>
9. Semnătură electronică. Întrebări și răspunsuri. <https://ict.md/wp-content/uploads/2020/07/Ghid-Semna%CC%86tura-Electronica%CC%86-Final.pdf>
10. Ghid de utilizator a semnăturii electronice. <https://semnatura.md/Content/Documents/Ghid-Utilizare-Basic.pdf>
11. Dosarul administrativ. [online] <https://ro.economy-pedia.com/11040771-administrative-file>
12. Decizie de inadmisibilitate a sesizării nr. 126g/2021. https://www.constcourt.md/public/ccdoc/decizii/d_87_2021_126g_2021_rou.pdf
13. Decizia nr. 54 din 19 aprilie 2022 de inadmisibilitate a sesizării nr. 35g/2022 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 198 alin. (3) din Codul administrativ (cazurile de strămutare a acțiunii în contencios administrativ). <https://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=decizii&docid=1175&l=ro>
14. Decizie de inadmisibilitate a sesizării nr. 23g/2020 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 207 alin. (2) lit. f) din Codul administrativ (respectarea procedurii prealabile până la înaintarea acțiunii în contencios administrativ). https://www.constcourt.md/public/ccdoc/decizii/d_56_2020_23g_2020_rou.pdf
15. Decizia nr. 26 din 22 februarie 2022 de inadmisibilitate a sesizării nr. 260g/2021 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 17 din Codul administrativ (interesul legitim al unei asociații obștești de a ataca în justiție un act administrativ). <https://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=decizii&docid=1139&l=ro>
16. Decizie de inadmisibilitate a sesizării nr. 260g/2021. https://www.constcourt.md/public/ccdoc/decizii/d_26_2022_260g_2021_rou.pdf etc.
17. sesizarea privind excepția de neconstituționalitate a prevederilor art. 222 din Codul administrativ al Republicii Moldova. https://www.constcourt.md/public/ccdoc/sesizari/137g_2020.08.10.pdf
18. Decizie de inadmisibilitate a sesizării nr. 137g/2020 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 222 alineatele (2) și (3) din Codul administrativ al Republicii Moldova. https://www.constcourt.md/public/ccdoc/decizii/d_17_2021_137g_2020_rou.pdf

DREPTUL LA UN PROCES ECHITABIL – CONDIȚIE A STATULUI DE DREPT

THE RIGHT TO A FAIR TRIAL - A CONDITION OF THE RULE OF LAW

Boris NEGRU,
profesor universitar,
Academia de Administrare Publică

Nicoleta MOROZAN,
doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The right to a fair trial has the following content: free access to justice; examination of the case fairly, publicly and within a reasonable time; examination of the case by an independent, impartial tribunal established by law; publicity of the process and the pronouncement of the decision. These, taken in their accumulation, characterize the fair process, in which the procedural rules lead to a fair outcome, consisting in the confirmation and legal strengthening of the violated right.

Keywords: *fair trial, rule of law, trial, litigation, court proceedings.*

Sub denumirea „Dreptul la un proces echitabil”, art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului precizează că: (1) “Orice persoană are dreptul de a-i fi examinată cauza în mod echitabil, public și într-un termen rezonabil, de către un tribunal independent și imparțial, stabilit prin lege, care va hotărî, fie asupra încălcării drepturilor și obligațiilor cu caracter civil, fie asupra temeiniciei oricărei acuzații în materie penală îndreptată împotriva sa. Hotărârea trebuie să fie pronunțată în public, dar accesul în sala de ședință poate fi interzis presei și publicului, pe întreaga durată a procesului sau a unei părți a acestuia, în interesul moralității, al ordinii publice ori al securității naționale într-o societate democratică, atunci când interesele minorilor sau protecția vieții private a părților la proces o impun, sau în măsura considerată strict necesară de către tribunal, atunci când, datorită unor împrejurări speciale, publicitatea ar fi de natură să aducă atingere intereselor justiției. (2) Orice persoană acuzată de o infracțiune este prezumată nevinovată atât timp, cât vinovăția sa n-a fost în mod legal stabilită”.

În lumina acestui text, dreptul la un proces echitabil are următorul conținut: accesul liber la justiție; examinarea cauzei în mod echitabil, public și într-un termen rezonabil; examinarea cauzei de către un tribunal independent, imparțial, stabilit prin lege; publicitatea procesului și pronunțării deciziei.

Acestea, luate în cumulul lor, și caracterizează procesul echitabil, în care regulile procedurale conduc către un deznodământ just, constând în confirmarea și întărirea juridică a dreptului încălcat.

Întrucât în orice proces se confruntă interese contradictorii și, aparent, fiecare dintre părțile aflate în conflict are dreptate, se impune ca dezbaterile procesuale să se conducă după principii și reguli, care să permită afirmarea și dovedirea adevărului. Fundamentale din acest punct de vedere sunt contradictorialitatea, dreptul la apărare etc.

Contradictorialitatea permite oricărei părți aflate în proces ca, pe tot timpul desfășurării acestuia, să participe activ și în mod egal la prezentarea, argumentarea și dovedirea pretențiilor sale sau respingerea celor formulate împotriva sa, să discute și să explice situațiile de fapt, să propună probe de care înțelege să se folosească pentru a-și întemeia susținerile etc.

Pentru ca o confruntare judiciară să fie posibilă în acești termeni, instanța de judecată trebuie să îndeplinească un rol activ și să arbitreze nepărtinitor situația conflictuală asupra căreia va trebui să se pronunțe cu o soluție echitabilă, acceptabilă, în final, de către ambele părți. Pentru a se ajunge la un asemenea rezultat, toate actele ce intră în procedura judiciară vor trebuie efectuate sub semnul echității.

De asemenea, în timpul dezbaterilor, instanța trebuie să se mențină pe o poziție de neutralitate, dând fiecăreia dintre părți posibilitatea să-și expună punctul de vedere privitor la cauză.

În jurisprudența Curții Europene este invocat frecvent principiul egalității armelor, în sensul că, în proces, părților trebuie să li se permită să folosească mijloace pe cât posibil echivalente în susținerea și probarea punctului lor de vedere. Este însă de constatat, că acest principiu pare dificil de respectat, dat fiind situația, nu numai contradictorie, a justițiabililor, dar și posibilitățile lor diferite de susținere a interesului pe care-l au în cauză.

În virtutea principiului contradictorialității, judecătorul trebuie să acorde importanță oricărui element ce are legătură cu cauza și să-l lămurească prin arbitrarea chibzuită a punctelor de vedere divergente, pe care părțile le au față de aspectul respectiv [1]. Judecătorul trebuie să permită justițiabilului nu numai să-și expună temeiul pretențiilor sale și probele de care consimte să se folosească, dar să și ia la cunoștință de orice probă sau concluzie, care-i sunt împotriva și să-și expună față de acestea opinia personală. Nu are importanță, că ele sunt propuse de către părți sau sunt sesizate din oficiu de către instanță. Deci, orice parte trebuie să aibă posibilitatea să cunoască mijlocul de probă ce este invocat împotriva sa și să i se permită să-l conteste în fața unui organ independent și imparțial.

În cauza Dima contra României, de exemplu, Curtea a constatat că s-a încălcat principiul contradictorialității, tocmai pentru faptul că una dintre probele principale pe care s-a bazat hotărârea instanței a fost o expertiză contabilă, la efectuarea căreia reclamantul nu a fost citat [2]. Curtea a constatat, de asemenea, că și în cauza Grozescu contra României s-a încălcat principiul contradictorialității, pentru faptul că, în procedura judiciară internă, una dintre părți și-a prezentat concluziile orale în fața instanței de recurs, în absența celeilalte părți și că până la pronunțarea hotărârii aceasta nici nu a avut posibilitatea să le cunoască și să le combată [3].

Încălcarea acestui principiu a fost reclamată și în cauza Cottin contra Belgiei. Reclamantul, inculpat într-o cauză de vătămare corporală, s-a plâns pentru faptul că expertiza medicală, pentru stabilirea prejudiciului suferit de victimă, s-a efectuat fără a se asigura și participarea lui. Absența sa de la expertiză l-a împiedicat să recurgă la un contra-interogatoriu, personal sau prin intermediu unui consilier medical, să formuleze obiecții cu privire la constatările expertului sau să-i solicite să efectueze observații suplimentare. S-a concluzionat, deci, că reclamantul a fost lipsit de posibilitatea de a formula comentarii cu privire la o probă esențială din dosarul cauzei, încălcându-se, astfel, principiul contradictorialității, prevăzut de art. 6 (1) din Convenție [4].

Principiul contradictorialității conduce, alături de alți factori, la o judecată dreaptă și la un deznodământ echitabil, cu condiția ca fiecare parte să aibă posibilitatea să-și expună punctul de vedere, pretențiile și susținerile în cauză, într-o modalitate coerentă, logică și convingătoare sub aspect juridic. Acest lucru nu-i este la îndemâna oricui și, prin urmare, asistența tehnică de specialitate se dovedește, în majoritatea cauzelor, absolut necesară. Se impune, de asemenea, necesitatea respectării stricte a principiilor legalității, egalității părților, accesibilitatea tuturor mijloacelor de care acestea dispun într-un proces echitabil. În această ordine de idei o semnificație deosebită revine gratuității, imutabilității, publicității procesului, în condițiile legii.

Legalitatea Presupune ca justiția să se înfăptuiască în numele legii, de către o instanță organizată după lege, cu o competență conferită de lege și de către judecători, care se supun numai legii.

Egalitatea părților înseamnă asigurarea unui echilibru procesual în raporturile dintre ele, în așa fel, încât nici una dintre ele să nu fie dezavantajată, recunoscându-li-se aceleași drepturi și impunându-li-se aceleași obligații.

Gratuitatea înseamnă beneficierea de servicii judiciare fără plata unor taxe, cu excepția celor stabilite expres de lege. Cele taxate nu trebuie să creeze vreun dezavantaj pentru partea care apelează la ele.

Imutabilitatea pretinde ca, pe timpul desfășurării procesului, să nu se producă modificări cu privire la cadrul litigiului, sub aspectul părților, obiectului și temeiului de drept.

Publicitatea, cerință prevăzută și în art. 6 CEDO, înseamnă publicitatea dezbaterilor, care, în fapt, se realizează prin asigurarea accesului părților la dezbateri, condiție fără de care nu s-ar putea asigura nici drepturile lor procesuale, respectiv posibilitatea de a-și arăta interesele în cauză, probele și temeiul lor juridic, de a face opoziție față de pretențiile celeilalte părți sau față de acuzațiile ce i se aduc, de a pune întrebări etc. Pe de altă parte, publicitatea înseamnă și accesul la ședința de judecată a oricărei alte persoane, cu excepția cauzelor, care, din motive justificate, legea dispune că se judecă fără accesul publicului.

Termenul în care trebuie să se desfășoare o procedură judiciară este, de asemenea, o condiție de mare

importantă, pentru ca un proces să fie calificat ca echitabil. Persoanele, care apelează la justiție, au un interes sau un drept lezată și urmăresc să obțină o hotărâre care să restabilească starea de legalitate. Până în acest moment justițiabilul, socotind că este de bună credință, nu se poate bucura de dreptul său, iar starea de ilegalitate persistă, afectând ordinea socială de drept [5]. De aceea, se cere, ca procesele să se desfășoare cu celeritate și să nu se tergiverseze intenționat operațiunile judiciare, avantajându-se, de multe ori, prin fel de fel de tertipuri, tocmai partea aflată în culpă. Convenția Europeană a Drepturilor Omului, referindu-se la întinderea în timp a duratei unui proces, folosește noțiunea de „termen rezonabil”, cu sensul de limite normale, firești, raționale. Procese care, prin durata lor, golesc de conținut interesul pe care o persoană și-l dispută în justiție nu pot fi socotite ca echitabile.

Pentru a restrânge cât mai mult subiectivismul în aprecierea caracterului rezonabil al duratei unui proces, Curtea a statuat că „durata rezonabilă a unei proceduri trebuie apreciată în funcție de circumstanțele cauzei și cu ajutorul următoarelor criterii; complexitatea afacerii, comportamentul reclamantului și al autorităților competente, precum și miza litigiului pentru cel interesat” [6].

Complexitatea afacerii poate fi generată de mai multe cauze care privesc atât starea de fapt, care trebuie lămurită, cât și problematica juridică, a cărei rezolvare este solicitată. După cum rezultă din jurisprudența Curții, complexitatea stării de fapt poate rezulta din natura și numărul de infracțiuni imputabile uneia sau mai multor persoane, disimularea actelor delictuale săvârșite de acuzat și legăturile complicate dintre acestea, caracterul de interes național al faptelor avute în vedere, numărul inculpaților și al martorilor, necesitatea recurgerii la expertize : de specialitate, atribuirea de bunuri indivizibile în cazul pluralității de moștenitori etc. [7]. Probleme complicate de natură juridică apar atunci, când se adoptă reglementări noi, mai ales, când acestea conțin dispoziții imprecise, când se încalcă principiul egalității armelor, când aspectele de competență sunt neclare sau când prevederi ale legilor aplicabile sunt contestate pe criterii de constituționalitate.

Astfel, de exemplu, în cauza *Guillemin c. Franța* s-a remarcat complexitatea procedurilor de expropriere din dreptul francez. Astfel prima fază a exproprierii este de competența jurisdicțiilor administrative, iar procedurile vizând transferul bunurilor, determinarea indemnizației și celelalte aspecte referitoare la proprietatea privată sunt atribute ale dreptului comun. Aceste două jurisdicții pot fi sesizate concomitent, existând posibilitatea să pronunțe hotărâri contradictorii. În speță, instanța de drept comun a așteptat ca instanța administrativă să se pronunțe asupra unei cereri de determinare a despăgubirilor, cerere pe care ea nu era competentă să o soluționeze. Curtea a constatat, totuși, că o perioadă de 14 ani este mai mult decât suficientă pentru o asemenea procedură [8].

Comportamentul părților și al autorităților competente este, de asemenea, un factor care, în multe cazuri, a concurat la prelungirea termenelor de soluționare a diverselor litigii judiciare. Astfel, s-au reținut, ca exemple tipice de soluționare cu întârziere a plângerilor adresate instanțelor: sesizarea unei instanțe incompetente, formularea unor cereri de amânare sau de prelungire a termenilor, schimbările repetate ale apărătorilor, dispariția unor persoane acuzate, indicarea greșită a numelui martorilor, refuzul de a formula un răspuns la întrebările părții adverse, exercitarea abuzivă a unor căi de atac etc. În majoritatea cauzelor de acest gen, deși Curtea a sesizat o legătură de cauzalitate între durata procedurii și comportamentul reclamantului, totuși, nu a trecut în sarcina acestuia răspunderea pentru depășirea termenului rezonabil.

O atitudine mai severă pentru depășirea termenului rezonabil de soluționare a litigiilor Curtea o manifestă față de autoritățile publice. O asemenea poziție este pe deplin justificată, având în vedere răspunderea acestora în ceea ce privește aplicarea prevederilor convenției. S-a precizat, în acest sens, că statele semnatare au obligația de a-și organiza sistemul judiciar în așa fel încât să permită respectarea tuturor exigențelor convenției, în speță prevederile privind termenul rezonabil stabilit de art. 6, alin. (1). Astfel, în cauza *Muti c. Italia*, de exemplu, Curtea a considerat că argumentul aglomerării instanței nu justifică prelungirea termenului rezonabil.

Alte cauze, care au dus la prelungirea termenului rezonabil, imputabile, de asemenea, autorităților publice, s-au constatat a fi: întârzierea pronunțării unei decizii preparatorii; durata neobișnuită a urmăririi penale; audierea și confruntarea cu întârziere a inculpaților de către judecătorul de instrucție; omisiunea conexării cauzelor civile sau a disjungerii cauzelor penale, atunci când acest lucru era absolut necesar pentru buna administrare a justiției; întârzierea citării inculpatului; lipsa de reacție a judecătorului față de neefectuarea expertizei dispuse pentru un “termen îndelungat; comunicarea cu întârziere a unei copii de pe dosar către apărare; faptă imputabilă instanței; acceptarea unui număr exagerat de memorii și contra-memorii;

pronunțarea cu întârziere a unei hotărâri judecătorești; refuzul judecătorilor de a ordona administrarea unei probe importante, impusă și din motive de urgență; redactarea cu întârziere a hotărârii pronunțate sau nedepunerea ei la grefă; trimiterea cu întârziere a dosarului către instanța superioară; existența unor lungi perioade de inactivitate sau de stagnare; excesul de zel al autorităților judiciare etc.

Acestea sunt criterii relativ obiective, însă în jurisprudența Curții s-au înregistrat și cazuri când reclamațiile privind durata excesivă a unor procese au fost admise pe fondul a numeroase antecedente care evidențiau o practică de acest gen existentă în statele respective [9].

În privința termenului rezonabil în care trebuie să se desfășoare un proces, statele semnatare ale Convenției și-au asumat o obligație de rezultat. Deci, răspunderea lor este angajată nu pentru lipsa de diligență în desfășurarea normală a procedurilor judiciare, ci pentru întârzierea nejustificată a termenului în care procesul trebuia să se desfășoare.

Aprecieră, dacă un proces s-a desfășurat sau nu într-un termen rezonabil, este condiționată de stabilirea limitelor acestuia, respectiv momentul de început și cel în care s-a pronunțat hotărârea instanței de judecată.

În materie civilă, potrivit uzanțelor dreptului intern, se consideră ca punct de plecare în calcularea duratei unui proces data sesizării instanței printr-o cerere de chemare în judecată. Nu are importanță la ce nivel de jurisdicție se află instanța sesizată, ci faptul că respectiva cauză este adusă pentru prima dată în fața unei autorități judiciare.

Curtea, fiind sesizată cu o diversitate de cauze și situații referitoare la acest aspect, și-a dezvoltat o jurisprudență interesantă și în privința acestei probleme de drept. Astfel, în unele cauze s-a apreciat că începutul unui proces poate fi marcat și de anumite acte și forme procedurale de natură contencioasă cum ar fi o declarație de constituire ca parte civilă, o cerere pentru impunerea unor măsuri provizorii, o opoziție la executare, o cerere de intervenție într-o procedură aflată în executare, emiterea unei somații de plată sau confiscarea unor bunuri [10]. De asemenea, în cauzele în care sesizarea instanței trebuie precedată de o contestație pe linie administrativă s-a admis că termenul începe să curgă din momentul când aceasta a fost făcută [11]. În schimb, o simplă negociere pentru soluționarea amiabilă a litigiului n-a fost luată în considerare ca moment de debut a unei proceduri judiciare [12]. Deci, în concepția Curții, începutul procesului este marcat de prima sesizare adresată unei autorități publice prin care se solicită soluționarea unui litigiu.

În materie penală, de regulă, termenul procedurii judiciare începe să curgă de la data la care s-a formulat acuzația. Din acest moment, practic, putem vorbi de existența unei „acuzații în materie penală”, definită ca fiind o notificare, emanând de la o autoritate competentă, prin care se reproșează unei persoane faptul de a fi săvârșit o infracțiune, notificare ce dă naștere unor repercusiuni deosebite pentru cel acuzat în ceea ce privește finalizarea procedurii judiciare, atât în materie civilă cât și penală, regula generală este aceea că ea se consideră încheiată la data la care hotărârea judecătorească, rămasă definitivă, a fost executată. Executarea hotărârii restabilește starea de legalitate și este firesc ca ea să încheie procesul. Curtea s-a pronunțat în mai multe cauze că „punctul final al termenului dintr-o procedură examinată în lumina art. 6, paragraful 1, este momentul în care dreptul revendicat este realizat efectiv” [13].

Sunt însă și situații, când Curtea a luat în considerare și alte momente de finalizare a procesului. De exemplu, data la care s-a pronunțat o ordonanță de neîncepere a urmăririi penale, data pronunțării unei decizii de către o comisie administrativă, data pronunțării unei hotărâri de către o instanță supremă în materie civilă, penală sau administrativă, data comunicării hotărârii către reclamant, data la care persoana interesată a luat cunoștință de respingerea recursului formulat, data depunerii hotărârii pronunțate la grefa instanței, data expirării termenului prevăzut de lege pentru formularea căii de atac etc.

Sunt, de asemenea, cazuri când caracterul definitiv al unei hotărâri judecătorești sau a unei decizii este condiționat de îndeplinirea unui act de procedură. Prin urmare, termenul se consideră că a luat sfârșit odată cu executarea acestui act. Se pot da, ca exemple de astfel de acte: deciziile prin care i se refuză părții autorizarea de a exercita o anumită cale de atac, hotărârile prin care se finalizează litigiul, fără ca acesta să fie tranșat în fond, intervenția prescripției sau amnistiei, decizia prin care se stabilește pedeapsa rezultată din mai multe condamnări distincte etc.

O importanță semnificativă, în conținutul dreptului la un proces echitabil, revine legalității, independenței și imparțialității Tribunalului. Art. 6 al Convenției Europene a Drepturilor Omului, referindu-se la autoritatea împuternicită să examineze cauza, precizează că aceasta este „... o instanță independentă și imparțială, instituită de lege...”

Dreptului de a sesiza instanța îi corespunde, corelativ, obligația statului de a asigura, în cadrul sistemului său de organizare judiciară, primirea și examinarea cererii în condiții de echitate și imparțialitate. În jurisprudența sa, Curtea Europeană a subliniat faptul că nu este suficient, ca statele să recunoască accesul la justiție al oricărei persoane, ci trebuie să asigure ca tribunalul investit cu judecarea cauzei să îndeplinească anumite calități, pentru a putea fi numit tribunal [14]. Independența și imparțialitatea, precizate expres în textul art. 6, sunt fundamentale pentru o astfel de calificare. În lipsa acestor două trăsături, care trebuie să caracterizeze activitatea jurisdicțională, nici ideea de justiție n-are un fundament real.

Sistemul dreptului din România și Republica Moldova, începând cu Constituția, transpun într-un mod specific și detaliat aceste standarde în materia drepturilor omului, reglementând obligația statului de a face posibil ca dreptul cetățeanului de a sesiza instanța să devină realizabil. Astfel, de exemplu Constituția României, prin art. 21, dispune că orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime (alin. 1) și că nicio lege nu poate îngreuna exercitarea acestui drept (alin. 2). În lumina acestui principiu constituțional, Legea nr. 304/2004, privind organizarea judecătorească, precizează că accesul la justiție nu poate fi îngreunat (art. 6, alin. 2). Noul cod de procedură civilă, prin art. 5, alin. (1), instituie îndatorirea judecătorului de a primi o cerere adresată instanței judecătorești, iar Noul cod de procedură penală obligă procurorul, prin art. 7, alin. (3), să pună în mișcare acțiunea penală după introducerea plângerii prealabile de către persoana vătămată.

Condiția fundamentală, pe care trebuie să o îndeplinească o autoritate pentru a fi calificată, în concepția convenției, ca instanță, constă în stabilirea ei prin lege. Este un principiu al statului de drept și dacă un organ de jurisdicție s-ar organiza și ar funcționa în afara legii, el ar fi lipsit de legitimitate, condiție fundamentală pentru o societate democratică [15].

Sintagma „stabilit de lege” nu se rezumă, exclusiv, la temeiul legal de existență a tribunalului, ci privește fiecare structură a formațiunii de judecată împuternicită să judece o cauză anume și chiar statutul particular al fiecărui magistrat, concretizat de normele privitoare la mandat, incompatibilitate și recuzare [16].

Întrucât problema organizării jurisdicțiilor interne este de competența autorităților naționale, ele având atributul de a interpreta și aplica dreptul intern, instanța europeană, într-o jurisprudență constantă, a arătat că ea nu poate pune în discuție soluțiile acestora decât în caz de încălcare flagrantă a principiului cu privire la legalitatea instanței [17].

Instanța, pentru a putea administra o justiție corectă, trebuie să prezinte o serie de garanții procedurale, cele mai importante fiind independența și imparțialitatea membrilor ce o compun. Pentru aceasta statul are obligația să creeze un sistem judiciar care să garanteze neutralitatea puterii judecătorești. Întrucât proba lipsei de neutralitate este dificil de făcut, ea prezumându-se; până la proba contrară, Curtea a creat o teorie a aparenței, potrivit căreia nu este necesar ca cel care invocă lipsa de neutralitate a instanței să și dovedească atitudinea ei părtinitoare față de justițiabili, ci este suficient să probeze faptul că, pentru un observator exterior cauzei, exista aparența unei lipse de neutralitate [18].

Recunoașterea unor indicii de lipsă de neutralitate, a unei aparențe în acest sens, s-a considerat, într-o anumită perioadă, ca fiind suficientă pentru a înlătura prezumția de neutralitate a judecătorului [19]. Un asemenea criteriu de apreciere s-a impus din necesitatea de a se întări încrederea în justiție. De aceea, o bănuială legitimă asupra neutralității unui magistrat poate pune sub semnul întrebării corectitudinea judecății și a sentinței sau hotărârii pronunțate. De exemplu, dacă instanța are în componența sa un magistrat aflat într-o anumită relație cu unul dintre justițiabili, se pot naște dubii cu privire la neutralitatea sa.

Indiciile lipsei de neutralitate pot să reflecte și o eroare, respectiv faptul că judecătorul nu manifestă într-adevăr o atitudine părtinitoare, însă nu se întâmplă nimic dacă, într-o astfel de situație, litigiul îl va judeca un alt magistrat [20]. Important este să existe garanția neutralității. Pentru ca un tribunal să inspire publicului încrederea indispensabilă justiției este necesar apelul la aparența pe care o creează anumite aspecte din comportarea judecătorului, Curtea afirmând chiar că un simplu dubiu, oricât de puțin semnificativ ar fi suficient pentru a altera imparțialitatea instanței în discuție [21].

Teoria aparenței n-a fost agreată peste tot în doctrină. Motivul fiind acela că sub dominația acestei teorii, neutralitatea judecătorului nu se mai verifică după criterii obiective, ci după părerea subiectivă a unei persoane ale cărei interese, s-ar putea să fie contrare celor ale justiției [22]. Această teorie, se afirmă de către unii autori [23], face ca aparența să fie mai puternică decât realitatea ceea ce nu este de acceptat din perspectiva justiției, al cărei scop este aflarea adevărului.

Din aceste considerente, Curtea a trebuit să cedeze, într-o oarecare măsură, la regula aparenței, să-și mai atenueze poziția față de acest criteriu subiectiv de apreciere a neutralității judecătorului. Astfel, din ultimele cauze pe acest subiect [24], rezultă că simpla aparență în ochii justițiabilului nu mai este suficientă pentru a concluziona lipsa de neutralitate a judecătorului. Numai opinia sau impresia formată pe date obiective poate duce la suspectarea instanței de lipsă de neutralitate. Aparența pe care o creează magistratul în ochii justițiabilului contează în continuare, însă ea va trebui justificată prin date și aspecte de ordin obiectiv.

Deși neutralitatea privește direct instanța de judecată, jurisprudența Curții a subliniat că ea trebuie extinsă și asupra altor persoane din sistemul judiciar care, într-un fel sau altul, concură la înfăptuirea actului de justiție. De exemplu, magistrații asistenți care redactează raportul cu privire la o cauză dedusă judecătii și, în mod explicit sau implicit, în funcție de diverse sisteme de drept, își exprimă o opinie asupra soluției, trebuie, la rândul lor, să se comporte în limitele neutralității, chiar dacă nu ei sunt chemați să decidă asupra cauzei [25].

Neutralitatea Instanței e legată și condiționată direct de independența instanței. Independența presupune lipsa oricărei forme de subordonare sau obligație a instanței, chemată să tranșeze un litigiu, atât față de părți cât și față de orice formă de putere sau de presiune.

O primă condiție a independenței constă în preexistența unor norme procedurale de organizare și funcționare, respectiv, a unui cadru legislativ stabil, care să nu poată fi modificat în funcție de circumstanțe. De exemplu, potrivit art. 73, alin. (3), lit. 1) din Constituția României, „organizarea și funcționareainstanțelor judecătorești...” se reglementează prin lege organică, fapt ce le conferă mai multă legitimitate, având în vedere că legile organice se adoptă cu o majoritate absolută și deci, din punct de vedere al forței juridice, se situează imediat după Constituție. De asemenea, sunt de citat în această idee și prevederile art. 126, alin. (5) din Constituție, potrivit cărora „este interzisă înființarea de instanțe extraordinare”, un asemenea atribut, indiferent cărei puteri i-ar fi revenit, ar fi putut genera imixtiuni și acte discreționare în justiție [26]. Dacă sunt necesare instanțe specializate în anumite materii, același text de constituție prevede că ele nu pot fi înființate, decât tot prin lege organică.

Independența organului judiciar se definește prin lipsa oricărei ingerințe sau aparențe de ingerință din partea altor puteri ale statului ori din partea justițiabililor precum și existența unor garanții împotriva oricăror eventuale presiuni exterioare [27]. Independența trebuie asigurată în toate actele procedurale, începând cu primirea cererii sau sesizarea instanței și terminând cu adoptarea hotărârii sau deciziei.

O primă, și de mare importanță condiție pentru calitatea actului de justiție, din perspectiva independenței judecătorului, o reprezintă echidistanța lui politică [28]. Desigur că judecătorul nu este și nici nu poate fi izolat de viața politică, ca om împărtășește și el anumite concepții și idei politice, dobândește chiar simpatii față de anumite personalități politice. Se cere însă ca orizontul lui cultural din acest punct de vedere să nu se răsfrângă asupra actului de justiție și, totodată, să nu manifeste, în mod deschis, anumite opinii de natură să-i dezvăluie orientarea politică, acest fapt dând naștere la suspiciuni și neîncredere în corectitudinea hotărârilor pe care le ia [29].

Independența față de celelalte organe ale statului este asigurată, în primul rând, de principiul separației puterilor în stat înscris în constituție. În ciuda erodării sale, el continuă totuși să fie un reper important în organizarea statelor pe principii și valori democratice. Faptul că majoritatea textelor de natură constituțională din statele europene prevăd că judecătorii se supun doar legii, este o dovadă de viabilitate a acestui principiu care garantează independența magistraților.

BIBLIOGRAFIE

1. Damaschin Mircea, *Dreptul la un proces echitabil în materie penală*, Editura Universul Juridic, București, 2009, p. 174.
2. Dima v. România în <http://www.hotararicedo.ro/>
3. Hotărârea Curții Europene a Drepturilor Omului în Cauza Grozescu împotriva României, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 293, din 5 mai 2009.
4. Căuză citată în Decizia Curții Constituționale a României nr. 805/2008 referitoare la respingerea excepției de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 11 alin. (1) - (3) din Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 43/2002 privind Direcția Națională Anticorupție, disponibilă pe <http://lege5.ro/Gratuit>.

5. Cosmin Flavius Costas, Analiza jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului privind dreptul la judecarea . cauzelor într-un termen rezonabil, disponibil pe <http://unbr.ro/>.
6. Nichifor c. România, sursă <http://jurisprudencedo.com/>. consultată la data de 02 mai 2016.
7. Cosmin Flavius Costas. op. cit., p. 96.
8. Guillemin c. Franța.
9. Cosmin Flavius Costas, op. cit., p. 273.
10. Cosmin Flavius Costas, Analiza jurisprudenței Curții Europene a Drepturilor Omului privind dreptul la judecarea cauzelor într-un termen rezonabil, disponibil pe <http://unbr.ro/>.
11. Ibidem.
12. Ibidem.
13. De exemplu, în cauza Jarreau c. Franța, hotărârea din 8 aprilie 2003, citată de Cosmin Flavius Costas, op. cit.
14. Radu Chiriță, Convenția Europeană a Drepturilor Omului, Comentarii și explicații, Ediția a 2-a Editura C.H. Beck, București, 2008, p. 271.
15. Despina Fruth Oprișan, Puterea judecătorească și independența judecătorului, Editura Scripta, București, 2003, p. 47.
16. Corneliu Bârsan, Convenția Europeană a Drepturilor Omului, Comentariu pe articole, vol. I, Drepturi și libertăți, Editura C. H. Beck, București, 2005, p. 488.
17. Ibidem.
18. Radu Chiriță, Dreptul la un proces echitabil, Editura Universul Juridic, București, 2008, p. 33.
19. S. Soler, L'indépendance et l'impartialité, în F.Sudre, C. Picheral (coord.) La diffusion du modèle européen du procès équitable, Editura La Documentation française, Paris, 2003, p. 237, apud Radu Chiriță, Dreptul la un proces echitabil, op. cit., p. 34.
20. Despina Fruth Oprișan, op. cit., p. 83.
21. Academy Trading și alții c. Greciei, Hotărârea CEDO din 4 aprilie 2000.
22. P. Martens, La tyrannie de l'apparence, în RTDH, 1996, p. 640.
23. J. Van Compernelle, Evolution et assouplissement de la notion d'impartialité objective, în RTDH, 1994, p. 441.
24. Ferrantell și Santangelo c Italiei, Hotărârea CEDO din 7 august 1996.
25. T. Séners, L'impartialité et l'indépendance des membres du Conseil d'Etat, în Revue française de droit administratif, 2005, p. 973.
26. Despina Fruth Oprișan, op. cit., p. 142.
27. Jacques Chevallier, op. cit., p. 76.
28. Duțu Mircea, Despre funcția puterii judecătorești, azi în Pandectele Române, nr. 5/2015, pp. 9-12.
29. Ioan Alexandru, Politică administrație, justiție, Editura All Beck, București, 2004, p. 222.

PARTICULARITĂȚILE PRACTICII JURIDICE PRIVIND APLICAREA TAXEI PE VALOAREA ADĂUGATĂ ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

PARTICULARS OF THE LEGAL PRACTICE REGARDING THE APPLICATION OF THE VALUE ADDED TAX IN THE EUROPEAN UNION

*Alexandru ARMEANIC,
lector universitar, doctor în drept,
Universitatea „Dunărea de Jos” din Galați, România*

SUMMARY

The European Court's comments as well as other rulings in which the Court embodies or completes VAT legislation forms an integral part of the legal basis governing VAT because they contain provisions which determine the mechanism for implementing the directives. The decisions of the European Court have become a source of law and a component part of the legal mechanism for the harmonization of legislation governing indirect taxes in the Member States of the European Union. In our research, we will present a few examples of judicial practice, demonstrating the degree of influence of the European Court in the formation of some legal institutions of the species, as well as European tax law in general.

Keywords: *Tax, Value Added Tax, European Court of Justice rulings, European judicial practice in the field of taxation, interpretation of legal norms, Added value.*

Taxa pe Valoarea Adăugată (TVA) a fost implementat pentru prima dată în anul 1958, fiind aplicat în sistemul fiscal al Franței. Acest impozit a fost înlocuit cu impozitul pe circulația mărfurilor (aplicat pentru prima dată în Germania din 1918) [16; pag. 45-46], care era calculat în baza prețului produsului aplicat. Introducerea TVA a propus un mecanism perfecționat, care calcula doar valoarea adăugată de către fiecare producător.

La momentul intrării în vigoare a Acordului de la Roma cu privire la impozitul pe circulație, aplicat în statele-membre, se isca prezența unor diferite cote de impozitare, diferențe de procedură și însăși structura impozitului. Comentariile Curții Europene precum și alte hotărâri, în care Curtea concretiza sau completa legislația privind TVA, reprezintă o parte integrantă a bazei juridice ce reglementează TVA, din motivul că conțin prevederi, care determină mecanismul de aplicare a directivelor. Așadar, Hotărârile Curții Europene au devenit izvor de drept și parte componentă a mecanismului juridic de armonizare a legislației ce reglementează impozitele indirecte în statele membre ale Uniunii Europene.

Așadar, TVA reprezintă unul din cele mai importante impozite din categoria celor indirecte, reglementarea căreia este o condiție esențială intru dezvoltarea pieții comune. Intru susținerea acestei idei organele statelor-membre au depus un efort esențial pentru crearea unui mecanism unic de funcționare a TVA.

Desigur, că un rol important la stabilirea și aplicarea corectă a sistemului juridic care reglementează TVA (ca și în alte ramuri ale dreptului european), au avut hotărârile Curții Europene. Statele-membre unde s-a instituit TVA, stabilesc mărimea cotei impozabile în limitele, stabilite în legislația europeană. (art. 12, Directiva nr. 6) [1].

Potrivit Directivei nr. 6 [2] obiectele impozabile cu TVA constituie: livrarea mărfurilor și serviciilor pe teritoriul statelor-membre de către subiecții impozabili în baza unei remunerări, importul mărfurilor din statele care se află în afara teritoriului vamal al uniunii, achiziționarea mărfurilor care trec frontiera statelor membre.

Aplicarea TVA la livrarea mărfurilor pe teritoriul statelor-membre este posibil doar prin prezența condițiilor stabilite în legislația de integrare și în special Directiva nr. 6[3] cu privire la TVA: mărfurile livrate trebuie să fie obiect al TVA și să nu fie incluse în lista mărfurilor scutite de acest impozit (art. 13 16) [4];

livrarea mărfurilor trebuie efectuată de persoana care deține statut de subiect impozabil (art. 2, 4) [5]; livrarea mărfurilor trebuie să fie parte componentă a activității economice a subiectului impozabil; livrarea mărfurilor trebuie efectuată sau planificată în bază de remunerare.

Una din cele mai complexe și importante izvoare ale dreptului fiscal european reprezintă activitatea Curții Europene cu privire la interpretarea și aplicarea directivelor (în deosebi Directiva nr. 6)[6]. Hotărârile Curții, legate de aplicarea directivelor, reprezintă prin sine o etapă a creației legislative, la finalizarea căreia directiva practic devine perfectă.

În continuare, vom prezenta particularitățile unor cazuri judiciare, demonstrând astfel gradul de influență a Curții Europene la formarea unor instituții juridice europene, precum și a dreptului european, în general.

Așadar, Dosarul nr. 268/83 Curtea a stabilit, că persoana care a obținut o clădire a cărei construcție este nefinalizată, nepredestinată activității comerciale, trebuie să fie privită ca „contribuabil” în contextul art. 4 (1), Directiva nr. 6 [7]. Persoana în cauză beneficiază de scutiri fiscale la TVA din momentul când acest imobil a început să aducă venituri impozabile.

În Dosarul Nr. 235/85 Curtea a stabilit, că prestarea serviciilor de către notari poate fi considerată, în contextul Directivei nr. 10 privind TVA [8], ca activitate economică, exercitată independent și astfel supusă impozitării cu TVA.

În aceeași ordine de idei, după părerea Curții, sunt plătitori a TVA și încasatorul de impozite, împuterniciți de a colecta impozitele la nivel local, în cazurile, când activitatea lor este organizată și remunerată ca o activitate economică independentă și nu este privită ca executare a funcțiilor organelor publice.

În una din Hotărârile sale, Curtea Europeană a explicat normele Directivei nr. 6 care prevăd aplicarea TVA față de activitatea organelor administrației publice. Mecanismul TVA, stabilit în directive a fost interpretat de către Curtea Europeană. Astfel, în Dosarul nr. 89/81 prin hotărârea din 01.04.1982 Curtea a determinat: Directiva nr. 1 stabilește principiul sistemului unic TVA, care constă în aplicarea impozitului strict proporțional prețului mărfii și serviciului și fără a depinde de numărul fazelor în procesul de creare și realizare a mărfii. Din această schemă reiese, că impozitul nu se aplică până la acel moment, până când toate etapele de creare a prețului mărfii nu au fost finalizate. Respectiv impozitul este achitat de consumatorul final.

Această hotărâre a Curții a determinat structura mecanismului TVA: comerciantul A cumpără marfă de la B în scopul de a o revinde. A achită lui B prețul mărit cu suma TVA determinată proporțional prețului mărfii. Ulterior, A vinde marfa lui C care o obține pentru folosință finală. Prețul propus pentru achitare lui C, conține prețul mărfii, majorat cu suma TVA calculat. A varsă TVA în buget (organele fiscale) cu reținerea sumei, care a fost achitată de B. În această schemă A care a achitat TVA cu reținerea TVA inclus în prețul mărfii lui B, reprezintă contribuabil din punct de vedere juridic. Consumatorul final nu are statut de contribuabil, fiind însă în același moment plătitorul real care suferă astfel povara impozitului.

Directiva nr. 6 urmărește 2 scopuri de bază, precum: armonizarea taxei pe circulație în așa fel, încât să excludă barierele în sfera comercială din cadrul uniunii; mărirea bugetului uniunii cu unul din tipurile de venituri proprii, în corespundere cu hotărârea Consiliului din 21.04.1970 [9].

Potrivit normelor Directivei, TVA reprezintă unicul tip de taxă pe circulație ales pentru realizarea scopurilor propuse. Această idee este stipulată în art. 33 din a șasea directivă 77/388/CEE a Consiliului din 17 mai 1977 și confirmată într-o serie de hotărâri a Curții Europene. Totodată printr-o modificare efectuată la Directiva menționată Nr. 91/680/CEE[10], se susține că Directiva nu conține prevederi ce ar îngreuna posibilitatea funcționării și includerii noilor tipuri de taxe pe circulație. Problemele de determinare a locului prestării serviciilor și respectiv a locului plății taxei de asemenea au fost ca obiect a litigiilor examinate de Curte.

Unul din cele mai importante a fost Dosarul Nr. 168/84 hotărârea asupra căruia a fost pronunțată la 04.04.1985. Astfel, Curtea a menționat că esența art. 9 din Directiva nr. 6 constă în faptul de a ajuta statele membre în determinarea pentru fiecare tip de servicii un criteriu concret de determinare a locului impozitării. Dispoziția articolului stipulează că locul de prestare a serviciilor se consideră locul, unde persoana (care prestează) și-a înființat întreprinderea sa sau are o reprezentare permanentă, locul adresei permanente sau domiciliului persoanei care prestează servicii. În hotărârea sa Curtea a determinat „locul, unde/de unde se exercită activitatea de antreprenor”. Curtea a interpretat dispoziția art. 9 și în alte hotărâri ale sale. Astfel, în Dosarul nr. 283/84 s-a stabilit, că în cazul prestării serviciilor de transport, chiar dacă o parte din ruta mij-

locului de transport trece în afara teritoriului național, statul-membru poate cere plata TVA în volum deplin cu condiția, că aceasta nu contravine competenței fiscale a altor state.

Obiect al examinării în Curtea Europeană a fost și problema determinării bazei de impozitare. Una din cele mai importante hotărâri la acest capitol este cea pronunțată ca rezultat al examinării Dosarului Nr. 16/84.

Esența problemei a constatat în determinare bazei TVA în cazul vânzării repetate (revânzare) a bunului. Mai des această problemă apărea în cadrul contractului de vânzare-cumpărare a automobilului, așa cum a și avut loc în litigiul între Comisie și Olanda. Analizând dosarul, Curtea a amintit principiul sistemului unic al TVA care constă în faptul că referitor la mărfuri și servicii se aplică taxa comună asupra circulației, stabilit proporțional prețului mărfii sau serviciului neluând în considerație numărul fazelor producerii acestei mărfii. Ca temei pentru taxare servește faptul livrării mărfii de către contribuabil cu condiția remunerării reciproce.

Practic toate aspectele aplicării TVA au fost obiect al examinării de către Curtea Europeană, în hotărârile căreia se interpretează nu numai prevederile directivelor care reglementează impozitele indirecte, dar și principiile generale ale dreptului european referitor la TVA. De exemplu, potrivit ex-art. 95 (actual art.114) ale Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (versiune consolidată) [11], li se interzice statelor-membre de a efectua acțiuni, ce ar putea duce la discriminare în sfera impozitării. Acest principiu, se răsfrânge și asupra stabilirii termenelor de plată a impozitelor. De exemplu, legislația Danemarcei a stabilit termene diferite pentru plata TVA la mărfurile de origine naționale (2,5 luni) și importate (1,5 luni).

Curtea, examinând în Dosarul nr. 42/83 acțiunea cu privire la contradicția cu prevederile ex-art. 95 (actual art.114) ale Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (versiune consolidată), a stabilit că luând în considerare faptul că TVA referitor la mărfurile de origine internă se calculează după o metodă mai complicată, existența a 2 termene diferite a fost îndreptățită.

Astfel, statele-membre, stabilind termene diferite pentru plata TVA la mărfurile de origine interne și cele importate, nu comit, după părerea Curții acțiuni de discriminare în contextul ex-art. 95 (actual art.114) ale Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene (versiune consolidată).

Din cele menționate mai sus, putem concluziona că o influență deosebită asupra aplicării normelor dreptului european o are Curtea Europeană. Hotărârile Curții au favorizat dezvoltarea legislației fiscale prin interpretarea normelor juridice și stabilirea prohibițiilor la acțiunile care nu corespund principiilor de drept european și al securizării [12, p. 19-23] veniturilor fiscale europene.

Reglementarea efectivă a impozitelor presupune în primul rând alegerea corectă a formelor și metodelor juridice întru securizarea veniturilor [13, p. 102-114] Uniunii Europene. Elaborarea directivelor ca formă juridică [14, p.145-146] și determinarea armonizării în calitate de principiu și metodă de unificare a legislației fiscale a statelor-membre, au creat condiții juridice suficiente pentru soluționarea problemelor din sfera politicii fiscale europene și securizarea [15, p. 5-20] acestor venituri ale Uniunii Europene.

BIBLIOGRAFIE

1. Directiva 2006/112/CE a Consiliului Uniunii Europene din 28 noiembrie 2006 privind sistemul comun al taxei pe valoarea adăugată, publicată în Jurnalul Oficial al Comunităților Europene (JOCE), constituie republicarea Directivei a 6-a, respectiv a Directivei 77/388/CE a Consiliului din 17 mai 1977 referitor la impozitul pe cifra de afaceri - sistemul comun privind taxa pe valoarea adăugată: baza unitară de stabilire.
2. Directiva a 6-a, respectiv a Directivei 77/388/CE a Consiliului din 17 mai 1977.
3. Directiva a 6-a, respectiv a Directivei 77/388/CE a Consiliului din 17 mai 1977.
4. Directiva a 6-a, respectiv a Directivei 77/388/CE a Consiliului din 17 mai 1977.
5. Directiva a 6-a, respectiv a Directivei 77/388/CE a Consiliului din 17 mai 1977.
6. Directiva a 6-a, respectiv a Directivei 77/388/CE a Consiliului din 17 mai 1977.
7. Directiva a 6-a, respectiv a Directivei 77/388/CE a Consiliului din 17 mai 1977.
8. Directiva nr. 10 (Nr. 84/386/CEE din 31.07.1984) cu privire la armonizarea legislației statelor-membre despre impozitele pe circulație - aplicarea TVA la arenda bunurilor materiale mobile.
9. Notă: întrucât această trecere s-a produs abia la 21-22 aprilie 1970, când Consiliul European din Luxemburg a hotărât încetarea contribuțiilor naționale și introducerea unui nou sistem de finanțare bazat pe

două resurse proprii autentice - impozitele agricole și taxele vamale - suplimentate de o a treia resursă bazată pe taxa pe valoare adăugată (TVA).

10. Articolul 33 din a Șasea directivă 77/388/CEE a Consiliului din 17 mai 1977 privind armonizarea legislațiilor statelor membre referitoare la impozitele pe cifra de afaceri — sistemul comun al taxei pe valoare adăugată: baza unitară de evaluare, astfel cum a fost modificată prin Directiva 91/680/CEE a Consiliului din 16 decembrie 1991, trebuie interpretat în sensul că nu se opune posibilității ca un stat membru, cu ocazia achiziționării unui teren neconstruit, să includă prestări viitoare de lucrări de construcții în baza de impozitare utilizată pentru calculul impozitelor pe cesiuni și tranzacții — precum „Grunderwerbsteuer” prevăzut de legea germană și astfel, să supună operațiunea căreia i se aplică taxa pe valoare adăugată potrivit directivei menționate și altor impozite, cu condiția ca acestea din urmă să nu aibă caracterul de taxe pe valoare adăugată.

11. Versiune consolidată a Tratatului privind Uniunea Europeană și a Tratatului privind funcționarea Uniunii Europene - Tratatul privind Uniunea Europeană (versiune consolidată) - Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (versiune consolidată) - Protocoale - Anexe - Declarații anexate la Actul final al Conferinței interguvernamentale care a adoptat Tratatul de la Lisabona semnat la 13 decembrie 2007 (Jurnalul Oficial C 326 , 26/10/2012 p. 0001 – 0390).

12. Nastas A., Evoluția legislației penale a Republicii Moldova privind incriminarea declarațiilor cu rea-voință, producătoare de consecințe juridice. În: Revista „Legea și viața”, nr.4 (304), Chișinău, 2017. ISSN 1810-309X.

13. Nastas A., Cernomoreț S., Cebotari O. Răspunderea penală pentru declarațiile cu rea-voință în statele aparținând sistemului de drept anglo-saxon. În: Revista științifico-practică „Relații Internaționale Plus”, nr.1 (17), Chișinău, 2020. ISSN1857-4440, ISSN 2587-3393.

14. Nastas A., Cernomoreț S., Declarațiile prin prisma legii penale. Conferința științifică națională cu participare internațională. „Integrare prin cercetare și inovare”, dedicată aniversării a 75-a a Universității de Stat din Moldova, Științe Juridice și Economice, 11 noiembrie 2021. CZU: 341.231.14:343.2(094.5). ISBN 978-9975-158-56-5.

15. Nastas A., Pitserschi E., Analiza juridică a declarației cu rea voință privind încrederea public. Protecție, pază și securitate – amenințări și soluții. Culegere de articole științifice. Chișinău, 2019. ISBN 978-9975-3313-3-3.

16. Armeanic A., Fiscalitatea în statele contemporane, Edit. CE USM, Chișinău, 2003. ISBN 9975-70-257-0.

INTEGRITATEA INSTITUȚIONALĂ ÎN CONTEXTUL RESPONSABILITĂȚII MANAGERIALE

INSTITUTIONAL INTEGRITY IN THE CONTEXT OF MANAGEMENT RESPONSIBILITY

Tatiana MOSTOVEL,
doctor în drept, lector universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article intends to analyze the role of the head of public authority in cultivating institutional integrity. For the elaboration of the study, the reports of the National Anticorruption Center and the finding documents issued by the National Authority for Integrity were consulted. In addition, the study shows the causal link between mismanagement of integrity and violation of human rights and fundamental freedoms.

The establishment of the contravention liability of the head of the public entity for not taking the measures to ensure the institutional integrity is an acceptance of the fact that the issues of institutional integrity threaten the social values protected by law.

Keywords: *institutional integrity, test of professional integrity, assessment of institutional integrity, public interest, civil servant, management, public entity, responsibility, fundamental human rights and freedoms.*

Integritatea este un concept larg care nu are o definiție concisă și universală, însă toate definițiile integrității implică două elemente esențiale: valori și acțiuni. Integritatea fie ea individuală, profesională sau instituțională este rezultatul alinierii valorilor etice la comportamentul manifestat la serviciu sau în afara orelor de program.

Prezentul studiu este destinat analizei rolului conducătorului autorității publice în cultivarea integrității instituționale. Pentru elaborarea studiului au fost consultate rapoartele cu privire la rezultatele evaluării integrității instituționale elaborate de Centrul Național Anticorupție și actele de constatare emise de Autoritatea Națională pentru Integritate (ANI).

Integritatea instituțională, potrivit art. 3 din Legea integrității nr. 82/2017 [2], este determinată de integritatea profesională a tuturor agenților publici din cadrul entității publice, cultivată, controlată și consolidată de către conducătorul entității publice, precum și toleranța zero la incidentele de integritate admise de agenții publici. Așa dar, legea stabilește o responsabilitate mixtă pentru cultivarea integrității instituționale și anume:

- funcționarul public trebuie să își desfășoare activitatea profesională în mod etic, liber de influența necorespunzătoare și manifestări de corupție, cu respectarea interesului public, a supremației Constituției și a legii [2, art. 3];

- conducătorul trebuie să dea dovadă de intoleranță față de incidentele de integritate, să implementeze cele 14 măsuri de asigurare a integrității instituționale, să dispună cu privire la controlul intern al integrității și să desfășoare activități de consolidare a integrității instituționale [2, art. 3].

Totuși, la expirarea a circa 5 ani de la intrarea în vigoare a Legii nr. 82/2017 rezultatele măsurilor de control extern al integrității denotă rezultate mai puțin încurajatoare la acest subiect.

Așa, spre exemplu, urmare a evaluării integrității instituționale efectuate în octombrie 2020 – februarie 2021 la Agenția pentru Supraveghere Tehnică (AST) [12, p. 5], s-a constatat că entitatea s-a conformat parțial la cerințele cadrului normativ privind măsurile de asigurare a integrității instituționale: nu dispune de mecanisme interne pentru declararea și soluționarea conflictelor de interese, influențelor necorespunzătoare, evidența cadourilor; nu dispune de o politică adecvată privind activitatea didactică prin cumul; nu sunt elaborate și aprobate norme de etică și conduită; sunt ignorate măsurile de control intern al integrității.

Prezintă semne de îngrijorare rezultatele negative ale testelor de integritate profesională obținute de

funcționari publici cu funcții de conducere, care în mod deliberat implică subalternul în manifestări de corupție. Mai mult, după exercitarea indicațiilor superiorului, nereglementate de fișa postului, inspectorul solicită și primește suma de 200 de lei „pentru compensarea cheltuielilor” [12, p. 12].

În prim plan poate fi invocată o ignorare totală a obligației funcționarului public cu funcții de conducere, de a promova normele de conduită și de a asigura respectarea acestora de către funcționarii publici din subordine cu întreprinderea acțiunilor necesare pentru prevenirea corupției în subdiviziunea încredințată, prevăzută de art. 13 alin.(1) și alin. (2) lit. d) din Codul de conduită a funcționarului public adoptat prin Legea nr. 25/2008 [4].

În cadrul evaluării integrității instituționale efectuate la Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor (ANSA) se constată: conformarea parțială la cerințele cadrului normativ privind angajarea prin concurs public bazat pe merit și integritate; lipsa unui mecanism funcțional de declarare și soluționare a conflictelor de interese în situații de control ori inspectare la frontieră; ne informarea funcționarilor debutanți despre regimul juridic al incompatibilităților și limitărilor de publicitate; dispunerea de un sistem ineficient de planificare și dezvoltare profesională continuă; neajustarea reglementărilor interne privind regimul juridic al cadourilor și a dezvăluirii practicilor ilegale etc. [11, p. 4].

Și la ANSA, urmare a testelor de integritate profesională efectuate, doi șefi de secție au fost evaluați cu rezultate negative. În speță, ambii funcționari, fără a documenta cazul, încercă să soluționeze pe cale amiabilă pretențiile petiționarului privitoare la comercializarea hranei necalitative pentru animale. Ulterior, sunt solicitate atenții sub formă de cafea și biscuiți. Pentru serviciile oferite agenției publice cu funcții de conducere primesc 250 și respectiv 200 de lei [11, p. 11].

Conducerea Agenției nu a putut asigura denunțarea, în condiții de confidențialitate, a influențelor necorespunzătoare și a dezvăluirii interne a practicilor ilegale, în special când acestea sunt făcute în cadrul desfășurării anchetelor de serviciu. Mai mult, nu a fost tratată cu suficientă vigilență petiția colectivă cu indicii unei influențe necorespunzătoare, chiar și în situația în care nu a fost respectată procedura depunerii denunțului. Totodată, sunt identificate și elemente de răzbunare – reducerea calificativului de evaluare din „foarte bine” în „bine”, situație ce afectează cuantumul plăților salariale. Într-un alt caz, sunt trecute cu vederea afirmațiile funcționarului privind imixtiunea superiorului în activitatea desfășurată: „[...] atunci când a preluat tura a fost contactat telefonic de ... (directorul adjunct al Agenției) care i-a indicat să elibereze certificatele fitosanitare” [11, p. 18-19].

Mai mult, doar în primele 5 luni ale a.2021, directorul general al ANSA (aflat în funcție la momentul evaluării) emite 4 ordine de aplicare a sancțiunii disciplinare, depășindu-și atribuțiile de serviciu. Contrar dispozițiilor stabilite în pct. 64 și 65 alin.(4) din Regulamentul cu privire la comisia de disciplină, aprobat prin HG nr.209/2009 [1], sunt semnate acte administrative individuale de sancționare, în lipsa indicării motivului aplicării unei alte sancțiuni decât cea propusă de comisia de disciplină.

Consultarea paginii oficiale a ANI [7] denotă că în perioada supusă evaluării, alți doi funcționari publici cu funcții de conducere din cadrul ANSA au încălcat regimul juridic al conflictelor de interese și incompatibilităților prin emiterea actelor administrative permissive pe numele unui membru de familie și, respectiv, deținerea concomitentă a două funcții publice remunerate.

Pare un paradox, dar incidente de integritate sunt comise și de cei în atribuțiile directe ale cărora intră încurajarea integrității și prevenirea corupției. În perioada activității în cadrul Serviciului Integritate Profesională a Direcției Inspecție Efectiv a Inspectoratului General al Poliției de Frontieră și ulterior în funcție de șef al respectivei direcții, funcționarul s-a aflat în stare de incompatibilitate nesoluționată în termeni legali, fapt constatat de ANI urmare a examinării materialelor controlului [8].

Având interes material, ex-directorul Agenției „Moldsilva” în perioada februarie – septembrie 2020, admite situații de conflicte de interese consumate, prin semnarea mai multor acte administrative. Încălcarea regimului juridic al conflictelor de interese a fost constatat de ANI în februarie 2021 [7].

De remarcat că în a.2020 Agenția este supusă evaluării integrității instituționale cu prezentarea rezultatelor testării integrității profesionale. Ca urmare, au fost identificați factori de risc de fraudă și corupție ce aduc atingere dreptului constituțional la un mediu înconjurător neprimejdios din punct de vedere ecologic pentru viață și sănătate [10].

Pe parcursul evaluării integrității instituționale efectuate la Moldsilva, se constată că măsurile de prevenire a corupției asumate de conducerea entității evaluate nu au generat viabilitatea sistemului, situație

explicată prin lipsa unei idei clare despre complexitatea mecanismului de integrare ale acestora în procesele operaționale exercitate. Sistemul integrității instituționale era temeinic afectat de: asumări declarative ale politicilor de integritate, reglementări interne neajustate la modificările recente (regimul cadourilor, gestionarea conflictului de interese, protecția avertizorilor de integritate, neadmiterea influențelor necorespunzătoare), neglijarea contribuției paginilor web la sporirea nivelului de transparență, eforturi modeste privind instruirea agenților publici în domeniul vizat, ignorarea rolului controlului intern, a consiliilor de administrație și comisiilor de cenzori în fortificarea managementului integrității în cadrul entităților publice de drept privat din subordine etc. [10, p. 4] Acțiunile planificate de Agenție întru înlăturarea neajunsurilor constatate au fost executate în proporție de 42 la sută, Planul de integritate fiind considerat eşuat [9] în temeiul art. 20 alin. (3) lit. b) din Legea privind evaluarea integrității instituționale nr.325/2013 [5].

Un management defectuos prejudiciază dreptul funcționarului public de ași exercita atribuțiile funcției și de a beneficia de condiții normale de muncă. În anumite circumstanțe, carențele în reglementarea și organizarea activităților vulnerabile la corupție constituie un factor determinativ al implicării funcționarului public în manifestări de corupție. Așa, spre exemplu, dotarea insuficientă a inspectorilor ANSA [11] cu instalațiile și echipamentul necesar pentru control generează cazuri de înscriere a informației denaturate în procesul-verbal de control, de efectuare cu superficialitate a controalelor, de obținere de remunerație ilicită pentru nedocumentarea neregulilor etc., iar deficiențele în cadrul etapei de planificare a controalelor de stat generează riscul întocmirii planurilor astfel, încât anumiți subiecți, să fie protejați de controale, favorizând astfel comiterea ilegalităților, ori constrângerea subiecților prin planificarea și efectuarea abuzivă a controalelor. Cele identificate constituie un impediment pentru oferirea unor servicii publice ce ar garanta bunăstarea animalelor și siguranța produselor alimentare, circumstanțe ce lezează dreptul inalienabil al oricărei ființe umane la sănătate și la viață.

Inexistența unui mecanism de reacționare promptă în caz de plângeri privitor la utilizarea buteliilor de gaz în apartamente, deflagrații în blocuri locative cu multe etaje ori alte situații cu antecedente de incendii generează riscul pierderii de vieți omenești și afectare a sănătății. Dificultățile în coordonarea acțiunilor între AST și Inspectoratului General pentru Situații de Urgență (IGSU) al MAI ca urmare a separării funcțiilor/sarcinilor antiincendiară ce exprimă o dependență reciprocă, poate duce la situații de abuz de putere sau depășire a atribuțiilor de serviciu [12].

Lipsa unor reglementări clare cu privire la solicitarea și oferirea asistenței SMURD pot condiționa dezvoltarea unor practici vicioase în activitatea subdiviziunii respective din cadrul IGSU al MAI. Solicitățile privind transportarea medicală asistată transfrontalieră sunt încadrate în categoria de petiții la care este stabilit un termen de examinare de 30 zile. Decizia privind încuviințarea sau refuzul transportării persoanei este luată unipersonal de șeful secției. Lipsă de transparență în activitatea SMURD și de informare a persoanelor cu privire la modalitățile de solicitare a serviciului aduce atingere drepturilor fundamentale ale omului la viață și sănătate [13, p. 88]. Spre exemplu: urmare a solicitării depuse la 31 ianuarie 2019, la 08 februarie 2019 „A fost efectuată legătura telefonică cu petiționara, care a informat că fiica ei a decedat și nu mai este necesară asistența Inspectoratului” [13, p. 90].

Cele relatate denotă că un management defectuos al integrității, precum și gradul redus de conștientizare a rolului și responsabilității manageriale afectează drepturile și libertățile fundamentale ale omului, condiționează neîndeplinirea misiunii și mandatului entității publice, prejudiciază buna funcționare a entității publice, afectând calitatea serviciilor publice oferite.

Așa cum termenul de responsabilitate vizează capacitatea individului de a răspunde pentru faptele sale, responsabilitatea juridică a funcționarului public este condiționată de o atitudine conștientă de asumare a riscurilor și răspunderii față de modul de executare a obligațiilor [6, p. 263].

Prin Legea nr. 102/14.04.2022 [3] Codul contravențional a fost completat cu art. 3138 cu stabilirea răspunderii conducătorului entității publice, ca subiect special, pentru neluarea măsurilor de asigurare a integrității în cadrul entității publice stabilite de Legea nr. 82/2017. Luând în considerație că Legea nr. 82/2017 dispune cu privire la 14 măsuri de asigurare, sintagma „neluarea măsurilor de asigurare a integrității” poate crea dificultăți la precizarea obiectului specific al contravenției. De menționat că instituirea răspunderii contravenționale constituie o acceptare a faptului că problemele de integritate instituțională atentează la valorile sociale ocrotite de lege.

Având în vedere că tonul de vârf în promovarea explicită și vizibilă a unei culturi a integrității este direct

proporțional nivelului de conștientizare a sarcinii și responsabilității manageriale în raport cu domeniul dat, ar fi binevenită organizarea în cadrul Academiei de Administrare Publică a cursurilor de dezvoltare profesională continuă, destinate personalului cu funcții publice de conducere, cu funcții publice de conducere de nivel superior și demnitarilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 201 din 11.03.2009. MO al RM nr. 55-56 din 17.03.2009 (249).
2. Legea integrității Nr.82 din 25.05.2017. Monitorul Oficial al RM, 07.07.2017, nr.229-234 (360).
3. Legea pentru modificarea unor acte normative Nr. 102 din 14 aprilie 2022. MO al RM nr. 15-117 din 20.04.2022 (art. 212).
4. Legea privind Codul de conduită a funcționarului public. Nr. 25 din 22 februarie 2008. MO al RM, 11.04.2008, nr. 74-75 (243).
5. Legea privind evaluarea integrității instituționale. Nr. 325 din 23 decembrie 2013. MO al RM, 26.08.2016, nr. 277-287 (586).
6. Guțuleac V. Drept administrativ. Chișinău: Topografia Centrală, 2013, 598 p.
7. Acte de constatare ale ANI. <https://ani.md/ro/acte-constatare>
8. Act de constatare ANI nr. 74/25 din 25 februarie 2022. <https://ani.md/sites/default/files/2022-02/Sergiu%20Cojocari.PDF>
9. Raport de monitorizare finală a implementării Planului de integritate a Agenției „Moldsilva”. <https://cna.md/public/files/Raport-de-monitorizareMOLDSILVA-final16231.pdf>
10. Raport privind rezultatele evaluării integrității instituționale efectuate la Agenția „Moldsilva”. https://cna.md/public/files/Raport_MOLDSILVA.pdf
11. Raport privind rezultatele evaluării integrității instituționale efectuate la ANSA. <https://cna.md/public/files/RAPORTEvaluareANSA2021abe38.pdf>
12. Raport privind rezultatele evaluării integrității instituționale efectuate la AST. <https://cna.md/public/files/RAPORT-AST0629b.pdf>
13. Raport privind rezultatele evaluării integrității instituționale în cadrul IGSU. <https://cna.md/public/files/Raport-evaluare-IGSU-2022d9147.pdf>

ASPECTE ALE BUNEI GUVERNĂRI ÎN UNELE LOCALITĂȚI CĂRĂȘENE

ASPECTS OF GOOD GOVERNANCE IN SOME LOCALITIES IN CHARs

Mihaela MARTIN,
doctor, lector universitar,
Universitatea Babeș-Bolyai, CUUBB Reșița

Claudia Livia PAU,
doctor, profesor universitar,
Universitatea Babeș-Bolyai, CUUBB Reșița

SUMMARY

Transparency, participation and accountability are principles of open, participatory governance that foster the involvement of citizens in decision-making process. The phenomenon of globalization brings into question the use of new information and communication technologies, emphasizing the role of e-government in increasing the efficiency of public administration. The paper presents some examples of good practices within Caraș-Severin administrative systems that use e-government tools, concluding that, although the process of implementing this type of government is gradual, its potential will lead to an increase in citizens' confidence in government.

Keywords: *good governance, e-governance, decision transparency, digitization, accountability, smart city, open government, globalization.*

Lucrarea se axează pe două aspecte ale bunei guvernări la nivelul administrației publice județene: susținerea principiilor e-guvernării și a celor legate de transparența decizională prin participarea comunității la luarea deciziilor publice.

Pornind de la un studiu documentar articolul își propune o analiză transversală a informațiilor publice culese din literatura de specialitate și de pe site-urile diferitelor instituții publice din județul Caraș-Severin. Datele au fost coroborate și cu prezentările statistice cuprinse în Planul pentru dezvoltare regională al Regiunii Vest 2021-2027.

Cu rădăcini încă din vremea antichității termenul de bună guvernare a avut în centrul său ideea statului de drept și a implicării cetățeanului în actul guvernării. Fie că vorbim de înțelesul său grecesc de kybernaien, ce stă la baza latinescului gobernace, sau de viziunile lui Cicero, Isidor, Toma d'Aquino, Jean Jacques Rousseau, legea ar trebui urmată nu spre câștigul cuiva, ci spre binele obștesc al tuturor cetățenilor [Bojincă, 2014, p. 9; Mungiu-Pippidi, 2017, p. 75].

Accesibilitatea informației în procesul de transparență decizională este înlesnită prin introducerea digitalizării, decidenții publici având diferite mijloace online, pe lângă cele offline, prin care pot comunica cu societatea civilă, chiar dacă toți actorii implicați în acest proces comunicațional nu sunt încă pe deplin conștienți de mecanismele pe care le au la îndemână pentru dialogul civic.

Acest dialog este facilitat și de „Agenda 2030” pentru Dezvoltare Durabilă adoptată în 2015, la 70 de ani de la înființarea ONU, de 193 de lideri mondial, cea care a pus bazele unui parteneriatului global pentru dezvoltare durabilă. Pornind de la cele trei dimensiuni ale dezvoltării durabile dezvoltarea economică, socială și a mediului, statul intervine în activitatea economico-socială a cetățenilor, prin intermediul politicile publice promovând valori definitorii pentru o societate democratică la nivel global, european, național, regional și local.

Legea transparenței decizionale (Legea nr. 52/2003 privind transparența decizională în administrația publică) a facilitat și ea participarea societății civile la actul de decizie publică, participarea la luarea deciziilor administrative fiind o caracteristică principală a oricărui sistem democratic.

Drumul spre o administrație publică digitală conturat la începutul anilor 2000 a fost accelerat de pandemia COVID-19. Guvernarea electronică pune accent pe folosirea elementelor informaționale în relația organizație publică-cetățean, beneficiile rezultate putând fi reducerea corupției, creșterea transparenței, mai mult confort, creșterea veniturilor și/sau reducerea costurilor” [Studiu-privind-exemple-de-buna-practica-in-utilizarea-instrumentelor-de-tip-e-guvernare-pentru-furnizarea-de-servicii-publice-A20_12.02.2020.pdf (gov.ro), p. 16]. La nivel național putem discuta de e-guvernare încă din anul 2003, când noile tehnologii de comunicare digitală încep să fie folosite de administrațiile publice din dorința de eficientizare a activității aparatului administrativ.

Potrivit literaturii de specialitate există 5 piloni ai legăturii administrației publice cu mediul său:

1. Comunicare uni-direcțională (afișarea datelor pe paginile Web).
2. Comunicarea bi-direcțională (de exemplu colectarea de date prin intermediul email-ului).
3. Servicii financiare și tranzacții Web (oferirea accesului la baze de date on-line).
4. Integrarea verticală (inter-departamentală) și orizontală (intra-departamentală) a serviciilor publice disponibile on-line (acest pilon depinde de viteza cu care se sincronizează informațiilor astfel încât sistemele informatice on-line să furnizeze în timp util datele necesare utilizatorilor).
5. Participarea cetățenilor la actul de guvernare (forumuri de discuții, blog-uri, chestionare electronice).

Relevante sunt, în acest sens, și rezultatele cercetării realizate de Cătălin Vrabie în studiul „E-Guvernarea în municipiile României”. Bazată în special pe consultarea paginilor Web ale primăriilor de municipiu din România, lucrarea a evidențiat faptul că, deși aceste site-uri “sunt bine întreținute, nu înseamnă că sunt și folosite de cetățeni sau de mediul de afaceri”. Elementele centrale ale cercetării s-au axat pe prezența elementelor de transparență, managementul documentelor electronice, conținutul util, metode de comunicare bidirecțională și câteva elemente generale privitoare la Website-urile supuse cercetării (interfața grafică, ușurința navigării) [Maxim, 2015, p.9-16]. Extrapolând informația la nivelul județului Caraș-Severin putem spune că deși toate primăriile au un site Web, acesta nu este suficient de exploatat, nepermițând comunicarea decât la nivel de pilon 1 și 2.

Caraș-Severin este un județ din zona de sud-vest a României ce are în componență 77 de localități, 8 orașe, din care două sunt municipii și 69 de comune cu un total de 287 de sate. Situat pe locul al treilea ca mărime între județele țării, acesta face parte în plan european din euroregiunea Dunăre-Criș-Mureș-Tisa, iar în plan național este parte a regiunii de Dezvoltare Vest alături de județele Timiș, Hunedoara și Arad.

Un studiu efectuat de ADR Vest relevă faptul deși nu există date statistice pentru indicatorul „Integrarea tehnologiei digitale” în această regiune doar 23% dintre firmele din România utilizează sisteme digitale pentru schimbul de informații.

La nivel de 2019, un procent de 42,7% din populația țării avea competențe digitale de nivel scăzut (insuficient). Din păcate nici Regiunea Vest nu valorifică la maximum competențele digitale deși dispune de un număr ridicat de specialiști în domeniul IT. Conform indicelui „Serviciile publice digitale” din 2021, România se situează pe ultimul loc în UE la capitolul digitalizare, cu un procent de 32,9 % comparativ cu 50,7 % media UE. Ponderea adulților care folosesc serviciile de e-guvernare în Regiunea Vest este și ea scăzută, fiind de (9%). Totuși Regiunea Vest se înscrie în trendul național, situându-se însă peste media națională în ceea ce privește conectivitatea, cu 88% din gospodării cu acces la internet și utilizarea internetului, cu un procent de 82% [Planul-pentru-dezvoltare-regionala-Regiunea-Vest-2021-2027_.pdf (adrvest.ro), accesat la 27.04.2022].

Participarea cetățenească la actul de guvernare se face simțită și prin procedura de e-consulting așa cum o găsim de exemplu aplicată de primăria comunei Turnu Ruieni, care face o cercetare sociologică pe bază de chestionar cu scopul de a identifica comportamentul de consum al locuitorilor din vestul țării în raport cu turismul montan și de a analiza gradul de satisfacție în raport cu experiența turistică din stațiunea Muntele Mic [Cercetare sociologică pentru realizarea Strategiei de Dezvoltare Locală a Comunei Turnu Ruieni, jud. Caras - Severin - Administratie.ro, <https://www.questionpro.com/t/ASdLeZpbUM>]. Un alt exemplu de consultare publică transpare și din caietul de sarcini ce vizează achiziționarea unui Serviciu de elaborare a Strategiei de Dezvoltare a Municipiului Caransebeș pentru perioada 2021-2027, unde se face referire la un sondaj de opinie cu 40 de întrebări aplicat la 1000 de persoane din toate păturile sociale ale orașului privind opiniile caransebeșenilor legate de aspecte ce țin de problemele comunității și de viitorul orașului.

Implementare proiectelor „smart city”, oferă o nouă viziune asupra bunei guvernări. Municipiul Reșița este localitatea care a accesat deja acest tip de proiecte. Plecând de la cele șase domenii ale acestui concept

menționate de Comisia Europeană (smart government, smart environment, smart mobility, smart people, smart economy, smart living) se pune accent pe utilizarea eficientă a resurselor, dezvoltare durabilă, economie sustenabilă, sistem de transport inteligent, nivel de trai ridicat și condiții optime pentru locuitori, guvernare eficientă și servicii publice de calitate. Localitatea dezvoltă în prezent proiecte smart ce au ca obiectiv formarea unei comunități creativ-inteligente, pregătite tot mai mult să folosească atuurile unui oraș inteligent, unul dintre acestea fiind și comunicarea online cu reprezentanții locali [Strategia de dezvoltare locală al municipiului Reșița 2015-2025, p.148 Microsoft Word - SDL Resita FINAL August 2017 - modificari primarie _pt. print_.doc (primariaresita.ro)].

E-guvernarea reprezintă o interfață între autorități și cetățenii, datele deschise fiind văzute ca o oportunitate de a spori transparența activităților administrative, de a îmbunătăți colaborarea dintre administrație, cercetare, cetățeni și mediul de afaceri. În acest sens trebuie menționată și participarea unui grup de 25 de aleși locali și funcționari publici din comunele cărășene la o sesiunea de formare în august 2021 cu tema Etică și transparență, incompatibilități și conflict de interese în administrația publică locală, organizată de ACoR în cadrul proiectului „Îmbunătățirea accesului și a calității serviciilor pentru cetățeni – o administrație publică transparentă și responsabilă”, finanțat prin Granturile Norvegiene, sau dorința unor primării de a conecta instituțiile publice din localitate la internet prin conexiuni broadband și de a promova conceptele de e-educație, e- guvernare și e-sănătate [Etică și transparență, incompatibilități și conflict de interese în administrația publică locală – sesiune de instruire pentru reprezentanții comunelor din județul Caraș-Severin - ACoR.ro accesat la 27.04.2022; Strategia de dezvoltare locală, Exercițiu financiar 2021-2027 Comuna Ciclova Română, p. 173].

Apariția portalurilor publice de e-guvernare înlesnesc și ele comunicarea online dintre cetățeni și instituții, la nivelul județului fiind deja înscrise pe portalul Regisata 5 instituții cărășene: primăria Băuțar, primăria Brebu, primăria Cornereva, primăria Doclin, primăria Naidăș [Instituțiile digitalizate de Regista - Regista.ro | Aplicație completă de registratură și managementul documentelor, accesat la 28.04.2022].

Analiza SWOT făcută pentru acest tip de guvernare la nivel de 2014 a reliefat atât plusurile (creșterea PIB-ului cu 13%, o creștere a numărului de locuri de muncă cu 11%, o scădere a birocrăției și a corupției) cât și limitele acesteia (cele mai accentuate fiind lipsa competențelor digitale de bază atât în rândul cetățenilor cât și al funcționarilor publici poate și din cauza evoluției rapide a domeniului IT comparativ cu viteza de învățare a utilizatorilor, lipsa unui cadru legislativ favorabil, lipsa finanțării, erori ale utilizatorilor, erori de configurare, erori de mentenanță vulnerabilitatea soft-urilor în fața atacurilor cibernetice) din dorința de a oferi o balanță cât mai reală a acestui tip de guvernare.

Chiar dacă există politicilor publice de modernizare a administrațiilor locale, aplicarea în practică a principiilor bunei guvernări este anevoioasă. Reforma administrației publice cărășene, este un proces lent, dar sigur în care își dau concursul atât decidenții publici, reprezentanții societății civile cât și instituțiile europene.

Guvernarea participativă, precum și implicarea activă a cetățenilor în înțelegerea și îmbunătățirea măsurilor și politicilor publice asumate de către administrațiile locale reprezintă cheia în care trebuie reinterpretat Contractul social al lui Rousseau, scopul acestei bune guvernări fiind elaborarea și aplicarea unor politici publice mai bune și mai eficiente, în cadrul cărora societatea civilă să colaboreze cu instituțiile naționale și internaționale, spre obținerea dezideratului propus, acela de a crea o democrație cu valori asumate, care să se integreze perfect în societatea digitalizată a viitorului.

BIBLIOGRAFIE

1. Bojincă M., 2014, Dezvoltarea democratică între guvernare și guvernanta. Analele Universității „Constantin Brâncuși” din Târgu Jiu, Seria Științe Juridice, Nr. 4/2014, pp. 7- 20 (utgjiu.ro)
2. Mungiu-Pippidi A., 2017. În căutarea bunei guvernări, Cum au scăpat alte țări de corupție? Editura Polirom, București, 320 p. In cautarea bunei guvernari - Alina Mungiu-Pippidi PDF - rasfoieste-pdf.ro
3. Studiu-privind-exemple-de-buna-practica-in-utilizarea-instrumentelor-de-tip-e-guvernare-pentru-furnizarea-de-servicii-publice-A20_12.02.2020.pdf (gov.ro)
4. Maxim C, 2015, Recenzie „E-Guvernarea în municipiile României – Studiu 2014”. E-Guvernarea în municipiile României, Nr. 2/2015, pp. 9-16 (Microsoft Word - E-Guvernarea in municipiile Romaniei Studiu 2015 v3 corectat (administratiepublica.eu)

5. Vrabie C., 2014, Elemente de E-guvernare, Editura Pro Universitaria, București, 181p (PDF) ELEMENTE DE E-GUVERNARE [Elements of e-government] (researchgate.net).
6. Cercetare sociologică pentru realizarea Strategiei de Dezvoltare Locală a Comunei Turnu Ruieni, jud. Caras - Severin - Administratie.ro
7. Etică și transparență, incompatibilități și conflict de interese în administrația publică locală – sesiune de instruire pentru reprezentanții comunelor din județul Caraș-Severin - ACoR.ro
8. Planul-pentru-dezvoltare-regionala-Regiunea-Vest-2021-2027_.pdf (adrvest.ro)
9. Strategia de dezvoltare locală al municipiului Reșița 2015-2025, Microsoft Word - SDL Resita FINAL August 2017 - modificari primarie _pt. print_.doc (primariaresita.ro)
10. Microsoft Word - Strategie PDR varianta 14 18.11.2020_aranjat V2.docx (adrvest.ro)
11. Aplicație completă de registratură și managementul documentelor. Instituțiile digitalizate de Regista - Regista.ro

ROLUL ȘI IMPACTUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎNTR-O SOCIETATE DEMOCRATICĂ

THE ROLE AND IMPACT OF PUBLIC ADMINISTRATION IN A DEMOCRATIC SOCIETY

*Rustin CIASC,
doctor, lector universitar,
Universitatea Babeș-Bolyai, CUUBB Reșița*

SUMMARY

Public administration includes a wide scope, being present everywhere because its main task is to satisfy the interests of citizens by performing public services according to the law. Its special importance is reflected primarily in the needs of citizens who have quality public services, to meet all requirements in the most efficient way and at the same time to contribute to the good organization of the state and public institutions and authorities, both locally and centrally.

Keywords: *administration, public interest, accountability, implementation, performance, proportionality, citizen.*

1. Introducere. Noțiunea de administrație publică a fost tratată și definită din mai multe perspective. Prof. Anton Trăilescu definește această noțiune în două sensuri, astfel în sens formal autorul precizează că „prin administrație publică înțelegem ansamblul autorităților și instituțiilor publice care realizează, pe baza și în vederea executării legii, o activitate cu un anumit specific” [Trăilescu, 2002, p. 34]. În sens material acesta definește administrația publică ca fiind „activitatea de organizare a executării și de executare în concret a legilor de către autoritățile care compun acest sistem în vederea satisfacerii intereselor generale, scop în care adoptă acte juridice, organizează și asigură buna funcționare a serviciilor publice și execută anumite prestații către populație”. [Bălan, 2002, p. 57].

Dintr-o altă perspectivă Prof. A. Iorgovan contura faptul că administrația publică “evocă acte și operațiuni material prin care se execută legea, fie prin emiterea de acte subsecvente, fie prin organizare sau, după caz, prestarea directă a serviciilor publice”. [Iorgovan, 1996, p. 28].

Administrația publică cuprinde o largă sferă de aplicare, fiind prezentă pretutindeni deoarece principala însărcinarea a acesteia este de a satisface interesele cetățenilor prin îndeplinirea de servicii publice potrivit legii. Importanța deosebită pe care o are se reflectă în primul rând la nevoile cetățenilor care dispun de servicii publice de calitate, care să îndeplinească toate cerințele într-o manieră cât mai eficientă și totodată să contribuie la buna organizarea a statului cât și a instituțiilor și autorităților publice atât de la nivel local cât și cele de la nivel central [Cotici, 2007, p. 5].

Rolul administrației publice nu se limitează doar la satisfacerea nevoilor cetățenilor, aceasta are și alte atribute care trebuie îndeplinite, deoarece fără acestea întreg sistemul administrativ nu și-ar putea desfășura activitatea, aceste atribute constau în înființarea și executarea unor legi și în același timp adoptarea de acte administrative de autoritate ce fac obiectul principal al acțiunii în contenciosul administrativ. Activitatea principală, care se regăsește în esența administrației publice este aceea de a conduce, deoarece în spatele satisfacerii intereselor cetățenilor stau la bază multe aspecte ce țin de control, coordonare, planificare și nu în ultimul rând implementarea unor strategii.

2. Relația dintre administrația publică și puterea publică. Un rol important pe care îl are administrația publică este acela de a lua toate măsurile necesare privind ordinea publică, ce reprezintă o adevărată necesitate, care s-a consacrat de-a lungul timpului [Codrin, 2007, p. 3]. Potrivit Constituției României fiecare persoană are dreptul să dispună de ordinea publică și totodată de servicii publice, iar aceste aspecte sunt însuși reprezentate de activitatea administrației publice. Dacă nu ar exista ordinea publică viața socială ar fi data peste cap din toate punctele de vedere, drepturile sociale, economice și politice nu ar dispune

de aceeași ocrotire și cu siguranță lipsa ordinii publice ar contribui la încălcarea și nerespectarea acestora. Bunăstarea populației reprezintă o adevărată prioritate, deoarece aceasta reprezintă un pion de bază atunci când ne raportăm la o bună funcționare a administrației publice. Referitor la ordinea publică, aceasta este asigurată de însuși organele competente care au îndatorirea de a menține liniștea, securitatea și totodată de a asigura respectarea prevederilor impuse de lege. [Bălan, 2002, p. 25].

Așadar, conform celor menționate mai sus, administrația publică reprezintă acea entitate investită încrederei cetățenilor, deoarece prin prisma atribuțiilor și funcțiilor pe care le exercită, acestea servesc la interesele și cerințele solicitate de către cetățenii și totodată acestea trebuie a fi ascultate și îndeplinite de către persoanele și instituțiile încredințate cu această însărcinare. Sfera de aplicare a administrației publice este una vastă și multiplă, ea se află pretutindeni, fiind omniprezentă în toate zonele țării. Nu este de mirare faptul că rolul pe care îl are este de natură atât de complex, dar pentru a fi îndeplinit este nevoie de multă muncă și efort și totodată de persoane competente cu pregătire profesională care îndeplinesc toate prevederile impuse de lege. [Vedinaș, 2016, p. 134].

La momentul actual ordinea publică și buna organizare și funcționare a statului reprezintă o adevărată necesitate și prioritate care trebuie a fi îndeplinită deoarece în caz contrar nivelul de trai ar scădea semnificativ. În prezent nevoile și cerințele cetățenilor cresc de pe o zi pe altă, iar după cum bine știm administrația publică este cea care are îndatorirea principală de a contribui în mod direct la satisfacerea nevoilor cetățenilor și totodată aceasta este menită să soluționeze toate posibilele probleme pe care cetățenii le întâmpină. Cu cât nevoile cetățenilor sunt tratate cu grijă și atenție cu atât rolul principal al administrației publice este îndeplinit și astfel putem concluziona faptul că prevederile impuse de sistemul executiv au fost respectate. [Vieru, 2006, p.38].

Puterea ilustrează o componentă esențială și prezentă în orice domeniu, deoarece aceasta reprezintă cheia de bază a unei organizări eficiente a statului, aspect ce contribuie în mod direct la îndeplinirea și satisfacerea tuturor intereselor.

Literatura de specialitate da o importanță mare termenului de putere, însă acesta de-a lungul timpului a fost conturată pe scurt, deseori lăsând loc de o posibilă reinterpretare. Academicianul Alexandru N. Roșca, consideră că puterea în sine este văzută ca un instrument care contribuie în mod direct la asigurarea păcii și a ordinii sociale și s-a născut din nevoia constituirii unei societăți, care să îndeplinească toate prevederile impuse de lege. [Roșca, 2010, p. 10]. Dintr-o altă accepțiune Radu Cotici este de părere că puterea se află în strânsă legătură cu societate, deoarece fără existența unei societăți puterea nu ar avea nici un sens [Cotici, 2007, p. 83].

Puterea a reprezentat încă din cele mai vechi timpuri un element esențial atunci când ne raportăm la organizarea și conducerea statului, aspect ce a persistat până în prezent, fără de care societatea în care trăim ar suferi o întorsătură drastică în urma căreia s-ar produce o multitudine de consecințe. Referitor la cele menționate mai sus, noțiunea de putere reprezintă temeiul de bază al ordinii publice, privită ca o necesitate socială, de care întreaga societate dispune, pentru că aceasta să funcționeze pe un fâgaș normal [Pau, 2021, p. 20]. Ea reprezintă principalul mijloc, care contribuie la apărarea și consolidarea drepturilor și libertăților fundamentale de care orice cetățean ar trebui să dispună în mod garantat.

Termenul de putere este tot mai des întâlnit atunci când ne raportăm la administrația publică, deoarece aceasta este cea care se ocupă de îndeplinirea funcției executive, fiind prezentă la toate activitățile ce țin de guvernare și conducere [Pau, 2020, p.9].

Un aspect important este acela că puterea executivă este exercitată în mod direct de organele de stat care se încadrează în sfera administrației publice centrale și care au ca însărcinare îndeplinirea intereselor cetățenilor și aici ne raportăm la Guvern și Președinte, pe când administrația publică locală poate exercita anumite funcții de conducere, doar atunci când activează ca reprezentat al statului, în unitățile administrativ teritoriale, unde a fost ales în urma voturilor cetățenilor din comuna, orașul și județul de proveniență [Prisăcariu, 2002, p. 56].

Referitor la termenul de putere publică, prof. A. Iorgovan consideră că puterea publică este exercitată de către „organul administrativ, în sens de autoritate, ce reprezintă și apără interesul general (public), care obligatoriu trebuie să impună celui particular” [Iorgovan, 2005, p. 78]. Așadar conform celor menționate anterior, persoana sau gruparea care să poată dispune în mod direct de calitatea de autoritate publică, trebuie să aibă anumite capacități, iar principalul scop al acestora să fie acela de a satisface și ocroti nevoile și interesele cetățenilor.

3. Funcționarul public în Noul Cod Penal. În legislația actuală noțiunea de funcționar public este tot mai des întâlnită, deoarece acesta reprezintă unul dintre pionii de bază atunci când ne raportăm la administrația publică și la o cat mai bună funcționare a acesteia. Funcționarul public este investit prin atribuțiile postului să contribuie la satisfacerea nevoilor cetățenilor și bineînțeles a statului atât la nivel local, județean cât și la nivel central. Pe lângă toate aceste întrebări, funcționarul public trebuie să dispună de anumite calități și nu în ultimul rând acesta trebuie să se axeze pe o continuă dezvoltare și perfecționare pentru a putea să își ducă până la capăt întrebările într-o manieră cât mai fermă și corectă.

Prin urmare, potrivit legislației actuale privind Noul Cod Penal, poate fi considerat funcționar public nu doar cel ce exercită atribuții într-o instituție sau într-o autoritate publică, ci poate fi considerat și persoana care prestează activități într-o companie națională sau chiar o societate comercială, sau cu alte cuvinte într-o funcție publică de orice natură așa cum a optat să o numească legiuitorul.

Referitor la alineatul (2), privind art. 175 din Noul Cod Penal, legiuitorul a dorit să evidențieze faptul că nu este în mod obligatoriu prestarea de servicii publice care să satisfacă acele interese ce privesc cetățenii într-o instituție sau autoritate publică pentru a fi considerat funcționar public, ci este suficient să se exercite anumite servicii de interes public pentru a dobândi calitatea de funcționar public.

Așadar din noțiunea de „funcționar public” prezentată în codul Penal, rezultă că avem o paletă largă de persoane care exercită această funcție, de la înalții funcționari publici ce exercită diverse atribuții ale puterii legislative, executive sau judecătorești, până la persoanele care îndeplinesc un serviciu de interes public de orice natură. Spre deosebire dreptul administrativ și cel al muncii, legea penală dă o importanță mare funcționarului public, deoarece aceasta are o contribuție importantă în ceea ce privește îndeplinirea interesului public, atât la nivel local, județean cât și la nivel central, interese contribuie la o mai bună funcționare a statului cât și la satisfacerea nevoilor cetățenilor. De aceea este foarte important ca în momentul în care funcționarul public își exercită atribuțiile să o facă într-o manieră fermă, riguroasă și promptă pentru a evita tragerea la răspundere penală.

Importanța mare pe care o da legea penală funcționarului public reiese din simplu fapt că acesta face subiectul activ al infracțiunilor de corupție și de serviciu prevăzute în Legea nr. 286/2009 (dintre care amintim: Art. 289 Luarea de mită; Art. 291 Traficul de influență; Art. 295 Delapidarea etc.) și totodată faptele acestora sunt considerate periculoase deoarece provoacă un prejudiciu major privind desfășurarea raporturilor de serviciu din cadrul unei autorități publice, a unei instituții publice, a unei organizații internaționale și lista poate continua.

2) Legea nr. 188 din 1999 privind Statutul funcționarilor publici definește funcționarul public ca fiind „persoana numită, în condițiile legii, într-o funcție publică”.

Legiuitorul a optat să definească această noțiune succint, de unde rezultă că cel care ocupă o funcție publică este funcționar public. Imediat după cele menționate mai sus textul aduce la cunoștință faptul că “persoana care a fost eliberată din funcția publică și se află în corpul de rezervă al funcționarilor publici își păstrează calitatea de funcționar public”.

Dacă ne raportăm la noțiunea de funcție publică, putem admite faptul că aceasta reprezintă o componentă importantă în ceea ce privește dreptul administrativ și se află în strânsă legătură cu noțiunea de funcționar public. Altfel spus, dacă funcția publică nu ar reprezenta un aspect important în ceea ce privește administrația publică locală sau centrală, nici calitatea de funcționar public nu ar constitui o componentă esențială a legislației actuale.

3) În ultima perspectivă privind noțiunea de funcționar public, am vrut să scot la iveală faptul că funcționarul public poate fi privit ca și un salariat potrivit Legii nr. 53 din 2003, căruia i se aplică prevederile actuale privind legislația muncii.

Un aspect important în legislația muncii este că noțiunea de salariat poate fi asimilată cu cea de angajat, așadar Legea cu nr. 62 din 2011 definește angajatul ca fiind „persoana fizică, parte a unui contract individual de muncă ori raport de serviciu, care prestează muncă pentru și sub autoritatea unui angajator și beneficiază de drepturile prevăzute de lege, precum și de prevederile contractelor sau acordurilor colective de muncă aplicabile”.

4. Concluzii. Funcționarul public prezintă o importanță tot mai mare, deoarece atribuțiile acestuia servesc la o mai bună funcționare a administrației publice românești. În primul rând, acest statut implică o responsabilitate mare deoarece funcționarul public are îndatorirea de a contribui la dezvoltarea cât mai op-

timă a întregului sistem social prin punerea în aplicare a reformelor politice și chiar și cele socio-culturale. Potrivit art. 371 alin 2 din Codul Administrativ tot funcționarul este cel care ia decizii și derulează activități de natură tehnică pentru a garanta o funcționare cât mai regulată și optimă atât a autorităților publice cât și a instituțiilor publice.

Nu putem exclude literatura juridică de specialitate, unde autorii au definit noțiunea de funcționar din diferite opinii, dar care în esență toate pleacă de la ipoteza că cel care este plasat într-o funcție publică devine funcționar public, așadar:

Așadar, se poate sesiza cu ușurință aspectele comune dintre cele două definiții referitoare la noțiunea de funcționar public și rolul acestuia în societate. Atunci când ne raportăm la noțiunea de funcționar public privind dreptul administrativ, plecăm de la idea ca îndatoririle acestuia servesc în totalitate cetățenilor, punându-le în prim plan nevoile și interesele acestora, iar întreaga activitatea a funcționarilor publici trebuie să se desfășoare într-o instituție sau autoritate de natură publică.

Raportându-ne la noțiunea de funcționar public putem observa că se desprind mai multe accepțiuni ale acesteia, legislația actuală tratează acest concept pornind de la un sens restrâns, până la unul larg potrivit dispozițiilor penale, unde legiuitorul a acordat o importanță mare acestei noțiuni.

BIBLIOGRAFIE

1. Bălan Emil, *Drept administrativ și procedură administrativă*, Ed. Universitară, București, 2002.
2. Cotici Radu *Conducerea publică - formă a conducerii sociale. Administrația în cadrul conducerii publice*. Revista Națională de Drept, nr.1, 2007
3. Codrin Dumitru Munteanu, *Administrația ca putere publică*, Transylvanian Review of Administrative Sciences, 20/2007.
4. Iorgovan Antonie, *Tratat de drept administrativ*, vol.1 Ed. a 4-a, Editura All Beck, București, 2005.
5. Pau Claudia, *Teoria și practica administrării publice. Dezbateri și teorii relevante privind buna guvernare. Teoria și practica administrării publice*, 2021, pp 292-296.
6. Pau Claudia, *Good Administration in EUCJ Jurisprudence*, Ovidius University Annals, Economic Sciences Series, 2020.
7. Prisacaru Valentin, *Tratat de drept administrative roman. Partea generală*, ed. a 3-a, Editura Lumina Lex, București, 2002.
8. Roșca A. N., *Funcționalitatea puterii politice în contextul modernizării. În: Puterea politică și coeziunea socială în Republica Moldova din perspectiva integrării europene*. Chișinău: Inst. Integrare Europeană și Științe Politice al AȘM, 2010
9. Trăilescu, Anton *Tratat de drept administrativ*, Ed. ALL Beck, 2002.
10. Vedinaș Verginia, *Statutul functionarilor publici*. Editia a 2-a, Legea nr. 188/1999. Comentarii, legislație, doctrina și jurisprudența, Editura Universul Juridic, București, 2016.
11. Vieriu Eufemia, *Caracteristicile și funcțiile administrației publice contemporane și procesul de extindere a Uniunii Europene*, 2006.

MECANISME ȘI INSTRUMENTE DE MONITORIZARE A ACTIVITĂȚII POLIȚIEI

MECHANISMS AND TOOLS FOR MONITORING POLICE ACTIVITY

Ianuș ERHAN,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Coordonatorul proiectului (posdoctorand)
„Arhitectura juridică a mecanismelor naționale de ordine și securitate publică”

SUMMARY

In the exercise of their duties, the employees of the Police carry out their activity in the support and in the interest of the citizens, as well as of the communities. Police and civil society, being in constant interaction, influence each other in an active way, achieving certain goals, using various principles, types and forms. The police must be organized in such a way as to promote good relations between the police and the population, and possibly effective cooperation with other bodies, local associations, non-governmental organizations and other representatives of the population. In this sense, in current conditions it is necessary to open the Police to society, to establish jointly, as well as to implement the diversity of tools and mechanisms for monitoring the activity carried out, in order to efficiently, professionally and transparently perform the tasks and responsibilities assigned to it.

Keywords: police, police activity, reform of the police, level of trust, cooperation with civil society, transparency, efficiency and professionalism.

Hotărârea Guvernului Nr. 1109 din 06-12-2010 pentru aprobarea Concepției de reformare a Ministerului Afacerilor Interne și a structurilor subordonate și desconcentrate ale acestuia, publicată la 17.12.2010 în Monitorul Oficial Nr. 247-251, art. 1233.

Pct. 6 g) revigorarea sistemului de evaluare a activității poliției și altor subdiviziuni ale MAI pornind de la criteriile ce se vor referi la receptivitatea și percepția poliției față de necesitățile concrete ale comunității, participarea societății civile la identificarea și soluționarea problemelor ce țin de securitatea comunității, nivelul de încredere și respect față de poliție etc.;

Peste tot în lume se consideră pe bună dreptate că serviciile de poliție reflectă, în mare parte, societățile din care fac parte, iar schimbările din cadrul poliției depind, de cele mai multe ori, de schimbările care au loc în societate.

Ca organ al administrației publice, poliția într-un stat de drept este responsabilă pentru activitatea sa nu doar în fața statului, ci și în fața comunității. În activitatea sa trebuie să fie pe deplin reflectate toate aspirațiile cetățenilor, numai astfel poliția își poate proba eficacitatea și se poate bucura de încrederea și susținerea societății [1, p.225].

Nu atât din literatura de profil, cât din viața cotidiană este cunoscut faptul că, polițistul este considerat de către comunitate un simbol (o oglindă) al legalității și al ordinii, întreaga lui muncă fiind guvernată de un set de norme și principii de etică și deontologie, care trebuie să se reflecte în viața profesională [2, p.57].

Astfel, profesionalismul, integritatea, corectitudinea, etica și deontologia sunt elemente esențiale ale profilului unui angajat al Poliției. Totodată, în exercitarea atribuțiilor de serviciu, angajații Poliției își desfășoară activitatea în sprijinul și în interesul cetățenilor, cât și a comunităților.

În sensul dat, Codul european de etică al Poliției prevede expres că: „Poliția trebuie să fie organizată, în așa fel încât, membrii săi să beneficieze de respectul populației, atât ca profesioniști însărcinați cu aplicarea legii, cât și ca prestatori de servicii, iar serviciile de poliție trebuie să-și exercite misiunile de poliție, într-o societate civilă sub responsabilitatea autorităților civile” [3].

Poliția și societatea civilă, fiind în permanentă interacțiune, se influențează reciproc într-o formă activă, realizându-și anumite scopuri, folosind diverse principii, tipuri și forme [4]. Interacțiunea este înțeleasă

în prezent ca legătura reciprocă a subiecților, condiționalitatea și sprijinul reciproc [5, p. 71], care reflectă schimbul de informații, planificarea unor strategii, organizarea de acțiuni care să permită părților desfășurarea activităților comune [6, p.101].

Autorii Creangă, C. și Stamatini Ș. sunt de părerea că „relația dintre poliție și public este un element cheie într-o democrație. În acest tip de societate, poliția este responsabilă nu doar în fața statului, dar și vizavi de populație, iar eficacitatea sa depinde, în mare măsură, de susținerea celei din urmă. În acest sens, Poliția este o reflectare fidelă a societății. Cetățenii sunt din ce în ce mai exigenți față de poliția lor. Pe de o parte, ei cunosc mai bine drepturile lor și solicită respectarea lor, pe de altă parte, ei așteaptă din partea poliției o mai mare participare în domeniul umanitar” [7, p.13].

Un serviciu de poliție reprezentativ pentru comunitatea diversă pe care o servește, inclusiv în materie de gen, este mai ușor de accesat și inspiră încredere acelei comunități. Totodată, un serviciu de poliție diversificat înțelege mai bine necesitățile comunităților și poate construi o relație mai puternică cu ele. Acest lucru simplifică prestarea unor servicii de poliție mai eficiente [8, p. 100].

Suntem de acord cu ideea că, Poliția este fundația multor comunități, iar spectrul de activități în ceea ce poate face poliția pentru a construi relații de încredere, productive și pozitive într-o societate multiculturală și diversă sunt multiple. În acest sens, ar trebui ca Poliția să reflecte comunitățile pe care le deservește, să recunoască și să înțeleagă că mobilizarea și colaborarea construiesc încrederea în societățile multiculturale. În acest sens, urmează a fi gândite și elaborate politici și strategii tangibile pentru a sprijini poliția și comunitățile în eforturile lor de a se angaja într-un dialog productiv, de a forma parteneriate puternice și de a identifica soluții comune și semnificative [9] în rezolvarea diverselor probleme ce persistă în societate.

Iată de ce ne-am propus o analiză științifică a celor mai importante aspecte ale mecanismelor și instrumentelor de monitorizare ale activității Poliției, proces absolut indispensabil în vederea asigurării unui coraport dintre eficiență și utilitate a Poliției, cât și realizarea așteptărilor pe care societatea le are de la instituția dată.

Legea națională prevede că „Poliția cooperează cu societatea civilă, cu mass-media, precum și cu persoanele fizice și juridice, în modul stabilit de legislație și de actele normative ale Ministerului Afacerilor Interne” [10].

La rândul său, Legea privind organizarea și funcționarea Poliției Române în articolul 3 prevede expres că „în îndeplinirea misiunilor care îi revin Poliția Română cooperează cu instituțiile statului și colaborează cu asociațiile și organizațiile neguvernamentale, precum și cu persoanele fizice și juridice, în limitele legii” [11].

Obiectivele de perspectivă ale unei astfel de interacțiuni și cooperări sunt:

- 1) eficientizarea relațiilor publice, care se exprimă în crearea unor premise pentru interacțiune (reglementarea aspectelor de acces ale societății civile la informațiile despre activitățile poliției);
- 2) mobilizarea și stimularea societății civile pentru rezolvarea problemelor în comun cu poliția. Este cunoscut faptul că majoritatea cetățenilor nu iau parte la asigurarea ordinii publice din lipsa măsurilor de stimulare atât non-financiare cât și materiale din partea autorităților statului;
- 3) coordonarea intereselor și stabilirea de legături (directe și reciproce) între poliție și organizațiile societății civile (consilii publice și consultative, expertiză publică, grupuri de lucru, audieri, conferințe, seminare, mese rotunde, întâlniri, negocieri, cercetări, monitorizare, evidență, etc.) [4, p. 63-64].

Poliția trebuie să fie organizată astfel încât, să promoveze bunele raporturi între poliție și populație și, eventual, o cooperare efectivă cu celelalte organisme, asociații locale, organizații nonguvernamentale și alți reprezentanți ai populației, cuprinzând grupurile etnice minoritare. La fel, personalul de poliție trebuie să acționeze cu integritate și respect față de populație, ținând în mod special cont de situația indivizilor care fac parte din grupuri vulnerabile [3]. Un rol determinant, în acest sens, îl are comunitatea internațională, care a stabilit standarde și recomandări de cooperare a Poliției cu societatea civilă.

Totodată, meritul deosebit al comunității internaționale rezidă, în primul rând, în recunoașterea obligativității juridice a protecției drepturilor și libertăților omului în activitatea organelor de poliție. În același timp, actele internaționale recunosc necesitatea dezvoltării unei societăți civile, în care cetățenii și statul se află în relații de interdependență, își pot limita și controla reciproc acțiunile, în care cetățenii pot să-și revendice drepturile lezate de stat, în cazul dat de către acțiunile poliției [12, p. 25].

Știm cu toții că, pentru a-și îndeplini funcțiile, poliștii sunt înzestrați cu anumite competențe, și anume dețin puterea de a reține și folosi forța. Tocmai acest monopol plasează poliția într-o ipostază unică și sensibilă în cadrul unui stat democratic, astfel încât mecanisme de control adecvate sunt necesare pentru a se

asigura că aceste competențe vor fi utilizate în interesul public. Ca orice alt serviciu public, poliția trebuie să coopereze cu imparțialitate [13, p. 44] cu toți actorii interesați de activitatea sa, în special, societatea civilă, cât și cetățenii.

Pe de altă parte, îmbunătățirea responsabilității și integrității poliției este menită, în primul rând, pentru stabilirea, restabilirea sau sporirea încrederii publice și (re)construirea legitimității care constituie o precondiție pentru o activitate polițienească efectivă. Acceptarea unei supravegheri externe, civile este o caracteristică esențială a forțelor democratice de poliție, sensibile și receptive la nevoi [13, p.44]. Se consideră pe bună dreptate, că această supraveghere externă ajută, susține și sprijină înțelegerea proceselor ce au loc, cât și operarea corecțiilor necesare.

De asemenea, se poate crede că legitimitatea poliției poate depinde în mare măsură de rezultatele observate de societate în raport cu criminalitatea și ordinea publică. În orice caz, cercetările relevante privind satisfacția publicului față de poliție au subliniat că, în cele din urmă, percepțiile generale asupra corectitudinii instituției – tratament echitabil și respectuos – au o importanță majoră în modelarea legitimității instituției [14, p.21-22].

Astăzi este recunoscut faptul că, atunci când se dorește corectitudine din partea Poliției, reprezentanții din societatea civilă consideră că este important ca angajații poliției să știe că acțiunile lor pot fi controlate și, atunci când este necesar, pedepsite.

Ce ține de angajați, atunci când nu sunt corecți sunt pasibili de răspundere. După cum menționează autorul Guțuleac V. „atât timp cât polițistul este în raport de conformare cu prevederile legale, el este responsabil de executarea legală, oportună și eficace a atribuțiilor, potrivit funcției deținute, atât timp cât el nu face abuz de drepturile oferite, față de el nu poate fi aplicată măsura de constrângere statală – răspunderea juridică. Temeiul juridic pentru aplicarea răspunderii juridice apare din momentul depășirii de către polițist a responsabilității, transformării raportului juridic de conformare prevederilor legale în cel de conflict” [15, p. 283].

Conform Legii cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului „atunci când se comit abateri disciplinare – acțiunile sau inacțiunile polițistului prin care se încalcă prevederile legii, ale altor acte normative, restricțiile și interdicțiile stabilite, clauzele contractului individual de muncă, cerințele fișei postului, prevederile Codului de etică și deontologie al polițistului”, angajatul Poliției este pasibil de răspundere disciplinară. Totodată, aplicarea sancțiunii disciplinare „nu exclude răspunderea penală, contravențională sau civilă”, care poate interveni în dependență de gravitatea și natura încălcării comise de un angajat [10].

Pe de altă parte, atunci când se comit anumite ilegalități sau sunt constatăte anumite deficiențe sistemice, respectiv, se atrage atenția că Poliția nu face față acelor sarcini și provocări pe care le are, iar instituția va pierde din imagine și încredere.

Astfel, imaginea pe care o are Poliția este un atribut primordial în procesul de evaluare a eficienței Poliției. Totodată, există anumite prejudecăți de ambele părți și, prin urmare este nevoie de un efort considerabil pentru înțelegere reciprocă, deziderat care poate fie realizat prin deschidere, cât și soluționarea în comun a problemelor și deficiențelor constatăte în activitate.

La rândul lor, procesele de asigurare a responsabilității poliției constau în mecanisme externe și interne de monitorizare și control. Am considerat, fără ca lista să fie exhaustivă, că cele mai importante mecanisme, în ordinea dată de idei, sunt următoarele: implementarea principiilor de transparență și informare, profesionalismul și eficiența în activitate, nivelul de încredere al populației, conlucrarea cu societatea civilă.

Transparența și informarea în activitatea de poliție are un impact direct asupra relației dintre comunitate și poliție și poate ajuta la atenuarea activității criminale și la reducerea recidivei [16].

Cu toate că este mai greu de acceptat, astăzi, transparența poliției în relația cu cetățeanul este un obiectiv strategic pe care reprezentanții forțelor de poliție trebuie să îl îndeplinească [17, p. 11].

Principalele constatări ale mecanismelor externe de evaluare ar trebui să fie publicate, contribuind astfel la o mai mare deschidere a sistemului de poliție. De asemenea, transparența presupune că poliția trebuie să lucreze cu mass-media într-o manieră responsabilă, înseamnă și diseminarea publică a rapoartelor, inclusiv a statisticilor privind infracționalitatea, și a rezultatelor investigațiilor interne, precum și crearea unor structuri de comunicare cu comunitățile.

Este cunoscut faptul că, una din nevoile fundamentale ale omului modern este informarea, fapt care demonstrează atenția acordată de către societate surselor de informare și, respectiv, valoarea acestora. Un

rol important întru realizarea acestui deziderat îl deține mass-media, deoarece anume prin intermediul lor populația este informată despre activitatea forțelor de poliție, despre eforturile depuse și rezultatele obținute [182, p. 118].

În acest sens, principiul transparenței în cadrul activității Poliției este unul de importanță majoră, iar Legea cu privire la activitatea poliției și statutul polițistului în articolul 5, intitulat „transparența activității”, expres prevede că „Poliția, fără a prejudicia interesele legitime ale persoanei sau comunității și în modul prevăzut de legislație, va informa autoritățile administrației publice centrale și locale, precum și populația, despre activitățile sale. Șeful Inspectoratului General al Poliției, o dată în 6 luni, va prezenta prin intermediul mijloacelor de informare în masă un raport privind activitatea desfășurată, conform structurii și formatului aprobat de ministrul afacerilor interne”. În aceeași ordine de idei, Poliția, la cererea persoanei, trebuie să ofere „informațiile despre această persoană conținute în registrele instituționale, sistemele informaționale și în bazele de date deținute. Se interzice dezvăluirea către alte persoane a informațiilor cu caracter personal conținute în registrele instituționale, sistemele informaționale și în bazele de date deținute de Poliție, cu excepția cazurilor prevăzute de lege” [10].

După cum consideră Olga Postovan, în realizarea principiului transparenței în activitatea poliției, în interacțiunea cu reprezentanții mass-media, cel mai des se utilizează un proces de comunicare caracterizat doar printr-un singur sens, prin care se urmărește doar informarea cetățenilor cu privire la activitatea poliției ceea ce nu este eficient și nici suficient). În această ordine de idei, ea susține opinia cercetătorului James Wilson, potrivit căreia, scopul activității ofițerilor de presă ai subdiviziunilor de poliție este acela de a-i determina (impune) pe cetățeni să adopte o conduită în interesul general al activității (muncii) de poliție [19, p.407].

Sunt frecvente și cazurile când însăși poliția este subiectul unei știri. Acest lucru este important pentru a face transparentă activitatea poliției și anume aceste știri și influențează imaginea poliției. În acest caz, putem vorbi de știri cu caracter „pozitiv” – cele care descriu reformele pozitive în cadrul organelor de drept, calitatea înaltă a activităților realizate sau îmbunătățirea măsurilor de control asupra activității organelor de drept, și știri cu caracter „negativ” – care descriu infracțiunile săvârșite de către colaboratorii acestor instituții (acte de corupție, depășirea atribuțiilor de serviciu, abuzul de forță, etc.) [20, p. 93].

Rolul mass-media este de o importanță majoră, deoarece se poate observa că „atunci când incidentele ce vizează abaterile poliției sunt intens mediatizate de mass-media, pare să aibă nu numai efecte directe, pe termen scurt, asupra sprijinului public pentru poliție, dar efecte considerabile pe termen lung” [14, p. 23-24], în vederea consolidării încrederii reciproce și excluderii practicilor vicioase.

Pe de altă parte, multiplele sondaje de opinie publică, desfășurate de reprezentanții mass-mediei și ONG-urilor, susțin că societatea civilă este în special nemulțumită de nivelul profesional al poliției, de cazurile de corupție, de prestația poliției în raport cu publicul și, implicit, de calitatea comunicării. Astfel, din punctul de vedere al societății civile, este necesară efectuarea reformelor în sistemul și activitatea polițienească actuală, procese care trebuie să fie concentrate în primul rând pe calitatea personalului și activității polițienești, în special în ceea ce privește contactul cu publicul [18, p. 118]. Iată de ce, următorul mecanism se referă la realizarea cu profesionalism și eficient a responsabilităților puse pe seama Poliției, cât și polițistilor.

Profesionalismul și eficiența. Poliția este responsabilă nu doar în fața statului, dar și vizavi de populație, iar eficacitatea sa depinde, în mare măsură, de susținerea celei din urmă. O activitate polițienească eficientă nu este posibilă dacă anumite sectoare ale populației nu simt că poliția le protejează și le respectă. Este obligatoriu ca poliția să se angajeze în consolidarea încrederii și să creeze structuri adecvate de comunicare cu publicul.

Statul, dar și cetățeanul de rând, așteaptă de la polițist să respecte legislația în vigoare, să aplice tratamente egale tuturor persoanelor, să manifeste o deschidere reală față de cetățeni și să fie disponibil să intervină în orice situație în care ia cunoștință de încălcarea legii.

Polițistul trebuie să acorde prioritate realizării serviciului în folosul comunității, să-și exercite atribuțiile de serviciu corect, responsabil și independent. Nu în ultimul rând, polițistul trebuie să fie atașat de instituția pe care o reprezintă și de valorile promovate de aceasta, să dea dovadă de o considerație profundă acordată cetățenilor, colegilor, valorilor sociale și normelor etice. De asemenea, polițistul trebuie să apere cetățenii indiferent de situația lor socială, patrimonială, de apartenența națională, de rasă, de sex și vârstă, de studii și limbă, de atitudinea față de religie, de convingerile politice și de altă natură [20, p. 95].

Totodată, în medierea relațiilor dintre poliție și societatea civilă este chemată să ajute etica profesională care, cunoscând în ultimele decenii o dezvoltare amplă, urmărește funcția de diferențiere și personalizare a reprezentanților unei profesii, reprezentând un vector promoțional în toate sferele de activitate: business, jurnalism, medicină, jurisprudență, poliție etc. Presupunând un demers participativ în care trebuie să se includă toți reprezentanții MAI, etica polițienească este o etică dialogată. Ea presupune un dialog continuu între societatea civilă și poliție, dialog care are menirea de a facilita colaborarea dintre organele de ocrotire a ordinii de drept și comunitate [1, p. 225].

Nu întâmplător se consideră că, standardele etice joacă un rol semnificativ în aplicarea legii și în asigurarea poliției. În calitate de practicieni, ofițerii se confruntă zilnic cu situații etice unice și este garantată o înțelegere continuă a obligațiilor și îndatoririlor lor morale [16].

Încrederea populației. Astăzi, sunt actuale discuțiile legate de problemele din activitatea Poliției Naționale, respectiv, capacitatea acesteia de a face față acelor provocări la care este expusă, cât și creșterea constantă a gradul de încredere din partea cetățenilor.

Încrederea publică este o precondiție necesară pentru o practică polițienească efectivă. Fără această încredere, publicul nu va fi dispus să raporteze infracțiuni și să furnizeze poliției informațiile necesare pentru a lucra productiv.

Sistemele polițienești moderne se evaluează prin prisma gradului de încredere de care se bucură din partea comunității. Elementul încrederii este unul dominant și determină implementarea politicilor comunitare în activitatea polițienească în raport cu cultura societală, tradițiile existente și mai ales în raport cu problemele cu care comunitatea se confruntă [21, p. 44].

Măsurile de transparentizare și de responsabilizare a poliției contribuie la consolidarea încrederii. Printre programele care se adresează în mod activ populației se numără stabilirea unui dialog instituționalizat cu comunitățile, de exemplu prin forumuri de discuții deschise, consilii consultative comunitare și zile ale porților deschise. Abordarea bazată pe conceptul de poliție comunitară poate inspira crearea unor structuri de comunicare adecvate. În mod evident, acceptarea clară a drepturilor omului și acționarea în conformitate cu acestea sunt extrem de relevante pentru construirea și păstrarea încrederii [22, p. 68-69].

Opinia cetățenilor este un indicator care apreciază eficiența atât a lucrului instituțiilor statale, cât și a politicilor publice implementate într-un anumit domeniu sau sector. Percepția activității poliției ca instrument de asigurare a securității publice, dar și de coerciție legală, are un rol eminent în crearea opiniei societății referitor la acțiunile statului în general. Or, datele cercetărilor sociologice atestă că organele de poliție se bucură de o încredere destul de redusă în rândul populației. Această situație este determinată de un set de factori atât la nivel politic (lipsa unei politici coerente în domeniul marketingului imaginii poliției), cât și la nivelul fiecărui cetățean în parte (experiența personală și stereotipurile create în urma contactului cu organele de forță) [20, p. 89].

De exemplu, este reprezentativ faptul, creșterii constante a încrederii cetățenilor în Poliție, de la 25,5% în anul 2016, primul an de implementare al Strategiei de dezvoltarea a Poliției pentru anii 2016-2020 [23], până la 41% în ultimul an de implementare al acesteia, iar cel mai mare nivel a fost atins în luna iunie, anul 2020, când încrederea în Poliție a crescut până la 45% [24].

Totodată, din analiza datelor oferite de Barometrul Opiniei Publice, din februarie 2001, când a început să fie măsurată încrederea cetățenilor în Poliție și până la ultimele sondaje, procentajul a oscilat de la 23% până la 31%, fiind perioade în care au fost atinse și anumite cifre promițătoare, cum ar fi: februarie 2005-38%, noiembrie 2009-38%, aprilie 2017-46%, iunie 2000-45% [25].

Conlucrarea cu societatea civilă. Studiile și evaluările desfășurate până în prezent de diferiți actori demonstrează că există o imagine negativă a poliției în rândurile societății și mai multe rezerve în ceea ce privește raporturile dintre poliție și societatea civilă, imaginea generală a personalului polițienesc, corelarea activității organelor de asigurare a ordinii publice cu așteptările și necesitățile reale ale comunității, participarea comunității la asigurarea securității proprii, parteneriatul dintre poliție și comunitate [18, p. 118-119].

În literatura de specialitate se consideră că principiile de bază ale organizării eficiente a interacțiunii dintre poliție și societatea civilă sunt:

- oportunității – corespunderea procesului de interacțiune cu o anumită stare (relativ finalizată), cât și conștientizarea necesității de interacțiune;

- raționalității și eficacității – înțelegerea și productivitatea utilizării resurselor în atingerea scopului interacțiunii;
- legalității – respectarea strictă și constantă de către subiecții interacțiunii a prescripțiilor normelor de drept;
- corelării acțiunilor, adică coerență, consistență, echilibrarea, coordonare (contribuie la orientarea subiecților de interacțiune unul față de celălalt, la coeziunea acțiunilor acestora și la apariția unui simț al apartenenței comune);
- cooperării – realizarea unui dialog constructiv între poliție și societatea civilă;
- previziunii pe termen lung (foresight) în vederea evaluării realizărilor și identificării celor mai importante domenii de cercetare strategică în cadrul interacțiunii dintre poliție și organizațiile societății civile [4, p. 64-65].

Autoarea Sara Pastor este de părerea că „foarte des, ofițerii de poliție simt o lipsă de înțelegere din partea societății, în special a cetățenilor, cât și ONG-urilor preocupate de protecția drepturilor omului. Societatea, în sens extins, are potențialul de a fi principala forță motrice pentru schimbare. Dacă comportamentul greșit al poliției nu este perceput de cetățeni ca problema, iar dacă abaterea nu produce o respingere socială clară, atmosfera de permisivitate și impunitate va persista [14, p. 81].

Într-o comunitate în care poliția nu se bucură de încredere, cetățenii sunt mai puțin dornici să ajute organele de poliție în activitatea acestora și mai mult dispuși spre o atitudine distanțată față de oamenii legii în general [26, p. 11]. Tot mai multe cercetări sociologice de peste hotare indică faptul că cetățenii care consideră nelegitime acțiunile poliției față de ei înseși tind să aibă o atitudine rebelă față de poliție [27, p.163-204] (de exemplu, contactul cu poliția de patrulare) sau chiar să recidiveze (în special, în rândul tinerilor) [28, p. 64].

Este evident faptul că, într-o oarecare măsură, cetățenii își construiesc atitudinea față de poliție și prin prisma nivelului de infraționalitate prezent în țară, în general, și în localitatea în care locuiesc, în particular. Or, poliția este considerată responsabilă pentru combaterea infraționalității și asigurarea securității publice [29, p. 97-98].

Astfel, în calitatea sa de instituție publică, poliția trebuie să depună efortul de a satisface așteptările și cererile legitime ale societății civile, contribuind pe bună dreptate la îmbunătățirea „imaginii instituției în perioada în care orice instituție tinde să-și gestioneze capitalul de încredere”. Responsabilitatea socială a poliției vizează nu doar o responsabilitate imediată față de persoane concrete în situații concrete, ea urmărește în același timp și răspunderea pentru crearea imaginii de viitor a poliției [1, p. 226].

Ce ține de angajatul Poliției, acesta trebuie să mențină în permanență legătura cu populația prin intermediul diverselor contacte atât la nivelul individual, cât și la cel de grup. Comunitatea trebuie să fie informată adecvat și permanent despre activitatea poliției, precum și este necesar ca ea să aibă acces și să fie atrasă în luarea unor decizii ce țin de menținerea ordinii și securității publice ori de conviețuirea socială [30, p. 358].

În literatura de specialitate se disting următoarele domenii principale de interacțiune între poliție și societatea civilă:

- participarea la elaborarea și revizuirea materialelor metodologice, programelor, conceptelor, planurilor pe cele mai stringente probleme și domenii de activitate polițienească, elaborarea de recomandări directe pentru membrii asociațiilor obștești;
- organizarea de conferințe, seminare, mese rotunde, etc.;
- propagarea ideilor de umanism, toleranță, educație juridică a populației, asistență psihologică (organizarea și desfășurarea unor ore tematice cu diverse grupuri sociale, campanii de sensibilizare, inclusiv caritabile);
- organizarea și realizarea diferitor sondaje, evenimente culturale, sportive, etc.;
- monitorizarea opiniei publice cu privire la activitățile poliției;
- asistență acordată poliției în menținerea și asigurarea ordinii publice (de exemplu, patrulele comune);
- implementarea controlului civil (public) asupra activității poliției, de exemplu, delegarea observatorilor/expertilor din diferite organizații și asociații obștești;
- grupuri de lucru pentru realizarea diferitelor activități publice;
- informarea cetățenilor cu privire la activitățile poliției cât și raportarea către populație a rezultatelor atinse;
- interacțiunea cu mass-media [4, p. 68-69].

Realizarea reformelor. De ceva timp Poliția din Republica Moldova trece prin ample procese de transformare menite să asigure modernizarea și dezvoltarea acesteia, astfel încât cetățenilor să le fie oferite servicii de calitate prin asigurarea unui climat adecvat de legalitate în domeniul ordinii și securității publice [21, p. 43].

Pe de altă parte, astăzi este recunoscut faptul că, publicul, ca beneficiar principal al reformelor, trebuie să joace un rol crucial în monitorizarea, evaluarea și ajustarea reformelor, iar implicarea publicului, recunoașterea și confirmarea rezultatelor de către public, precum și percepțiile publicului sunt elemente cruciale pentru asigurarea succesului [31, p. 7].

Din considerentele date, atunci când este realizată o reformă, în special, cea care vizează activitatea Poliției, trebuie acordată o atenție sporită, prezentării în interiorul instituției a obiectivelor procesului de reformă și a valorii adăugate pe care acesta le va aduce sistemului, astfel încât să existe susținerea necesară din partea întregului personal al Poliției [21, p. 45]. La fel, este esențială informarea permanentă a cetățenilor cu referire la ceea ce s-a propus de realizat în următorii ani, ce s-a realizat, care sunt riscurile și ce se poate de făcut pentru a le depăși, fiind organizate, în acest sens, ședințe de informare, vizite de studiu, pregătirea articolelor de vizibilitate, a spoturilor video, etc.

După cum se menționează în Raportul final privind monitorizarea civică a reformei poliției în Republica Moldova, elaborat de Asociația „Promo-Lex”, prin proiectul „Monitorizarea civică a reformei Poliției în Republica Moldova” a fost pus în valoare rolul de supraveghere civică al organizațiilor neguvernamentale în timpul implementării reformelor, precum și dreptul cetățenilor de a participa la procesul de luare a deciziilor, iar obiectivul general al proiectului este consolidarea responsabilității, eficienței și transparenței reformei Poliției în Republica Moldova [32, p. 7].

În concluzie, putem menționa că astăzi, în condiții de actualitate este necesară deschiderea Poliției către societatea, stabilirea în comun, cât și realizarea diversității de instrumente și mecanisme de monitorizare a activității desfășurate, în vederea realizării eficiente, profesioniste și transparente a sarcinilor și responsabilităților puse pe seama acesteia.

BIBLIOGRAFIE

1. Silvia Șaptefrăți, Mediana etică în relațiile dintre poliție și societatea civilă. În: Anale științifice ale Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI a RM: științe juridice. 2009, nr. IX, pp. 225-227.
2. Victor Guțuleac, Valeria Mamaliga, Responsabilitatea și răspunderea – metode de bază privind asigurarea legalității în procesul activității polițienești. Jurnalul juridic național: Teorie și practică, decembrie 2021, pp. 57-61
3. Recomandarea REC (2001)10 a Comitetului de miniștri către statele membre privind Codul European de etică al Poliției (Adoptată de către Comitetul Miniștrilor la 19 septembrie 2001, în cadrul a celei de a 765 a reuniune a delegaților miniștrilor).
4. Обеспечение законности, соблюдение прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов внутренних дел: учебно-практическое пособие / отв. ред. Б. И. Долинко. Москва: Проспект, 2021, 128 с.
5. Ушаков Д. Н., Большой толковый словарь современного русского языка. М.: Альта-Принт; Дом. XXI век, 2008, VIII.
6. Андреева Г. М., Социальная психология. М.: АспектПресс, 2003.
7. Creangă C., Stamatin Ș., Ghidul deontologiei polițienești. Chișinău: Centrul Ed. Al Acad. „Ștefan cel Mare”, a MAI al Rep. Moldova, 2004.
8. Liliana Creangă, Dezvoltarea eficienței și calității serviciilor pe care Poliția modernă din sec. XXI le poate oferi cetățenilor. Culegerea materialelor Conferinței științifice cu participare internațională „Protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului în procesul asigurării ordinii și securității publice”, Academia „Ștefan cel Mare” a MAI, Chișinău, 2022, pp. 97-105.
9. <https://www.policiechiefmagazine.org/presidents-message-policing-in-a-multicultural-society/?ref=92c226120cf5efdeabc7c21051dc9500> (accesat la data de 12.04.2022).
10. Legea nr. 320 din 27.12.2012 cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, publicată la 01.03.2013, în Monitorul Oficial Nr. 42-47 art. 145.
11. Legea nr. 218 din 23 aprilie 2002 (republicată) privind organizarea și funcționarea Poliției Române, Publicată în Monitorul Oficial al României nr. 170 din 2 martie 2020.
12. Ștefan Belecciu, Albert Antoci, Protecția juridică a drepturilor omului în activitatea Poliției, suport de curs, Editura Cartea militară, Chișinău, 2019.

13. Manual de Instruire privind Integritatea Poliției, Publicat de DCAF (Centrul din Geneva pentru Controlul Democratic al Forțelor Armate), Geneva, 2015.
14. Sara Pastor, Time for change in police culture, Putting human rights at the centre of policing, Queens University, Belfast, 2014/2015.
15. Guțuleac V. Drept polițienesc. Manual. Inst. de Științe Penale și Criminologie Aplicată; Inst. de Cercetări Juridice și Politice al Acad. de Științe din Moldova. Chișinău: 2015 (Î.S. „Tipografia Centrală”).
16. Charles Russo, Thomas Rzemyk, Finding Equity, Inclusion, and Diversity in Policing, Columbia Southern University, Police Chief Magazine. <https://www.policechiefmagazine.org/finding-equity-inclusion-and-diversity-in-policing/> (accesat la data de 18.04.2022).
17. Ștefan Prună, Managementul organizației Poliției, curs universitar, Universul Juridic, București, 2012.
18. Natașa Dimin, Rolul mass-mediei întru stabilirea parteneriatului Poliție-societate civilă, Analele științifice ale Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI, pp. 118-120
19. Olga Postovan, Statutul, locul și rolul Poliției comunitare în cadrul politicilor de ordine publică orientate către comunitate. Culegerea materialelor Conferinței științifice cu participare internațională „Protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului în procesul asigurării ordinii și securității publice”, Academia „Ștefan cel Mare” a MAI, Chișinău, 2022, pp. 402-414.
20. Mircea Manoli, Diana Cheianu-Andrei, Metodologia studierii imaginii organelor de poliție, Studia Universitas, Revistă științifică a Universității de Stat din Moldova, 2011, nr. 3(43), Seria „Științe sociale”, pp. 89-98.
21. Ianuș Erhan, Vadim Ardeleanu, Impactul Strategiei de dezvoltare a Poliției pentru anii 2016-2020 – Analiză și concluzii. Revista națională de drept Nr. 4 (246), anul 22 (2021), Chișinău 2021, pp. 41-57.
22. Manual pentru formatorii polițiștilor „Formare pentru polițiști din perspectiva drepturilor fundamentale”, elaborat de Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, Luxemburg, 2018.
23. Hotărârea Guvernului nr. 587 din 12.05.2016 pentru aprobarea Strategiei de dezvoltare a Poliției pentru anii 2016-2020 și a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia. Publicată la 20.05.2016 în Monitorul Oficial Nr. 134-139 art. 645.
24. https://ipp.md/wp-content/uploads/2020/07/BOP_06.2020_anexa.pdf (accesat la 07.10.2021).
25. https://ipp.md/wp-content/uploads/2021/07/Raport-BOP-2021_.pdf (accesat la 18.04.2022).
26. Gallagher C. The Public Image of the Police, 2001.
27. Paternoster R., Bachman R., Brame R., and Sherman, L. Do Fair Procedures Matter? The Effect of Procedural Justice on Spouse Assault. Law and Society Review 1997, no. 31, p. 163-204.
28. LaFree G. Losing Legitimacy: Street Crime and the Decline of Institutions in America. Boulder, 1998.
29. Bayley, David H., Police for the Future. - New York: Oxford University Press, 1994.
30. Anatolie Cananău, Vasile Zavatin, Atitudini, valori și comportament în activitatea polițistului de sector. Culegerea materialelor Conferinței științifice cu participare internațională „Protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului în procesul asigurării ordinii și securității publice”, Academia „Ștefan cel Mare” a MAI, Chișinău, 2022, pp. 356-365.
31. Arcadie Barbăroșie, Iurie Pîntea, Activitatea polițienească în Republica Moldova, percepții interne și externe, Raport analitic, Chișinău, Ianuarie 2016.
32. Raportul final privind „Monitorizarea civică a reformei poliției în Republica Moldova”, Asociația „Promo-LEX”, Chișinău, 2021, 52 p.

TRANSPUNEREA ÎN LEGISLAȚIA NAȚIONALĂ A PREVEDERILOR ACORDULUI DE ASOCIERE ÎNTRE UNIUNEA EUROPEANĂ ȘI REPUBLICA MOLDOVA ÎN DOMENIUL RECICLĂRII DEȘEURILOR

TRANSPPOSITION INTO NATIONAL LEGISLATION OF THE PROVISIONS OF THE ASSOCIATION AGREEMENT BETWEEN THE EUROPEAN UNION AND THE REPUBLIC OF MOLDOVA IN THE FIELD OF WASTE RECYCLING

*Virginia ZAHARIA,
doctor, conferențiar universitar,
Universitatea Cooperatist-Comercială din Moldova*

*Veronica POZNEACOVA,
specialist Secția de Relații Internaționale,
Universitatea de Stat din Moldova*

SUMMARY

In 2014 was signed the Association Agreement between the EU and the Republic of Moldova in Brussels. One of the priority areas in this agreement represents the area of the environment, which includes waste management. In this field, the EU adopted several directives, some of which should be transposed into the national legislation of the Republic of Moldova. In this study, we analyse the EU directives and its transpose into the national legislation of the Republic of Moldova.

Keywords: *environment, waste management, EU, the Association Agreement, legislation.*

Acordul de Asociere dintre UE și Republica Moldova – considerații generale. În iunie 2008 a expirat termenul de zece ani prevăzut pentru Acordul de Parteneriat și Cooperare (în continuare APC), existând necesitatea substituirii acestui acord cu altul. UE a decis să propună partenerilor din Europa de Est, pe care îi trata nu ca pe vecini ai Europei, ci ca pe vecini în Europa, o nouă „generație” de acorduri. În acest context, la 12 ianuarie 2010, Republica Moldova și Uniunea Europeană s-au angajat în negocierea unui document ambițios – Acordul de Asociere – care să înlocuiască APC. Paralel, autoritățile europene au negociat și, la finele anului 2010, au definitivat cu Guvernul Republicii Moldova Planul de Acțiuni în domeniul liberalizării regimului de vize [10], care conținea patru blocuri importante: securitatea documentelor; imigrația ilegală; ordinea publică și securitatea; relațiile externe și drepturile fundamentale [13, p. 22-25].

La 27 iunie 2014 la Bruxelles a fost semnat Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora [1], pe de altă parte. Ratificarea acestui acord de Parlamentul Republicii Moldova a fost la 2 iulie 2014, iar de către Parlamentul European la 13 noiembrie 2014. În același timp, Acordul de Asociere intră în vigoare la 01 iulie 2016, cum a fost notificat de către Secretariatul General al Consiliului Uniunii Europene, care este depozitar al 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. Acest Acord stipulează un nou cadru normativ pentru avansarea relațiilor dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană spre o treaptă calitativ superioară, cea a integrării economice cu Europa [14, p.167-172]. În mod sigur aceste trei facilități: liberalizarea regimului de vize, semnarea Acordului de Asociere și al DCFTA reprezintă condiționalitatea pozitivă a UE față de Republica Moldova [12, p. 136-144]. În Acordul de Asociere sunt stabilite prevederile cu caracter obligatoriu, aranjamente de cooperare în toate sectoarele economice. Pentru a implementa prevederile Acordului de Asociere, prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 38 din 01 februarie 2016, a fost aprobat Planul național de armonizare a legislației pentru anul 2016 [14, p. 167-172].

Protecția mediului înconjurător. Cooperarea Republicii Moldova cu UE în domeniul mediului pornește de la premisa că dezvoltarea economică poate fi durabilă dacă se ia în considerare ecologizarea acesteia. Protecția mediului are impact asupra sănătății oamenilor, de aceea, întreprinderile și companiile vor fi motivate ca eficiența lor economică să depindă de eforturile de conservare a mediului [13, p.47]. Reglementarea domeniului mediului se regăsește în Capitolul 16 din Acordul de Asociere încheiat între UE și Republica Moldova [1]. Cooperarea vizează conservarea, protejarea, îmbunătățirea și reabilitarea calității mediului, protecția sănătății umane, utilizarea durabilă a resurselor naturale și promovarea măsurilor la nivel internațional pentru a aborda problemele legate de mediu la nivel regional sau global [1, art.87]. Cooperarea va cuprinde elaborarea strategiei generale și sectoriale de mediu privind calitatea aerului, gestionarea calității și resurselor de apă; gestionarea deșeurilor și resurselor; protecția biodiversității și naturii; poluarea industrială, pericolele industriale și substanțele chimice, poluarea fonică, protecția solului, mediul urban și rural, inovațiile ecologice, incluzând grafice clar definite și indicatori de bază pentru implementare, responsabilitățile administrative, precum și strategiile de finanțare pentru investițiile în infrastructură și tehnologie [13, p. 47].

Domeniile de cooperare sunt prevăzute de art. 87 [1, art. 87] și includ următoarele: (a) guvernanta în materie de mediu și aspecte orizontale, inclusiv o evaluare a impactului asupra mediului și o evaluare strategică de mediu, educația și formarea, răspunderea pentru daune aduse mediului, combaterea infracțiunilor împotriva mediului, cooperarea transfrontalieră, accesul la informații în materie de mediu, la procesele de luare a deciziilor și la procedurile de control administrativ și judiciar eficace; (b) calitatea aerului; (c) calitatea apei și gestionarea resurselor de apă, inclusiv gestionarea riscurilor de inundații, deficitul de apă și seceta; (d) gestionarea deșeurilor și a resurselor, precum și transferul deșeurilor; (e) protejarea naturii, inclusiv conservarea și protecția diversității biologice și peisagistice; (f) poluarea industrială și riscurile industriale; (g) produsele chimice; (h) poluarea fonică; (i) protecția solului; (j) mediul urban și rural; (k) taxele și redevențele de mediu; (l) sistemele de monitorizare și de informare în domeniul mediului; (m) inspecțiile și asigurarea respectării legii, precum și (n) ecoinovarea, inclusiv cele mai bune tehnologii disponibile [1, art. 87]. În conformitate cu prevederile art.91, Republica Moldova realizează transpunerea legislației naționale cu actele normative ale UE și cu instrumentele internaționale menționate în Anexa XI la Acordul de Asociere, în conformitate cu dispozițiile din anexa respectivă [1, art.91].

Gestionarea deșeurilor. În domeniul gestionării deșeurilor și a resurselor Republica Moldova s-a angajat să implementeze următoarele directive: Directiva 2008/98/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind deșeurile [8], Directiva 1999/31/CE a Consiliului din 26 aprilie 1999 privind depozitele de deșeuri, astfel cum a fost modificată prin Regulamentul (CE) nr. 1882/2003 [2], Directiva 2006/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 martie 2006 privind gestionarea deșeurilor din industriile extractive [3]. Alte directive în domeniul gestionării deșeurilor sunt următoarele: Directiva 2012/19/UE privind deșeurile de echipamente electrice și electronice (DEEE) [5], Directiva 94/62/CE privind ambalajele și deșeurile de ambalaje [6], Directiva 2006/66/CE privind bateriile și acumulatorii și deșeurile de baterii și acumulatorii [4].

Republica Moldova s-a angajat să implementeze următoarele dispoziții din Directiva privind deșeurile [8]: să adopte legislația națională și să desemneze autoritățile competente, să pregătească planuri de gestionare a deșeurilor în conformitate cu cele cinci niveluri ale ierarhiei deșeurilor și programe de prevenire a generării deșeurilor, să stabilească mecanismul de recuperare integrală a costurilor în conformitate cu principiul poluatorul plătește și cu principiul extins al responsabilității producătorului, să instituie un sistem de autorizare pentru unitățile/întreprinderile care desfășoară activități de eliminare sau de valorificare a deșeurilor, cu obligații specifice pentru gestionarea deșeurilor periculoase, să creeze registrul de colectare a deșeurilor și de unități și întreprinderi de transport [3].

În scopul implementării prevederii acestei directive, a fost adoptată Legea RM nr. 209 din 29-07-2016 privind deșeurile [11]. În legea respectivă a fost definită autoritatea competentă pentru gestionarea deșeurilor, și anume Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului, care elaborează, pregătește spre aprobare și coordonează realizarea Strategiei naționale de gestionare a deșeurilor și Programul național pentru gestionarea deșeurilor, inițiază și asigură elaborarea, promovarea spre aprobare și coordonarea realizării actelor legislative și actelor normative ale Guvernului în domeniul; dirijează metodologic organizarea evaluării impactului asupra mediului evaluării strategice de mediu și a expertizei ecologice de stat; asigură coordonarea procesului de stabilire a instrumentelor economice pentru reducerea efectelor negative cauzate de

deșeuri pentru mediu, cât și exercită alte atribuții importante în domeniul gestionării deșeurilor [11, art. 9].

Art. 29 alin. (1) din Legea Nr. 209 din 29-07-2016 privind deșeurile prevede că “Costurile operaționale de gestionare a deșeurilor se acoperă: a) în conformitate cu principiul „poluatorul plătește” – de către producătorul inițial de deșeuri sau, după caz, de deținătorul actual ori anterior al deșeurilor, care încredințează deșeurile unei unități specializate în colectare, transportare, depozitare, valorificare sau eliminare a acestora” [11, art.29], ceea ce corespunde standardelor internaționale. Legiuitorul a reglementat procedura de eliberare a autorizației de mediu pentru gestionarea deșeurilor la nivel național și cel local în art. 24-28. A fost introdus sistemul informațional automatizat „Managementul deșeurilor” instituit în scopul colectării, stocării și procesării informației în domeniul gestionării deșeurilor [11, art. 33]. Prin urmare, putem concluziona că Directiva UE privind deșeurile a fost transpusă cu succes în legislația națională.

Directiva privind depozitele de deșeuri [2] urmează să fie transpusă în legislația națională în următoarele aspecte: clasificarea depozitelor de deșeuri; pregătirea unei strategii naționale de reducere a cantității de deșeuri urbane biodegradabile destinate depozitelor de deșeuri; crearea unui sistem de cerere și autorizare și a unor proceduri de acceptare a deșeurilor; instituirea unor proceduri de control și monitorizare în etapa de exploatare a depozitelor de deșeuri și a unor proceduri de închidere și posttratare pentru depozitele de deșeuri care urmează a fi dezafectate; crearea planurilor de amenajare pentru depozitele de deșeuri existente; crearea unui mecanism de calculare a costurilor; garantarea faptului că deșeurile relevante sunt tratate înainte de a fi evacuate în depozitele de deșeuri.

Directiva privind gestionarea deșeurilor din industriile extractive [3] prevede adoptarea legislației naționale și desemnarea autorității (autorităților) competente, stabilirea unui sistem care ar garanta întocmirea planurilor de gestionare a deșeurilor (identificarea și clasificarea instalațiilor de gestionare a deșeurilor; caracterizarea deșeurilor), stabilirea unui sistem de autorizare, de garanții financiare și a unui sistem de inspecție, stabilirea de proceduri pentru gestionarea și monitorizarea golurilor de excavare, instituirea unor proceduri de închidere și post-inchidere aplicabile instalațiilor de gestionare a deșeurilor miniere, întocmirea unui inventar de instalații de gestionare a deșeurilor miniere închise.

În Legea RM nr. 209 din 29-07-2016 privind deșeurile [11], depozitul de deșeuri este definit ca un amplasament de evacuare a deșeurilor pentru depozitarea lor pe sau în pământ (în subsol), care include: spații interne pentru evacuarea deșeurilor (un producător de deșeuri își construiește propriul depozit pentru evacuarea deșeurilor la locul de producție); și amplasamente permanente (pentru o perioadă mai lungă de un an), care sunt utilizate pentru depozitarea temporară a deșeurilor. Art. 25 din Legea RM privind deșeurile instituie o procedură specială de eliberare a autorizațiilor de mediu, care se rezumă la depunerea cererii de autorizare de mediu pentru gestionarea deșeurilor la sediul autorității de reglementare sau la sediul subdiviziunilor teritoriale ale autorității de reglementare de către operatorul instalației și/sau activității de gestionare a deșeurilor. Autorizația urmează să fie eliberată de către autoritatea competentă în formatul stabilit de către Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului [11]. Legea reglementează setul de documente, care urmează să fie prezentat pentru obținerea autorizației. În procesul de obținere a autorizației se solicită și se obține avizul Inspectoratului pentru Protecția Mediului prin intermediul ghișeului unic, în baza actului de inspecție privind respectarea normelor de protecție a mediului [11, art. 2, pct. 8]. Prin urmare, din prevederile legislației în vigoare, putem concluziona că la nivel național a fost creat un sistem complex de cerere și autorizare pentru gestionarea deșeurilor. Procedura de control este reglementată de art. 30-31 din Legea RM privind deșeurile, în conformitate cu care controlul se desfășoară în condițiile Legii RM nr. 235-XVI din 20 iulie 2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător și ale Legii RM nr. 131 din 08 iunie 2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător (art.30, pct.1). De asemenea, este stabilit cercul de subiecți, care desfășoară controlul de mediu: „(1) Autoritățile teritoriale de mediu inspectează și iau măsuri pentru respectarea de către cei implicați în gestionarea deșeurilor a legislației de mediu și a condițiilor de autorizare stabilite conform legii” (art. 31, pct.1). Alte autorități responsabile sunt autoritățile teritoriale pentru sănătate publică, autoritățile vamale, reprezentanții Inspectoratului pentru Protecția Mediului și ai subdiviziunilor teritoriale ale acestuia. Prin urmare, conchidem că Republica Moldova a creat un sistem ramificat și complex de organe, care desfășoară controlul de stat în domeniul gestionării și depozitării, care este exercitat inclusiv de către subdiviziunile teritoriale.

Totodată, prin Hotărârea Guvernului RM nr.248 din 10.04.2013 a fost aprobată Strategia de gestionare a

deșeurilor în Republica Moldova pentru anii 2013-2027 [9], care prezintă planificarea gestionării deșeurilor, aspectele legate de calcularea și recuperarea costurilor, cât și măsurile, care urmează a fi întreprinse pentru atingerea obiectivelor trasate.

Concluzii. În cadrul Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană domeniul mediului este unul prioritar, fiind strâns legat de dezvoltarea durabilă a economiei și a standardelor, care trebuie să fie respectate de companii în dependența de domeniul în care acestea activează. În prezent, în cadrul UE domeniul mediului este reglementat prin un număr semnificativ de directive, care impun anumite exigențe, ce trebuie să fie transpuse în legislația națională a Republicii Moldova. Constatăm, că Republica Moldova a transpus cu succes prevederile legislației internaționale în domeniul gestionării deșeurilor. A fost elaborat un șir de acte normative, care reglementează procedura de gestionare a deșeurilor, emiterea autorizației, controlul, autorități competente în domeniul. De asemenea, a fost elaborată Strategia de gestionare a deșeurilor în Republica Moldova pentru anii 2013-2027, care reglementează transpunerea practică a prevederilor Legii privind deșeurile. Prin urmare, putem concluziona că în prezent Republica Moldova și-a îndeplinit angajamentele legate de transpunerea standardelor internaționale în legislația națională. În prezent, autoritățile trebuie să-și concentreze activitatea asupra implementării practice a reglementărilor elaborate prin dezvoltarea mecanismului de reciclare a deșeurilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Acord de Asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte L 260/4. Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830\(01\)&from=RO](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:22014A0830(01)&from=RO)
2. Directiva 2008/98/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind deșeurile și de abrogare a anumitor directive din 22.11.2008. Jurnalul Oficial al UE L 312/3. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0098&from=RO>
3. Directiva 1999/31/CE a Consiliului din 26 aprilie 1999 privind depozitele de deșeuri 15/Volumul 05 Jurnalul Oficial al Uniunii Europene 31999L0031 I 182/1. Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/1999/31/oj/ron>
4. Directiva 2006/21/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 martie 2006 privind gestionarea deșeurilor din industriile extractive și de modificare a Directivei 2004/35/CE 32006L0021 L 102/15. Jurnalul Oficial al UE. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ro/TXT/?uri=CELEX:32006L0021>
5. Directiva 2012/19/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 iulie 2012 privind deșeurile de echipamente electrice și electronice (DEEE) L 197/38. Jurnalul Oficial al UE. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012L0019&from=IT>
6. Directiva 94/62/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 20 decembrie 1994 privind ambalajele și deșeurile de ambalaje 31994L0062 L 365/10. Jurnalul Oficial al UE. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:31994L0062&from=RO>
7. Directiva 2006/66/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 6 septembrie 2006 privind bateriile și acumulatorii și deșeurile de baterii și acumulatori și de abrogare a Directivei 91/157/CEE Text cu relevanță pentru SEE. 32006L0066 L 266/1. Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:32006L0066&from=RO>
8. Directiva 2008/98/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 19 noiembrie 2008 privind deșeurile și de abrogare a anumitor directive din 22.11.2008 Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 312/3. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/HTML/?uri=CELEX:32008L0098&from=RO>
9. Legea RM Nr. 209 din 29-07-2016 privind deșeurile. Publicată la 23-12-2016 în Monitorul Oficial Nr. 459-471 art. 916. Modificat LP54 din 10.03.22, MO80-87/25.03.22 art.136, în vigoare 25.04.22. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130544&lang=ro#
10. Hotărârea Guvernului RM nr. 248 din 10.04.2013 cu privire la aprobarea Strategiei de gestionare a deșeurilor în Republica Moldova pentru anii 2013-2027. Publicată la 12-04-2013 în Monitorul Oficial Nr. 82 art. 306. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=114412&lang=ro
11. Hotărârea Guvernului RM nr. 122 din 04.03.2011 cu privire la aprobarea Programului național de implementare a Planului de Acțiuni Republica Moldova – Uniunea Europeană în domeniul liberalizării

regimului de vize. Publicată la 11-03-2011 în Monitorul Oficial Nr. 37-38 art. 152. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=14331&lang=ro

12. Căldare, G., & Morari, C. (2017). Colaborarea Republicii Moldova cu Uniunea Europeană: probleme și priorități. *Moldoscopia*, 77(2).

13. Boțan Igor. Prevederile Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană: Ghid, Chișinău: Arc, 2014 (Tipogr. „Bons Offices”), 96 p.

14. Lapițkaia L., & Leahovcenco A. (2016). Aspectele practice de implementare în Moldova a prevederilor acordului de asociere între RM și UE aferente aplicării Directivei 2006/43/CE. Probleme moderne de dezvoltare ale UE și relațiile dintre RM și UE.

COMPATIBILITATEA LEGISLAȚIEI NAȚIONALE A REPUBLICII MOLDOVA CU STATUTUL JURIDIC AL COMPANIILOR MILITARE ȘI DE SECURITATE PRIVATE

COMPATIBILITY OF THE NATIONAL LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA WITH THE LEGAL STATUS OF PRIVATE MILITARY AND SECURITY COMPANIES

Alexandr CAUIA,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea Liberă Internațională din Moldova (ULIM),
Prorector pentru Strategie Academică și Programe de Studii

Corina ZACON,
doctorandă, Universitatea Liberă
Internațională din Moldova (ULIM)

SUMMARY

Despite humanity's concerted efforts to prevent and exclude war from the range of instruments for resolving conflicts between states, this phenomenon is proving to be present, including in the immediate vicinity of the borders of the Republic of Moldova. The analysis of the specifics of contemporary armed conflicts allows us to find that private structures are present in hostilities.

This article reflects on the compatibility of the national legislation of the Republic of Moldova with the legal status of Private Military and Security Companies in terms of neutrality status and the need to take all necessary legislative measures to avoid the negative impact of their involvement in armed conflicts.

Keywords: *Republic of Moldova, neutrality, international humanitarian law, contemporary armed conflicts, private military and security companies.*

Republica Moldova este un stat european atât din punct de vedere geografic, cât și din punct de vedere al aspirațiilor sale. În acest sens, niciun fenomen specific continentului European și regiunii sud-est europene nu poate fi evitat de către statul nostru.

În sensul prezentei cercetări este necesar a fi analizate prevederile normative naționale ce țin de realizarea funcției de asigurare a securității și apărării naționale. Republica Moldova este un stat neutru. Acest fapt este consfințit în textul legii supreme: „Republica Moldova proclamă neutralitatea sa permanentă. Republica Moldova nu admite dislocarea de trupe militare ale altor state pe teritoriul său” [1, art. 11].

Declararea suveranității, tendința spre independență a Republicii Moldova, multiplele conflicte militare din cadrul imperiului sovietic, cât și tensiunile ce aveau loc în armata sovietică, au constituit premisele principale pentru constituirea Armatei Naționale [9, p. 115].

Statutul de neutralitate este văzut în calitate de instrument de realizare a politicii externe a statului, de asigurare a securității naționale, dar și în calitate de scop al politicii externe, care este de o valoare de necontestat pentru statalitatea noastră [7, p. 426].

În această ordine de idei, Doctrina militară a Republicii Moldova prevede: „Doctrina militară a Republicii Moldova este determinată de politica ei externă și internă, de neutralitatea permanentă proclamată constituțional și poartă caracter exclusiv defensiv” [6].

Din punct de vedere teoretic, legislația națională a Republicii Moldova dispune de toate elementele necesare pentru a asigura respectarea statutului de neutralitate. Problema majoră pentru Republica Moldova se rezumă la capacitatea statului de a asigura respectarea acestui statut de către comunitatea internațională.

Evoluțiile doctrinare contemporane în materia neutralității statelor nu pot submina fundamentul și însăși rațiunea conceptului. Rolul doctrinei contemporane este nu de contesta existența unui model ideal

al statutului de neutralitate în lumea contemporană, ci de a-l concilia cu provocările existente în actuala configurație a sistemului internațional, cum sunt: globalizare, securitate și pace internațională [8, p. 136].

În Republica Moldova apărarea națională se realizează conform unei serii de acte juridice. Astfel, structura sistemului național de apărare, bazele organizării și asigurării apărării țării, atribuțiile și responsabilitățile autorităților publice în domeniul apărării, conducerea, organizarea și destinația forțelor sistemului național de apărare este stabilit prin legea cu privire la apărarea națională prevede că: „Apărarea națională este una din cele mai importante funcții ale statului și constituie cauza întregului popor” [4, art. 1 (3)].

Sistemul organelor etatice responsabile de asigurarea securității și apărării naționale este constituit din: Serviciul de Informații și Securitate; Serviciul de Protecție și Pază de Stat; trupele de grăniceri; organele serviciului militar de contrainformații și instituțiile de învățământ ale organelor securității statului. Printre atribuțiile organelor respective se numără și apărarea regimului constituțional. Personalul organelor securității statului se constituie din militari, care își satisfac serviciul militar activ și salariați civili, în ambele cazuri cetățeni ai Republicii Moldova [5].

În sensul prezentei cercetări, nu este de neglijat efectul diminuării monopolului statelor asupra utilizării forței prin prisma acceptului implicării CMSP în cadrul conflictelor armate. Rigiditatea normei constituționale privind subordonarea exclusivă a Forțelor Armate doar voinței poporului impune folosirea acestor forțe numai în baza unei legi organice.

Astfel, pentru a antrena Forțele Armate în anumite operațiuni în afara hotarelor țării, chiar și ca forțe pacificatoare, Parlamentul trebuie să adopte o lege organică și să motiveze prin „garantarea suveranității, a independenței și a unității, a integrității teritoriale a țării și a democrației constituționale”. Drept urmare, în baza art. 6 din Legea nr. 345 din 25.07.2003 cu privire la apărarea națională, [4, art. 6] Parlamentul a adoptat o lege generală cu privire la participarea Republicii Moldova la operațiunile internaționale de menținere a păcii din 26.07.2000, care a fost ulterior abrogată prin adoptarea legii privind participarea Republicii Moldova la misiuni și operațiuni internaționale din 03.12.2015 [3].

Astfel, contingentele Armatei Naționale au participat în cadrul operațiunilor de menținere a păcii sub egida organizațiilor internaționale la care statul nostru este parte. Începând cu 1997, Republica Moldova a contribuit activ la misiunile internaționale sub egida OSCE în Republica Cecenă, Kosovo, Macedonia, Georgia, Tadjikistan, Ucraina; sub egida NATO în Bosnia și Herțegovina; misiunile ONU în Liberia, Coasta de Fildeș, Sudan, Sudanul de Sud, Republica Central Africană și Georgia, precum și în cadrul forțelor multinaționale din Irak [12].

De asemenea, urmează să menționăm că legislația națională incriminează răspunderea penală pentru un șir de infracțiuni asociate conflictului armat în textul primului capitol al părții speciale, [2, art. 135-142] iar faptele infracționale de la art. 141 „Activitatea mercenarilor” [2, art. 141] sunt formale și se consumă din momentul săvârșirii faptei de participare a mercenarului la conflict armat, în acțiuni militare sau în alte acțiuni violente, fie de angajare, finanțare, instruire, altă asigurare a mercenarilor, precum și de folosire a acestora într-un conflict armat, în acțiuni militare sau în alte acțiuni violente.

Aceste prevederi demonstrează armonizarea legislației naționale la standardele internaționale de luptă contra fenomenului de mercenariat. Practica statelor europene ne demonstrează că fenomenul CMSP este unul mai larg și mai răspândit, inclusiv în statele care nu recunosc oficial existența acestora.

Atunci când definesc activitățile permise și interzise ale CMSP, statele ar trebui să aibă grijă să reducă la minimum probabilitatea ca personalul CMSP să fie implicat în participarea directă la ostilități în contextul unui conflict armat [10].

În lumina acestor prevederi, activitatea CMSP și a angajaților acestora pe teritoriul Republicii Moldova, nu este posibilă. Dar, analiza statutului juridic al acestor companii, ne permite să presupunem că acestea ar putea să fie înregistrate în Republica Moldova drept companii cu capital străin, care să nu aibă stabilit expres în lista serviciilor prestate acțiuni ce țin direct de asigurare securității și apărării și ar putea să fie camuflate în cadrul unor companii de pază și securitate, activitatea cărora nu este interzisă.

Cu toate acestea, Republica Moldova nu poate să-și permit luxul de a face abstracție de la realitățile cotidiene și de elementele specifice conflictelor armate contemporane.

Sectorul CMSP ar trebui supravegheat printr-un sistem personalizat pentru a se asigura că industria este controlată efectiv de către stat. Simpla încorporare a CMSP-urilor în mecanismele existente de supraveghere a securității conduse de stat, construite în jurul unui sector militar și de securitate preponderent

public, poate să nu răspundă în mod adecvat nevoilor specifice ale industriei CMSP în expansiune [11, p. 31].

Acest fapt, nu garantează sub nicio formă faptul că Republica Moldova ar putea evita efectele negative ale fenomenului implicării necontrolate și nereglementate a acestor structuri în eventualitatea declanșării unor tensiuni și dezordini interne, similare celor din 7 aprilie 2009 sau în cadrul unui conflict armat, similar celui din 1992.

Astfel se demonstrează necesitatea legislatorului național de a fi foarte prudent la prevederile legislației naționale asupra posibilității de înregistrare și activitate a diverselor CMSP internaționale pe teritoriul Republicii Moldova.

În urma analizei legislației naționale a Republicii Moldova în ceea ce ține de monopolul statului asupra utilizării forței și a realizării în practică a funcției de asigurare a securității și apărării, constatăm că prevederile normative nu admit derogarea de la regula în conformitate cu care statul este unicul subiect responsabil de asigurarea securității și apărării naționale, iar externalizarea, delegarea sau o altă formă de cooperare cu companiile militare și de securitate private pentru a crește nivelul de eficiență a unor activități specifice și a diminua costurile de întreținere și pregătire a contingentelor armatelor naționale nu sunt posibile în lumina actualelor prevederi normative.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova, din 29.07.1994, în vigoare din 27.08.1994. Monitorul Oficial al republicii Moldova Nr. 1. https://www.constcourt.md/public/files/file/Baza%20legala/constitutia_ro_22.05.17_ro.pdf
2. Codul Penal al Republicii Moldova, Nr. 985 din 18.04.2002, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Nr. 72-74. <http://lex.justice.md/md/331268/>
3. Legea privind participarea Republicii Moldova la misiuni și operațiuni internaționale, nr. 219, din 03.12.2015, Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Nr. 25-30. <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=362918>
4. Legea cu privire la apărarea națională, nr. 345-XV, din 25.07.2003. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Nr. 200-203/775 din 19.09.2003. URL:https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110393&lang=ro
5. Legea privind organele securității statului, nr. 619-XIII din 31.10.1995 Monitorul Oficial al Republicii Moldova, Nr. 10-11. URL:https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=67375&lang=ro
6. Hotărârea Parlamentului privind Doctrina militară a Republicii Moldova Nr. 482-XIII din 06.06.1995, Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 038. URL:<http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&id=306988>
7. Dorul O., Neutralitatea permanentă a Republicii Moldova în contextul geopolitic european. Materialele Conferinței „Țările post-sovietice între UE și Federația Rusă–analiza circumstanțelor specifice și tendințelor politice”, Chișinău, 27.09.2016, p. 420-426.
8. Dorul O., Rolul științei dreptului internațional public în reformarea instituției juridice interramurale neutralitatea permanentă a statului. Buletinul științific al Universității de Stat „Bogdan Petriceicu Hașdeu” din Cahul, Seria „Științe Sociale”, №. 2 (6), 2017, p. 131-136
9. Gaiciuc V., Ciobanu V. Premisele apariției organismului militar al Republicii Moldova. AKADEMOS 4/2015, p. 114-117.
10. Interpretive Guidance on the Notion of Direct Participation in Hostilities under IHL, ICRC, 2009. <https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc-002-0990.pdf>
11. Legislative Guidance Tool for States to Regulate Private Military and Security Companies, FDFA, DCAF. https://www.dcaf.ch/sites/default/files/publications/documents/Legislative-Guidance-Tool-EN_1.pdf
12. Site-ul oficial al Ministerului Apărării Republicii Moldova. <http://www.army.md/?lng=2&action=show&cat=163>

BAZELE METODOLOGICE ȘI PROCEDURA EXPERTIZEI CRIMINOLOGICE A ACTELOR NORMATIVE

METHODOLOGICAL BASES AND PROCEDURE OF CRIMINOLOGICAL EXPERTISE OF NORMATIVE ACTS

Irina IACUB,

*doctor în drept, conferențiar universitar (interimar),
Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată*

SUMMARY

The study includes a brief analysis of the methodological basis and procedure of criminological expertise of normative acts. Initially, is specified the significance of the expertise of normative acts, in general, and of the criminological expertise of normative acts, in particular. Subsequent, based on the Belarusian doctrine, are analyzed the methodological bases of criminological expertise and its procedure. Finally, starting from the special complexity of the criminological expertise of normative acts, are underlined the special importance and the need to develop the theory of criminological expertise of normative acts and the professional training of forensic criminologists as experts in the field.

Keywords: *expertise, expertise of normative acts, criminological expertise, legal defects, determinants of crime, expertise report, expertise methodology, expertological procedure.*

Introducere. În perioada contemporană, valoarea și importanța deosebită a expertizei actelor normative pentru calitatea și eficiența acestora, sunt incontestabile. Cu ajutorul expertizei se poate contribui la asigurarea caracterului întemeiat, coordonat și stabil al actelor normative adoptate, la formarea unui sistem legislativ eficient și fundamentat științific, precum și la elucidarea și prognozarea atât a consecințelor pozitive, cât și negative de natură social-economică, politică, juridică și de altă natură ale acțiunii actelor normative intrate în vigoare [3, p. 92].

Una dintre cele mai importante tipuri de expertize a actelor normative, nereglementată la moment (în legislația noastră), dar practică în unele state ale lumii, este expertiza criminologică. În pofida semnificației sale distincte pentru asigurarea efectului pozitiv al legilor în societate [2, p. 119-132], expertiza criminologică este foarte puțin studiată în literatura de specialitate, aceasta fiind ignorată nejustificat de mediul academic de la noi.

Plecând de la aceste premise și susținând necesitatea conturării teoriei expertizei criminologice a actelor normative, în cele ce urmează ne propunem, după o scurtă incursiune în esența expertizei criminologice, să prezentăm bazele metodologice și procedura acesteia, sprijinindu-ne pe teoria conturată de cercetătorii belaruși în materie.

Expertiza criminologică. În general, expertiza criminologică a actelor normative ține de sfera cercetării și evaluării proiectelor de acte normative sub aspectul aprecierii eventualei influențe socio-juridice negative a acestora asupra stării criminalității. În esență, aceasta reprezintă „un tip de expertiză a actelor normative și a proiectelor acestora, chemată să prevină și să neutralizeze adoptarea de acte normative generatoare și favorizatoare a criminalității” [4, p. 178], altfel spus, de acte normative criminogene. Într-o altă viziune [6, p. 44-45], „expertiza criminologică a actelor normative se desfășoară în scopul aprecierii corespunderii acestora necesităților reale ale societății în sfera luptei contra criminalității și elucidarea posibilelor consecințe criminogene sau anticriminogene generate în rezultatul adoptării și aplicării acestora”.

Referitor la definirea expertizei criminologice, în doctrină pot fi atestate diferite opinii. Bunăoară, criminologul autohton O. Bejan, definește expertizarea criminologică a proiectelor de acte normative ca „evaluarea criminologică a proiectelor de acte normative sub aspectul riscului de a amplifica sau a suscita manifestări criminale. (...) Expertizarea criminologică are sarcina de a stabili probabilitatea unui eventual risc ca actele normative, programele de stat, planurile de acțiuni etc., concepute și propuse spre adoptare, să provoace

comportamente criminale, servindu-se de cunoștințele acumulate de criminologie cu privire la fenomenele criminale, îndeosebi modul lor de manifestare în relație cu anumite fenomene și acțiuni sociale” [1, p. 59].

Într-o altă opinie [5, p. 111; 4, p. 178], expertiza criminologică „reprezintă o instituție socio-juridică, chemată să elucideze și să elimine normele juridice criminogene, reprezentând astfel un element important al activității normative a statului, un mijloc util de perfecționare a legislației, parte componentă a sistemului de prevenire și contracarare a criminalității”.

Într-o variantă mai detaliată și completă (pe care o susținem), expertiza criminologică a actelor normative este văzută ca fiind „o cercetare expertologică complexă, cu caracter juridico-criminologic, orientată spre elucidarea defectelor juridice care pot avea un caracter criminogen și pot servi drept determinanți juridici ai criminalității, condiționând riscuri juridice de comitere a infracțiunilor, cu scopul corectării criminologice a actelor normative în procesul activității legislative, normative și de monitorizare a dreptului” [5, p. 111].

Din definițiile enunțate, putem deduce câteva momente importante referitoare la obiectul și sarcinile expertizei criminologice. Drept obiect general al expertizei criminologice pot fi proiectele de legi și alte acte normative, precum și legislația în vigoare, în timp ce obiectul special al acesteia este format din normele juridice care nemijlocit sunt supuse expertizei, caracterul criminogen al cărora se urmărește a fi constatat sau infirmat (adică calitatea lor de determinante ale criminalității).

Referitor la sarcinile expertizei criminologice a actelor normative, se consideră că „principala sarcină rezidă în cercetarea juridico-normativă a proiectelor de acte normative cu scopul de a elucidă riscurile criminogene sub forma factorilor juridici distructivi cuprinși în normele juridice, determinați de neadaptarea socială, contradictorialitatea și echivocitatea acestora, ca urmare a cărora în procesul de realizare (respectare, executare, utilizare sau aplicare) a normelor date sunt create premise obiective (condiții) și este motivată devierea acceptabilă sau posibilă de la conduita legală, indiferent dacă o astfel de deviere va fi sau nu cu caracter penal” [7, p. 44-50].

În alți termeni, în doctrină s-a subliniat că elucidarea riscurilor criminale cu caracter juridic constituie principala sarcină a expertizei criminologice a legislației atât la etapa elaborării și adoptării proiectelor de acte norme, precum și la etapa modificării și completării ulterioare a acestora [4, p. 193].

În paralel, cercetătorii au identificat și câteva sarcini particulare ale expertizei criminologice, după cum urmează [5, p. 111]: „elucidarea normelor juridice criminogene (ca determinante juridice ale criminalității); elucidarea barierelor juridice în realizarea politicii anticrimă a statului; realizarea prognozei juridico-criminologice a acțiunii sociale a normelor juridice criminogene; elaborarea unui raport criminologic obiectiv fundamentat științific, care să cuprindă recomandări și propuneri cu privire la înlăturarea defectelor juridice criminogene”.

Pornind de la aceste idei, conchidem că principala sarcină a expertizei criminologice a actelor normative rezidă în identificarea normelor juridice criminogene și criminale în conținutul actelor normative și înlăturarea/eliminarea acestora.

Dat fiind faptul că desfășurarea expertizei criminologice presupune în esență un proces de cercetare, evaluare și generalizare, este de la sine înțeles că aceasta nu se poate desfășura fără o metodologie concretă și în afara unei proceduri bine conturate.

În doctrină, acest aspect l-am atestat dezvoltat cu precădere la cercetătorii belaruși, mai ales că în Republica Belarus o astfel de expertiză a actelor normative este obligatorie conform legislației [2, p. 120]. Apreciind în mod deosebit, contribuția acestora la dezvoltarea teoriei expertizei criminologice, în cele ce urmează vom folosi studiile lor ca repere importante pentru elucidarea bazelor metodologice și procedurale ale expertizei în cauză.

Bazele metodologice și metodice ale expertizei criminologice. Inițial, considerăm necesar a sublinia că eficiența expertizei criminologice depinde în cea mai mare parte de elaborarea unei metodologii și metodici concrete de desfășurare a acesteia. În doctrina belorusă, s-au conturat în acest sens, două abordări a metodologiei expertizei criminologice a legilor [4, p. 179]:

- abordarea tradițională juridico-criminologică orientată cu precădere spre sistematizarea și aplicarea cunoștințelor criminologice ca ramură a jurisprudenței (= știință a dreptului) și
- abordarea interdisciplinară inovativă realizată în contextul în care criminologia este văzută ca o știință socio-juridică complexă.

În practica Republicii Belarus, desfășurarea expertizei criminologice se bazează pe abordarea metodologi-

că tradițională juridico-criminologică, care privește criminologia ca știință juridică, conform căreia expertiza criminologică trebuie realizată de către juriști – specialiști în domeniul criminologiei și a dreptului penal, cu implicarea la necesitate a specialiștilor din alte domenii.

O astfel de teorie și practică de desfășurare a expertizei criminologice a proiectelor de acte normative, în opinia specialiștilor, poate fi aplicată în practică, în special, la etapa inițială de constituire și formare a expertizei criminologice ca instituție socio-juridică, chiar dacă are un caracter limitat cu precădere juridico-criminologic și normativist. În continuare însă, în contextul dezvoltării acestei instituții, luând în considerație noile realități legislative și dezvoltarea relațiilor sociale, specialiștii consideră că va fi nevoie de noi abordări a metodologiei expertizei criminologice, distincte de cea tradițională juridico-criminologică [4, p. 181].

Aducând o contribuție deosebită la cunoașterea aspectelor metodologice și tehnologice (metodice) de desfășurare a expertizei criminologice a proiectelor de acte normative, prof. H. A. Барановский totuși subliniază că, „la moment, în cadrul științei criminologice și a practicii sociale nu au fost definitivitate problemele legate de metodologia și metoda expertizei criminologice. În teoria jurisprudenței lipsesc date complexe și fiabile referitoare la legăturile determinantelor criminalității, tehnologiile legiferării, metodologia și metoda analizei acțiunii sociale a dreptului, formele și mijloacele socio-juridice eficiente de control asupra criminalității. Este slab dezvoltată legislația criminologică, iar criminologi cercetători și practicieni sunt foarte puțini” [4, p. 178].

Totodată, cercetătorul atrage atenția la o problemă extrem de importantă în materie. În opinia sa, expertiza criminologică ca cercetare practică a legislației, orientată spre elucidarea normelor juridice criminogene (determinante juridice ale criminalității), care generează riscuri criminale, este incompletă fără analiza fundamentării sociale a reglementărilor juridice și prognozarea posibilei acțiuni sociale a normelor de drept în procesul de realizare și aplicare a acestora. Pentru aceasta este necesară o cercetare complexă și integrativă cu caracter teoretico-juridic, socio-juridic și criminologic a legislației și nu doar o analiză tehnico-juridică și penal-criminologică (care se desfășoară în practică la moment). Din acest considerent, expertul criminolog trebuie să dispună și să folosească cunoștințe din domeniul jurisprudenței, sociologiei dreptului și criminologiei, iar expertizele criminologice complexe, asupra celor mai importante acte normative, trebuie realizate de grupuri de experți din diferite domenii ale științei. Necesitatea unor astfel de cunoștințe este determinată de faptul că expertul-criminolog trebuie nu doar să elucideze defectele juridice din textele proiectelor de acte normative, dar și să le identifice ca determinante juridice ale criminalității – factori, cauze și condiții de comitere a infracțiunilor și de victimizare criminală a cetățenilor [4, p. 183].

Prin urmare, prin aceste afirmații, cercetătorul ne atrage atenția asupra necesității pregătirii multilaterale a criminologului pentru a asigura astfel și calitatea expertizei criminologice pe care acesta o va realiza.

În legătură cu importanța determinantelor criminalității pentru expertiza criminologică, domnia sa subliniază în mod deosebit ideea ca „în contextul criminologiei legii ca ramură a criminologiei, trebuie să fie elaborată o teorie criminologică specială referitoare la determinarea criminalității, care să devină un element important în metodologia expertizei criminologice a legislației” [4, p. 184]. În concret, în sistemul complex și variat al determinantelor criminalității trebuie recunoscute ca un grup separat determinantele juridice, la categoria cărora pot fi atribuite neajunsurile (lacunele) constatate în proiectele de acte normative și defectele juridice cuprinse în legislația în vigoare, erorile admise în practica de aplicare a dreptului și nivelul scăzut al culturii juridice a populației [5, p. 113]. În contextul dat, cercetătorul identifică următoarele tipuri de determinare juridică a criminalității și a victimizării criminale, care se deosebesc după particularitățile mecanismului de acțiune socială a normelor juridice criminogene:

- în primul rând, determinarea juridică nemijlocită a criminalității – situație în care normele juridice conțin dispoziții cu caracter criminogen ce condiționează comiterea de infracțiuni;
- în al doilea rând, determinarea juridică mijlocită a criminalității – atunci când în procesul de acțiune socială a normelor juridice apar sau sunt catalizate determinantele criminalității existente deja în viața socială, în concret, sunt create posibilități obiective și subiective de folosire a acestora în scopuri criminale, de neexecutare a normelor juridice sau eludarea răspunderii pentru comiterea de infracțiuni.

Totodată, în opinia sa mecanismul acțiunii sociale a determinantelor juridice a criminalității cuprinde și riscurile criminale și victimologice ca pericole obiective și subiective ce generează posibilități reale de comitere a infracțiunilor și victimizare criminală [5, p. 113; 4, p. 185].

Generalizând, cercetătorul precizează că în linii generale, anume acestea formează bazele metodologice ale

expertizei criminologice ca știință socio-juridică interdisciplinară despre criminalitatea legislativă și măsurile de prevenire a acesteia.

Dincolo de metodologie, expertizei criminologice a actelor normative îi este proprie și o metodică distinctă. Sub aspect conceptual, aceasta presupune „un sistem de metode științifice generale și particulare, de modalități și mijloace de obținere și analiză complexă juridico-criminologică a informației juridice din conținutul acestora, precum și a informației cu semnificație criminologică referitoare la criminalitate și alte fenomene și procese demografice, economice, politice, sociale și culturale din societate, necesare pentru identificarea și înlăturarea normelor juridice criminogene” [5, p. 114]. La categoria acestor metode sunt atribuite: metoda sistemică, metoda funcțional-structurală, metoda juridico-comparativă, metoda juridico-istorică, metoda juridico-formală, precum și metodele de modelare socio-juridică, de evaluare expertologică, de generalizare a datelor statistice și ale practicii de aplicare a dreptului [5, p. 114]. Evident, pentru fiecare expertiză criminologică concretă, expertul urmează să selecteze metodele corespunzătoare, suficiente pentru atingerea scopului urmărit.

Procedura desfășurării expertizei criminologice. Procedura desfășurării expertizei criminologice presupune „ordinea prestabilită normativ de desfășurare a activității de pregătire, studiere și evaluare a proiectelor de acte normative și a legislației cu scopul elucidării normelor juridice criminogene ca determinante juridice (factori, cauze și condiții) ale criminalității, care condiționează riscurile juridico-criminale văzute ca pericole reale posibile de comitere a infracțiunilor în contextul aplicării și executării acestora” [5, p. 114; 4, p. 186].

Procedura expertizei cuprinde următoarele etape [5, p. 114; 4, p. 186]: etapa pregătitoare, etapa de cercetare și etapa de finalizare.

Prima etapă a expertizei criminologice este o etapă pregătitoare, care cuprinde următoarele elemente: examinarea prealabilă a obiectului expertizei; determinarea tipului de expertiză criminologică; desemnarea expertului (sau a grupului de experți).

A doua etapă, fiind cea mai principală prin esența sa, este etapa de cercetare, care cuprinde în sine următoarele acțiuni expertologice: analiza sistemică juridico-criminologică a proiectului de act normativ; analiza determinării criminogene a defectelor conținute de textul normativ; analiza anticriminală a proiectului; prognozarea juridico-criminologică.

Dat fiind faptul că anume aceste acțiuni expertologice formează substanța expertizei criminologice a actelor normative, în continuare ne propunem o scurtă prezentare a fiecăreia, conform explicațiilor oferite de către prof. H. A. Барановский [5, p. 116-117; 4, p. 188-189].

a) Analiza sistemică juridico-criminologică a proiectului de act normativ presupune cercetarea multilaterală filosofico-juridică, sociologico-juridică și normativ-juridică a proiectului cu scopul elucidării erorilor juridice, lacunelor și a altor defecte juridice, care pot avea caracter criminogen.

În concret, analiza filosofico-juridică este orientată spre elucidarea defectelor criminogene teoretico-juridice, legate de necorespunderea legii cu ideologia statului și doctrina juridică națională, precum și cu valorile general umane, național-culturale, morale, cu normele și tradițiile societății; analiza sociologico-juridică este orientată spre elucidarea defectelor socio-juridice criminogene legate de caracterul inoportun, irelevant și neadecvat al reglementărilor juridice, necorespunderea acestora realității sociale și particularităților sociale a realizării normelor juridice, acțiunii lor sociale, consecințelor și eficienței sociale; analiza normativ-juridică este orientată spre identificarea defectelor criminogene cu caracter tehnico-juridic, determinate de încălcarea/nerespectarea tehnologiei și a regulilor de tehnică juridică (legislativă).

b) Analiza determinării criminogene a defectelor juridice este principalul element structural al expertizei criminologice. O astfel de analiză se efectuează cu ajutorul metodei de modelare criminologico-juridică a funcționării sistemului „subiecții raporturilor juridice – obiectul reglementării juridice, drepturile și obligațiile subiecților – societatea”, cu ajutorul aplicării teoriei criminologice a etiologiei criminalității. Rezultatul acestei analize constă în catalogarea defectelor juridice ca determinante juridice ale criminalității.

Analiza determinării criminogene cuprinde următoarele proceduri și evaluări expertologice ca elemente distincte [5, p. 116-117]:

- Categorizarea științifică a defectelor juridice elucidate ca fiind determinante juridice potențiale ale criminalității, care condiționează riscurile criminale. Constatând în textul proiectului diferite defecte juridice, expertul criminolog trebuie să stabilească statutul acestora criminal-determinant, adică să le identifice ca factori, cauze sau condiții ale criminalității, iar ulterior, să le compare cu legițile genezei infracțiunilor

și ale victimizării criminale. Principalul criteriu al evaluării constă în stabilirea potențialei funcționalități a defectelor juridice în raport cu criminalitatea și victimizarea criminală și a coincidenței acestora cu funcțiile factorilor, cauzelor și condițiilor ca sistem de determinante ale criminalității. Astfel, pentru început, se stabilesc factorii care pot influența comiterea de infracțiuni, după care cauzele ce pot genera conduite criminale și, în final, condițiile ce pot contribui la activizarea cauzelor conduitelor criminale. Este vorba despre evaluarea posibilității comiterii de infracțiuni, care conform datelor statisticii penale, sunt cele mai răspândite în sfera relațiilor sociale reglementate de actele normative analizate, precum și alte infracțiuni asemănătoare, inclusiv evaluarea posibilității comiterii de infracțiuni de către subiecții cărora actele date le reglementează anumite drepturi și obligații.

Pentru realizarea practică a expertizei criminologice a proiectelor de acte normative o semnificație deosebită o are cunoașterea și luarea în considerație a erorilor și lacunelor tipice ale procesului și rezultatelor legiferării, aplicării și acțiunii sociale ale dreptului, care în societatea contemporană pot să se transforme în determinante ale criminalității. Specialiștii în domeniul teoriei dreptului, sociologiei dreptului și a criminologiei atribuie la aceste defecte juridice următoarele [4, p. 188]: nerespectarea cerințelor tehnicii normative, în special, lipsa în structura normelor juridice a unor elemente componente (precum ipoteza, dispoziția sau sancțiunea) sau alegerea eronată a tipului și formei structurii normei juridice; abaterile referitoare la structura raporturilor juridice, care în mod obligatoriu trebuie să cuprindă subiect, obiect, drepturile subiective și obligațiile juridice; prezența în actul normativ a normelor fictive, defecte și false; expunerea eronată logico-juridică, terminologico-științifică și filologică a normelor juridice, ceea ce face dificilă percepția, înțelegerea și realizarea practică a acestora; prezența nejustificată a unui număr mare de norme de trimitere (la alte acte normative) și de blanchetă; recunoașterea competențelor normative, de înregistrare, de control etc. organelor de stat și a funcționarilor acestora prin formula „sunt în drept”; reglementarea excesivă a competențelor discreționare, care permit o libertate excesivă în activitatea autorităților în dependență de circumstanțe; cerințe excesive față subiecții de drept pentru realizarea drepturilor ce le sunt recunoscute; lipsa procedurilor de desfășurare a concursurilor pentru achiziționarea și realizarea valorilor materiale; lipsa interdicțiilor sau restrângerilor speciale în activitatea cetățenilor, persoanelor juridice, a persoanelor cu funcții de răspundere în diferite sfere ale vieții sociale, precum și a normelor ce reduc posibilitățile sau într-un alt mod determină subiecții de drept să se abțină de la conduite criminale; lipsa în actul normativ a normelor care să stimuleze conduita legală, precum și a normelor cu privire la răspunderea pentru infracțiunile și alte abateri admise de către persoane cu funcții de răspundere sau de cetățeni; lipsa controlului, inclusiv obștesc, asupra activității autorităților de stat, funcționarilor publici și a cetățenilor; lipsa măsurilor eficiente cu privire la prevenirea, combaterea și cercetarea infracțiunilor, examinarea judiciară a acestora, pedepsirea și resocializarea infractorilor; lacunele în legislația ce reglementează sferile cele mai importante ale relațiilor sociale; lipsa reglementării juridice a obligațiilor autorităților publice corelative drepturilor cetățenilor sau a persoanelor juridice; coliziile juridice între normele din diferite ramuri ale legislației, în cadrul legal al legiferării și realizării dreptului; necorespondența normelor juridice cu necesitățile sociale reale; reglementarea neexhaustivă a relațiilor sociale și a conduitei cetățenilor; ineficiența socială a reglementării raporturilor juridice, caz în care consecințele negative depășesc cheltuielile sociale și rezultatele pozitive sociale obținute; neasigurarea economico-financiară, organizatorică, științifică și de altă natură a activității de aplicare practică a normelor juridice; necorespondența normelor juridice cu sistemul de valori, tradiții culturale acceptate de majoritatea membrilor societății, precum și cu așteptările populației, obiceiurile și stereotipurile de conduită legală etc.

În general, este de observat că defectele juridice enunțate sunt foarte diferite, iar în procesul de aplicare practică a normelor juridice conținute în proiectul actului normativ, acestea pot genera diferite consecințe sociale și juridice.

- Diagnostica și analiza criminologică a posibilei acțiuni sociale a determinantelor juridice ale criminalității, care condiționează riscuri criminale. Aceasta presupune elucidarea în sistemul determinantelor juridice identificate a riscurilor criminale și victimologice ca pericole obiective și subiective ce creează posibilități reale pentru comiterea de infracțiuni și victimizare criminală, cuprinzând totodată diagnostica și analiza criminologică a acțiunii lor juridico-sociale potențiale.

- Modelarea juridico-criminologică a acțiunii sociale a defectelor juridice în sistemul interacțiunii sociale

a subiectelor raporturilor de drept și compararea normelor juridice criminogene elucidate (ca determinante ale criminalității) cu sistemul determinantelor demografice, economice, politice, sociale, culturale, juridice și personale ale criminalității din țară, precum și cu datele statisticii penale și judiciare.

- Studierea eficienței potențialului preventiv al legislației, inclusiv, penal și a practicii de aplicare a dreptului. În esență, aceasta presupune cercetarea posibilei influențe a normelor juridice asupra stabilirii de interdicții și îngrădiri, de natură să împiedice comiterea de infracțiuni. Un astfel de rol pot avea normele ce reglementează drepturi și obligații, proceduri de adoptare a deciziilor cu caracter juridic, măsuri de răspundere și sancționare a persoanelor vinovate de încălcarea interdicțiilor, drepturilor și libertăților altor persoane, neexecutarea propriilor obligații.

- Evaluarea criminologică a normelor juridice concrete sub aspectul acțiunii de neutralizare, atenuare sau eliminare a acțiunii lor preventive asupra factorilor, cauzelor și condițiilor criminalității existente în viața socială. În esență, legile întotdeauna trebuie să conțină elemente concrete orientate spre realizarea funcțiilor de prevenire criminologică și victimologică a infracțiunilor. Prin urmare, printr-o astfel de evaluare, se identifică cazurile în care aceste elemente lipsesc.

- Evaluarea normelor juridice sub aspectul creării condițiilor reale, de natură socială și personală, a motivației și oportunităților de conduite legale alternative în raport cu cele ilegale. O astfel de evaluare este necesară pentru ca participanții la raporturile juridice să dispună de oportunități reale și libertatea de alegere între conduita legală și cea ilegală, precum și de motivația necesară pentru realizarea reală a conduitei legale. Normele juridice trebuie să asigure în mod obligatoriu condiții sociale și personale, precum și posibilități pentru un mod de viață și o conduită legală. În lipsa unor astfel de condiții și posibilități pentru libertatea de voință și alegere a persoanei, societatea și statul nu va avea temeiuri juridice pentru atragerea la răspundere penală și nu numai a celor ce încalcă legea.

Referitor la acest component structural al expertizei criminologice a actelor normative (care cuprinde analiza consecutivă și evaluarea tuturor celor 6 elemente enunțate mai sus), specialiștii subliniază pe bună dreptate că reprezintă baza și premisa necesară tuturor celorlalte etapelor structurale ale procesului de evaluare expertologică criminologică a proiectelor de acte normative, mai ales, pentru prognozarea juridico-criminologică și elaborarea raportului de expertiză criminologică [4, p. 198].

c) Analiza anticrimă a proiectului de act normativ și a legislației presupune analiza acțiunii sociale a normelor juridice care împiedică activitatea statului de prevenire și contracarare a criminalității (a politicii anticrimă). Barierele juridice ale politicii anticriminale rezidă, în primul rând, în încălcarea principiilor fundamentale ale activității organelor de drept și ale altor organe ale statului implicate în lupta împotriva criminalității, precum ar fi: caracterul sistemic și complex al activității profilactice și de protecție, individualizarea și diferențierea răspunderii juridice, principiul legalității, respectarea drepturilor și libertăților cetățenilor, principiul umanismului și dreptății, inevitabilității răspunderii și pedepsei, protecția drepturilor și intereselor victimelor infracțiunilor, implicarea activă și ajutorul populației.

d) Prognozarea juridico-criminologică presupune analiza posibilei acțiuni sociale negative a normelor juridice criminogene asupra motivației și conduitei subiecților raporturilor juridice, precum și asupra mediului lor de activitate cu scopul de a prognoza conduita criminală, indicatorii calitativi și cantitativi ai diferitor tipuri de infracțiuni și ai criminalității în ansamblu. Subiectul prognozei juridico-criminologice constă în acțiunea socială a normelor juridice criminogene (determinantelor juridice ale criminalității); acțiunea socială a barierelor juridice ale politicii anticrimă; consecințele criminale ale aplicării și executării normelor juridice criminogene.

Prognozarea juridico-criminologică se desfășoară cu ajutorul următoarelor metode: extrapolarea; modelarea sistemică; evaluarea expertologică; analiza rezultatelor cercetărilor criminologice empirice, a datelor statisticii penale și judiciare.

Prognozarea juridico-criminologică se realizează în câteva etape importante: etapa preliminară – adunarea și sistematizarea informației socio-juridice despre normele juridice criminogene și barierele juridice ale politicii anticrimă; etapa procedurală – construirea modelelor și prognozarea acțiunii sociale a acțiunii normelor juridice criminogene și a barierelor juridice ale politicii criminale, precum și ale consecințelor lor criminale.

Etapa finală a expertizei criminologice (ca o componentă de totalizare) cuprinde elaborarea raportului de expertiză, care integrează în sine concluziile și recomandările criminologice referitoare la corectarea pro-

iectelor de acte normative și a legislației cu scopul înlăturării normelor juridice criminogene, precum și a dispozițiilor juridice ce împiedică realizarea eficientă a politicii anticriminale.

Raportul este format din următoarele părți componente: introducere, cercetarea și concluzii. Introducerea cuprinde o descriere succintă a obiectului expertizei desfășurate, a subiectului, a etapelor parcurse și a principalelor constatări la care s-a ajuns. În partea de cercetare se descriu metodele folosite la realizarea expertizei criminologice, este expusă succint aprecierea criminologică a actului normativ, sunt enumerate normele juridice criminogene însoțite de o explicație succintă a acestora, se explică mecanismul formării determinantelor juridice ale criminalității ce condiționează riscurile criminogene sau se argumentează lipsa temeiurilor ce ar putea genera riscuri criminologice, sunt reflectate rezultatele prognozei criminologice a acțiunii sociale a normelor juridice criminogene, a acțiunii sociale a barierelor juridice ale politicii anticrimă. În partea de încheiere se precizează prezența sau absența normelor juridice criminogene în conținutul proiectului de act normativ, precum și sunt expuse recomandări și propuneri fundamentate științific cu privire la înlăturarea și corectarea defectelor juridice cu caracter criminogen constatate.

Generalizând asupra procedurii desfășurării expertizei criminologice, dar și asupra bazelor metodologice și metodice ale acesteia (descrise de prof. N. A. Baranovskiy în literatura de specialitate), subliniem atât complexitatea deosebită a acestui gen de expertiză (mai ales pornind de la scopul urmărit și tipurile de analize pe care le implică), cât și responsabilitatea și profesionalismul de care trebuie să dea dovadă expertul. Evident, o astfel de expertiză este necesară și legislației Republicii Moldova, în calitate de parte componentă a politicii anticrimă a statului.

Pornind de la aceasta, constatăm că nu este corect de a îngusta obiectul expertizei criminologice și a-l reduce doar la expertiza anticorupție a proiectelor de legi (după cum se face la moment). Practicarea expertizei criminologice trebuie extinsă (de la elementele de corupție la toate elementele criminale) din actele normative, fiind utilă și organizarea unui sistem de monitorizare criminologică permanentă a dreptului pozitiv.

Totodată, trebuie să fim conștienți de dificultățile ce trebuie depășite pentru instituirea oficială a expertizei criminologice a actelor normative. Pornind de la aceasta și luând în considerație necesitatea folosirii unei metodologii și metodici juridico-criminologice interdisciplinare, deficitul acut de specialiști criminologi și de resurse financiare, nu este oportună la moment identificarea expertizei criminologice a proiectelor de acte normative ca tip distinct de expertiză (cu statut de sine stătător). Cu toate acestea, ca o primă etapă totuși, propunem extinderea obiectului expertizei juridice a proiectelor de acte normative desfășurată de către Ministerul Justiției, prin includerea în aceasta a expertizei tehnico-juridice și criminologice ca elemente interdependente. Prin urmare, la moment se prezintă mai oportună ca evaluarea criminologică a proiectelor de acte normative să se realizeze nu sub forma unui tip distinct de expertiză, ci prin integrarea acesteia în conținutul expertizei juridice desfășurate de Ministerul Justiției. Totodată, în paralel, se poate asigura implicarea specialiștilor criminologi inclusiv în procesul de elaborare a proiectelor de acte normative.

La fel de importantă în context este și preocuparea pentru completarea și dezvoltarea fundamentului normativ-juridic și metodico-științific al expertizei criminologice cu folosirea celor mai recente realizări în domeniul criminologiei. Implementarea în practica socială a inovațiilor științifico-practice expuse va spori calitatea și eficiența expertizei criminologice, precum și va contribui la dezvoltarea legislației naționale, prevenirea și reducerea nivelului criminalității.

BIBLIOGRAFIE

1. Bejan O. Dicționar de criminologie. Chișinău, 2009.
2. Iacub I. Criminologia legii și expertiza criminologică a legii – noi tendințe în cercetarea, învățământul și practica criminologică. În: *Analele Științifice ale Universității „Alexandru Ioan Cuza” din Iași*, Tom LXVIII, Supliment 1, Științe Juridice, 2022.
3. Iacub I. Expertiza actelor normative: tipologie și particularități. În: Scientific Collection «InterConf», (65): with the Proceedings of the 4 th International Scientific and Practical Conference „Global and Regional Aspects of Sustainable Development” (July 6-8, 2021). Copenhagen, Denmark: Berlitz Forlag, 2021.
4. Барановский Н. А. Антидевиантная политика: теория и социальная практика. Минск: Беларус Навука, 2011.

5. Барановский Н. А. Криминологическая экспертиза проектов законов и законодательства в Республике Беларусь. Доклады Национальной Академии Наук Беларуси, 2013, Том 57 № 2.
6. Бородин С.В., Лунеев В. В. О криминологической экспертизе законов и иных нормативных актов. Государство и право, 2002, № 6.
7. Методические рекомендации по проведению криминологической экспертизы проектов законов Республики Беларусь: утв. Приказом Генерального прокурора Респ. Беларусь, 17 сент. 2007 года, № 35. Криминология: вчера, сегодня, завтра, 2009, № 2 (17).

PREVENIREA CRIMINALITĂȚII RURALE ÎN CONTEXTUL UNEI ADMINISTRĂȚII PUBLICE CONTEMPORANE

PREVENTION OF RURAL CRIME IN THE CONTEXT OF A CONTEMPORARY PUBLIC ADMINISTRATION

Oleg RUSU,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia „Ștefan cel Mare” a MAI al RM

Alexandru FRUNZĂ,
doctorand, Academia „Ștefan cel Mare” a MAI al RM

SUMMARY

Administrative law rules strengthen a wide range of persuasion and coercion measures applied by the public administration to ensure compliance with the rule of law and to prevent crime in rural areas.

Prevention of crime in rural areas involves a historically conditioned system of measures taken by central and local public authorities, by applying methods of persuasion or coercion aimed at overcoming, reducing or neutralizing the causes and conditions that lead to the commission of wrongdoing (contraventions and crimes) in rural areas and in other territories outside the city, both by locals and visitors, which are characterized by certain distinct features, due to the peculiarities of the rural environment.

Keywords: *public authority, rural, village, prevention, crime, administration, standard of living, conviction, coercion, security.*

Rodul administrației publice locale în societatea modernă crește rapid. O administrare publică eficientă va determina organizarea rapidă a comunității, soluționarea și promovarea intereselor locuitorilor și într-un final creșterea nivelului de trai.

Cert este că, administrația publică îndeplinește funcții importante cu caracter politic, legate de existența, organizarea și funcționarea statului și a colectivității-lor locale fără de care nu poate fi concepută o societate modernă. Pentru o activitate cu succes administrația publică este reprezentată la nivel local și central. Ea este chemată să devină un instrument de ocrotire și îndrumare a colectivităților umane și în ultimă instanță al fiecărui membru al societății [7, p. 398].

Activitatea autorităților administrației publice în general și a celei locale în special poate fi considerată efektivă în cazul în care ele cu succes soluționează problema apărării optime a intereselor statului și a populației, a grupelor sociale și a fiecărui om în parte.

Zonele rurale sunt structuri administrative teritoriale care sunt guvernate de autoritățile publice la nivel local. Autoritățile administrației publice locale sunt constituite prin lege [4, art. 1], au personalitate juridică, sunt abilitate cu atribuții de drept public și cu caracter privat. Autoritățile administrației publice locale au menirea de a promova interesele generale ale locuitorilor prin realizarea conducerii sociale ceea ce presupune aplicarea unor mijloace de influență, prin metode de convingere sau constrângere în sfera intereselor populației în toate domeniile vieții având drept scop stabilirea și menținerea ordinii și disciplinei în societate pentru dezvoltare și prosperare [9, p. 11].

În procesul studiului dat au fost utilizate următoarele **metode de cercetare științifică**: analiza sistemică, analiza logică, analiza comparativă, sinteza și clasificarea. Materialele folosite sunt: literatura criminologică de specialitate, literatura despre știința dreptului administrativ și actele normative de referință.

Un loc special în societate îl ocupă criminalitatea, un fenomen social negativ care dacă nu este controlat, diminuat sau chiar eradicat, poate afecta toate sferele vieții iar într-un final poate prejudicia în mod direct sau indirect orice membru al comunității. Din aceste considerente, autorităților administrației pu-

blice locale le revine în mod direct sarcina de a preveni criminalitatea în unitățile administrativ teritoriale pe care le deserveșc în special prin măsuri de ordin social, politic, eco-nomic, educațional, juridic etc.

Prevenirea criminalității în zonele rurale ca și întreaga activitate de administrare socială poate fi realizată prin așa metode administrative cum ar fi convin-gerea și constrângerea.

În contextul influenței comportamentului indivizilor, metoda convingerii presupune aplicarea măsurilor educative și de influență psihologică a maselor cu privire la necesitatea de a respecta legile și alte acte normative. Noțiunea de con-vingere poartă un caracter complex, având mai multe sensuri, cum ar fi: sensul de fenomen psihic și acela de metodă de asigurare a respectării normelor de conduită. Ca fenomen psihic, convingerea este un element al conștiinței omului și unul din factorii determinanți ai conduitei lui. Ca metodă de asigurare a respectării normelor de conduită într-o zonă rurală și de prevenire a criminalității, convingerea reprezintă un ansamblu de măsuri educative și de explicare, aplicate de către autoritățile administrației publice locale, în scopul determinării indivizilor de pe teritoriul unei unități administrativ-teritoriale din zona rurală, de a respecta ordinea stabilă [8]. În aceeași ordine de idei, în literatura de specialitate criminologică, prevenirea criminalității este definită drept „luarea unor măsuri în vederea neadmiterii sau împiedicării comiterii de crime” [10, p. 524]. Într-o altă opinie, prevenirea criminalității reprezintă „un sistem multilateral de măsuri, orientate asupra:

- a) relevării și înlăturării sau reducerii ori neutralizării cauzelor criminalității, a unor tipuri separate ale ei, precum și a condițiilor care o favorizează;
- b) relevării și înlăturării situațiilor din anumite spații geografice (teritoriale) sau dintr-un anumit mediu, care motivează sau provoacă nemijlocit comiterea infracțiunilor;
- c) relevării grupurilor de persoane cu grad sporit de risc criminal și reduce-rea acestuia;
- d) relevării persoanelor, comportamentul cărora indică asupra posibilității reale de a săvârși infracțiuni, precum și influența asupra lor” [11, p. 105].

Prin urmare, autoritățile administrației publice locale aplică metoda con-vingerii în scopul prevenirii criminalității în unitățile administrativ-teritoriale pe care le guvernează, în special pentru a influența comportamentul persoanelor care sunt predispuse de a săvârși infracțiuni sau care au săvârșit infracțiuni, comportamentul persoanelor care prezintă un risc sporit de victimizare (copii, femei, persoane în etate, cu dizabilități etc.) sau pentru a lua măsuri în vederea diminuării factorilor și condițiilor care pot determina săvârșirea infracțiunilor.

O altă metodă eficientă în activitatea autorităților administrație publice, atunci când metoda convingerii nu este eficientă, este cea de constrângere, a unor drepturi, libertăți, comportamente ilicite etc.

Literatura de specialitate definește constrângerea, în sens juridic, drept o totalitate de măsuri de ordin psihologic, fizic sau pecuniar, prevăzute de lege, care sunt aplicate persoanelor care nu respectă sau nu îndeplinesc cerințele legii [6, p. 238-240]. În cel mai larg sens orice normă de conduită umană poate da măsură de constrângere, în funcție de poziția psihică, a individului față de această normă.

Sub cele mai diverse forme, constrângerea a existat în toate etapele de dezvoltare a societății umane. Statul deține dreptul deplin de a aplica constrângerea în mod organizat deoarece anume el este în drept de a stabili regulile de conduită general obligatorii și de a le sancționa în caz de nerespectare sau respectare necorespunzătoare.

Efectuând o analiză referitoare la determinarea corelației dintre metodele menționate, e necesar de menționat că, în activitatea de prevenire realizată de către autoritățile publice locale, ar trebui să prevaleze totalitatea procedeelelor și măsurilor cu caracter de convingere și numai atunci când acestea nu duc la rezultatul scontat, ar trebui să se recurgă la aplicarea metodei de constrângere.

O modalitate de a preveni criminalitatea în zonele rurale de către autorități-le publice locale, este constrângerea administrativă care este utilizată în principal, ca o soluție extrema de asigurare a ordinii juridice în sfera conducerii de stat, care îndeplinește și o funcție punitivă. Cu toate acestea, importanța sa nu se limitează doar la aceasta. În același timp, în scopul aplicării legii și a altor acte normative, măsurile administrative de constrângere îndeplinesc și alte tipuri de funcții, în sensul că nu se aplică doar ca pedeapsa pentru încălcări, dar de asemenea, pentru prevenirea și suprimarea lor. Acest lucru înseamnă că ele ar trebui să fie înțelese mult mai larg decât în sensul aplicării în calitate de sancțiuni. Astfel, măsurile administrative de constrângere contribuie în mod direct la asigurarea ordinii și siguranței publice.

În sensul cel mai larg, constrângerea administrativă este menită să asigure realizarea normelor de con-

duită, exprimate în acte administrative. Literatura de specialitate ne prezintă diverse măsuri de constrângere administrativă. În funcție de scop, acestea pot fi împărțite în trei grupuri:

1. măsuri de constrângere administrativă,
2. măsuri de urmărire administrativă,
3. măsuri de responsabilitate administrativă [12, p. 233].

Prin constrângere administrativă înțelegem o varietate a constrângerii statale, scopul căreia este ocrotirea relațiilor sociale care se nasc și se modifică în procesul realizării sarcinilor și funcțiilor activității statale cu caracter executiv și de dispoziție. În literatura de specialitate sunt stabilite următoarele trăsături caracteristice ale constrângerii administrative :

- poartă un caracter volitiv;
- rezidă în influența psihică și fizică exterioară;
- poartă un caracter legal;
- se aplică doar de organele administrației publice, care sunt investite prin lege cu o astfel de competență;
- cadrul larg de reprezentanți ai autorităților publice care au competență de a aplica constrângere administrativă [1, art. 396 – 423];
- caracterul extrajudiciar;
- se aplică față de terțe persoane, care nu se află în relații de subordonare cu organele competente de a o aplica.

Constrângerea la rândul său, în contextul prevenirii criminalității rurale, conform ideilor din literatura de specialitate poate fi clasificată în:

- măsuri administrative de preîntâmpinare;
- măsuri administrative de stopare;
- măsuri administrative de aplicare a răspunderii juridice.

Esența măsurilor administrative de preîntâmpinare sunt importante prin faptul că ele se aplică până la comiterea faptelor ilicite. Ele poartă un caracter clar de prevenire. Putem evidenția patru subgrupe de aceste măsuri și anume:

1. măsuri ce țin de împiedicarea survenirii consecințelor nedorite (drept exemplu pot servi măsurile sau restricțiile de profilaxie și de prevenire a pandemiei Covid-19, instituite și monitorizate de autoritățile publice);
2. măsurile, care se aplică pentru preîntâmpinarea comiterii abaterilor de la regula de conduită (controlul actelor ce confirmă personalitatea, controlul actelor permissive privind desfășurarea unor activități etc.);
3. măsurile ce se aplică pentru a împiedica subiecții, care se eschivează de la îndeplinirea obligațiilor sale (evidența specială, controlul medical, ancheta socială etc.);
4. măsurile medicale de constrângere (tratarea bolnavilor de narcomanie, alcoolism).

Măsurile administrative de stopare constau în faptul că, ele sânt aplicate pentru încetarea acțiunilor ilicite ale persoanelor. Aceste măsuri pot fi grupate în:

- măsuri aplicate direct față de potențialul infractor sau contravenient (ordinul de urgență de restricție, ordonanța de protecție [5, art. 121-152], plasament de urgență copilului care vagabondează [2, cap. II], înlăturarea de la conducerea vehiculului [1, art. 438] etc.);
- măsuri cu caracter patrimonial (amenda, ridicarea armei, vehiculului [1, art. 439] etc.);
- măsuri cu caracter tehnic (interzicerea exploatării transportului defectat, ridicarea și aducerea vehiculului la parcare [1, art. 439]);
- măsuri cu caracter financiar (suspendarea creditării, suspendarea licenței, privarea de dreptul de a desfășura o anumită activitate etc.);
- măsuri cu caracter medico-sanitar (obligația de a purta mască, vaccinarea obligatorie etc.);
- măsuri cu destinație specială sau excepțională (aplicarea forței fizice, mijloacelor speciale armei de foc [3] etc.).

Esența măsurilor administrative de aplicarea a răspunderii juridice rezidă în faptul că pe cale de consecință, în urma săvârșirii unei fapte ilicite autoritățile publice locale răspund cu aplicarea unor sancțiuni în dependență de categoria de norme care au fost încălcate conform competenței stabilite prin lege sau întreprind măsuri de constatare a faptelor ilegale și ulterior conform competenței sunt transmise pentru soluționare.

Concluzie. Normele de drept administrativ consolidează o gamă largă de măsuri de convingere și constrângere aplicate de către administrația publică pentru a asigura respectarea ordinii de drept și pentru a preveni criminalitatea în mediul rural. Trebuie să subliniem faptul că acest tip de constrângere, protejează nu doar normele administrative, dar de asemenea, normele civile, de muncă, funciare și ale altor ramuri de drept, de realizarea cărora sunt responsabile organele executive ale puterii de stat [13, p. 331].

În contextul prevenirii criminalității în mediul rural, această activitate trebuie înțeleasă ca un sistem condiționat istoric de măsuri luate de autoritățile publice centrale și cele locale, prin aplicarea metodelor de convingere sau constrângere care vizează depășirea, reducerea sau neutralizarea cauzelor și condițiile care determină săvârșirea faptelor ilicite (contravenții și infracțiuni) în zonele rurale și în alte teritorii din afara orașului, atât de către localnici, cât și de vizitatori, care se caracterizează prin anumite trăsături distincte, datorită particularităților mediului rural. Sistemul de măsuri economice, juridice, politice, educaționale, organizaționale interacționate și interconectate pentru prevenirea criminalității în zonele rurale este conceput pentru a ajuta la eliminarea factorilor care determină criminalitatea. În plus, măsurile generale aplicate de către autorități creează condiții prielnice pentru implementarea măsurilor speciale de prevenire a criminalității în mediul rural [14, p. 111].

BIBLIOGRAFIE

1. Cod contravențional al Republicii Moldova nr. 218 din 24.10.2008. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 78-84 din 17.03.2017. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=131058&lang=ro# (accesat la data de 13.05.2022).
2. 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. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 167-172 din 02.08.2013, capitolul II. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=123160&lang=ro (accesat la data de 13.05.2022).
3. Legea Republicii Moldova nr. 218 din 19.10.2012 privind modul de aplicare a forței fizice, a mijloacelor speciale și a armelor de foc. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 254-262 din 14.12.2012 (https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110364&lang=ro) (accesat la data de 13.05.2022).
4. Legea Republicii Moldova nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală. Monitorul Oficial nr. 32-35, din 09.03.2007, art. 1.
5. Legea Republicii Moldova nr. 45 din 01.03.2007 din 01.03.2007 cu privire la prevenirea și combaterea violenței în familie. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 55-56 din 18.03.2008, art. 121-152. (https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=122823&lang=ro#) (accesat la data de 13.05.2022).
6. Cojuhari L. Constrângerea ca metodă de realizare a administrației publice. Integrare prin cercetare și inovare. Științe sociale, Vol. 2, 10-11 noiembrie 2014, Chișinău, Republica Moldova: Universitatea de Stat din Moldova, 2014, p. 238-240.
7. Tonu S., Controlul administrativ – mecanism de eficientizare a activității administrației publice locale. Materiale ale sesiunii de comunicări științifice „Administrația publică în perspectiva integrării Europene”, 27-28 octombrie, Chișinău, 2006, p. 398.
8. https://administrare.info/drept/1277-no%C5%A3iunea-%C5%9Fi-particularit%C4%83%C5%A3ile-metodelor-de-administrare?cookie_3566ee18e9ca09ef93e16fc8e617bb04=accepted (accesat la data de 12.05.2022).
9. Cornea, S. (2019). Organizarea teritorială a puterii publice în Republica Moldova: Manual universitar. Cahul: Cahul State University „B. P. Hasdeu”, p. 11.
10. Gladchi Gh., Criminologie: Manual pentru facultățile de drept și polițienesci, Academia „Ștefan cel Mare” a MAI al RM: CEP USM, 2019, p. 524.
11. Larii Iu. Criminologie. Min. Afacerilor Interne. Acad. „Ștefan cel Mare”. Ch.:S.n., 2004 (Tipog. „Elena V. I.”), vol. I, 2004, p. 105.
12. Алехин А. П., Кармолицкий А. А., Козлов Ю. М. Административное право Российской Федерации: Учебник. М.: ИКД „Зерцало-М”. 2003, с. 233.
13. Бахрах Демьян Николаевич. Административное право России. Учебник для вузов. М.: НОРМА, 2002, с. 331.

14. Шукшина Евгения Андреевна, ОСОБЕННОСТИ ПРЕСТУПНОСТИ В СЕЛЬСКОЙ МЕСТНОСТИ И ЕЕ ПРЕДУПРЕЖДЕНИЯ, «Саратовская государственная юридическая академия». ДИССЕРТАЦИЯ на соискание ученой степени кандидата юридических наук, Саратов, 2014, p. 111.

UNELE INSTRUMENTE PUNITIVE INTERNAȚIONALE: LECTȚII PENTRU REPUBLICA MOLDOVA

SOME INTERNATIONAL PUNITIVE INSTRUMENTS: LESSONS FOR THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Cristina BEZNIȚCHI,
masterandă, Academia de Administrare Publică

Sergiu TATAROV,
doctor în drept, lector universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This research addresses some aspects regarding the imposition and effectiveness of institutional mechanisms for sanctioning states that pose a threat to international peace and security. Authors also seek to analyze the manner, conditions and unity of implementation of punitive measures of an economic nature and their consequences for third countries, as well as the impact of globalization on the effectiveness of these mechanisms.

Keywords: *sanction, embargo, United Nations Security Council, punitive measures, globalization.*

Precum am anunțat în Sumar, încercăm să analizăm o latură a raporturilor cu element de extraneitate, parte ale căror sunt atât Republica Moldova, cât și autoritățile administrației sale publice și care pot implica pe arena internațională consecințe negative – măsurile punitive cunoscute și sub nume de sancțiuni.

Sancțiunile internaționale se numără printre instrumentele juridice vitale și indispensabile instrumentarului juridico-politic de care dispune Organizația Națiunilor Unite (ONU) - instituția împuternicită prin statutul ONU cu gestionarea amenințărilor la adresa păcii și securității internaționale potrivit art. 25, cap.V din Carta ONU [1].

În cadrul dezvoltării instituționale ONU a cunoscut multiplele situații în care competențele forului menționat erau puse în funcțiune de cazurile de încălcare a drepturilor omului în Darfur, Sudan, [2], [3], [4], de eforturile iraniene și nord-coreene de a dobândi capacități nucleare contrar ordinii mondiale, [5] de protecția civililor din Libia împotriva represiunilor din partea autorităților și în alte cazuri. Consiliul de Securitate al ONU este un organ de lucru autorizat, în conformitate cu art. 41 din Carta ONU, de a reacționa și impune sancțiuni direcționate cu o frecvență tot mai mare și pentru atingerea scopului și obiectivelor protejate la nivelul ONU. În acest context, observăm reticența unui număr de țări membre ale ONU în a sprijini utilizarea forței militare în calitate de sancțiune, susținând, mai degrabă măsurile punitive de ordin economic, social, diplomatic, care pot fi caracterizate ca o cale de mijloc între „război și cuvinte” [6, pag. 4].

Într-adevăr, măsurile punitive sau sancțiunile au devenit un instrument internațional de alternativă care permite reacționarea într-o anumită manieră la provocările contemporane de securitate, fie globală, fie regională. Amenințările la adresa păcii și securității din ultimul sfert al secolului XX-lea și începutul secolului al XXI-lea cuplate la evenimentele militare și criza umanitară din Ucraina după 24 februarie 2022, atunci când au început acțiunile militare de proporții, pun instituțiile universale ale omenirii în fața unei realități noi și necesități de transformări calitative în utilizarea instituțională de către ONU a sancțiunilor față de anumite regimuri sau administrații naționale în scopul realizării misiunii de asigurare a păcii și securității globale. În loc de embargouri economice cuprinzătoare, precum cel împotriva Irakului la începutul anilor 1990, având drept rezultat consecințe umanitare grave pentru populația civilă, ONU și Consiliul de Securitate tranziționează în mod deliberat spre sancțiuni „țintite” asupra factorilor de decizie individuali din statele respective și susținătorilor lor principali, responsabili de încălcări fie ale normelor internaționale, fie ale principiilor statutare ale ONU.

Sancțiunile economice impuse de către un șir de state, inclusiv de Uniunea Europeană, Federației Ruse, care a început acțiunile militare pe teritoriul Ucrainei la 24 februarie 2022, au declanșat sau au catalizat anumite procese negative în diferite domenii ale raporturilor economice, financiare, informaționale, de securitate, diplomatice pentru Republica Moldova și cetățenii săi datorită faptului că Republica Moldova este în imediată vecinătate cu Ucraina și are dependență strânsă economică, energetică, socială cu ambele state beligerante.

Ținem să subliniem că împărtășim opinia cercetătorilor care consideră că nu există o accepțiune unanimă cu referire la sancțiuni pe plan internațional și acest termen este destul de controversat și chiar etichetat ca „imprecis” de către Comisia de drept internațional, care subliniază că art. 41 din Carta Națiunilor Unite se referă la „măsuri” și nu la „sancțiuni” [7, pag. 9]. Cu toate acestea, raporturile internaționale de menținere a păcii și securității întreprinse de ONU în ultimele decenii demonstrează că sancțiunea este un termen utilizat din ce în ce mai frecvent cu referință la măsurile prescrise în art. 41 din Carta Națiunilor Unite, împotriva unui stat pentru a remedia o situație care intră sub incidența art. 39 al Cartei statuând că, în cazul în care „Consiliul de Securitate va constata existența unei amenințări împotriva păcii, a unei încălcări a păcii sau a unui act de agresiune, acesta va face recomandări ori va hotărî ce măsuri vor fi luate, în conformitate cu art.41 și 42, pentru menținerea sau restabilirea păcii și securității internaționale.”

În literatura de specialitate putem găsi variate noțiuni privind sancțiunile internaționale și anume: sancțiunile sunt percepute ca niște pârghii, folosite de secole în scopuri politice și militare, frecvent utilizate pentru a promova democratizarea și pentru aplicarea normelor împotriva agresiunii și represiei interne [8, pag. 16].

În opinia noastră, putem defini sancțiunea ca o măsură luată de un actor (sanctionatorul) împotriva altui subiect (sanctionatul vizat), în cazul nostru de drept internațional, pentru a-l determina pe sanctionat să renunțe la un comportament considerat de către sanctionator ca fiind unul inacceptabil din punct de vedere politic sau chiar ilegal. Aceste măsuri sunt statuate în Carta Națiunilor Unite la art.41 și sunt cuprinse într-o listă care nu este una exhaustivă, și care include: întreruperea totală sau parțială a relațiilor economice, de transport feroviar, maritim, aerian, poștal, telegrafic, radio, alte mijloace de comunicare și ruperea relațiilor diplomatice. Cu alte cuvinte, putem concluziona că sancțiunile, de facto, reprezintă niște măsuri punitive aplicate entității statale sau administrației acestuia, având consecințe negative în plan economic, social, economic, diplomatic, iar uneori purtând și un caracter militar.

Cercetarea noastră ne permite să discernem trei abordări în definirea conceptului de „sancțiune”, aliniindu-ne opiniei autoarei Larissa van den Herik. Astfel, o primă abordare este orientată spre scop și se concentrează asupra obiectivului de a răspunde și curma o încălcare a unei norme legale internaționale. O a doua abordare se concentrează pe identitatea autorului măsurilor în cauză, care sunt limitate de către ONU, având în vedere că și Uniunea Europeană poate impune măsuri restrictive, fie din proprie inițiativă, fie pentru a pune în aplicare rezoluțiile Consiliului de Securitate al ONU. O a treia abordare, proeminentă în teoria relațiilor internaționale, definește sancțiunile prin tipul de măsuri întreprinse și se referă mai mult la sancțiuni economice, cum ar fi restricțiile de import și export impuse anumitor state sau înghețarea activelor care vizează anumite persoane sau entități [9, pag. 1-2].

Fără a pretinde că expunem un adevăr absolut, am vrea să exemplificăm cele trei abordări prin realizarea unei retrospective în recurgerea statelor de-a lungul timpului la măsuri punitive. Îndrăznim să afirmăm că unul dintre primii care a aplicat anumite sancțiuni cu caracter economic la scara interstatală a fost Napoleon Bonaparte, celebrul împărat și conducător de oști francez. Napoleon urmărea un obiectiv și un vis clare – să domine Anglia.

Pentru că era un obiectiv extrem de dificil de a supune Anglia prin operațiuni militare, conducătorul francez a recurs la o blocadă economică (în terminologia modernă - embargo comercial), menită să sufocă economia engleză, de a izola tot Regatul Unit de restul teritoriilor din punct de vedere economic și politic. Însă, încercările de a submina economia Regatului Unit nu s-au soldat cu rezultatele scontate. În decretul emis de Napoleon Bonaparte la 21 noiembrie 1806 la Berlin se spunea că „Insulele britanice se află sub blocadă... Comerțul cu insulele britanice și orice alte relații cu ele sunt interzise” [10]. Acest faimos decret de jure reprezenta un precursor al instrumentarului juridico-politic, având drept scop, prin metode economice, să atingă interesele militare și geostrategice ale administrației Bonapartistice.

În pofida dificultăților reale cu care s-a confruntat Anglia în acea perioadă, aceasta a reușit, totuși, să-și

mențină un echilibru economic, inclusiv datorită faptului că pe timpurile lui Napoleon nu existau suficiente pârgșii sau experiențe în monitorizarea realizării unor astfel de măsuri punitive cum era embargoul economic. Drept efect secundar a acestor tentative de a izola Anglia, a lăstărit fenomenul recurgerii la unele subterfugii și săvârșirii „infracțiunilor de contrabandă” menite să ocolească blocada instituită. Totodată, datorită potențialului său economic de moment, Anglia a rezistat acestor măsuri ostile economice din partea Franței, iar un alt efect secundar al blocadei economice au fost pagubele pricinuite țărilor învecinate, comerțul cărora a fost lovit de consecințele embargoului. Suntem ferm convinși că efectele nedorite ale oricăror măsuri punitive la nivel bilateral sau multilateral între state sunt la fel de valabile și astăzi în sec. XXI-lea, precum au fost actuale secole în urmă.

Factologia expusă mai sus reprezintă primii lăstari înoculați în practica dintre state de aplicare a măsurilor de constrângere, ce-i drept, pentru atingerea deseori a unor scopuri expansioniste asupra teritoriului altui stat. Ulterior, aceste mișcări sporadice se cristalizează la sfârșitul sec. XIX-lea – începutul sec. XX-lea în dorința de a întemeia o instituție suprastatală care ar putea reglementa astfel de situații conflictuale între entitățile statale. Prin urmare, dreptul internațional public dă naștere unei astfel de instituții menite să contribuie la menținerea păcii mondiale - Liga Națiunilor – necesitatea căreia a fost proliferată în special de Primul Război Mondial (pe timpuri se numea Război Mondial) în 1919. Astfel, la Conferința de Pace de la Paris, care a pus capăt aceluia război, a fost creată Liga Națiunilor - precursora Organizației Națiunilor Unite. Forumul internațional a constituit prima organizație internațională de securitate, având drept obiectiv principal menținerea păcii în întreaga lume și prevenirea izbucnirii noilor conflicte militare de proporții.

Apogeul dezvoltării sale Liga Națiunilor l-a cunoscut între 28 septembrie 1934 și 23 februarie 1935, atunci când număra 58 state membre. Stabilite prin Pactul Ligii Națiunilor, obiectivele principale ale organizației erau prevenirea războiului prin securitate colectivă, dezarmare și rezolvarea disputelor internaționale prin negociere și arbitraj. [11]

Potrivit art.16 din Pactul Societății Națiunilor „dacă un membru al Societății recurge la război, contrar angajamentelor luate prin articolele 12, 13 sau 15, este ipso facto considerat că a comis un act de război împotriva tuturor celorlalți Membri ai Societății”. Toți acești membri se obligau să rupă imediat cu acesta orice relații comerciale sau financiare și să interzică orice raporturi cu cei care au încălcat Pactul.

Bazându-ne pe cele analizate supra, venim cu următoarele constatări. Toate părțile Pactului formau un tot întreg. În cazul în care o parte atenta la securitatea alteia, acest lucru era calificat drept atentat asupra tuturor membrilor Ligii. Urmare a unei astfel de situații, toate țările membre urmau să se coalizeze în impunerea măsurilor care ar fi determinat agresorul să renunțe la orice act de agresiune sau continuarea acestuia. Astfel de cazuri implicau crearea mecanismelor instituționale care ar fi permis realizarea acestor acțiuni răspunzând la întrebările: Cum să o facă? Emiterea unui avertisment verbal sau scris? O declarație, apel sau chemare reprobând acțiunea de agresiune? Care ar fi criteriile de delimitare ale actului neprietenos de cel de agresiune? Pe de altă parte, putem să ne dăm seama că agresorul conștientiza fapta sa și o justifica prin protecția intereselor sale vitale, iar posibilele sancțiuni erau desconsiderate sau zădărnice în măsura posibilităților.

Revenind la și reieșind din articolul 16 amintit supra, menționăm că toate țările membre erau obligate statutar să convină la aplicarea sancțiunilor permise de Pact. Însă, cercetările efectuate denotă faptul că astfel de măsuri de constrângere niciodată nu au fost aplicate uniform de către toate statele membre, așa cum prevedea Pactul. Iar Liga Națiunilor, fiind un forum anti-agresiune, s-a dovedit a fi neputincioasă în fața zădărnirii actelor de agresiune. Accepțiunea noastră încercăm să o explicăm mai jos prin câteva studii de caz.

Iată un exemplu, care în viziunea noastră suportă afirmația de mai sus privind incapacitatea Ligii Națiunilor de reacționa corespunzător la actele de agresiune militară. Astfel, în 1932, Japonia imperială, fiind una dintre fondatoarele Ligii Națiunilor, în intenția sa de a deveni o forță mondială, a lansat atacuri asupra Chinei. Membrii Ligii Națiunilor au fost puși în față situației de aplicare a mecanismelor sale instituționale pentru a opri această agresiune. Și întrebările de felul Cum trebuia de procedat? Se aplică sancțiuni sau nu? Ce fel de reacție ar trebui adoptată pentru a opri ofensiva niponă? erau la ordinea zilei. Procedura instituțională, pe care tindem să o privim ca o primă abordare democratică, nu permitea luarea deciziei privind aplicarea imediată a forței militare sau a sancțiunilor, până nu ar fi fost elucidate toa-

te circumstanțele cazului. În același timp, perioada ezitării forului internațional favoriza continuarea agresiunii nipone, provocând pagube considerabile atât pe câmpul de luptă, cât și în societate, având un impact negativ și asupra statelor vecine celor beligerante. În 1933, Guvernul Japoniei imperiale decide părăsirea Ligii Națiunilor, fiind urmată mai târziu de către Germania nazistă. Subiectele discutate până în prezent de către cercetători, dar și de către practicienii interesați de dezvoltarea instituțiilor internaționale întru asigurarea drepturilor omului și a habitatului inofensiv sunt: Cum a funcționat Pactul? A funcționat el, oare, statutar? Cum și-au conjugat eforturile statele împotriva atacatorului Japoniei? Cum au fost zădărnice acțiunile statului agresor? Pare că preocupările respective rămân pe seama cercetătorilor și mai puțin constituie sfera de interese reale pentru funcționarii fie naționali, fie internaționali.

Continuăm exemplificarea impotenței instituționale ale înaltului forum de pe timpuri. Italia, un alt membru al Ligii Națiunilor, care era obligat să respecte prevederile statutare, în 1935 atacă Etiopia. Liga Națiunilor, din care făceau parte atât Italia cât și Etiopia, a fost solicitată de către suveranul etiopian, Haile Selassie, încă până la începerea războiului să medieze conflictul [12]. Însă, datorită influenței unor tratate politice existente între Franța, Marea Britanie și Italia, nu s-a putut ajunge la o implicare și acțiuni concrete din partea Ligii Națiunilor pentru a determina Italia să renunțe la continuarea planului său de agresiune. Unele acțiuni, care în viziunea noastră sunt greu de calificat ca sancțiuni instituționale, totuși, au fost întreprinse. Liga Națiunilor a venit cu recomandarea ca țările membre să înceteze orice relație economică cu Italia, în special vânzarea de armament. Având în vedere că aceasta a fost o recomandare, doar un număr limitat de state membre ale Ligii Națiunilor s-a angajat în instituirea acțiunii recomandate. Problema „funcționalității și eficienței” sancțiunilor împotriva Italiei a fost „rezolvată” în 1937, imediat după victoria conaționalilor lui Mussolini, când au și fost încetate toate măsurile punitive.

Un alt exemplu al disfuncționalității măsurilor coercitive internaționale este legat de entitatea statală din care Republica Moldova făcea parte până în 1991. Uniunea Republicilor Sovietice Socialiste (URSS) a devenit membru al Ligii Națiunilor pe 18 septembrie 1934 și a fost exclusă din Societate pe 14 decembrie 1939 pentru agresiunea împotriva Finlandei. Analiza procedurii de luare a deciziei de excludere a URSS din Liga Națiunilor ne permite concluzionarea că înaltul for își încălca propriile norme statutare. Și anume, numai 7 din cei 15 membri ai Consiliului de Securitate au votat în favoarea excluderii (Marea Britanie, Franța, Belgia, Bolivia, Egipt, Africa de Sud și Republica Dominicană) [13], neexistând o majoritate pe care o cerea Pactul. Trei dintre acești membri au fost aleși drept membri ai Consiliului cu o zi înainte de votare (Africa de Sud, Bolivia și Egipt).

Este de menționat că sancțiuni asupra URSS așa și nu au mai fost aplicate, Liga ignorând principala pârgă de influență împotriva agresorului - aplicarea sancțiunilor economice [14].

Cursul ulterior al evenimentelor a demonstrat că această decizie a fost una din ultimele acțiuni înainte de a înceta să mai opereze înaltul forum, datorită izbucnirii celui de-al Doilea Război Mondial. Or acest fapt încă o dată demonstrează incapacitatea Ligii Națiunilor de a asigura realizarea obiectivelor sale de menținere a păcii și contracararea actelor de agresiune de orice gen.

Totuși, afirmăm că Liga Națiunilor a pregătit teren pentru nașterea unei alte instituții pe plan global - Organizației Națiunilor Unite, considerată cea mai importantă organizație internațională din lume până în prezent. Cursul fondării Organizației Națiunilor Unite a demonstrat că țările membre din fosta Ligă a Națiunilor au învățat într-o mare măsură lecțiile din trecutul recent, ceea ce a permis perfecționarea instrumentelor de impactare a membrilor săi în vederea respectării statutului său - Cartei ONU, spre deosebire de Pactul Societății Națiunilor.

Precum am calificat-o mai sus, ONU este privită drept cea mai importantă organizație pe plan internațional, misiunea căreia este asigurarea păcii și securității mondiale. Fondată pe 24 octombrie 1945 după al Doilea Război Mondial, ONU are în componența sa 193 de state membre. Întemeierea ei a avut loc prin semnarea de către membrii fondatori a Cartei Organizației Națiunilor Unite. Potrivit art.1 din acest document, ONU este chemată să asigura „pacea mondială”, „respectarea drepturilor omului”, „cooperarea internațională” și „respectarea dreptului internațional” [1]. Per ansamblu, Carta ONU prevede o misiune similară celei pe care a avut-o predecesoarea sa - Liga Națiunilor, cu o anumită actualizare și consolidare a mecanismelor instituționalizate, inclusiv celor punitive, adresate statelor membre care

încalcă principiile dreptului internațional. Au fost elaborate și măsuri colective pentru prevenirea și înlăturarea amenințărilor împotriva păcii și pentru reprimarea și descurajarea oricăror acte de agresiune sau altor amenințări la adresa păcii. ONU propune mijloace pașnice în conformitate cu principiile justiției internaționale și ale dreptului internațional pentru aplanarea, rezolvarea diferendelor sau situațiilor conflictuale cu caracter internațional, care ar putea reprezenta o amenințare la adresa păcii și ordinii mondiale sau regionale. În acest context, revenim la problema modului de acționare „moștenită” de pe timpurile Ligii Națiunilor, în situația când o țară recurge la o sancțiune sau înregistrează un act de agresiune față de o altă țară, celelalte membre ale Organizației urmează să se alinieze sancțiunii imediat sau nu? Există o obligațiune privind obligativitatea să se alinieze? Care ar fi mecanismul de impunere a acestei obligațiuni?

O analiză a reacționării membrilor ONU la situațiile conflictuale pe plan internațional sau regional ne permite o constatare destul de alertantă privind rolul sancțiunilor în depășirea crizelor între state și asigurarea securității acestora. Drept exemplu, vom încerca să examinăm succint cazul Rhodesiei, o colonie autonomă a Coroanei Britanice în sudul Africii care se suprapune teritoriului actual al statului Zimbabwe. Această colonie era una destul de importantă pentru mai multe state, în special pentru Marea Britanie. Teritoriul său conține zăcăminte naturale, în special cupru, aur și fier, dobândite pe teritoriul acestei entități statale.

Colonia a fost înființată în 1923 fiind administrată în trecut de Compania Britanică din Africa de Sud. În 1953 devine parte din Federația Rhodesia și Nyasaland care se destramă în 1963, iar mai apoi rămâne o colonie Britanică de jure până în 1980. În anul 1963 guvernul, format din albi minoritari, emite Declarația Unilaterală de Independență. Documentul avea menirea să obțină independență de la Marea Britanie, Rhodesia nefiind recunoscută pe plan internațional [15]. În acea Declarație Unilaterală de Independență este menționat: „God, save the Queen!” (Doamne, ajută-o pe Regina!) [16]. Astfel, putem presupune că Rhodesia încerca să-și mențină relațiile diplomatice cu Marea Britanie. Însă evoluția relațiilor cu Curtea regală a Marii Britanii a arătat că Guvernul a desconsiderat aceste raporturi și a încercat suprimarea acestei mișcări „rebele”.

În celebrul discurs „Vântul schimbării” Prim-ministrul britanic Harold Macmillan a dezvăluit noua politică a imperiului, prin care numai coloniile africane care se aflau sub domnia majorității puteau să primească statutul de țară independentă [17, pag. 1]. Astfel, Guvernul Rhodesiei, pe de o parte, era presat de Marea Britanie care încerca limitarea acțiunilor guvernării Rhodesiei, care era criticată dur și pe plan internațional, inclusiv de către ONU, iar pe de altă parte, se confrunța cu probleme pe plan intern în situația când majorității oamenilor de culoare le-au fost lezate anumite drepturi civile importante (dreptul la vot, dreptul de a deține terenuri, etc.), ceea ce catalizează răzcoalele împotriva acestui Guvern. Protestele și manifestările pașnice ale populației de culoare sunt înăbușite prin acțiuni atroce, tratamente degradante și inumane, arestări, cruzime sau chiar ucideri la care recurge minoritatea albilor aflată la guvernare.

Prin urmare, aceste acțiuni reprobabile au pus în funcțiune împuternicirile statutare ale Consiliului de Securitate al ONU care a calificat situația, printr-o declarație, drept uzurpare a puterii de stat de către minoritatea albilor în Statul Rhodesia. Și cam atât. Evenimentele ce au urmat au demonstrat că efectul unor astfel de declarații tinde spre zero or Consiliul de Securitate al ONU nu deține mecanismele de impunere sau sancționare eficientă a agresorului sau factorilor statali de decizie în măsura în care să impună schimbarea comportamentului abuziv.

Precum am menționat mai sus, Consiliul de Securitate este un organ important al Națiunilor Unite, investit conform cu responsabilitatea primară, deși nu exclusivă, privind menținerea păcii și securității internaționale (art.24 din Carta ONU). Consiliul de Securitate este împuternicit să facă recomandări (art.39 din Carta ONU) guvernelor vizate. Adoptă decizii care sunt obligatorii pentru toate statele membre ale Națiunilor Unite potrivit art.25 din Carta ONU [1]. În acest sens, Consiliul de Securitate se bucură de puteri care nu se regăsesc nici la un alt organ al organizației mondiale. În același timp, Consiliul de Securitate al ONU conștientiza necesitatea adoptării unor măsuri reprobatorii la adresa Rhodesiei pentru acțiunile sale abominabile. Prin urmare, a fost emisă o Rezoluție ONU, care îndemna statele importatoare a zăcămintelor de cupru din Rhodesia să renunțe la importurile respective. La fel, statele erau îndemnate să oprească comerțul de arme și combustibil cu statul Rhodesia. Aici, autorii prezentului demers subliniază termenul utilizat de înaltul for - îndemnate. În acest context, nu intenționăm să negăm

influența și importanța Rezoluției ca un instrument acceptat în raporturile interstatale, dar și în dreptul internațional public. Indubitabil, acest război partizan din Rhodesia urma să fie condamnat public pe plan internațional. Oricum, Rhodesia și-a declarat independența. Chiar dacă Rhodesia a fost sprijinită de Africa de Sud și Portugalia (care încă administra Mozambicul), totuși ea nu a beneficiat de recunoaștere diplomatică. Ajutorul Portugaliei a constatat în faptul că această țară și-a deschis o reprezentanță diplomatică în Rhodesia, și, prin intermediul navelor comerciale ale Portugaliei, Rhodesia avea posibilitatea să-și continue exportul zăcămintelor naturale și altor mărfuri, alimentând posibilitățile Guvernului agresor împotriva propriei populații. Prin urmare, poziția Portugaliei, luată în pofida recomandărilor ONU, a permis ocolirea măsurilor punitive cu caracter economic intenționate de ONU.

Până la sfârșitul anului 1966, când a devenit clar că Portugalia (care era datoare, potrivit Cartei ONU, să se alinieze sancțiunilor) nu era dispusă să coopereze împotriva Rhodesiei, ba chiar îi oferea tot sprijinul, Marea Britanie a început să analizeze posibilitatea unei blocade maritime împotriva navelor cu destinația Mozambic, care transportau petrol destinat Rhodesiei. Astfel, Marina Regală a înființat Patrula Beira [18]. Întrucât multe națiuni s-au angajat în politica de sancțiuni, se cerea ca țările oricăror nave-cisterne, care transportau petrol prin portul mozambican Beira să fie identificate. Odată identificate, navele erau rugate să-și schimbe cursul în cazul în care mergeau spre Rhodesia. Folosirea forței militare nu era autorizată de Consiliul de Securitate, doar focuri de avertizare puteau fi lansate. În cazul în care nava-cisternă refuza în mod absolut să se conformeze, nava de război nu putea să ia măsuri mai mult de atât și avea dreptul să o urmeze, doar până la limita teritorială de șase mile a Mozambicului. Aceasta însemna că nava-cisternă avea voie să meargă nestingherit în port. Totodată, subliniem că Marea Britanie a reușit să convingă ONU cu privire la blocarea portului Beira, alte porturi nu erau blocate.

Pornind de la faptele și acțiunile expuse mai sus, precum și amenințarea majoră la adresa păcii și orânduirii curente mondiale cu care la moment se confruntă ONU în mai multe regiuni, cum ar fi conflictele Israelian-Palestean, Ruso-Ucrainean și altele, reiterăm problema privind eficiența mecanismelor coercitive existente la nivel internațional în calitate de sancțiuni echidistante și funcționabile, astfel încât să fie capabile să prevină orice atac agresor și să asigure securitatea națiunilor, să fie aplicate de toate statele membre ONU împotriva statului, acțiunile militare ale căruia sunt calificate ca fiind nefondate.

De asemenea, venim cu afirmația că diferite tipuri de măsuri punitive (sancțiuni) manifestate prin blocaje economice (embargouri), majorarea tarifelor și cotelor la import, excluderea din regimul preferențial de comerț, ruperea relațiilor diplomatice, restricționarea tranzacțiilor bancare și de valori mobiliare, confiscări de proprietăți și lichidități ale statului-agresor și altele impuse fie unilateral de state, fie colectiv prin organizații regionale sau internaționale, își au un anumit aport la soluționarea problemelor și pot chiar influența comportamentul nedorit al agresorului. Însă, aceste măsuri administrative, economice, militare convenite de state au, deseori, un efect întârziat și amortizat de țara agresoare în tandem cu administrațiile naționale care o susțin tacit sau deschis. În concluzie, conflictele izbucnite, în special cu caracter militar, sunt greu de oprit, dar și mai dificil de prevenit, iar eforturile pe cale diplomatică internațională din partea ONU sunt, probabil, unica soluție posibilă.

Fără îndoială, succesul mediatorilor internaționali în cadrul eforturilor și tratatelor diplomatice la nivelul statelor și la nivelul instituțiilor ONU depinde de voința și mandatul delegaților ce iau parte la tratative. Negociatorii și părțile beligerante urmează să se ghideze de necesitatea asigurării drepturilor fundamentale ale omului, principiile Cartei ONU, dar și de consecințele negative inevitabile ale încălcării acestora, inclusiv gravitatea consecințelor declanșării unor mecanisme în lanț ce pot ridica riscul utilizării armelor nucleare.

Pe de altă parte, autorii Stuart Davis și Immanuel Ness, în lucrarea *Sanctions as War* (Sancțiunile ca Tip de Război) [19, pag. 35], ne arată și cealaltă fațetă a monedei privind finalitatea sancțiunilor și anume modul în care sancțiunile au ajuns să funcționeze câteodată ca o strategie de război. Inițiatorul sau inițiatorii sancțiunilor internaționale le pot utiliza pe post de subterfugii, atunci când dominația lor scade pe plan mondial sau regional, mai ales în raport cu actorii „neprietenoși” de pe arena internațională sau regională. Iar tentativele de blocare economică și, în special, comercială individuală sau colectivă a statelor, așa cum am menționat în prezentul demers, au cunoscut aplicarea relativ reușită pe parcursul secolelor. De regulă, aceste măsuri erau introduse pe plan internațional drept răspuns la acțiunile sau provocările militare nefondate și neprovocate lansate de un stat împotriva altuia.

Perspectiva internaționalizării sancțiunilor ca măsuri universale de prevenire și de penalizare a comportamentului agresiv este o condiție indispensabilă a procesului de globalizare, care reprezintă „sporirea interdependenței economice a țărilor din întreaga lume prin creșterea volumului și varietății tranzacțiilor de bunuri și servicii peste granițe, fluxului de capital internațional mult mai liber și mai rapid, dar și o difuziune mai largă a tehnologiei” [20].

Astfel, pe măsură ce serviciile și relațiile exportate și importate au devenit o parte inalienabilă a economiei mondiale, și instrumentarul legat de măsuri de constrângere asupra lor ar trebui să se perfecționeze. Sancțiunile devin un reglementator fie la nivel bilateral, fie la nivel regional sau chiar internațional. Măsurile punitive cu caracter economico-financiar sunt acelea care au fost aplicate de-a lungul anilor în relațiile dintre entitățile statale, spre exemplu pachetele de măsuri de sancțiuni adoptate de Uniunea Europeană față de Federația Rusă în rezultatul acțiunilor militare lansate pe teritoriul Ucrainei pe 24 februarie 2022. Cum ar fi, al cincilea pachet de sancțiuni împotriva Federației Ruse ce include interdicții cu privire la importurile de cărbune și alți combustibili fosili solizi din Rusia, la accesul tuturor navelor rusești în porturile Uniunii Europene (UE), la intrarea în UE a operatorilor de transport rutier ruși și belaruși, la importurile de alte bunuri, cum ar fi lemnul, cimentul, fructele de mare și băuturile alcoolice, la exporturile către Rusia de combustibil pentru avioane cu reacție și de alte bunuri [21].

Pe de altă parte, un alt cercetător, Sylvie Matelly consideră că sancțiunile ar trebui să creeze o situație economică atât de degradată, încât să determine populația să facă presiuni asupra liderilor lor. Iar noi ne raliem la opinia expusă de mai mulți cercetători privind sancțiunile care pun la îndoială eficacitatea acestora, de cele mai multe ori concluzionând că urmează a fi căutate alternative acestora [22, pag. 35].

În ușoară disonanță cu autorii citați supra, Thomas Friedman în lucrarea sa *The World is Flat 3.0: A Brief History of the Twenty-first Century* (Pământul este plat 3.0: O scurtă istorie a sec.-XXI-lea) a concluzionat că, de fapt, conflictele au devenit inutile, deoarece prejudiciul cauzat economiei ar fi de așa natură, încât ar anula orice beneficiu potențial, inclusiv pentru statul învingător [23 pag. 7].

Concluzii și recomandare ale autorilor prezentului demers. Sancțiunile reprezintă acea mediană în politica internațională care este mult mai exigentă decât o simplă condamnare verbală, dar mai puțin radicală decât utilizarea forței militare. Sancțiunile sunt niște măsuri de constrângere sau măsuri de corijare adoptate de către un stat sau un grup de state împotriva unui alt stat, persoane juridice sau persoane fizice – rezidente și cetățenii acestuia. Aceste măsuri sunt adoptate pentru a impune schimbarea conduitei subiecților care periclitizează securitatea internațională, în special pentru atentarea asupra drepturilor omului, comiterea de atacuri teroriste, ofensivele militare, încălcarea unui drept internațional umanitar, proliferarea activităților nucleare, anexarea unui teritoriu străin, destabilizarea deliberată a unei țări suverane.

De asemenea, considerăm de o importanță inegalabilă studierea interdependenței și interacțiunilor dintre globalizarea economică și sancțiunile cu caracter economic impuse unor membri ai familiei internaționale. În accepțiunea noastră aceste două fenomene sunt în directă opoziție: sancțiunile încetinesc comerțul și subminează raporturile economice, pe când globalizarea își propune să le promoveze. Mai mult, globalizarea ar putea fi privită ca o formă de protecționism, subliniind inegalitatea în fața sancțiunilor, dar și amploarea consecințelor, în funcție de statele care aplică sancțiunile. Spre exemplu, sancțiunile inițiate de Uniunea Europeană, de Statele Unite ale Americii sau alt membru al Consiliului de Securitate al ONU, pe plan internațional sau regional, pot avea sorți de izbândă, dar și repercusiuni mai pronunțate asupra globalizării decât măsurile punitive adoptate la inițiativa unei alte entități statale, chiar dacă acest lucru este promovat prin mecanismele ONU.

Tot în contextul influenței globalizării și mecanismelor punitive internaționale constatăm pe parcursul acestui demers științific că aplicarea anumitor sancțiuni către un stat produc consecințe negative și pentru statele vecine, care nu sunt țintă ale sancțiunilor, anume datorită interpenetrării economice în urma globalizării economiei mondiale. Un exemplu elocvent îl prezintă și cazul Republicii Moldova, care este nevoită să înfrunte provocările energetice, economice, migraționale, informaționale și nu în ultimul rând provocările pentru securitatea națională, alimentate de sancțiunile economice, dar și politice aplicate Federației Ruse în rezultatul declanșării războiului în Ucraina în februarie 2022.

Recomandăm instituțiilor internaționale, dar și ale Republicii Moldova mai multă perseverență și pre-vizionare în căutarea unui echilibru acceptabil între aplicarea și/sau aderarea la sancțiunile internaționale și consecințe negative ale efectelor adverse ale sancțiunilor pentru statele terțe și populațiile acestora.

BIBLIOGRAFIE

1. Carta Națiunilor Unite. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2007-0342_RO.html?redirect (accesat la 05.04.2022).
2. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0281_RO.pdf
3. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-6-2007-0342_RO.html?redirect,
4. https://www.bbc.co.uk/romanian/news/story/2004/08/040830_onu_ultimatum_darfur.shtml,
5. https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/696/696365/696365ro.pdf
6. A/59/2005 (21 March 2005): „In larger freedom: towards development, security and human rights for all”, 33p.
7. Natalino Ronzitti, *Coercitive Diplomacy, Sanction and International Law*, 2016, 315 p.
8. Ibidem.
9. Larissa van den Herik (ed.), *Research Handbook on UN Sanctions and International Law* (Edward Elgar Publishing), 2016, 510p.
10. <https://www.marxists.org/romana/m-e/1859/critica-ec-pol/recenzie-das-volk.htm> (accesat la 10.05.2022).
11. <http://ebooks.unibuc.ro/istorie/istorie1918-1940/11-1-1.htm> (accesat la 05.04.2022).
12. <https://www.rfi.ro/politica-106327-pagina-de-istorie-italieni-invadat-etioopia> (accesat la 07.04.2022).
13. <https://olnafu.com/formare/147350-care-a-fost-excep%8%9bia-urss-de-la-societatea.html> (accesat la 07.04.2022).
14. Ibidem
15. https://koaha.org/wiki/Rhodesia_Meridionale (accesat la 09.04.2022).
16. https://en.wikipedia.org/wiki/Queen_of_Rhodesia (accesat la 05.05.2022).
17. https://ro.wikipedia.org/wiki/R%C4%83zboiul_civil_din_Rhodesia (accesat la 10.05.2022)
18. <https://www.helis.com/database/ops/33-Beira-Patrol> (accesat la 09.04.2022).
19. Stuart Davis, Immanuel Ness, *Sanctions as War, Anti-Imperialist Perspectives on American Geo-Economic Strategy*. Series: Studies in Critical Social Sciences, 2021 386p.
20. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/fandd/2002/03/hausler.htm> (accesat la 09.04.2022).
21. <https://www.consilium.europa.eu/ro/press/pressreleases/2022/04/08/fifth-package-of-sanctions-in-view-of-russia-smilitary-aggression-against-ukraine-eu-adopts-restrictive-measures-against-an-additional-218-individuals-and-18-entities/> (accesat la 11.04.2022).
22. Thomas Friedman, *The World is Flat 3.0: A Brief History of the Twenty-first Century*, New York, Farrar, Straus and Giroux, 2007, 939 p.
23. Sylvie Matelly, „Le pouvoir économique des États-Unis face aux États voyous”, in Barthélémy Coormont (dir.), *Washington et les États voyous. Une stratégie plurielle ?*, Paris, IRIS – Dalloz, 2003, 79p.

PRACTICA JUDICIARA DE UTILIZARE A TERMENILOR JURIDICI, ATESTAT IN NOVGOROD, PENTRU ȚĂRILE ROMÂNE (SFARȘITUL SECOLULUI AL XII-LEA – INCEPUTUL CELUI DE-AL XIII-LEA)

JUDICIAL PRACTICE OF USING LEGAL TERMS, ATTESTED IN NOVGOROD, FOR ROMANIAN COUNTRIES (LATE 13TH - EARLY 13TH CENTURY)

Vlad GHIMPU,

*doctor în istorie, conferențiar, cercetător științific,
Muzeul Național de Istorie a Moldovei*

SUMMARY

Underlining an example of utilization of the word to prove (a dovedi) in a letter written on a birch ross from the Novgorod town, the author considers that it had been brought by the Romanians who lived here, by a manifestation of a practice from the unwritten Romanian law. Because they are problems who couldn't establish the etymology of this word, the author proposed as an uphill a Latin juridical term. Derived from the Latin language like obligation to come at the court, vadato, this element from the earth law in the Romanian countries appeared in the ruler prescriptions with fixation of a certain term – coming day, with written documents, or with witnesses; which didn't brought the prove (dovada), have lost the cause.

In this way appeared in Novgorod too, there where was a Romanian community, to appear as element from jus valachicum, to prove with witnesses. However, so as mention the Russian researchers, the respective juridical precedent, appeared with 200-250 years earlier, than in legal practice written from the XV century. Later utilize in law processes, the dovod term was the expression of a Romanian influence in the Russian language, from where was carried in other Slavonic languages. Close to Romanian language we find in the Byelorussian language dovad, where not incidental are more sources and toponyms of Romanian language.

Keywords: juridical term, Novgorod, the written letter on a birch bark.

Este vorba de o scrisoare pe o scoarță de mesteacăn descoperită în Novgorod și publicată de A. V. Arțihovskii și V. L. Ianin (11, Арциховский, Янин, 1978, nr. 531). A fost executată într-un text destul de lung, continuu, după particularitățile vremii, pe ambele părți ale scoarței, și redă un conflict de interese ce urmează să se rezolve într-un proces de judecată. După conținutul său este bogat în prezentarea faptelor, cu o situație acut conflictuală. Din aceste circumstanțe, în ea se exprimă o atitudine îndreptățită, după expunerea autoarei, de lezare a onoarei personale. S-o urmărim, mai întâi, în prezentarea autorilor care au cercetat-o și publicat-o.

Scrisoarea nr. 531a fost găsită în secțiunea Troițkoe, la peretele de vest, într-o săpătură de drenaj, pe palierelele 13-14, adâncimea de 2.00m - 2.40m, reprezintă un document păstrat întreg, scris pe ambele părți ale scoarței. În partea interioară are următorul conținut original (scris specific timpului, fără delimitarea cuvintelor):

отанепоклококлимятебратегосподинепопецалоуиоимоемоороудьбекоснятин
оуанынеизветаемулюдемикакоесивозложилопороукоунамоюсестроуинадоцерьени
азовалоесисътроумоюкоровоюидоцереблядеюанынецафедопръехаваоуслышавотослово
ивыгоналосетроумоюихотелопотятианынецагосподинебратесогадавосовоелавомомоловиемоу
такоесивозложилотословотакодоведиажетивозомоловикоснятинодалароукоу
азазятетыжебрацегосподинемоловиемоу

Restul e scris pe partea exterioară a scoarței:

оже боудоу людина мою състроу оже боудоу люди при ком боудоу дала роукоу за зяте тотя вине
ты пако брате испытаво которое слово звело на мя и пороукоу а боудоу людина то тобенесетра
а моужевине женаты жемя ипотени не зеря на Федора и даяла моя доци коуны людеми с извето
мо а заклада просила и позовало мене во погосто и азо прехала оже онъ поехало проце а река тако
азо солю 4 дворяно по гривене събра

Lungimea lui e de 42,8cm, iar lățimea de 5cm.

Datarea stratigrafică conține hotarul sec. XII-XIII. Analiza paleografică are aceeași dată. În special literele „B, Ъ, Ь, Ъ”. În majoritatea cazurilor litera „B” are părțile egale, jumătatea de jos cu cea de sus, caracteristică pentru sec. XI-XII, dar câteodată partea de sus e prescurtată - un indiciu de sec. XIII. Toate literele mai des au contur geometric, dar uneori legăturile sunt îngroșate, iarăși o caracteristică de sec. XIII. Legăturile îngroșate mai des apar la litera „B”, decât la „Ъ, Ь, și Ъ”. Anume acest stadiu paleografic se reflectă în scrisoarea Nr. 531.

Documentul original poate fi despărțit în cuvinte de rusă veche în modul următor: «От Ане покло ко Климьяте. Брате господине, попецалоуи о моем орудье Коснятиноу. А ныне извета ему людеми. Како еси возложило пороукоу на мою сestroу и на дочь еи, назовало еси състроу мою короую и дочере блядею. А нынеца Федо пръхаво, оуслышаво то слово и выгнало сestroу мою и хотело потяти. А нынеца, господине брате, согадаво со Воелавомо, молови емоу тако. Еси возложило то слово, тако доведи(!). Аже ти возмолви Коснятино. Дала роукоу за зяте. Ты же, браце господине, молови емоу тако. Оже боудоу люди на мою състроу, оже боудоу люди, при ком боудоу дала роукоу за зяте, то ты я во вине. Ты пако, брате, испытаво, которое слово звело на мя и пороукоу. А боудоу люди на томо, тебе не сестра, а моужевине жена. Ты же мя и потении, не зеря на Федора. И даяла моя доци коуны людеми с изветомо, а заклада просила. И позовало мене во погосто. И азо прехала, оже онъ поехало проце, а река тако: Азо солю 4 дворяно по гривене събра». Am citat scrisoarea în originalul de limbă rusă veche. Mai departe e analiza lui dată de autorii ruși. Pentru veridicitate, lăsăm explicarea textului tradus din rusa veche al autorilor specialiști în original: «От Ане» - от Анны. Такое же написание этого имени встречено в берестяной грамоте N477. «Покло» - недописанное слово «поклоно». Климьята – уменьшительная форма имени Климент, хорошо известная в новгородских документах.

Для слова «попечаловати» в словаре Срезневского указано только одно значение: опечалиться. Однако здесь больше подходит перевод «позаботиться». Примеры такого употребления этого слова встречены в грамотах N49 («попецалуете»), 135 («пецалесь»), 167 («пецелися»), 289 («попецалуися»), 302 («попечалуешь»), 310 («попецалишсе»), 373 («попецалисе»), 468 («пецалуеше»). «Орудие» - дело, в том числе дело судебное. «Коснятин» - хорошо известная в Новгороде древняя форма имени Константин. «Брате господине, попецалоуи о моем орудье Коснятиноу» следует переводить: «Господин брат, позаботься о моем деле перед Константином». Из этой фразы видно также, что Климьята был братом Анны.

«Извета» - повелительное наклонение от глагола «изветовати», имевшего значение «утверждать», «объяснять», «объявлять». «Людеми» - людьми. Контекст фразы предполагает, что здесь опущен предлог «перед», а вся фраза переводится так: «А теперь объяви ему перед людьми». Поскольку в числе значений слова «люди» имеется и «свидетели», может быть предложен еще более конкретный перевод: «А теперь объяви ему при свидетелях».

Далее следует текст того заявления, которое Климьята должен был сделать Коснятину по поручению Анны. «Возложить поруку» в словаре Срезневского имеет единственный «совершить рукоположение». Однако такой перевод здесь не годится. Смысл рассматриваемого места связан с глаголом «поруковати», негодовать. «Како еси возложило пороукоу на мою сestroу и на дочь еи» - как (по какой причине) ты разгневался на мою сестру и на ее дочь? Очевидно, что под «моей сестрой» подразумевается не сестра Анны, а сестра Климента, т.е. сама Анна. «Назовало еси състроу мою короую и дочере блядею». Описанное в грамоте оскорбление Анны и ее дочери по Церковному

уставу Ярослава квалифицировалось как серьезное преступление, подлежащее взысканию штрафа с оскорбителя: «Аще кто назовет чужую жену блядию, а будет боярьскаа жена великих бояр, за срам ей 5 гривен злата, а митрополиту 5 гривен злата, а князь казнить; и будет меньших бояр, за срам ей 3 гривны злата, а митрополиту 3 гривны злата; а оже боудеть городских людей, за сором ей 3 гривны сребра или рубль, а митрополиту такоже; а сельской жене 60 резан, а митрополиту 3 гривны».

«А нынеца Федо пръехаво, услышаво то слово и выгонало сетроу мою и хотело потяти». «Федо» - известная в Новгороде форма имени Федор ср. летописное сообщение под 1234 г.: «А новгородъецъ ту убиша 10 мужъ: Феда Якуновича тысячьского...». «Слово в данном контексте может означать «попрек», «обвинение» (словарь Срезневского). «Потяти» - убить. Перевод фразы: «А теперь Федор, приехав, услышав тот попрек, и выгнал сестроу мою и хотел убить». Приведенная фраза продолжает прямую речь Климяты, поскольку Анна названа в ней «сестрой моей».

Далее следует обращение Анны к Климяте: «А нынеца, господине брате, согодаво со Воелавомо, молови ему тако». «Съгадати» - рассудить, обдумать, посоветоваться, уговориться. «Воелав» - по-видимому, испорченная форма имени Воеслав, Воислав, уже встреченного в берестяной грамоте N509. В словаре Тупикова отмечены ростовец Воислав Добрынич под 1220 г., новгородец Воислав Попович под 1372 г., а также новгородец Нозарья Воиславич XV в. Перевод фразы: «А теперь, господин брат, посоветовавшись с Вое(с)лавом, скажи ему (т.е. Коснятину) так».

«Еси возложило то слово, тако доведи». Понятие «доводити» имеет прямое отношение к практике судопроизводства. Производные от него: «довод» - разыскание, «доводчик» - судебный исполнитель. «Довести» - доказать на основании принятого правопорядка, довести до конца расследование. Смысл рассматриваемой фразы: ты обвинил – в таком случае докажи правильность обвинения.

«Аже ты возмолви Коснятино». «Аже» - если. «Ти» - усилительная частица. «Възмолвити» - сказать. Перевод фразы «Если же скажет Коснятин».

«Дала роукоу за зяте». «Дати руку» - поручить. Возможно, Коснятин ответит: «Она поручилась за зяте». «Дати руку» - поручить. Возможно, Коснятин ответит: «Она поручилась за зятя». В таком случае: «...ты же, браце господине, молови емоу тако». т.е. : «...ты же, господин брат, скажи ему так».

«Оже боудоу люди на мою сътроу, оже боудоу люди, при комо боудоу дала роукоу за зяте, то те я во вине». Глагол «быти» здесь употребляется в условном наклонении. «Люди» в данном контексте «свидетели». «Бытии в вине» - быть виноватым. Перевод фразы: «Если бы нашлись свидетели на мою сестру, если бы нашлись свидетели, при которых она якобы поручилась за зятя, тогда вина на мне». Заключительную часть фразы возможно понимать как просьбу Анны к Климяте взять ее на поруки, т.е. принять ее предполагаемую вину на себя, поскольку фраза вложена в уста Климяты. Однако не менее возможно, что здесь проявлена непоследовательность, естественная при переходе от прямой речи к косвенной: следующая фраза документа снова обращена к Климяте.

«Ты пако, брате, испытаво, которое слово звело на мя и пороукоу». «Пако» - в данном контексте «же», «в свою очередь». «Испытати» - разузнавать, исследовать, расспросить. «Слово» - здесь «причина», «повод» (словарь Срезневского). «Звести поруку» - дословно «свести поруку», т.е. освободить от наложенных обязательств. Здесь это значение не подходит. Вероятно, «звело» - искаженное написание слова «возвело»; слог «во» выпал, так как предшествующее слово также оканчивалось на -во. Перевод фразы: «Ты же, брат, разузнай, какая причина возвела на меня гнев (Коснятина)».

«А боудоу люди на томо, тебе не сетра, а мужеви не жена» - а если бы нашлись свидетели на том (т.е. подтверждающие справедливость гнева Коснятина на Анну и ее дочь), я тебе не сестра, а мужу не жена. Иными словами, Климята и муж Анны имеют полное право отречься от нее.

«Ты же мя и потении, не зря на Федора». «Потении» - повелительное наклонение от уже употребленного в документе глагола «потяти», убить. «Зря» - зря, взирая. Глагол «зърети» имеет значение и «выжидать» (см. словарь Срезневского). Перевод фразы: «Ты же меня и убей, не дожидаясь Федора», т.е. не дожидаясь, когда это сделает Федор. Рассматриваемая фраза позволяет сделать вывод, что Федор, прогнавший Анну и хотевший ее убить, - муж Анны, а также подтвердить, что Анна просила Климяту именно о поручительстве за нее, гарантируя свою невиновность самой жизнью.

Далее в письме Анны излагаются обстоятельства дела, послужившего поводом для ее оскорбления со стороны Коснятина. «И даяла моя доци коуны людьми с ызветомо, а заклада просила». «Даяла» - давала. «Доци» - дочь. «Коуны» - деньги. «Людьми» - при свидетелях. «Извет» - в данном контексте производное от «изветовати», объявлять публично. Для понимания этой фразы и самих обстоятельств дела важным представляется одно из положений Псковской Судной грамоты: «А кто имет дават серебро в заим, ино дати до рубля без заклада и без записи, а болши рубли не давати без заклада и без записи. А кто иметь... ти ссуда серебра по доскам без заклада боле рубля, ино того доска повинити, а того права, на ком сочат». По всей вероятности, «изветы» грамоты №531 синонимичны «записям» Псковской Судной грамоты, иначе «доскам». Нелишним будет напомнить, что о «досках» говорится в Новгородской I летописи под 1207 г. в рассказе об известном восстании, когда восставшие «что на дъцьках а то князю оставиша». Дочь Анны давала деньги в рост, соблюдая все существующие правила. Однако очевидно, что она распоряжалась не своими деньгами, а деньгами Коснятина, причем делала это в отсутствие своего мужа, которому, как это следует из существа дела, деньги для отдачи в рост были поручены Коснятином. По всей вероятности, Коснятин запоздрил, что доход с его денег получается бесконтрольно зятем и всей семьей Анны. Анна поручителем за зятя не была и нанесенное ей оскорбление считает безосновательным.

«И позовало мене во погосто». Речь здесь, естественно, идет о Коснятине, который «позвал в погост именно Анну». Формула «позвати в погост» тождественна понятию вызова в суд для предъявления обвинения. Псковская Судная грамота пишет по этому следующее: «А которой позовник пойдет исца звати на суд, и той позванный не пойдет на погост к церкви позывницы чести, или стулится от позывницы, ино позывница прочести на погосте перед попом». Обстоятельства предъявления обвинения Коснятином характеризуют социальное состояние Анны и ее семьи. Известная формула новгородских докончаний постановляет: «...кто купецъ, поидет в свое сто, а смерд поидет в свои погост». Речь в грамоте, следовательно, идет об обвинении и оскорблении смердов, «сельских жен».

«И язю прехала, оже онъ поехало проце». «Прехала» - искаженная форма слова «пръехала», приехала. Перевод фразы : «И я приехала, а он поехал прочь». «А река тако» - а говоря так. «Азо соло 4 дворяно по гривене събра». «Солю» - слю, шлю. «4 дворяно» - четырех дворян. Дворянин в данном контексте – судебный исполнитель. Такое значение имеет это слово в Уставной Двинской грамоте 1397 г. («А кто на кого челом бьет, дворяне и подвойские позовут к суду») и в Новгородской Судной грамоте («А кто кого позовет в селе позовкою или дворянином, ино дать срок на сто верст две недели»). «По гривене събра» можно было бы переводить «по гривне собрать», но вероятнее видеть здесь испорченное «по гривне срьбра». Количество дворян, по-видимому, определено числом обвиненных, которых также было четверо: зять Анны, ее дочь, сама Анна и муж Анны Федор.

Importanța istorică a documentului №531 constă în faptul că el susține utilizarea normelor de judecată civilă mai devreme decât cele cunoscute și afirmate în normele juridice oficiale, tipărite în sec. al XV-lea, ceea ce demonstrează folosirea acestor norme cu 200-250 de ani mai devreme. Mai jos se dă traducerea completă a actului în limba rusă contemporană:

«От Анны поклон к Климяте. Господин брат, позаботься о моем деле перед Коснятином. А теперъ объяви ему при свидетелях: «Почему ты разгневался на мою сестру и на ее дочь? Ты назвал сестру мою коровою, а дочь блядью. А теперъ Федор приехав, услышав тот попрек, и выгнал сестру мою и хотел убить». А теперъ, господин брат, посоветовавшись с Вое(с)лавом, скажи ему (Коснятину) так: «Ты обвинил, так докажи» (довеи - n. n.). Если же скажет Коснятин: «Она поручилась за зятя», ты, господин брат, скажи ему так: «Если бы нашлись свидетели на мою сестру, если бы нашлись свидетели, при которых она якобы поручилась за зятя, тогда вина на мне». Ты же, брат, разузнай, какая причина возвела на меня (его) гнев. А если бы нашлись свидетели тому (что Коснятин прав), я тебе не сестра, а мужу не жена. Ты же меня и убей, не дожидаясь Федора. А давала моя дочь деньги при свидетелях, открыто, а заклада просила. И позвал меня (Коснятин) в погост, и я приехала, а он поехал прочь, сказав: «Шлю 4 дворян по гривне серебра». Аșa au analizat acest act A. V. Arțihovskii și V. L. Ianin.

Reluăm și noi prezentarea scrisorii în traducerea noastră colaționată a celor două texte, din rusa veche și cea contemporană. „Închinăciune de la Ana către Climiată. Domnule frate, ai grijă de treburile mele la Cosniatin. Iar acum vorbește cu el în fața martorilor: „De ce te-ai mâniat pe sora mea și pe fiica ei? Tu ai numit pe sora mea vacă, iar pe fiica ei curvă. Iar acum Fiodor venind, a auzit acele cuvinte și a alungat-o pe sora mea, și a vrut s-o ucidă. Iar acum, domnule frate, sfătuindu-te cu Voieslav, spunei lui așa (lui Cosniatin): „Dacă ai spus acele cuvinte, atunci dovedește”. Dacă Cosniatin va spune: „Ea a pus cuvânt pentru ginere”, tu, domnule frate, spunei lui așa: „Dacă s-ar găsi martori împotriva surorii mele, dacă s-ar găsi, față de care ea ar fi pus cuvânt pentru ginere, atunci vina e a mea”. Tu, frate, află care pricină a adus împotriva mea mânia lui. Iar dacă s-ar găsi martori la aceia (precum Consniatin e drept), eu atunci nu-ți mai sunt soră, iar bărbatului nu-i sunt femeie. Tu pe mine și să mă omori, fără să-l mai aștepți pe Fiodor. Și a dat fiica mea bani cu martori, deschis, și a cerut zălog. Și m-a chemat (Cosniatin) în Pogost, și eu am venit, el însă a fugit spunând: „Îți trimit 4 dvoreni cu grivnă de argint”.

Fragmentul cu termenul juridic care ne interesează îl repetăm după cel original: Если возложило то слово, тако доведи (!). Dacă ai spus acele cuvinte, atunci dovedește. În contextul în care avem mențiuni cu români în Novgorod (ne referim și la alte publicații ale noastre), analizăm în continuare termenul „a dovedi” și posibilitatea lui de a constitui un cuvânt românesc. Iată cum a propus M. Vinereanu explicarea lui în dicționar. „A dovedi – 1.a demonstrată, a arăta; 2.a testa; 3.a învinge, a răzbi. La etimologie – v.sl. dovesti, dovedo (Miklosich, Cihac, Ciorănescu...); cf. bg. doveždam, a lăsa, a lăsa să treacă, rus. dovesti, a însoți, a reduce la absurd”. Forma nu este atestată în slava veche (cf. Berneker, Blagova). Rus. dovesti nu este discutat în dicționarele etimologice ale limbii ruse, cel al lui Vasmer și respectiv al lui Preobrazhensky. Sensurile din bulgară și rusă sunt diferite de cel din limba română. Din cele arătate mai sus reiese că românescul a dovedi nu poate avea origine slavă, deși nu putem identifica un etimon pentru acest verb din limba română. Origine incertă” (10, Vinereanu 2009, a dovedi).

În Словарь русского языка XI – XVII вв. există cuvântul доводъ ca sens cu românescul dovadă, cu exemple ce se referă la доводъ, доказательство, аргумент (1511, 1532), de asemenea доводити, cu sensul de довести, inclusiv adjectivul доводный, содержащий обвинение в чего-л (1666), și altul доводчикъ, ’должностное лицо в суде, производящее расследование (1448, 1532). Într-un singur caz, доводится însemna, доказываться, подтверждаться; вытекать, adică cu sensul apropiat din limba română. Anul 1718: Что места средиземная суть выше береговъ, сие доводится отъ течения рекъ, которыхъ многие начинаются въ местахъ средиземныхъ, и впадают во океан». O descriere geografică: „Că locurile (localitățile) din Mediterana sunt pe maluri mai înalte, aceasta se dovedește de la curgerea râurilor, care multe pornesc din aceste locuri, apoi duc în ocean” (14, Словарь 1977). Avem aici un caz de utilizare semantică a cuvântului доводится (dovoditsia) asemănătoare cu verbul românesc a dovedi, dar într-un alt context decât cel juridic.

În perioada timpurie în țările române practica judiciară a utilizat termenii a aduce mărturie, scrisă sau orală, inclusiv transcris și românește începând din secolul XV în actele de limbă slavonă (6, Dicționarul elementelor românești 1981). De asemenea, s-a scris în acest mod și în puținele acte de limbă română din secolul XVI (6, Documente și însemnări XVI, 1979). Se explică acest lucru, fie din cauza specificului actului juridic, fie din faptul traducerii termenului din limba slavonă oficială. Afirmarea limbii române pe larg din a doua jumătate a secolului XVII a impus și folosirea cuvintelor dovadă și a dovedi.

Istoricul acestei uzanțe îl cităm după Dicționarul Limbii Române IV 2010 (5, p. 67): „Dovadă 1. Confirmare, demonstrație, probare a unui adevăr, a unui fapt, a unei afirmații, etc.; (concretizat) semn, mărturie, argument, etc. în sprijinul (sau împotriva) cuiva sau ceva ori pentru confirmarea unui fapt, a unei afirmații, a unei presupuneri etc.; probă. (1), (învechit) dovedire (2), (învechit, rar) dovedeală, dovod. „Cine au fost la Italia, să vază pre italieni, ...nu-i va trebui mai mare dovadă, să crează că un neam sânt cu moldovenii”. M. Costin, O. 247. „Acestea dară, și multe ca acestea, Prea Luminate și Înălțate Doamne, după multe doveade și aevea fapte, ți cunoaștem”. Mărgăritare, 14. „De zidirea sau făptuirea lumii, multe păreri și dovăzi a filosofilor și a poiaticilor păgânești era”. N. Costin, L. 47. „Adeverința istoriei mai luminată și să va arăta: și doveadele noastre tot gândul stâng și de toată socoteala cu prepus, curate și dezbărate le va cunoaște”. Cantemir, Hr. 181. „Taina pocăinții... în lucrare o putem adevăra cu multe doveade”. Antim, O. 91. „De se vor cunoaște [părinții] că și ei au fost părtași cu copiii lor, și se vor dovedi prin bune dovezi, atunci să învinuiesc”. Prav. Cond. (1780), 130.

Dovedi 1. Tranz. A arăta într-un mod convingător, cu argumente, cu probe materiale, prin rezultate etc. că cineva sau ceva este într-un anumit fel, are anumite trăsături; a demonstra (1), a proba (3), a documenta (2). „Pentru să se dovedească care dreptate spune prorocul”. Varlaam, C. 227. „Vrând cu adevărat ca să pociu adevăra și dovedi acest lucru, ...citind izvoarele, am cercat și am aflat izvodul” (a.1650). GCR, I, 143/15, cf. Anon. Car. „Iar eu Simion dascalul, vrându cu adevărat ca să pociu dovedi acest lucru mai ales și mai deschis pentru Dispot Vodă, cetindu izvoarele am cercat și eu la cronicul leșescu”. Simion Dasc., Let. 180. „Și așa dovedind numele acestor țări ... ne trage rândul a pomeni de port”. N.Costin, ap. GCR, II, 3/7. „Propozit [=] Cuvântul pre carile înainte îl punem, pentru ca mai pre urmă să-l dovedim, lucrul de carile ne apucăm”. Cantemir, I.I.I., 20. „Au mântuit pre David din moarte, dovedind cătră el răutatea tată-ne-său, lui Saul, pentru ca să se păzească, pentru că vrea să-l omoare”. Antim., O.275. „Voi dovedi cum că... moartea unui cetățean nu iaste nici folositoare, nici neapărat trebuincioasă” (a. 1773). GCR, II, 87/17. “Prin aceasta voi dovedi cu fapta că eu sânt așa”. Eustatievici, I. 97/8. “De veai dovedi ceale ce-mi spui, să aștepti mila mea”. Bertoldo, 10/14. „Românii... au avut în Ardeal Arhiepiscopia sa și mitropolicească vrednicie, carea mai jos mai pre larg vom dovedi”. Maior, I. B. 128/22, cf. Budai-Deleanu, Lex. „De să va întâmpla să se piarză zălogul, creditorul trebuie să dovedească... că nu din pricina lui s-au întâmplat”. Pravila (1814), 50/25. „Când un datornic va mufluzi, să să tragă la judecată și, de va dovedi pagubile sale înființate, să afle de la creditorii lui milostivire”. Legiuire, 30/2 (5, Dicționarul limbii române IV, 2010).

Așa cum apreciază istoricii dreptului: Era principiul în dreptul roman, și este și astăzi, că cel ce formulează o pretenție sau o acuzație este ținut să o dovedească. Acest principiu, care nu a fost cunoscut în epoca feudală altor țări străine de influența dreptului roman, s-a aplicat în țările române în acea epocă... (8, Istoria Dreptului 1980, p. 410). Probabil termenii a dovedi și dovadă s-au păstrat în dreptul popular obiceiul pământului, de altfel cum era să apară la cărturarii din secolul XVII și începutul secolului XVIII. Ne referim aici și la personalitatea lui Dimitrie Cantemir, care a stat mult timp departe de țară, într-un mediu lingvistic străin, începând a folosi acești termeni în expresii savante ce exprimau noțiuni abstracte (cf. supra). Multe exemple de utilizare a acestor cuvinte le găsim și în Biblia românească: Dovadă – Facerea 20.16, Exodul 22.13, 2Samuel 3.8, Ezra 2.59, Neemia 7.61, Iov 16.8, Luca 10.36, Faptele Apostolilor 17.31, 1Corinteni 2.4, 2Corinteni 8.19, 2Corinteni 8.24, 2Corinteni 9.13, 2Corinteni 13.3, Filipeni 1.28, 2Tesaloniceni 1.5, Tit 2.7, Tit 2.10, Iacov 5.3. În același izvor: a Dovedi – Facerea 30.33, Iov 24.25, Iov 36.3, Ioan 8.46, Ioan 16.8, Faptele Apostolilor .24.13, Faptele Apostolilor 25.7, 1Corinteni 3.13.

Fiind un termen juridic de maximă importanță, acest cuvint a apărut, posibil, în perioada romană, și deoarece există o problemă discutabilă a originii lui dovadă și a dovedi, propunem etimologizarea lui din verbul vador, atus suum, ari 1) a obliga venirea la judecată, a cere în judecată, a supune la răspundere judiciară; implicit cu termenul derivat vadato - a da garanție, a se obliga (să vină la judecată), cu utilizare începând de la Q. Horațiu Flaccus (65-8 î. Hr.) (12, Дворецкий 1976; 7, Guțu 2009), care s-a metatizat apoi popular în dovadă.

Posibil, aveam acest element din legea țării orală ce apărea în prescripțiile domnești cu fixarea unui termen anume – zi de înfățișare, cu acte scrise, sau cu martori, ori cu jurători; care dacă nu se reușea (să aducă dovada-vadato), - pierdea procesul (2, Berechet 1933, XXXV; 3, Berechet(a.), p. 40-41; 2, Berechet(b), p. 14-16). Apreciez că una din explicațiile din dicționar (9, Micul Dicționar Academic II, 2002) pentru acest verb – a reuși să facă ceva (la timp - n.n.), s-a cristalizat, cum se vede, direct din practica judiciară în care eram obligați s-ă dovedim dreptatea într-un timp fixat. În acest mod apare și în Novgorod, acolo unde a fost o comunitate de români, să transpară ca element din dreptul cutumiar românesc, jus valachicum, - a dovedi-dovada. De altfel, așa cum menționează și cercetătorii ruși de mai sus, acest precedent juridic (spunem noi, a dovedi), a apărut cu 200 – 250 de ani mai devreme, decât practica judecătorească scrisă cunoscută din secolul XV. Utilizat mai târziu în procese de judecată, termenul довод (dovod) cu derivate a fost expresia unei influențe românești în limba rusă veche, de unde s-a răspândit și în alte limbi slave. Mai apropiat de română îl găsim în limba bielorusă dòvad (14, Энциклопедический словарь 1973), acolo unde nu întâmplător, de asemenea, există mai multe râuri și toponime de origine românească.

Alt element de influență românească din acest document de mai sus îl constituie formula de adresare a autoarei scrisorii, Ana, către fratele ei Climeata (Климьята): «Брате господине, А нынеца, господине брате, Ты же, браце господине, Ты пако, брате». Subliniind tonul destul de respectuos al surorii către fratele ei, menționăm aici, în special, exprimarea cu vocativul брате (brate). Iar în argumentul nostru,

trebuie să adăugăm investigația valoroasă, realizată încă de N. Corlăteanu, un mare cercetător de latină populară, care menționa influența directă a vocativului latin cu terminația în „e” de la romanicii orientali la slavi, implicit, printre ele accentua și cuvântul брате (brate) (13, Корлэтеану 1974, p. 169).

Scris în baza Proiectului instituțional: 20.80009.0807.43.

BIBLIOGRAFIE

1. Berechet, Șt. (a), Crestomație privitoare la judecata la români până în secolul al XVIII-lea, Iași-Chișinău?, 192...
2. Berechet, Șt. (b), Particularități cojurătorilor români după documentele slave, Iași-Chișinău?, 192...
3. Berechet, Șt. Istoria vechiului drept românesc. Izvoarele, Iași, 1933.
4. Dicționarul elementelor românești din documentele slavo-române, 1374 -1600, București, 1981.
5. Dicționarul limbii române, tomul IV, București, 2010.
6. Documente și însemnări românești din secolul al XVI-lea, București, 1979.
7. Guțu, Gh. Dicționar latin-român, Humanitas, București, 2009.
8. Istoria dreptului românesc, vol I, București, 1980.
9. Micul dicționar academic, vol. II, București, 2002.
10. Vinereanu, M. Dicționar etimologic al limbii române pe baza cercetărilor de indo-europenistică, București, 2009.
11. Арциховский, А. В. В. Л. Янин, Новгородские грамоты на бересте (из раскопок 1962-1976 гг.), Moscova, 1978.
12. Дворецкий, И. Х. Латинско-русский словарь, Moscova, 1976.
13. Корлэтяну, Н. Г. Исследование народной латыни и ее отношений с романскими языками, Moscova, 1974.
14. Словарь русского языка XI – XVII вв., выпуск 4, Moscova, 1977.
15. Этимологический словарь русского языка, т. 1, выпуск 5, под редакцией Н. М. Шанского, Moscova, 1973.

INCURSIUNI GENERALE PRIVIND ASISTENȚA JURIDICĂ INTERNAȚIONALĂ ÎN MATERIE PENALĂ ÎN CADRUL COOPERĂRII JURIDICE INTERNAȚIONALE

GENERAL INCURSIONS ON INTERNATIONAL LEGAL ASSISTANCE IN CRIMINAL MATTERS IN THE FRAMEWORK OF INTERNATIONAL LEGAL COOPERATION

Mihail SORBALA,
doctor în drept, lector universitar, ULIM

SUMMARY

International judicial cooperation in criminal matters is a highly topical challenge in the field of law, both because of its importance and the complexity involved, with national and international consequences. From this remarkable point of view, international legal assistance in criminal matters is an extremely important area of international cooperation between states and is a form of international legal cooperation. And, in the process of cooperation, states solve such important problems as: coordinating the qualification of crimes that pose a danger to several states; coordinating measures to prevent and counteract them; establishing jurisdiction over crimes and offenders; providing international legal assistance in criminal matters.

Keywords: *international legal cooperation in criminal matters, international legal assistance in criminal matters, crime, extradition, transfer of convicted persons, transfer of proceedings, recognition of judgments.*

Pregnant este că evoluția societății umane, a statelor și națiunilor s-a datorat relațiilor internaționale care s-au fixat și dezvoltat în timp. În ansamblul relațiilor internaționale bilaterale sau multilaterale, statele realizează activități de colaborare într-o diversitate de domenii. În acest mod, punându-se accent preponderent pe cele politice, militare, juridice, culturale și economice. Subliniabil este că amplificarea acestor relații internaționale a avut ca și consecință transformarea structurală în arhitectura mondială, conducând bunăoară, la crearea unei noi ordini internaționale, intensificând astfel dialogurile politice între state, ce aveau ca principal scop promovarea păcii, respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului dar și respectarea principiilor democrației și statului de drept [25, p. 388-389]. Dezvoltarea fără precedent a relațiilor internaționale în societatea contemporană a fost însoțită de extinderea flagelului criminalității, care a determinat o strânsă cooperare internațională în vederea creșterii eficienței sistemelor de justiție penală, de asemenea prin prevenirea criminalității internaționale și proliferarea unor forme ale criminalității organizate pe teritoriul mai multor state [23, p. 1]. Asemenea forme de criminalitate se referă la comercializarea substanțelor narcotice, traficul de ființe umane, legalizarea veniturilor ilegal obținute, săvârșirea actelor de terorism sau actelor de corupție, care prezintă un real pericol nu doar pentru un stat aparte, dar și pentru întreaga comunitate internațională. Respectiv, în scopul prevenirii, precum și descoperirii diferitor categorii de infracțiuni, mai ales cele consumate în afara teritoriului unui stat, apare necesitatea cooperării în materie penală între state [25, p. 289].

Astăzi cooperarea internațională a statelor în lupta contra criminalității, a devenit una dintre orientările prioritare ale relațiilor internaționale, în acest mod constituind temei pentru baza juridică internațională aflată în continuă creștere cantitativă și calitativă [12, p. 11]. Din acest considerent o oportunitate esențială este că cooperarea juridică internațională a impus edictarea unor norme cât mai clare, ușor de înțeles pentru destinatarii acestora, astfel încât, persoanele care aparțin unor culturi diferite să-și poată ajusta conduita în funcție de conținutul normelor respective. Majoritatea normelor de drept internațional îndeplinesc aceste standarde calitative înalte și sunt expresia colaborării interstatale [2, p. 5; 17, p. 222]. Consemnăm, că necesitatea reglementării juridice a cooperării statelor în lupta contra criminalității este determinată în prim plan,

de caracterul deosebit al infracțiunilor internaționale, care, periclitează atât unele state cât, și comunitatea internațională în ansamblu, iar în al doilea rând necesitatea de a perfecționa tratatele internaționale în materia activității statelor, în vederea prevenirii și contracarării activităților infracționale la nivel național [12, p. 11].

În literatura de specialitate este expusă opinia potrivit căreia, în procesul cooperării, statele soluționează așa probleme importante cum ar fi următoarele aspecte: coordonarea calificării infracțiunilor care prezintă pericol pentru mai multe state; coordonarea măsurilor pentru prevenirea și contracararea acestora; instituirea jurisdicției asupra infracțiunilor și a infractorilor; dar și acordarea asistenței juridice internaționale în materie penală [27, p. 334]. Într-o altă ordine relevantă, menționăm că în doctrina mai este specificat însăși faptul, că cooperarea juridică internațională în materie penală este o parte integrantă a procedurii penale, prezumând acordarea ajutorului reciproc în domeniul de prevenire și combatere a infracțiunilor care implică elementul de extraneitate. Sub acest postulat, subliniem că modul de cooperare este stabilit prin convenții, tratate, acorduri, pe bază de reciprocitate ș.a., instrumente interstatuale, în baza respectării independenței și suveranității fiecărei părți contractante [22, p. 13].

În termeni generali punctăm că, cooperarea judiciară internațională în materie penală cuprinde: asistența judiciară, extrădarea, transferarea persoanelor condamnate, transferul de proceduri, recunoașterea hotărârilor [3, p. 29]. Totuși, privită în sens larg, unii autori relevă că asistența judiciară internațională este sinonimă cooperării judiciare, cuprinzând toate formele acesteia. De altfel, acesta este sensul în care a fost abordată în literatura juridică mai veche [16, p. 398]. Dar, privită în sens restrâns, consignăm că asistența judiciară internațională în materie penală este definită, ca fiind acea formă de cooperare judiciară internațională prin care autoritățile judiciare din două sau mai multe state își acordă reciproc asistență în cadrul unei proceduri penale [1, p. 39].

Este oportun de menționat faptul, că asistența juridică internațională în materie penală reprezintă un domeniu extrem de important în cadrul cooperării internaționale între state și este o formă a cooperării juridice internaționale [22, p. 13]. Respectiv în ceea ce ne privește, ne dăm cu părerea, considerând că aceasta este separată doar formal și prin voința legiuitorului ca o formă de cooperare judiciară internațională, cuprinzând în cadrul ei modalități eterogene de cooperare care nu pot fi diferențiate prin trăsături comune de celelalte forme de cooperare, astfel că a încerca o definiție a asistenței judiciare internaționale în materie penală ca formă a cooperării judiciare ni se pare de prisos [18, p. 622], împărtășind pe cele expuse supra și subliniem că problematica asistenței juridice internaționale în materie penală este una actuală ce merită o abordare minuțioasă. De astfel, progresul vertiginos al științei și tehnicii, dezvoltarea societății umane, a statelor și națiunilor lumii duce la intensificarea cooperării între state pe diverse planuri ale activității politice, sociale, economice, culturale, juridice. Însă, oportun este că la etapa actuală de dezvoltare a societății contemporane, colaborarea internațională între state suverane și egale în drepturi devine, așadar, o realitate incontestabilă, impusă de necesități obiective [13, p. 14].

Deși, mai sus laconic am relevat aspectul general al asistenței juridice interstatuale și internaționale în materie penală, în concret putem sublinia că asistența judiciară internațională în materie penală cuprinde: comisiile rogatorii internaționale; audierile prin video-conferință; înfățișarea în statul solicitant a martorilor, experților și a persoanelor urmărite; transferul temporar al persoanelor deținute pe teritoriul statului solicitant; interceptarea și înregistrarea convorbirilor și a comunicărilor; supravegherea transfrontalieră; constituirea de echipe comune de anchetă; efectuarea de anchete sub acoperire sau livrări supravegheate [21, p. 89].

Pe lângă cele punctate, dar și ca rezultat al unei analize ample și minuțioase a prevederilor celor mai importante tratate multilaterale în domeniu, în care înscrinem: Convenția Europeană cu privire la extrădare din 1957 [7] și Protocoalele Adicionale ale acesteia din 1978 și din 2001 [26], Convenția Interamericană din 1992 cu privire la asistența juridică în materie penală [9], Convenția din 2000 privind asistența reciprocă în materie penală dintre statele-membre ale Uniunii Europene [11] și Protocolul Adicional al acesteia din 2001 [26] și Convenția Națiunilor Unite din 2000 împotriva criminalității transnaționale organizate [10] etc., pot fi elucidate următoarele forme „tradiționale” de asistență juridică în materie penală: transferarea persoanelor condamnate; recunoașterea și executarea sentințelor străine; audierea persoanelor în calitate de martori sau experți; transmiterea de acte persoanelor fizice sau juridice care se află peste hotarele țării; executarea cercetării, ridicării obiectelor sau a documentelor și transmiterea lor peste hotare; efectuarea de

percheziții și sechestrări; efectuarea expertizelor; furnizarea originalelor sau a copiilor certificate conforme dosarelor și a documentelor pertinente, acestora atribundu-se astfel, documentele bancare, financiare etc.; examinarea obiectelor și a locurilor; chemarea persoanelor aflate peste hotare pentru a se prezenta benevol la urmărirea penală sau în instanța judecătorească pentru audiere sau confruntare, precum și aducerea în scopul respectiv a persoanelor aflate în detenție la moment; efectuarea urmăririi penale la cererea unui stat străin; scoaterea din circuit și arestul bunurilor, înghețarea activelor și acordarea ajutorului în procedurile ce țin de confiscări; identificarea persoanelor sau a obiectelor; restituirea bunurilor obținute prin mijloace infracționale [28, p. 547].

În continuare punem accent și pe aspectul potrivit căruia, asistența judiciară în materia penală se particularizează și în relația între statele membre ale Uniunii Europene, în special în ceea ce privește dispozițiile pentru punerea în aplicare a acordurilor privind eliminarea treptată a controalelor la frontierele comune, dar și referitor la aspectele privind cooperarea în domeniul schimbului de informații legate de conturile și transferurile bancare, executarea în spațiul european a ordinelor de indisponibilizare a bunurilor sau a probelor, aplicarea principiului recunoașterii reciproce a sancțiunilor pecuniare și a ordinelor de confiscare. Cu toate acestea, se observă că unele din instrumentele juridice adoptate la nivel european tind spre uniformizarea cooperării judiciare în domeniul recunoașterii și executării hotărârilor judecătorești și a altor acte judiciare, dar care au fost introduse prin voința legiuitorului în cadrul formelor de asistență judiciară internațională în materie penală [21, p. 89]. În continuarea ideilor expuse conturăm afirmația că asistența judiciară internațională reprezintă sprijinul reciproc pe care și-l acordă statele în activitatea de descoperire, judecare și pedepsire a infractorilor. Oportun este că această activitate se realizează în temeiul prevederilor legii procesual penale, a tratatelor internaționale încheiate de stat ori pe bază de reciprocitate [30, p. 8]. Iar, printre mijloacele de asistență judiciară internațională se înscriu: extrădarea, comisia rogatorie, transferarea persoanelor condamnate, recunoașterea hotărârilor penale definitive pronunțate de instanțele judecătorești din străinătate [29, p. 15].

În condițiile în care criminalitatea internațională a căpătat, odată cu deschiderea frontierelor, o amploare din ce în ce mai mare, cooperarea și implicit asistența judiciară internațională în materie penală, constituie mijloace eficiente de a răspunde acestui fenomen îngrijorător. Țara noastră a fost și continuă să fie, în planul preocupărilor de ordin legislativ, cât și în cel al preocupărilor de ordin doctrinar, în avangarda luptei împotriva criminalității internaționale, în ceea ce privește realizarea unui cadru juridic adecvat și punerea în aplicare a prevederilor legale cu privire la cooperarea și asistența judiciară internațională în materie penală [24, p. 7-8].

Contextual, menționăm că după declararea independenței, Republica Moldova a devenit subiect de drept internațional, inclusiv și în domeniul asistenței juridice internaționale în materie penală încheind tratate bilaterale internaționale de asistență juridică și aderând la tratate multilaterale în acest domeniu.

Afirmăm fără echivoc, că la moment Republica Moldova, este parte la următoarele tratate internaționale în domeniul asistenței juridice internaționale în materie penală: Convenția Europeană privind asistența juridică în materie penală, deschisă spre semnare la Strasbourg, la 20 aprilie 1959 [8]; Protocolul adițional la Convenția Europeană privind asistența juridică în materie penală din 17 martie 1978 [24]; Convenția Europeană privind extrădarea, deschisă spre semnare la Paris, la data de 13 decembrie 1957 [7]; Protocolul adițional la Convenția Europeană privind extrădarea din 15 octombrie 1975; Cel de-al doilea Protocol adițional la Convenția Europeană privind extrădarea, din 17 martie 1978 [24]; Convenția cu privire la asistența juridică și raporturile juridice în materie civilă, familială și penală, din 22 ianuarie 1993 [5]; Protocolul la Convenția privind asistența juridică și raporturile juridice în materie civilă, familială și penală din 22 ianuarie 1993 [19; 24]; Tratatul între Republica Moldova și Republica Letonia cu privire la asistența juridică și la raporturile juridice în materie civilă, familială și penală, din 14 aprilie 1993; Tratatul între Republica Moldova și Republica Lituania cu privire la asistența juridică și la raporturile juridice în materie civilă, familială și penală, din 9 februarie 1993; Tratatul între Republica Moldova și Federația Rusă cu privire la asistența juridică și raporturile juridice în materie civilă, familială și penală, din 25 februarie 1993; Tratatul între Republica Moldova și Ucraina privind asistența juridică și relațiile juridice în materie civilă și penală, din 13 decembrie 1993; Tratatul între Republica Moldova și România privind asistența juridică în materie civilă și penală, din 6 iulie 1996; Acordul între Republica Moldova și Republica Turcia cu privire la asistența juridică în materie civilă, comercială și penală, din 22 mai 1996; etc. [24].

Indicăm că Republica Moldova, de asemenea, a semnat și ratificat următoarele tratate în domeniu: Convenția Europeană asupra transferării persoanelor condamnate, din 21 martie 1983 [6]; Protocolul adițional la Convenția Europeană asupra transferării persoanelor condamnate, 18 decembrie 1997 [24]. Însă, este oportun și consecvent că mai sunt convenții, care deși direct nu reglementează asistența juridică, dar conțin unele prevederi și statuări care se referă la unele forme de asistență juridică și în special la extradare cum ar fi: Convenția europeană pentru reprimarea terorismului, adoptată la Strasbourg în 27 ianuarie 1977 [15, p. 142], precum și alte convenții care urmează a fi consultate în cadrul solicitării sau acordării asistenței juridice internaționale în materie penală.

Subliniabil este că relațiile de asistență juridică în materie penală cu țările străine sau curțile internaționale sunt reglementate și de CPP al RM. În sensul dat consignăm că dispozițiile tratatelor internaționale la care statul nostru este parte și alte obligații internaționale ale Republicii Moldova au prioritate în raport cu dispozițiile legale naționale. Asemenea aspect, poate fi desprins, dacă facem o privire asupra prevederilor înserate în conținutul art. 2, art., 4 și art. 7 al CPP al RM, dar și alte norme procedurale care consemnează dispozițiile referitoare la prioritatea tratatelor internaționale în raport cu legea națională [4].

Prin urmare, după cum se vede și după cum se poate de conchis, din lista tratatelor internaționale menționată mai sus, relațiile dintre Republica Moldova, Federația Rusă și Ucraina sunt reglementate de trei niveluri de tratate internaționale, pe segmentul asistenței juridice internaționale: tratatele bilaterale, Convenția CSI cu privire la asistența juridică și raporturile juridice în materie civilă, familială și penală și Convenția Europeană cu privire la asistența juridică în materie penală, iar relațiile dintre Republica Moldova și Letonia, Lituania, România și Turcia sunt reglementate de două niveluri de tratate internaționale în domeniu și anume: tratatele bilaterale și Convenția Europeană cu privire la asistența juridică în materie penală [24].

Plus la cele relatate, subliniem că adesea se întâlnesc cazuri de divergențe între prevederile tratatelor internaționale, care reglementează relațiile de asistență juridică internațională în materie penală între aceleași state. În acest chip cu titlul de exemplu, se poate aduce cazul reglementării imunității martorului chemat din altă țară pentru a fi audiat. Cogruiet cu art. 12 din Convenția Europeană privind asistența juridică în materie penală, statuăm aspectul că martorul care, ca urmare a unei citații, se va înfățișa în fața autorităților judiciare ale Părții solicitante, nu va putea fi nici urmărit, nici deținut, nici supus vreunei alte restricții a libertății sale individuale pe teritoriul acestei părți pentru fapte sau condamnări anterioare plecării sale de pe teritoriul Părții solicitate [31]. De astfel, această imunitate a martorului se va păstra pe teritoriul părții solicitate în timp de 15 zile consecutive, după ce prezența sa nu mai era cerută de autoritatea judiciară care l-a chemat. Potrivit prevederilor art. 8 din Tratatul între Republica Moldova și Ucraina, privind asistența juridică și relațiile juridice în materie civilă și penală, din 13 decembrie 1993, imunitatea martorului se păstrează în decurs doar de 7 zile de la data de când a fost înștiințat că prezența sa nu mai este necesară [24, p. 668-701]. Respectiv în ordinea dată și pentru aceste situații legislatorul a prevăzut la art. 531 alin. (2) din CPP al RM, că în cazul în care Republica Moldova este parte la mai multe acte internaționale de asistență juridică la care este parte și statul de la care se solicită asistența juridică sau statul care o solicită și între normele acestor acte apar divergențe sau incompatibilități, se aplică prevederile tratatului care asigură o protecție mai benefică a drepturilor și libertăților omului. Deoarece acordarea asistenței juridice internaționale în multe cazuri poate afecta drepturile și libertățile persoanei în privința căreia se solicită această asistență, chestiunea privind admisibilitatea acordării asistenței juridice internaționale în toate cazurile o decide instanța de judecată competentă [14, p. 707]. Art. 531 alin. (3) al CPP al RM, prevede că, Ministerul Justiției poate în direct decide neexecutarea unei hotărâri judecătorești privind admiterea acordării asistenței juridice internaționale, fără a se adresa la o instanță de judecată, în cazul când interesele naționale fundamentale sunt în discuție [4].

Mai subliniem că, în cazul în care se pune problema unei asistențe juridice între statul nostru și alt stat, fără a fi afectate interesele naționale, regulile convenite în tratatul de asistență juridică își au aplicare deplină, fiind însă posibilă o colaborare între țara noastră și o țară cu care nu avem tratat de asistență juridică, în practică se pot folosi reguli stabilite pe bază de reciprocitate [13, p.15]. Iar, în cazul în care nici astfel de reguli nu sunt stabilite, CPP al RM în art. art. 531-559 statuează norme după care să se conducă asistența juridică internațională [4]. Astfel de norme pot fi stabilite și prin legi speciale, de pildă, Legea nr. 371 din 1 decembrie 2006, cu privire la asistența juridică internațională în materie penală. Prin urmare, notăm că

legea amintită cuprinde următoarele forme de cooperare juridică internațională în materie penală: transmiterea înscrisurilor, datelor și informațiilor; comunicarea actelor de procedură; citarea martorilor, experților și persoanelor urmărite; comisiile rogatorii; transferul la solicitare, de proceduri penale; extrădarea; transferul persoanelor condamnate; recunoașterea hotărârilor penale ale instanțelor judecătorești străine; comunicarea cazierului judiciar [20].

Sintetizând cele reliefate în conținutul acestei cercetări, este a învedere că potrivit actualei reglementări, conceptul de cooperare judiciară internațională se apropie de sensul larg al noțiunii de asistență juridică internațională în materie penală, iar asistența juridică internațională se consideră ca fiind doar una dintre formele de cooperare judiciară internațională.

BIBLIOGRAFIE

1. Bassiouni Ch. European Cooperation in Penal Matters. Issues and Perspectives. Cedam, 2008, p. 295-314.
2. Boroi Al., Rusu I. Cooperarea judiciară internațională în materie penală, Editura C.H. Beck, București, 2008, 656 p.
3. Capcelea S. Recunoașterea și executarea hotărârilor penale străine. Revista Institutului Național al Justiției, 2013, nr. 3, p. 29-31.
4. Codul de Procedură Penală al Republicii Moldova nr 122 din 14.03.2003. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 248-251 art. 699 din 05.11.2013.
5. Convenția cu privire la asistența juridică și raporturile juridice în materie civilă, familială și penală, adoptată la Minsk la 22.01.1993. Tratatate Internaționale, nr. 16 art. 262 din 01.01.1999.
6. Convenția Europeană asupra transferării persoanelor condamnate, adoptată la Strasbourg, la 21.03.1983. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 53 art. 308 din 02.04.2004.
7. Convenția Europeană de extrădare, adoptată la Paris la 13.12.1957. Tratatate Internaționale, nr. 1 art. 319 din 13.12.1998.
8. Convenția Europeană de la asistența juridică în materie penală, adoptată la Strasbourg, la 20.04.1959. Tratatate Internaționale, nr. 14 art. 72 din 30.12.1999.
9. Convenția Interamericană de cooperare judiciară în materie penală, Nassau, 1992, protocol facultativ, Managua, 1993. www.oas.org.
10. Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate, adoptată la New York la 15.11.2000. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 36-38 art. 122 din 04.03.2005.
11. Convenția privind asistența reciprocă în materie penală între statele membre ale Uniunii Europene din 29.05.2000. [http://old.just.ro/Portals/0/CooperareJudiciara/Ghid Cooperare%20Penal/Asistenta/Conventii/ONU/Conventia%20din%202000.pdf](http://old.just.ro/Portals/0/CooperareJudiciara/Ghid%20Cooperare%20Penal/Asistenta/Conventii/ONU/Conventia%20din%202000.pdf).
12. Cretin Th. Mafias du monde, organisations criminelles transnationales. Actualite et perspectives, 2-e edition revue et corrige, Puf, Paris, 1998, 224 p.
13. Cuciurcă A., Cuciurcă R. Reglementarea juridică a acordării asistenței juridice internaționale în materie penală și soluții de implementare. Revista Legea și Viața, 2013, nr. 5, p. 14-18.
14. Dolea I., Roman D., Vizdoagă T., ș. a. Codul de procedură penală. Comentariu, Editura Cartier Juridic, Chișinău, 2005, 767 p.
15. Dolea I., Zaharia V. Culegere de acte internaționale în domeniul justiției penale, Vol. II., Cartea Juridică, Chișinău, 2011, 516 p.
16. Dongoroz V. ș. a. Explicații teoretice ale Codului de procedură penală, Vol. II., București, Editura Academiei, 1975, 1035 p.
17. Florin R. R. Cooperarea în domeniul justiției și al afacerilor interne în cadrul Uniunii Europene. Revista Dreptul, 2007, nr. 6, p. 222-249.
18. Jidovu N. Drept procesual penal, Ed. 2, Ed. C. H. BECK, București, 2007, 694 p.
19. Legea Republicii Moldova nr. 164 din 04.04.2003 pentru ratificarea Protocolului la Convenția privind asistența juridică și raporturile juridice în materie civilă, familială și penală din 22 ianuarie 1993. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 76 art. 346 din 22.04.2003.
20. Legea Republicii Moldova nr. 371 din 01.12.2006 cu privire la asistența juridică internațională în materie penală. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 14-17 art. 42 din 02.02.2006.

21. Mitsilegas V. EU criminal law. Hart Publishing, 2009, 352 p.
22. Nani L. Comisiile rogatorii și extrădarea ca forme de cooperare juridică internațională. Activitatea de asistență juridică internațională a organelor procuraturii pe parcursul a 9 luni ale anului 2019. Revista Procuraturii Republicii Moldova, 2019, nr. 4, p. 13-17.
23. Păvăleanu V. Drept internațional penal, Editura „Universității Ștefan cel Mare”, Suceava, 1999, 259 p.
24. Poalelungi M., ș. a. Cooperare juridică internațională: 50 de tratate internaționale la care Republica Moldova este parte, Chișinău, 2018, 796 p.
25. Popa O. Admisibilitatea probelor în procesul penal obținute prin intermediul asistenței juridice internaționale. Criminalitatea transfrontalieră și transnațională: Tendințe și forme actuale de manifestare, probleme de prevenire și combatere, Chișinău, 2018, p. 388-391.
26. Protocolul nr. 2 Adițional la Convenția Europeană de asistență judiciară în materie penală, 2001, Strasbourg. [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ro/TXT/?uri=celex:4 2001A1121\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ro/TXT/?uri=celex:4 2001A1121(01)).
27. Țarălungă V. Unele dificultăți în materia asistenței juridico-penale internaționale: abordare teoretico-normativă. Materialele Conferinței „Tradiție și inovare în cercetarea științifică”, 2018, nr. 8, p. 333-340.
28. Țarălungă V., Faigher A. Reglementarea internațională a unor forme tradiționale și noi de asistență juridică internațională în materie penală. Revista Moldovenească de Drept Internațional și Relații Internaționale, 2017, nr. 4, p.p. 539-557.
29. Бойцов А. И. Выдача преступников. Издательство ПИТЕР, Санкт-Петербург, 2003, 810 с.
30. Галенская Л. Н. Международная борьба с преступностью. Издательство Юридическая Литература, Москва, 1972, 167 с.
31. Жданов Ю. Н. Европейское уголовное право, Издательство БЕК, Москва, 2001, с. 34.

ÎNDEPLINIREA UNUI ACT SAU A UNEI PROCEDURI NOTARIALE – „COMPETENȚĂ PARTAJATĂ” ÎNTRE NOTARII PUBLICI ȘI ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ. ABORDARE COMPARATIVĂ ROMÂNIA – REPUBLICA MOLDOVA

L'EXÉCUTION D'UN ACTE OU D'UNE PROCÉDURE NOTARIALE - „COMPÉTENCE PARTAGÉE” ENTRE LES NOTAIRES PUBLICS ET L'ADMINISTRATION PUBLIQUE LOCALE. APPROCHE COMPARATIVE ROUMANIE - RÉPUBLIQUE DE MOLDAVIE

Nicoleta-Raina GEAMALINGA,
notar public în cadrul Camerei Notarilor Publici Constanța,
asistent de cercetare științifică în cadrul Universității
„Andrei Șaguna” din Constanța, România

RÉSUMÉ

L'accomplissement de l'acte notarié ou d'une procédure notariale peut être effectué aussi bien par des notaires publics que par d'autres institutions, telles que les missions diplomatiques et les services consulaires ou les secrétaires des conseils locaux des communes et des villes. Dans cet article, nous essaierons d'analyser d'un point de vue comparatif les entités compétentes pour accomplir ces actes et procédures notariés en Roumanie et en République de Moldova, en présentant la législation applicable dans les deux États, la nature juridique des procédures notariales et l'institution du notariat et les avantages et les inconvénients, ainsi que les diverses opinions exprimées dans la pratique. Nous avons également présenté quelques propositions concernant la corrélation entre le notaire public et l'administration publique locale.

Mots-clés: *acte notarié, procédure notariale, secrétaires des conseils locaux des communes et des villes, droit comparé, législation applicable, nature juridique, administration publique locale.*

Îndeplinirea unui act sau a unei proceduri notariale pare la o primă vedere, datorită termenului „notariale”, a fi de competență exclusivă a notarilor publici. În realitate de fapt îndeplinirea acestora se poate face și de către alte instituții, obiectul prezentului articol fiind prezentarea îndeplinirii acestor acte și proceduri de către administrația publică locală în România și Republica Moldova.

Pentru o mai bună înțelegere a conceptelor cu care vom opera în prezentul articol, este imperios necesar a prezenta legislația aplicabilă din cele două state, precum și un scurt istoric al competențelor administrației publice locale în domeniul instrumentării de acte și proceduri notariale.

În România, în materie sunt aplicabile prevederile Legii 36/1995 a notarilor publici și a activității notariale – Republicare [M.Of. 237 din 2018.03.19], care la art. 8 statuează că „Actele notariale pot fi efectuate și de misiunile diplomatice și oficiile consulare ale României, precum și de alte instituții, în condițiile și limitele prevăzute de lege”, iar la art. 17 este prevăzut că „Secretarii consiliilor locale ale comunelor și orașelor unde nu funcționează birouri ale notarilor publici îndeplinesc, la cererea părților, legalizarea copiilor de pe înscrisuri, cu excepția înscrisurilor sub semnătură privată”. Totodată se impune și menționarea dispozițiilor Ordonanței de urgență 57/2019 privind Codul administrativ [M. Of. 555 din 2019.07.05], care la art. 243 - Atribuțiile secretarului general al unității/subdiviziunii administrativ-teritoriale prevede o competență a secretarului general al comunei, al orașului, al municipiului, respectiv al subdiviziunii administrativ-teritoriale a municipiului strâns relaționată cu dezbateră procedura succesorale notariale, respectiv aceea de a comunica „o sesizare pentru deschiderea procedurii succesorale camerei notarilor publici, precum și oficiului de cadastru și publicitate imobiliară, în a cărei circumscripție teritorială defunctul a avut ultimul domiciliu” în condițiile descrise în același articol.

Este interesant de analizat al. 8 al aceluiași articol 243, care prevede că „Secretarii generali ai comunelor

și cei ai orașelor unde nu funcționează birouri ale notarilor publici îndeplinesc, la cererea părților, următoarele acte notariale: a) legalizarea semnăturilor de pe înscrisurile prezentate de părți, în vederea acordării de către autoritățile administrației publice locale de la nivelul comunelor și orașelor a beneficiilor de asistență socială și/sau serviciilor sociale;

b) legalizarea copiilor de pe înscrisurile prezentate de părți, cu excepția înscrisurilor sub semnătură privată.

Dacă punctul b) reiterează dispozițiile Legii notarilor publici, punctul a) reprezintă o reglementare preconizată de doctrina în materie, mai ales după amendamentele aduse prin Legea nr. 77/2012 pentru modificarea și completarea Legii notarilor publici, care a eliminat prevederea potrivit căreia, dacă era necesară depunerea legalizării semnăturilor sau a copiilor la „unele instituții sau operatori economici”, atunci aceste proceduri „vor fi îndeplinite de acestea”.

În acest sens se statua în urmă cu câțiva ani de către specialiștii în domeniu că o reglementare precisă a procedurilor auxiliare aferente depunerii unei documentații la o oarecare instituție publică ar fi de natură să asigure gestionarea specializată a acestora.¹ Și acest lucru s-a întâmplat prin adoptarea Legii nr. 77/2012. De lege ferenda propunem preluarea dispozițiilor de la punctul a) și în Legea notarilor publici, pentru a veni în completarea art. 17.

O altă procedură notarială ce poate fi îndeplinită în cazuri speciale de funcționarii competenți ai autorității civile locale, sau mai bine zis în fața acestora este întocmirea unui testament privilegiat conform art. 1.047 Cod civil. I se acordă astfel funcționarului competent al autorității civile locale posibilitatea de a face parte din instituțiile însărcinate să primească testamente privilegiate și din persoanele cu atribuții notariale, pe lângă comandantul vasului sau aeronavei sub pavilionul României ori comandantul unității militare sau cei care îi înlocuiesc, directorul, medicul-șef al instituției sanitare, medicul-șef al serviciului ori, în lipsa acestora, medicul de gardă, dar numai în circumstanțele excepționale.

În cele ce urmează vom prezenta legislația din Republica Moldova cu privire la aspectele menționate mai sus, plecând de la legea privind procedura notarială, care a fost adoptată în anul 2018. Astfel, Legea nr. 246/15.11.2018 privind procedura notarială publicată la 01.02.2019 în Monitorul Oficial nr. 30-37 art. 89,² prevede la art. 18 cadrul legislativ pentru o bună colaborare dintre autoritățile administrației publice și notarii publici: „(...)autoritățile administrației publice au obligația ca, în limita atribuțiilor lor, să acorde notarilor asistența solicitată pentru întocmirea actelor notariale și pentru îndeplinirea acțiunilor și procedurilor notariale”.

Trebuie de asemenea menționată Legea nr. 436/2006 privind administrația publică locală (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, nr. 32–35, art. 116), cu modificările ulterioare, care la articolul 39 alineatul (1) litera q) statuează următoarele: „(1) Secretarul îndeplinește, sub autoritatea primarului, următoarele atribuții de bază: (...) q) legalizează semnăturile de pe documente, legalizează copiile de pe documente și ale extraselor din ele, autentifică procurile pentru primirea pensiilor, indemnizațiilor, mijloacelor bănești repartizate acționarilor fondurilor de investiții nemutuale în proces de lichidare silită, fondurilor de investiții pentru privatizare în proces de lichidare silită, pentru primirea sumelor indexate la depunerile bănești ale cetățenilor în „Banca de Economii” S.A., în proces de lichidare silită, precum și pentru dreptul de înregistrare, transmitere în folosință și înstrăinare a dreptului de proprietate asupra cotelor valorice din bunurile întreprinderilor agricole”.³

Totodată trebuie să facem și un scurt istoric al reglementărilor anterioare din Republica Moldova care aveau un conținut diferit cu privire la atribuțiile reprezentanților administrației publice locale. Astfel, art. 39 alin (1) lit q) din Legea privind administrația publică locală afirmă că secretarul îndeplinește, sub autoritatea primarului, acte notariale conform Legii cu privire la notariat.⁴ Iar această din urmă lege stabilește la art. 37 lit. d) că „Persoanele cu funcție de răspundere abilitate ale autorităților administrației publice locale

¹ Daniela Negrilă, Alexandru Victor Doros, David Domițian Bolduț, Flavius Alexandru Boar, Ionuț Florin Popa, Alin Adrian Moise, „Legea notarilor publici. Comentariu pe articole” din 20-nov-2016, Solomon. <https://sintact.ro/#/commentary/587231203/1/negrila-daniela-i-in-legea-notarilor-publici-comentariu-pe-articole-din-20-nov-2016-solomon?cm=URELATIONS> (accesat la data de 29.04.2022).

² https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=112276&lang=ro

³ https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130401&lang=ro

⁴ Legea nr. 1453 din 08-11-2002 cu privire la notariat publicată la 31-12-2002 în Monitorul Oficial nr. 154-157 art. 1209.

îndeplinesc următoarele acte notariale: a) legalizarea semnăturilor de pe documente; b) legalizarea copiilor de pe documente și a extraselor din ele; c) luarea măsurilor de pază a bunurilor succesoriale; d) autentificarea testamentelor; e) autentificarea procurilor pentru primirea pensiilor, indemnizațiilor, mijloacelor bănești repartizate acționarilor fondurilor de investiții nemutuale în proces de lichidare, fondurilor de investiții pentru privatizare în proces de lichidare, pentru primirea sumelor indexate la depunerile bănești ale cetățenilor în Banca de Economii, precum și pentru dreptul de înregistrare, transmitere în folosință și înstrăinare a dreptului de proprietate asupra cotelor valorice din bunurile întreprinderilor agricole; f) autentificarea contractelor de înstrăinare (vânzare-cumpărare, donație, schimb) a bunurilor imobile, inclusiv a terenurilor cu destinație agricolă”.

Interesant este că aceste dispoziții intrau în contradicție cu prevederile Codului civil al Republicii Moldova, care în versiunea în vigoare până în anul 2019, menționau la art. 1459 - Testamentele asimilate celor autentificate notarial, instituțiile/persoanele ce pot instrumenta testamente asimilate celor autentificate notarial (spre exemplu medicul principal, șeful expedițiilor de explorări, căpitanul navei sau aeronavei, șeful instituției de privațiune de libertate dacă testatorul se află în locuri de privațiune de libertate etc.). Observăm cum reprezentanții autorității publice locale nu intrau în enumerarea oferită de Codul civil.

Această situație a fost tranșată cu ocazia sesizării Curții Constituționale pentru a examina corectitudinea normelor stabilite în Legea cu privire la administrația publică locală și cea privind notariatul de către două persoane cu testamente de moștenire autentificate, lăsate de aceeași persoană – un testament fiind autentificat la notar, iar al doilea la secretarul consiliului local.⁵

Curtea Constituțională a Republicii Moldova a decis inadmisibilitatea sesizării nr. 146G/2019 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 39 alin. (1) lit. q) din Legea nr. 436 din 28 decembrie 2006 și a articolului 37 lit. d) din Legea nr. 1453 din 8 noiembrie 2002 cu privire la notariat, motivând că competențele persoanelor cu funcție de răspundere abilitate ale autorităților administrației publice locale de a autentifica testamente sunt stabilite și prin articolul 2227 lit. f) din Codul civil (în redacția Legii nr. 133 din 15 noiembrie 2018 privind modernizarea Codului civil și modificarea unor acte legislative), care prevede că testamentele autentificate de secretarii consiliilor locale în condițiile legii se consideră testamente privilegiate întocmite în situații speciale. Chiar dacă Codul civil, până la republicare, nu includea secretarul consiliului local printre subiecții cu drept de autentificare a testamentelor, cele două legi menționate mai sus îi atribuiau acestuia competența de a îndeplini acte notariale, inclusiv de a întocmi testamentul. În acest context, Curtea reține că este prerogativa Parlamentului de a stabili subiectele cu competențe de autentificare a testamentelor, precum și condițiile în care un testament poate fi autentificat de alte autorități decât notarul.⁶

Nu putem încheia acest studiu fără a prezenta natura juridică a procedurilor notariale și a instituției notarului public, făcând și o scurtă incursiune în istoria notariatului, aspecte ce se relevă a fi determinante pentru a înțelege legătura ce există între instituția notarului public și administrația publică locală.

În cazul procedurilor notariale și a instituției juridice a notarului public, stabilirea naturii juridice a acestora se va face în raport cu Legea nr. 36/1995 a notarilor publici și a activității notariale din România, respectiv Legea nr. 246/15.11.2018 privind procedura notarială din Republica Moldova, Codurile de procedură civilă și Codurile civile din cele două state.

Analizând toate prevederile legale mai sus menționate, doctrina a concluzionat că procedurile notariale și instituția notarului public au un caracter jurisdicțional necontencios, cu elemente contencioase, și nu de natură administrativă.⁷

Legea notarilor publici din România prevede că notarul public este investit să îndeplinească un serviciu de interes public și are statutul unei funcții autonome și că actul îndeplinit de notarul public, purtând sigiliul și semnătura acestuia, este de autoritate publică și are forța probantă și, după caz, forța executorie prevăzute de lege.

Este necesar a sublinia faptul că în Europa sunt folosiți doi termeni susceptibili, în plan teoretic, de anumite nuanțe, și anume termenii „autoritate publică” și „putere publică”. Se vorbește, de exemplu, de „au-

⁵ <https://cnm.md/2019/08/08/autentificarea-testamentelor-de-catre-administratia-publica-locala-contestata-la-curtea-constitucionala/>

⁶ https://constcourt.md/public/ccdoc/decizii/d_139_2019_146g_2019_rou.pdf

⁷ Gheorghe Dobrican, „Natura juridică a procedurilor notariale și a instituției notarului public” publicat în Revista Dreptul nr.4/2001. http://www.dobrican.ro/articole1.php?id_ar=16 (accesat la data de 27.04.2022).

toritate publică” în versiunile franceză („l'exercice de l'autorité publique”), engleză („the exercise of official authority”), portugheză („exercício da autoridade pública”), română („exercitării autorității publice”) și malteză („l eżercizzju ta' l awtorità pubblika”), iar versiunile spaniolă („ejercicio del poder público”), germană („Ausübung öffentlicher Gewalt”), italiană („esercizio dei pubblici poteri”) și suedeză („utövandet av offentlig makt”) preferă expresia „putere publică”.⁸

Se poate vorbi de independența notarului public față de orice autoritate sau persoană, fiind obligat să se supună numai legii, în îndeplinirea sarcinilor profesionale, aspect prevăzut și de legislația din Republica Moldova, care tot în Legea privind procedura notarială, menționează că procedura notarială este guvernată printre altele, de principiul independenței notarului și supunerii numai legii.

Tot pentru a susține cele de mai sus, poate fi menționată și Cauza C 52/08 Comisia Europeană împotriva Republicii Portugheze, în cadrul căreia au fost făcute constatări relevante pentru prezentul articol. Notarul este în același timp un funcționar care autentifică acte juridice, precum și un liber profesionist care intervine în baza unei depline independențe și imparțialități. Totodată trebuie subliniat faptul că, deși notarul de tip latin, continuă să fie cel mai răspândit în Europa, acesta coexistă în Uniunea Europeană cu alte variante a căror includere sub incidența articolului 45 primul paragraf CE nu este pusă în discuție, fie pentru că notarul este deplin integrat în administrația publică, fie pentru că intervenția acestuia este lipsită de efectele specifice autentificării.⁹

Din punct de vedere istoric, funcția notarială exista într-o neîntreruptă continuitate încă din Antichitate, fiind strâns legată de nevoia de consemnare în scris a diferitelor operațiuni juridice, de garantare a ordinii și a păcii în cadrul tranzacțiilor private. Propagarea documentelor scrise a determinat treptat cristalizarea practicilor notariale și apariția unei profesii liberale, care a devenit din ce în ce mai răspândită, ajungându-se astfel ca, în jurul anului 1100, scribul să se transforme într-un notar profesionist în regiuni precum Italia, sudul Franței și Spania. Activitatea notarială genoveză are o importanță fundamentală pentru scrierea istoriei României, în general, și pentru istoria notariatului, în special. Pe parcursul istoriei, s-a menținut drept cel mai de seamă produs de „export” al Italiei, model pentru notariatul public modern de tip latin, care a rămas credincios principiilor fundamentale ale profesionalismului, loialității față de stat și de instituțiile sale, rigorii în controlul legalității actelor și în apărarea drepturilor și intereselor cetățenilor, în deplină autonomie și independență față de administrația publică.¹⁰

În Republica Moldova legătura dintre administrația publică locală și notarul public este surprinsă într-o culegere de acte notariale elaborată de un colectiv de autori - „Îndrumar practic pentru secretarul consiliului local cu privire la îndeplinirea actelor notariale”.¹¹

Pentru a concluziona asupra celor expuse în prezentul articol, putem afirma că între activitatea notarială a organelor administrative și cea a notarilor publici se poate stabili o legătură ca de la excepție la regulă, activitatea organelor administrației publice locale putând fi considerată ca având un caracter limitat, excepțional, raportat la competența generală a notarilor publici.

Între cele două instituții există o strânsă legătură, lucru susținut și de faptul că secretarul de unitate administrativ-teritorială, care este una dintre funcțiile tradiționale ale administrației publice locale a purtat inițial, denumirea de notar, funcție înființată în 1860 „ca organ cu atribuții complexe la nivelul comunelor rurale... un personaj cheie în administrația comunală, în condițiile în care, de regulă, consilierii comunali erau aleși mai mult pentru inteligența, calitățile lor morale și materiale și mai puțin pentru aptitudinile lor în domeniul scrisului și cititului, marea majoritate fiind analfabeți”.¹²

⁸ https://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?jsessionid=9ea7d0f130dcd56cbeb844f94ab4a8ffb3bd51b49594.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Pbh0Ke0?doclang=RO&text=&pageIndex=0&docid=78704&cid=1070085

⁹ https://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf?jsessionid=9ea7d0f130dcd56cbeb844f94ab4a8ffb3bd51b49594.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Pbh0Ke0?doclang=RO&text=&pageIndex=0&docid=78704&cid=107008

¹⁰ Cosmin Mihailovici, „Actele notariale scriu istoria. 661 de ani de activitate notarială la Gurile Dunării” publicat în Buletinul Notarilor Publici, anul XXV, nr. 1, 2021, disponibil pe <https://buletinulnotarilor.ro/actele-notariale-scriu-istoria-661-de-ani-de-activitate-notariala-la-gurile-dunarii/>

¹¹ George Cristian Schin, „Actele notariale și administrația publică locală în contextul evoluției legislative și doctrinare din Republica Moldova”, publicat în Materiale ale Conferinței Științifice Internaționale - Academia de Administrare Publică, pag. 332-336. http://dspace.aap.gov.md/bitstream/handle/123456789/1940/Schin_GC.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹² Cristina Cornelia Feurdean, „Statutul juridic al secretarului unității administrativ-teritoriale”, Ed. Universul Juridic, București, 2018, pag. 125.

De asemenea, trebuie subliniat faptul că această competență a altor instituții, printre care și competența reprezentanților administrației publice locale, trebuie să își păstreze caracterul special, în sensul că persoanele abilitate să întocmească acte notariale trebuie să intervină doar în situații excepționale, respectiv în situațiile în care cetățenii unor localități nu au posibilitatea de a se adresa notarului, precum și faptul că importanța actelor și procedurilor instrumentate trebuie să fie limitată. Spre exemplu, abrogarea dispozițiilor din legislația Republicii Moldova prin secretarii consiliului local puteau întocmi acte notariale cu privire la înstrăinarea bunurilor imobile s-a dovedit a fi o oportunitate, sau mai bine spus necesară, întrucât este evident că instrumentarea procedurilor și actelor de o asemenea însemnătate ar trebui să fie făcută de adevărați profesioniști în drept.

BIBLIOGRAFIE

1. Dobrican, Gheorghe, „Natura juridică a procedurilor notariale și a instituției notarului public” publicat în Revista Dreptul nr. 4/2001. http://www.dobrican.ro/articole1.php?id_ar=16 (accesat la data de 27.04.2022).
2. Feurdean, Cristina Cornelia, „Statutul juridic al secretarului unității administrativ-teritoriale”, Ed. Universul Juridic, București, 2018.
3. Mihailovici, Cosmin, „Actele notariale scriu istoria. 661 de ani de activitate notarială la Gurile Dunării” publicat în Buletinul Notarilor Publici, anul XXV, nr. 1, 2021. <https://buletinulnotarilor.ro/actele-notariale-scriu-istoria-661-de-ani-de-activitate-notariala-la-gurile-dunarii/> (accesat la data de 02.05.2022).
4. Negrilă, Daniela; Doroș, Alexandru Victor; Bolduț, David Domițian; Boar, Flavius Alexandru; Popa, Ionuț Florin; Moise, Alin Adrian, „Legea notarilor publici. Comentariu pe articole” din 20-nov-2016, Solomon. <https://sintact.ro/#/commentary/587231203/1/negrila-daniela-i-in-legea-notarilor-publici-comentariu-pe-articole-din-20-nov-2016-solomon?cm=URELATIONS> (accesat la data de 29.04.2022).
5. Schin, George Cristian, „Actele notariale și administrația publică locală în contextul evoluției legislative și doctrinare din Republica Moldova”, publicat în Materiale ale Conferinței Științifice Internaționale - Academia de Administrare Publică, pag. 332-336. http://dspace.aap.gov.md/bitstream/handle/123456789/1940/Schin_GC.pdf?sequence=1&isAllowed=y (accesat la data de 03.05.2022).
6. Legea nr. 1453 din 08-11-2002 cu privire la notariat publicată la 31-12-2002 în Monitorul Oficial nr. 154-157 art. 1209;
7. <https://cnm.md/2019/08/08/autenticarea-testamentelor-de-catre-administratia-publica-locala-contestata-la-curtea-constitutionala/>
8. https://constcourt.md/public/ccdoc/decizii/d_139_2019_146g_2019_rou.pdf
9. https://curia.europa.eu/juris/document/document_print.jsf;jsessionid=9ea7d0f130dcd56cbeb844f94ab4a8ffb3bd51b49594.e34KaxiLc3eQc40LaxqMbN4Pbh0Ke0?doclang=RO&text=&pageIndex=0&dociid=78704&cid=1070085
10. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=112276&lang=ro
11. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=130401&lang=ro

RĂSPUNDEREA DISCIPLINARĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI ȘI A ALTOR CATEGORII DE SUBIECȚI

DISCIPLINARY LIABILITY OF CIVIL SERVANTS AND OTHER CATEGORIES OF SUBJECTS

*Eduard GURIN,
lector asistent universitar, USEM, doctorand*

Sancțiunile disciplinare nu au apărut ca o simplă speculație doctrinară, materializată prin legiferarea acesteia, ci au fost create ca urmare a unor cauze obiective [1]. Printre acestea se numără: 1) insuficiența sancțiunilor penale care sunt fie prea grele, fie prea ușoare și, în toate cazurile, neadaptate necesităților administrative; 2) încetineala represiei judiciare al cărui randament este aleatoriu. La fel ca și în cazurile enumerate anterior, persoanele ce prestează muncă în conformitate cu legislația ce reglementează raporturile de serviciu sunt pasibile de răspundere disciplinară, sancțiunile aplicabile în acest caz vor fi nu cele reglementate de Cod. mun. RM, ci acele stabilite în cadrul legal ce reglementează nașterea și acțiunea unor asemenea raporturi. În această ordine de idei, se cere remarcat faptul că calitatea unor asemenea persoane nu poate fi confundată cu cea clasică, ele neavând calitatea de salariați, ci de funcționari. Cu referire la compartimentul funcționarilor, legislația autohtonă, prin Legea RM nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public [2], oferă definiția funcției publice în art. 2, potrivit căruia „funcție publică constituie ansamblul atribuțiilor și obligațiilor stabilite în temeiul legii în scopul realizării prerogativelor de putere publică”. Din prevederile textului legal citat se desprinde că persoana încadrată în serviciul statului dobândește nu calitatea de salariat, ci calitatea de subiect cu atribuții cu putere de lege, cele din urmă fiind realizate pentru asigurarea legalității și echității în cadrul serviciului public.

Drept dovadă a celor menționate, cu titlu de exemplu raportat la categoria diferențelor cu privire la persoanele încadrate în funcția publică și a situației salariaților, menționăm prevederile Legii RM nr. 3 din 25.02.2016 cu privire la procuratura [3], care, prin art. 39 alin. (1), consacră o modalitate specifică de tratare a răspunderii disciplinare în cadrul raporturilor de serviciu. În acest sens găsim relevant să menționăm că tragerea la răspundere disciplinară a funcționarilor diferă substanțial de formula clasică, potrivit căreia în cazul relațiilor de muncă sunt implicați angajatorul sau reprezentanții acestuia și salariatul, pe când în cazul funcționarului public, vinovat de comiterea abaterii disciplinare sunt instituțiile statului, în competența cărora este atribuită sancționarea disciplinară.

Astfel, potrivit art. 39 alin. (1) din legea menționată, „în funcție de gravitatea abaterilor și în condițiile legii, procurorului i se aplică, prin hotărârea Colegiului de disciplină și etică din subordinea Consiliului Superior al Procurorilor, următoarele sancțiuni disciplinare: a) avertisment; b) mustrare; c) reducere a salariului; d) retrogradare din funcție; e) eliberare din funcția de procuror”. Analizând sancțiunile disciplinare enumerate, considerăm că acestea izvorăsc din principiile și politicile statului, promovate în segmentul ce vizează serviciul public, acestea fiind călăuzite de valorile fundamentale ale societății, printre care se numără cele ale justiției, devotamentului, democratismului etc.

În baza celor prezentate, credem că răspunderea disciplinară a funcționarilor publici constituie o formă de răspundere juridică caracterizată de unele particularități, izvorâte din specificul și atribuțiile funcției, în care a fost încadrată persoana. Așadar, o particularitate a răspunderii disciplinare a salariaților în sfera muncii, după cum am menționat, izvorăște în mod expres din lege, fapt stabilit în art. 200 Cod. mun. RM, conform căruia „în unele ramuri ale economiei naționale, anumitor categorii de salariați li se aplică statute și regulamente disciplinare aprobate de Guvern”. Potrivit textului de lege citat, observăm că legiuitorul moldovean a delimitat răspunderea disciplinară, antrenată sub egida cadrului general al muncii de cea antrenată de cadrul legal cu caracter special, prevederile căruia sunt menite să mențină un nivel disciplinar, dar și sancționator corespunzător poziției ocupate de persoana încadrată în muncă.

În ceea ce privește alte categorii de subiecți și forme de răspundere disciplinară, autorul român Ale-

xandru Țiclea consideră că acestea se includ în categoria sancțiunilor disciplinare speciale[4]. Ne raliem opiniei exprimate de către autorul român, pentru că sancțiunile disciplinare, aplicabile în cazul diferitelor categorii de subiecți alții decât salariații, poartă un caracter unic, unicitatea acestora rezidând în diversitatea domeniilor în care sunt angajate asemenea categorii de salariați. La categoria subiecților, cărora le poate fi aplicată răspunderea disciplinară cu caracter special, Alexandru Țiclea raportează următoarele ocupațiuni: personalul didactic; medicii veterinari; funcționarii publici; executorii judecătorești; arhitecții; biochimistii, biologii și chimiștii; consilierii juridici; psihologii; judecătorii și procurorii; asistenții medicali și moașele; personalul auxiliar de specialitate al instanțelor judecătorești și al parchetelor de pe lângă acestea; personalul din serviciile de probațiune; personalul cultelor religioase. În opinia noastră, lista ocupațiilor propuse de către doctrinarul român este o dovadă de cultură juridică sporită a legiuitorului român, întrucât personalul încadrat în una din funcțiile menționate trebuie să aibă un grad de seriozitate și responsabilitate sporit față de ceea ce prestează contra remunerației bănești. În ceea ce privește reglementările moldovenești la capitolul sancțiunilor disciplinare cu caracter special, ne vom referi în exclusivitate la funcțiile publice, care în Republica Moldova se bucură de un anumit prestigiu în rândurile societății civile. Prin urmare, în scopul prezentării particularităților răspunderii disciplinare a altor categorii de persoane altele decât salariații, menționăm următoarele acte normative cu caracter de reglementare a particularităților răspunderii disciplinare:

1. Una dintre principalele instituții menite să mențină ordinea și legalitatea diverselor raporturi juridice în cadrul societății o prezintă instituția procuraturii, baza legislativă a acesteia fiind stabilită în Legea RM nr.3 din 25.02.2016 cu privire la procuratură. După cum s-a menționat și în doctrina rusă, activitatea procuraturii, bazată pe competența stabilită de lege, poartă un caracter supradepartamental sau, altfel zis, universal[5]. Anume prin acest fapt instituția se deosebește în mod substanțial de organele de control ale puterii executive, competența cărora este limitată prin sfera raporturilor juridice (bancare, financiare, ecologice etc.). În temeiul opiniilor enunțate de către doctrina rusă, găsim că instituția procuraturii este un organ de supraveghere și control, deosebit de fluent prin faptul că aceasta se poate autosesiza, dar și sesizată de orice persoană ale cărei drepturi și libertăți au fost încălcate.

Astfel, principalul actor cu atribuții de instaurare a ordinii de drept în cadrul instituției procuraturii îl prezintă procurorul. Potrivit art. 2 din Legea RM nr.3 din 25.02.2016, procurorul este persoana cu funcție de demnitate publică care exercită atribuțiile procuraturii, prevăzute de Constituție, de prezenta lege, de alte acte legislative și de tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, și este numit în această funcție în modul prevăzut de prezenta lege. Astfel, după cum observăm din definiția propusă de legiuitor, procurorul este un subiect deosebit de important, în sarcina căruia sunt incluse o mulțime de obligații de ordin juridic, cele din urmă fiind exercitate prin intermediul supravegherii și, respectiv, sesizărilor parvenite în acest sens de la cetățeni. Luând în considerare menirea și atribuțiile care trebuie îndeplinite cu mare responsabilitate, acestea fiind deduse din definiția citată, credem util să prezentăm și latura de regres, aceasta având caracter disciplinar și antrenată în urma nerespectării obligațiilor sale funcționale de procuror.

Așadar, potrivit art. 36 alin. (1) din legea citată, „procedura disciplinară este aplicabilă procurorilor în funcție și procurorilor care și-au încetat raporturile de serviciu”. Potrivit textului legal citat, apare o întrebare: cum poate fi sancționată o persoană în urma încetării raporturilor de serviciu? Raționalitatea acestei prevederi, în opinia noastră, este condiționată de statutul social, acordat persoanelor încadrate în funcția de procuror.

În categoria elementelor ce fac parte din conținutul modelului social necesar să fie urmat de către procurori se includ următoarele: respectarea și participarea la combaterea acțiunilor de încălcare a drepturilor fundamentale ale omului; protejarea intereselor persoanelor aflate în situații de risc (minorii); combaterea crimelor, protejarea intereselor statului și altele. Astfel, în cazul în care se dovedește că procurorul a încălcat anumite prevederi ale legislației în faza procedurilor de restabilire a ordinii de drept, lezând drepturile altor persoane, considerăm că procurorul poate fi tras la răspundere pentru asemenea fapte chiar și după încetarea raporturilor de serviciu în temeiul rolului instituției procuraturii în cadrul relațiilor social-juridice din societate.

În calitate de argument întru susținerea tezei că răspunderea disciplinară a procurorilor este una particulară, apelăm la prevederile art. 38 din legea menționată, care oferă temeiurile nașterii unei asemenea forme

de răspundere a procurorilor. Astfel, potrivit art. 38 din Legea RM nr.3 din 25.02.2016, constituie abatere disciplinară: a) îndeplinirea necorespunzătoare a obligațiilor de serviciu; b) neaplicarea sau aplicarea necorespunzătoare a legislației, dacă acest lucru nu este justificat de schimbarea practicii de aplicare a normelor stabilite în sistemul de drept; c) imixtiunea ilegală în activitatea unui alt procuror sau intervențiile de orice natură pe lângă autorități, instituții sau funcționari pentru soluționarea oricărei chestiuni; d) împiedicarea intenționată, prin orice mijloace, a activității Inspecției procurorilor; e) încălcarea gravă a legii; f) atitudinea nedemnă, manifestări sau mod de viață care aduc atingere onoarei, integrității, probității profesionale, prestigiului procuraturii sau care încalcă Codul de etică al procurorilor; g) încălcarea obligației prevăzute la art. 7 alin. (2) lit. a) din Legea nr. 325/2013 privind evaluarea integrității instituționale.

În opinia noastră, o asemenea abordare oferită de către legiuitor este una deosebit de importantă, pentru că abaterile disciplinare reglementate de cadrul legislativ menționat, într-adevăr, aduc atingeri grave prestigiului unei asemenea funcții publice. Suplimentar, cadrulul legal menționat i se alătură și un alt act normativ nelipsit de importanță, acesta având calitatea unui vector cu caracter disciplinar, intitulat Codul de etică al procurorilor[6]. Considerăm că în temeiul prezentului cod, legiuitorul a încercat să contribuie la educarea și consolidarea disciplinei de muncă în rândul procurorilor prin oferirea unor exemple și modele lesne de înțeles de către procurori în activitatea lor, în scopul eficientizării activităților desfășurate de personalul dintr-o asemenea structură statală.

Anterior am prezentat lista sancțiunilor care pot fi aplicate procurorilor în cazurile nerespectării prevederilor legale atât în exercițiul funcțiunii, cât și după finalizarea activității în rândurile procuraturii. În continuare, vom analiza unele sancțiuni care, în opinia noastră, sunt deosebit de drastice din punct de vedere practic. Astfel, potrivit art. 39 alin. (1) din legea vizată, litera c) stabilește că pentru încălcarea disciplinei de către procuror acesta se pedepsește cu reducerea salariului, iar potrivit literei d) cu retrogradarea din funcție. Având în vedere sancțiunile asupra cărora am dorit să atragem atenția, constatăm că cadrul legislativ în acest sens este unul deosebit de drastic, fiind condiționat de importanța socială a instituției procuraturii în cadrul societății, ca organ exclusiv de respectare a drepturilor fundamentale ale cetățenilor. În opinia noastră, aplicarea unor asemenea sancțiuni față de procurori necesită prezența unei abateri grave și dacă aceasta s-a produs, se declanșează procedura disciplinară propriu-zisă, în baza art. 35-52 din Legea RM nr. 3 din 25.02.2016.

Referitor la caracterul drastic al sancțiunilor disciplinare aplicate procurorilor în exercițiul funcțiunii, relatăm că funcția publică implică și solicită de la persoanele numite în funcția de procuror un grad de responsabilitate sporit în exercitarea funcției, bazat pe respectarea cerințelor legislației și a normelor deontologice. Mai mult, în această ordine de idei poate fi menționat și faptul că scopul funcției publice și, respectiv, reputația funcționarului public ocupă un loc deosebit de important în societate, fiind condiționate de încrederea populației în instituția procuraturii și de respectarea de către persoanele numite în această funcție a tuturor rigorilor legislative în procesul de exercitare a obligațiilor funcționale.

O altă categorie de subiecți importanți în cadrul circuitului sociojuridic al societății, care de asemenea cade sub incidența principiului particularității răspunderii disciplinare, sunt colaboratorii vamali. Cadrul legal al acestei categorii de subiecți este stabilit de prevederile Legii RM nr. 1150 din 20.07.2000 cu privire la serviciul în organele vamale [7].

Analizând cadrul legal al răspunderii disciplinare a colaboratorilor vamali, vedem că acesta este mai rigid în comparație cu cel al procurorilor din cauza că reglementarea compartimentului disciplinar a fost tratat de către legiuitor mai superficial. Fiind condiționat de un spectru de acțiuni și îndatoriri proprii acestui sistem, care trebuie îndeplinite de către colaboratorii serviciului vamal, menționăm că legiuitorul moldovean, ca și în cazul Cod. mun. RM, a instituit doar unele repere cu caracter de trimitere, nereglementând expres măcar unele abateri disciplinare. Referindu-ne la compartimentul particularităților răspunderii disciplinare care poate fi antrenată în cazul colaboratorilor vamali, menționăm că legiuitorul moldovean a stabilit în art. 26 din Legea RM nr.1150 din 20.07.2000 cu privire la serviciul în organele vamale principalele forme de sancționare disciplinară aplicabile, personalului încadrat în serviciul vamal, acestea fiind: a) observația; b) mustrea; c) mustrea aspră; retrogradarea în funcție pe un termen de până la 6 luni; e) reținerea conferirii gradului special; f) preîntâmpinarea că nu corespunde serviciului în conformitate cu rezultatele atestării; g) eliberarea din serviciul în organul vamal. În temeiul sancțiunilor prezentate, considerăm că sancțiunile disciplinare stabilite la literele a)-e) art.26 din legea menționată sunt asemănătoare cu

cele aplicate în cazul procurorilor, pe când sancțiunea disciplinară stabilită la litera f) a căpătat o amploare juridică deosebită prin faptul că aceasta este foarte des dispusă de către conducerea serviciului vamal, dar, totodată, relatăm că asemenea măsură disciplinară deseori este contestată de către colaboratorii vamali. Pentru confirmarea celor spuse apelăm la jurisprudența Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova care ne oferă o gamă deosebit de vastă de spețe privind nemulțumirea colaboratorilor vamali concediați pe motivul „necorespunderii funcției deținute”. Analizând multiplele spețe publicate pe pagina oficială a site-ului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova[8] la compartimentul bazei de date a hotărârilor Colegiului civil, comercial și de contencios administrativ al CSJ, merită să menționăm faptul că cererile depuse de către responsabili din cadrul Serviciului Vamal al RM nu sunt suficient argumentate din punct de vedere juridic, în special la compartimentul legislației muncii și cel mai stringent fiind faptul că anume dreptul la muncă, garantat colaboratorilor vamali, este încălcat deosebit de grosolan.

În contextul menționat, propunem o soluție, pe care o considerăm deosebit de importantă în combaterea unor asemenea abuzuri din partea conducerii Serviciului Vamal al RM. Așadar, în temeiul celor invocate, considerăm că este necesar ca în cadrul serviciului să fie organizate cursuri de instruire a persoanelor responsabile de administrarea personalului subordonat îndeosebi la compartimentul respectării și promovării dreptului la muncă al colaboratorilor vamali. În opinia noastră, asemenea cursuri de instruire sunt necesare și colaboratorilor vamali, deoarece, fiind complexe și diversificate obligațiile de serviciu, credem că aceștia trebuie tratați deosebit de atent, pentru că doar în temeiul unei instruiți permanente persoana încadrată se va pătrunde de un spirit de responsabilitate față de domeniul în care activează. Mai mult, credem că toate acțiunile întreprinse de către colaboratorul vamal, în final, reprezintă o componentă funcțională a disciplinei de muncă.

O altă componentă asupra căreia dorim să atenționăm este calificarea profesională a colaboratorului vamal. Angajarea în cadrul serviciului vamal se realizează doar în temeiul unor calități corespunzătoare cerințelor înaintate de lege: profesionalism.

Principala cerință de ordin disciplinar izvorâtă din principiile deontologice ale cadrului legal aplicabil acestei categorii de funcționari este inserată în prevederile Hotărârii Guvernului RM nr.1161 din 20.10.2016 cu privire la aprobarea Codului de etică și conduită a colaboratorului vamal[9], care în pct. 4 lit. b) referitor la profesionalismul colaboratorului vamal stabilește: „Colaboratorul vamal trebuie să-și exercite atribuțiile de serviciu cu responsabilitate, competență, eficiență, promptitudine și corectitudine, asigurate de o bună pregătire a angajaților Serviciului Vamal”. Dar după părerea noastră, spiritul de profesionalism nu poate fi dezvoltat fără respectarea cu strictețe a disciplinei de muncă.

Altă categorie de funcționari care se bucură de un statut profesional de importanță majoră sociojuridică o formează persoanele investite în calitate de judecători. Literatura juridică a definit abaterea judiciară ca fiind „o încălcare cu vinovăție de către salariat, indiferent de funcția sau postul pe care îl ocupă, a obligațiilor sale, inclusiv a normelor de comportare” [10].

Răspunderea disciplinară a judecătorilor este stabilită în Capit.IX din Constituția RM [11].

Fiind o instituție menită să asigure respectarea și restabilirea ordinii de drept în cazul tuturor raporturilor juridice încheiate în cadrul societății, considerăm că răspunderi disciplinare a magistraților în Republica Moldova i s-a acordat o atenție deosebită, legiuitorul adoptând un act normativ special: Legea RM nr. 178 din 25.07.2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor [12]. Analizând conținutul actului normativ în cauză, găsim că prevederile acestuia definesc o modalitate specifică de tragere la răspundere disciplinară a magistraților, diferită de cea reglementată prin normele dreptului comun al muncii. Acest act normativ cu caracter special reglementează efectele neîndeplinirii sau modul de îndeplinire a obligațiilor de serviciu de către judecători. După părerea noastră, tratarea problemicii răspunderii disciplinare a judecătorilor prin intermediul unui asemenea act normativ este binevenită pentru justiția Republicii Moldova, pentru prima dată în jurisprudența moldovenească s-a stabilit expres mecanismul și instrumentele juridice care pot fi utilizate de către subiecții imputerniciți prin lege, să tragă la răspundere disciplinară personalul din rândurile magistraților. Organul competent să aplice sancțiuni disciplinare față de magistrați, potrivit Capitolului II din legea menționată, este colegiul disciplinar, acesta fiind format, conform prevederilor art. 9 alin. (1) din legea vizată, din 5 judecători și 4 persoane din societatea civilă. Acest organ specializat, în temeiul art. 8, examinează cauzele disciplinare în privința judecătorilor și aplică sancțiuni disciplinare.

Referitor la subiecții implicați în procedura de sancționare disciplinară a magistraților, în doctrina juri-

dică [13] a fost exprimată o opinie, pe care o susținem și noi: „Stabilirea concretă a răspunderii juridice are la bază nu numai o apreciere socială din partea unui grup de persoane, colectiv etc., ea se întemeiază pe o constatare oficială făcută, de regulă, de organele de stat, persoane oficiale special împuternicite”. Cercetarea abaterilor disciplinare ale magistraților se consideră o procedură cu caracter special, de aceea, în scopul asigurării acestei proceduri, legiuitorul a stabilit condițiile de bază ale subiecților implicați în investigare, dar și în aplicarea sancțiunilor de ordin disciplinar. În acest sens, potrivit art. 9 alin. (2) din Legea RM nr.178 din 25.07.2014, calitatea de membru al colegiului disciplinar este incompatibilă cu calitatea de membru al Consiliului Superior al Magistraturii, al colegiului pentru selecția și cariera judecătorilor, al colegiului de evaluare a performanțelor judecătorilor, cu calitatea de inspector-judecător, precum și cu calitatea de președinte sau vicepreședinte al instanței judecătorești. În temeiul legii menționate, în art. 9 alin. (3), au fost stabilite un șir de condiții, considerăm minime, privind membrii colegiului disciplinar din rândul societății civile care trebuie să aibă o reputație ireproșabilă, să se bucure de autoritate în societate, să aibă experiență de cel puțin 7 ani în domeniul dreptului și care sunt obligați să respecte restricțiile specificate la art. 8 alin. (1) lit. b) și c) și alin. (3) din Legea nr. 544-XIII din 20 iulie 1995 cu privire la statutul judecătorului. Pentru verificarea acestor calități, CV-urile candidaților care participă la concurs vor fi publicate pe pagina web a Ministerului Justiției și a Consiliului Superior al Magistraturii cu, cel puțin, 15 zile lucrătoare înainte de data organizării concursului.

În opinia noastră, prevederea legală citată are scopul de a aduce transparență în activitatea organelor de control judiciar, precum și în procesul de creare a organismelor interne. Tot în acest sens, găsim că prevederile textului legal citat fac dovada democratizării în continuare a procesului de legiferare din Republica Moldova.

În ceea ce privește rolul Consiliului Superior al Magistraturii în organizarea instanțelor judecătorești, autoarea Violeta Cojocar a relatat că transparența activității CSM este o condiție primordială pentru sporirea încrederii în sistemul judecătoresc și a accesului societății la informația cu privire la activitatea acestuia [14]. Atribuțiile principale ale CSM țin de administrarea instanțelor judecătorești, de cariera judecătorilor, formarea profesională a judecătorilor și a personalului secretariatelor instanțelor judecătorești, de respectarea disciplinei și eticii de către judecători. Tot aici autoarea a concretizat că de modalitatea de funcționare a Consiliului Superior al Magistraturii depinde, în mare măsură, funcționarea întregului sistem judecătoresc. CSM are, de asemenea, un rol esențial în sistemul de drept și în societate, fiind reprezentantul puterii judiciare și asigurând buna funcționare a acesteia. Din acest motiv, funcționarea CSM trebuie să fie una corectă, eficientă și să inspire încredere atât judecătorilor și altor reprezentanți ai sistemului de justiție, cât și publicului. Astfel, fiind obligați să activeze în baza prevederilor legislative, judecătorii, având un statut sociojuridic important, la fel ca și în cazul celorlalți subiecți antrenați în slujba statului, pot fi sancționați disciplinar potrivit art. 6 alin. (1) din Legea RM nr.178 din 25.07.2014, prin una din următoarele forme: a) avertismentul; b) mustrarea; c) reducerea salariului; d) eliberarea din funcția de judecător. După cum observăm, magistraților le este rezervată o listă de sancțiuni disciplinare variată, fapt pentru care venim cu unele idei în acest sens. În opinia noastră, în ceea ce privește activitatea Consiliului Superior al Magistraturii, considerăm că magistrații, întru exercitarea puterii judecătorești, după cum am mai spus, trebuie să manifeste un comportament profesionist de înaltă calitate, abuzurile și conduita inadecvată fiind inadmisibile. Având ca temei prevederea legală menționată, credem că din motive deontologice legiuitorul moldovean a fost prea indulgent în ceea ce privește modalitățile și volumul posibilelor sancțiuni cu caracter disciplinar, care pot fi aplicate magistraților. Astfel prin prevederile alin. (2) art. 6 din Legea RM nr.178 din 25.07.2014 a fost stabilită, considerăm, oportun sancțiunea disciplinară activă doar în cazul în care judecătorii îndeplinesc funcția de președinte sau vicepreședinte al instanței de judecată, în afară de sancțiunile indicate la alin. (1) mai poate fi aplicată și sancțiunea disciplinară de eliberare din funcția respectivă.

Logica acestei idei, în opinia noastră, este determinată de calitatea subiectului în cadrul sistemului judecătoresc: cu cât statutul acestuia este mai înalt în ierarhia factorilor de decizie și control, cu atât sunt mai înalte standardele față de acel subiect, stabilite de Colegiul disciplinar, conform Legii RM nr. 178 din 25.07.2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor, și de Consiliul Superior al Magistraturii, conform Legii RM nr. 947 din 19.07.1996 cu privire la Consiliul Superior al Magistraturii [15].

Un element prezent în art. 6 din Legea RM nr. 178 din 25.07.2014, pe care îl considerăm a fi unul exem-

plar, îl constituie explicațiile și modalitățile de interpretare juridică a sancțiunilor disciplinare aplicate magistraților.

Astfel, potrivit alin. (3) art. 6 din legea menționată, avertismentul constă în atenționarea judecătorului asupra abaterii disciplinare comise. Termenul de acțiune a avertismentului este de un an. Avertismentul este cea mai blândă sancțiune care poate fi aplicată funcționarului public, constând într-o atenționare scrisă asupra consecințelor negative sau păgubitoare pentru activitatea subdiviziunii sau autorității în care acesta activează, cu punerea în vedere a acestuia că pe viitor, dacă mai admite așa ceva, i se vor aplica sancțiuni mai severe. În această situație nu credem că există deosebiri substanțiale în comparație cu cadrul legal al dreptului comun al muncii, excepția constituind-o doar faptul că aceasta nu poate fi anulată de către organul care a aplicat asemenea sancțiune cum este în cazurile de drept comun al muncii, unde angajatorul poate ierta salariatul pentru abateri sau elemente de abateri disciplinare neînsemnate.

În ceea ce privește sancțiunea mustrării magistraților, reglementată de prevederile art. 6 alin. (4) din legea numită, legiuitorul a stabilit că aceasta constituie o critică, exprimată în formă scrisă, privind faptele comise de judecător. Termenul de acțiune a mustrării este de 2 ani. În comparație cu cadrul legal al dreptului comun al muncii, conform art. 211 alin. (1) Cod. mun. RM, termenul de validitate al sancțiunii disciplinare nu poate depăși un an din ziua aplicării, pe când al sancțiunii disciplinare sub forma mustrării acesta este dublu. Drept rezultat al prevederilor analizate, găsim că asemenea prevederi fac dovada unei particularități a răspunderii disciplinare antrenate în baza actelor legislative cu caracter special față de cele reglementate de Codul mun. RM.

O altă sancțiune disciplinară aplicată magistraților conform alin. (5) art. 6 o prezintă reducerea salariului magistratului, care constă în micșorarea salariului lunar de la 15% până la 30%, pentru o perioadă de la 3 luni până la 1 an și se aplică cu începere din luna calendaristică ulterioară datei la care hotărârea colegiului disciplinar a rămas irevocabilă. Ca și în cazul funcționarilor publici, legiuitorul a considerat că sancționarea disciplinară a magistraților prin micșorarea retribuției salariale constituie un instrument de sancționare eficientă. Sancționarea disciplinară a magistraților prin măsuri pecuniare este instituită cu scopul de a deștepta conștiința judecătorului, deoarece anume prin constrângerea materială, credem, acesta conștientizează mai profund menirea și modul în care el trebuie să-și îndeplinească obligațiile de serviciu. Prezenta sancțiune disciplinară se raportează în totalitate la categoria particularităților răspunderii disciplinare antrenate în cadrul raporturilor de serviciu ale magistraților.

În finalizarea listei de sancțiuni disciplinare aplicabile magistraților, am ajuns la cea mai drastică, prevăzută în alin. (6) art. 6 din legea menționată: eliberarea din funcția de judecător. Această sancțiune reprezintă încetarea de drept a împuternicirilor judecătorului ca urmare a comiterii unei abateri disciplinare. Propunerea de eliberare din funcția de judecător este înaintată de Consiliul Superior al Magistraturii în modul stabilit de lege. Această sancțiune constituie, în opinia noastră, o formă de dezapreciere legitimă a magistratului exprimată de Consiliul Superior al Magistraturii, dar aplicarea unei asemenea sancțiuni trebuie să fie determinată de comiterea unor fapte deosebit de grave. Decizia privind eliberarea din funcția de judecător constituie o acțiune juridică complexă, care trebuie să fie concludent argumentată de către persoanele ce au constatat fapte incompatibile cu funcția de magistrat.

Referindu-ne la categoria contestațiilor depuse de către judecători privind combaterea sancțiunilor disciplinare aplicate, relatăm că legiuitorul a stipulat în acest sens reglementări și reguli procedurale speciale în art. 39-40 din Legea RM nr.178 din 25.07.2014 cu privire la răspunderea disciplinară a judecătorilor. În opinia noastră, abordarea răspunderii disciplinare a judecătorilor într-un act normativ special adoptat de către legiuitor este binevenită și, totodată, face dovada că răspunderea disciplinară poate fi aplicată tuturor subiecților speciali, implicați în raporturi de serviciu.

Prin urmare, atribuirea răspunderii disciplinare a magistraților la categoria răspunderii juridice speciale este vădită, deoarece sancțiunile aplicabile în asemenea procedură diferă substanțial de cele stabilite de legislația muncii comună. Ținând cont de statutul sociojuridic al judecătorului, acesta trebuie să fie tratat într-un mod aparte, iar magistratul este obligat să-l respecte și să dea dovadă de compatibilitatea sa cu funcția de magistrat.

REGLEMENTAREA NORMATIVĂ A RĂSPUNDERII ALEȘILOR POPORULUI

NORMATIVE REGULATION OF THE RESPONSIBILITY OF THE ELECTED PEOPLE

Victor DONOS,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The article includes a review of the legal regulations on the responsibilities of elected officials. The main emphasis is on grouping the relevant legal norms (contained in 6 normative acts) according to the category of elected dignitaries: head of state, deputies and locally elected, as well as specifying the most important regulated elements related to the institution of responsibility of elected people and the mechanism it.

Keywords: legal status, public dignity, elected dignity, locally elected, head of state, deputy, parliament, mayor, councilor, local and district council.

În prezent, este general recunoscut că „un stat poate fi un stat de drept real numai cu condiția respectării exacte și executării stricte a legii de către toți subiecții de drept fără excepții, fapt ce presupune că pentru încălcarea acesteia trebuie să răspundă toți în egală măsură” [2, p. 213]. Cu toate acestea însă, pentru existența unui stat de drept nu este suficient doar ca toți să răspundă pentru încălcarea legii. Este absolut necesar ca toți să respecte mai întâi legea.

Din perspectiva dată, în ultimul timp, tot mai accentuată a devenit importanța și necesitatea cercetării răspunderii statului, a autorităților și funcționarilor acestuia, întrucât reprezintă un „principiu fundamental pentru activitatea puterii publice” în cadrul unui stat de drept [2, p. 213].

Această necesitate este dictată de mai multe circumstanțe, printre care menționăm că „concomitent cu recunoașterea valorilor general umane în societate atestăm o pronunțată creștere a numărului delictelor (abaterilor) admise (comise) de către stat, organele acestuia și funcționarii publici. În ultimii ani, asemenea fenomene negative ca nihilismul și idealismul juridic, lezarea gravă a drepturilor și libertăților omului și cetățeanului, tergiversarea soluționării diferitor probleme, lipsa reacției prompte la apelul și sesizările cetățenilor, substituirea legalității cu oportunitatea politică, luarea de mită și corupția din aparatul de stat, lipsa de răspundere practic a tuturor structurilor de stat au înregistrat dimensiuni catastrofale. Destul de frecvente sunt și adoptarea sau emiterea de acte legislative și normative ce contravin Constituției” [2, p. 213-214].

Un rol deosebit de important în aplanarea acestor fenomene negative, potrivit doctrinei „poate fi atribuit răspunderii statului, care este de natură să servească ca mijloc de protecție împotriva despotismului guvernanților și să garanteze realizarea drepturilor și libertăților omului și cetățeanului” [2, p. 214]. Pornind de la faptul că statul reprezintă în esență o entitate abstractă, e de la sine înțeles că el urmează să răspundă în persoana autorităților și funcționarilor săi, care dispun de un statut juridic distinct.

Privind din alt punct de vedere, trebuie să recunoaștem că indiferent de statutul de care beneficiază, funcționarii publici, în virtutea principiului egalității în fața legii și a justiției, sunt obligați să răspundă juridic pentru orice abatere sau încălcare de lege.

Problema e cu mult mai acută și actuală în cazul funcționarilor ce dețin funcții de demnitate publică, întrucât situația acestora este bine protejată de un statut juridic distinct, în timp ce același statut le oferă o putere discreționară destul de largă, care facilitează adeseori comiterea de ilegalități. Din această categorie fac parte și demnitarii aleși (aleșii poporului), care pe lângă faptul că sunt reprezentanții direcți ai poporului, întruhidează statul la cel mai înalt nivel, fiind principalii responsabili de starea lucrurilor din societate, de progresele și eșecurile acesteia.

Referindu-ne la interesul științific manifestat de doctrină față de subiectul dat, menționăm că, relativ re-

cent, literatura de specialitate autohtonă a început să fie completată cu studii axate pe asemenea aspecte ca răspunderea parlamentarilor, răspunderea șefului de stat, răspunderea autorităților administrației publice locale (studii semnate de Costachi Gh., Micu V., Tataru Gh., Mazur V., Arseni O., Muruianu I. etc.). Acest fapt, în opinia noastră, denotă cel puțin două momente: în primul rând, creșterea justificată în ultimul timp a interesului științific față de problema răspunderii autorităților publice (ceea ce marchează completarea unui mare gol în doctrina juridică autohtonă) și, în al doilea rând, necesitatea conturării și dezvoltării unei teorii a răspunderii aleșilor poporului ca categorie distinctă de funcționari publici (întrucât la moment poate fi atestată doar o abordare fragmentară a acesteia).

Fiind preocupați de această problemă (în contextul programului de doctorat) și propunându-ne să contribuim la dezvoltarea teoretică a acesteia, în cele ce urmează proiectăm o analiză a cadrului normativ în materie care conturează statutul juridic al aleșilor poporului, ca o categorie distinctă de funcționari ai statului, în vederea identificării și aprecierii normelor juridice concrete ce reglementează răspunderea acestora.

Inițial, reiterăm că „aleșii poporului sunt persoanele care ocupă funcții de demnitate publică alese, altfel spus, demnitarii publici aleși (șeful statului, deputații, primarii, consilierii locali și raionali). Acești demnitarii (spre deosebire de demnitarii numiți) ocupă în exclusivitate funcții de demnitate publică de factură politică, ceea ce în esență determină statutul lor juridic distinct” [5, p. 6].

În prezent locul ocupat de demnitarii aleși în societatea noastră este unul însemnat, de primă importanță, acest lucru datorându-se faptului că ei se bucură de cea mai mare legitimitate dintre toți cei care dețin o funcție de demnitate publică la nivel local sau central, desemnarea lor făcându-se prin vot universal, egal, direct și liber exprimat de către cetățenii ce compun colectivitatea locală, respectiv cea națională. În al doilea rând, prin responsabilitatea ridicată pe care o au, aceștia gestionând bugetul și patrimoniul unităților administrativ-teritoriale, dispunând de un anumit grad de autonomie, libertate de decizie și de un drept de apreciere în alegerea celor mai bune soluții în scopul satisfacerii interesului local sau având, după caz, dreptul de a reglementa relații sociale primare ce urmăresc realizarea interesului general [12, p. 14].

La fel, importanța deținerii calității de ales al comunității se remarcă și prin faptul că, prin intermediul lor, datorită mandatului primit, cetățenii controlează principalele instituții prin care se realizează democrația la nivel local și central (fiind vorba despre instituția primarului, a președintelui consiliului raional, a președintelui Republicii – ca autorități executive – și instituția consiliului local, a celui raional și a Parlamentului – ca autorități deliberative) [3, p. 35].

Pornind de la rolul însemnat pe care îl au aleșii în cadrul unităților administrativ-teritoriale și la vârful ierarhiei conducerii de stat, considerăm absolut necesară împiedicarea exercitării mandatului în mod abuziv, în dezinteresul cetățenilor, cu urmărirea obținerii unor avantaje personale, prin reglementarea riguroasă a formelor de răspundere juridică și a mecanismului de aplicare a acestora [5, p. 7].

Vorbind despre statutul juridic al demnitarilor publici precizăm că acesta este conturat normativ în linii generale de Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 190/2010 [7], care „reglementează regimul general al funcției de demnitate publică, statutul juridic al persoanei care ocupă această funcție, precum și alte raporturi ce decurg din exercitarea funcției de demnitate publică” (art. 1 alin. (1)).

Cele mai importante prevederi ale acestei Legi în materia răspunderii demnitarilor aleși sunt cuprinse în:

- art. 4 – în care sunt consacrate principiile fundamentale de exercitare a funcției de demnitate publică (principiile legalității, liberului consimțământ, transparenței, exemplului personal, responsabilității și al loialității).

- art. 12 – în care este consacrată instituția incompatibilităților, fiind precizate situațiile de incompatibilitate a funcțiilor, procedura de înlăturare a acestora și consecințele ce pot surveni în caz de neînlăturare.

- art. 22 – în care sunt reglementate temeiurile de încetare a mandatului de demnitar public, printre care fiind menționate și cazurile de atragere la răspundere juridică.

- art. 23 – în care este consacrată obligația demnitarului de a-și exercita mandatul cu bună-credință și răspunderea personală pe care o poartă în cazul neonorării acesteia. Totodată, în acest articol sunt consacrate toate formele de răspundere juridică de care sunt pasibili demnitarii publici pentru încălcările comise în exercițiul mandatului, fiind vorba despre răspunderea disciplinară, civilă, contravențională sau penală.

La o analiză atentă a prevederilor articolelor citate, constatăm că acestea reglementează câteva momente importante în materie, și anume [4, p. 34]:

- responsabilitatea ca principiu fundamental al statutului demnitarului ales;
- formele de răspundere juridică de care este pasibil demnitarul ales (răspunderea disciplinară, civilă, contravențională sau penală);
- unele temeuri de încetare a mandatului de demnitar ales, care pot fi catalogate ca temeuri de răspundere juridică (de exemplu, starea de incompatibilitate);
- unele fapte ce pot duce la încetarea mandatului (ca sancțiune juridică);
- incidența legislației speciale ce reglementează activitatea demnitarilor aleși.

O importanță distinctă prezintă în context art. 3 alin. (2) din Legea citată, potrivit căruia „prevederile prezentei legi se aplică demnitarului în partea în care statutul acestuia nu este reglementat prin legi speciale”. Așadar, dincolo de acest statut general, fiecare categorie de demnitari aleși dispune de un statut juridic distinct, reglementat de legi speciale, care conțin și reglementări importante în materia răspunderii juridice și a mecanismului de realizare a acestuia [4, p. 34]. Este vorba, în special, despre următoarele acte normative:

- Constituția Republicii Moldova [1] (neexistând o lege organică specială) în cazul statutului juridic al Șefului de stat;
- Constituția Republicii Moldova, Legea despre statutul deputatului nr. 39-1994 [8]; Regulamentul Parlamentului [9] în cazul statutului juridic al deputaților;
- Legea privind statutul alesului local nr. 768/2000 [10] și Legea cu privire la administrația publică locală nr. 436/2006 [6] în cazul statutului juridic al aleșilor locali.

În continuare, vom identifica prevederile concrete din aceste acte normative, care se referă nemijlocit la instituția răspunderii demnitarilor aleși și a mecanismului de realizare a acesteia.

Reglementarea normativă a răspunderii Șefului statului. Statutul Șefului de stat, ca demnitar ales, este reglementat în două acte normative: în Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 190/2010, care, după cum am văzut, conturează în general statutul juridic al demnitarilor publici, și Constituția Republicii Moldova. O atenție distinctă în context merită Legea Supremă, în conținutul căreia instituția răspunderii șefului de stat este reglementată în trei articole distincte după cum urmează:

- art. 81 – Incompatibilități și imunități;
- art. 89 – Suspendarea din funcție;
- art. 92 – Răspunderea Președintelui interimar.

Din conținutul acestor articole putem desprinde că Legea Supremă a statului reglementează câteva elemente importante ale instituției răspunderii șefului de stat și anume [4, p. 35]:

- în primul rând – imunitatea Președintelui Republicii Moldova;
- în al doilea rând – două forme de răspundere juridică a Președintelui Republicii Moldova (penală și constituțională [13, p. 196-208; 14, p. 23-28; 15, p. 74-82]);
- în al treilea rând – instanțele competente (Parlamentul, Curtea Supremă de Justiție, Curtea Constituțională și poporul) și unele aspecte ale procedurii de atragere la răspundere penală și constituțională;
- în al patrulea rând – asimilarea răspunderii Președintelui interimar cu răspunderea Președintelui Republicii Moldova.

Reglementarea normativă a răspunderii deputaților. Cadrul normativ care reglementează răspunderea deputaților este constituit din câteva acte normative după cum urmează:

I. Constituția Republicii Moldova, care conține reglementări relevante în materie în următoarele articole:

- art. 69 – Mandatul deputaților;
- art. 70 – Incompatibilități și imunități;
- art. 71 – Independența opiniilor;
- art. 85 – Dizolvarea Parlamentului.

Din conținutul articolelor citate deducem că Legea Supremă a statului reglementează câteva elemente ale instituției răspunderii deputaților și anume [4, p. 35]:

- în primul rând – răspunderea individuală și colectivă a deputaților;
- în al doilea rând – incompatibilitățile și imunitatea deputaților;
- în al treilea rând – temeuriile răspunderii constituționale a Parlamentului [11, p. 182] și instanța competentă;
- în al patrulea rând – unele elemente ale procedurii răspunderii constituționale a Parlamentului.

II. Legea despre statutul deputatului nr. 39/1994 conține prevederi relevante în materie în art. 2, art. 5, art. 7 și art. 9-11.

Succint precizăm că conținutul normativ al articolelor citate reglementează statutul deputaților și dezvoltă prevederile constituționale în materie punând accentul pe câteva momente importante [4, p. 36]:

- în primul rând – incompatibilitățile statutului de deputat și sancțiunile nerespectării acestora;
- în al doilea rând – imunitatea absolută a deputaților și imunitatea de procedură (inviolabilitatea);
- în al treilea rând – elemente ale procedurii de atragere la răspundere penală a deputaților;
- în al patrulea rând – temeiurile de ridicare a mandatului de deputat (ca sancțiune juridică).

III. Regulamentul Parlamentului conține, la rândul său, importante prevederi legale ce conturează instituția răspunderii deputaților în următoarele articole:

- art. 94 – Imunitatea parlamentară;
- art. 95 – Cererea de ridicare a imunității parlamentare;
- art. 96 – Procedura de examinare a cererii Procurorului General în Comisia juridică, pentru numiri și imunități;
- art. 97 – Procedura de ridicare a imunității parlamentare;
- art. 98 – Informarea Parlamentului despre rezultatele examinării cauzei pentru care a fost ridicată imunitatea parlamentară;
- art. 131 – Absența nemotivată la ședințe;
- art. 133 – Sancțiuni pentru încălcarea de către deputați a prevederilor Regulamentului;
- art. 134 – Avertismentul;
- art. 135 – Chemarea la ordine;
- art. 136 – Cazurile când nu se aplică sancțiunea de chemare la ordine;
- art. 137 – Retragera cuvântului și lipsirea de cuvânt;
- art. 138 – Eliminarea din sala de ședințe;
- art. 139 – Interzicerea participării la ședințele plenare;
- art. 139¹ – Executarea sancțiunilor de eliminare din sala de ședințe sau de interzicere a participării la ședințele Parlamentului;
- art. 140 – Aplicarea sancțiunilor la ședințele comisiilor de către președinții acestora;

Observăm că Regulamentul Parlamentului, dezvoltând prevederile constituționale în materie, pune accentul pe câteva momente importante [4, p. 38]:

- în primul rând – imunitatea parlamentară și procedura de ridicare a acesteia;
- în al doilea rând – răspunderea disciplinară a deputaților [11, p. 219] (temeiuri, sancțiuni și modalități de aplicare).

Reglementarea normativă a răspunderii aleșilor locali. Cadrul normativ care reglementează răspunderea aleșilor locali este constituit din două acte normative importante după cum urmează:

I. Legea privind statutul alesului local nr. 768/2000, care în art. 5-6 și art. 8-9, pune accentul pe câteva momente importante [4, p. 39]:

- în primul rând – cazurile/temeiurile de încetare a mandatului alesului local înainte de termen;
- în al doilea rând – incompatibilitățile aleșilor locali și ridicarea mandatului ca sancțiune aplicabilă;
- în al treilea rând – imunitatea absolută a aleșilor locali.

II. Legea cu privire la administrația publică locală nr. 436/2006 cuprinde importante reglementări în următoarele articole:

- art. 23 – Răspunderea consilierilor în consiliul local;
- art. 24 – Încetarea înainte de termen a mandatului de consilier;
- art. 25 – Dizolvarea consiliului local;
- art. 28 – Încetarea înainte de termen a mandatului de primar;
- art. 33 – Suspendarea din funcție a primarului;
- art. 48 – Dizolvarea consiliului rațional;
- art. 83 – Răspunderea juridică;

Pornind de la conținutul acestor articole, constatăm că Legea cu privire la administrația publică locală, dezvoltă următoarele momente importante [4, p. 41]:

- în primul rând – răspunderea solidară a consilierilor;

- în al doilea rând – răspunderea consilierilor (temeiuri juridice de ridicare a mandatului) și a consiliului local/raional (temeiurile juridice de dizolvare);

- în al treilea rând – temeiurile de încetare înainte de termen a mandatului de primar (ca sancțiuni juridice), revocarea și suspendarea primarului (în caz de atragere la răspundere penală).

Generalizând subliniem că în vederea elaborării teoriei răspunderii aleșilor poporului considerăm absolut necesară o analiză atentă a cadrului normativ citat pentru a elucida, în special, elementele comune prin care se aseamănă răspunderea aleșilor poporului și deosebirile în materie, precum și calitatea și eficiența legislației din domeniu.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. Republicată: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.78/140 din 29.03.2016 (cu modificări și completări ulterioare aduse prin Legea nr. 256 din 25.11.2016 și Legea nr. 70 din 13.04.2017).
2. COSTACHI, Gh. Direcții prioritare ale edificării statului de drept în Republica Moldova. Chișinău: Tipografia Centrală, 2009, 328 p.
3. DONOS, V. Reflecții asupra statutului juridic al aleșilor poporului. *Legea și viața*, 2019, nr. 12 (p. 34-48).
4. DONOS, V. Răspunderea ca element al statutului juridic al aleșilor poporului (reglementări normative). *Jurnalul juridic național: teorie și practică*, 2020, nr. 4, p. 33-41.
5. DONOS, V., COSTACHI, Gh. Aleșii poporului în sistemul funcționarilor publici ai statului. *Legea și Viața*, 2018, nr. 11 (p. 4-9).
6. Legea cu privire la administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007 (actualizată prin Legea nr. 111 din 15.08.2019, MO273/02.09.19, în vigoare 02.10.2019).
7. Legea cu privire la statutul persoanelor cu funcții de demnitate publică nr. 190 din 16.07.2010. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 194-196 din 05.10.2010 (actualizat la 27.07.2018).
8. Legea despre statutul deputatului în Parlament, nr. 39 din 07.04.1994. Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 59-61 din 15.04.2005.
9. Legea pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului, nr. 797 din 02.04.1996. Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova Nr. 50 din 07.04.2007.
10. Legea privind statutul alesului local nr. 768 din 02.02.2000. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 34 din 24.03.2000 (versiune în vigoare din data 01.08.16 în baza modificărilor prin LP134 din 17.06.16, MO245-246/30.07.16).
11. MICU, V. Răspunderea parlamentară: teorie și practică. Monografie. Chișinău: S.n., 2017, 304 p.
12. PUPĂZAN, C. G. Răspunderea penală a aleșilor. București: Hamangiu, 2016, 368 p.
13. TATARU, Gh. Răspunderea constituțională a șefului de stat: argumente și particularități. În: *Rolul instituțiilor democratice în protecția drepturilor omului*, Materialele mesei rotunde din 11 decembrie 2015. Chișinău: AAP, 2016, p. 196-208.
14. TATARU, Gh. Răspunderea șefului de stat: concept și forme. *Revista științifică internațională „Supremația dreptului”*, 2016, Ucraina, nr. 3, p. 23-28.
15. TATARU, Gh. Demiterea – o măsură veritabilă de răspundere constituțională a Șefului de Stat. *Revista științifică internațională „Supremația dreptului”*, 2017, nr. 2, p. 74-82.

РОЛЬ СОЮЗА АДВОКАТОВ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА В УПРАВЛЕНИИ СИСТЕМОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ, ГАРАНТИРУЕМОЙ ГОСУДАРСТВОМ

THE ROLE OF THE UNION OF ADVOCATES OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA IN MANAGING THE SYSTEM OF STATE-GUARANTEED LEGAL AID

Вадим СУХОВ,

докторант, Молдавский государственный университет

SUMMARY

The possibility of obtaining high-quality free legal assistance is one of the guarantees of free access to justice. In the Republic of Moldova, since 2008, there has been a system of free legal aid guaranteed by the state, which, along with other state bodies, is managed by the Union of Lawyers. In the article, the author analyzes the powers of the Union of Lawyers of the Republic of Moldova to manage the state-guaranteed legal aid system and concludes that these powers are mainly aimed at ensuring the production of the required number of high quality legal services.

Keywords: *free legal aid, the Union of Lawyers, the quality of legal aid, the management of the legal aid system.*

Действенная юридическая помощь является одним из ключевых компонентов эффективного доступа к правосудию, гарантированного статьей 20 Конституции Республики Молдова.

С целью сокращения финансово-экономических препятствий на пути обеспечения свободного и равного доступа к юридической помощи, 26 июля 2008 года Парламентом Республики Молдова был принят Закон о юридической помощи, гарантируемой государством [8]. Этим законом в стране была создана система бесплатной юридической помощи. Государство взяло на себя обязанности по обеспечению организации и функционированию учреждений, ответственных за предоставление гарантируемой юридической помощи и выделению бюджетных средств для оплаты юридических услуг, предоставляемых в рамках созданной системы.

Необходимым условием выполнения государством взятых на себя обязательств по обеспечению бесплатной юридической помощью нуждающихся в ней представителей малоимущих и социально-уязвимых групп является стабильное и эффективное функционирование системы юридической помощи, гарантируемой государством. Оно невозможно без отлаженной системы управления и организационной структуры [10].

Статья 8 Закона о юридической помощи, гарантируемой государством, возлагает обязанности по управлению системой такой помощи на Министерство юстиции, Союз адвокатов и специализированный орган – Национальный совет по юридической помощи, гарантируемой государством. И если основными задачами Министерства юстиции является формирование государственной политики и разработка проектов нормативных актов и проектов бюджета системы гарантируемой государством юридической помощи, а также осуществление мониторинга процессов внедрения норм и оценки качества такой помощи, а на Национальный совет возложены обязанности по непосредственной организации и руководству процессом предоставления бесплатной юридической помощи, то функциями Союза адвокатов в области юридической помощи, гарантируемой государством, согласно статьи 10 Закона являются участие в разработке критериев отбора адвокатов для предоставления такой помощи; участие в определении критериев оценки качества такой помощи; участие в мониторинге деятельности адвокатов, предоставляющих такую помощь; наложение на адвокатов дисциплинарных взысканий в соответствии с Законом об адвокатуре и Законом о юридической помощи, гарантируемой государством; выполнение других функций, определенных данным законом.

Порядок отбора адвокатов для предоставления юридической помощи, гарантируемой государством, регламентируется положением, утверждённом Решением Национального совета по юридической помощи, гарантируемой государством [5]. Согласно этого положения, отбор адвокатов для предоставления юридической помощи, гарантируемой государством, осуществляется на основании конкурса комиссией, в состав которой, помимо представителя Национального совета и координатора его территориального офиса, в радиусе деятельности которого проводится конкурс, входит и один представитель Союза адвокатов, а в случае отбора общественных адвокатов – руководитель бюро общественных адвокатов из территории. Пакет документов, подаваемых кандидатом для участия в конкурсе, в числе прочих, должен содержать заключение для допуска адвоката к предоставлению гарантируемой государством юридической помощи, выдаваемое деканом коллегии адвокатов по округу, в список членов которого внесен кандидат. Комиссия рассматривает и оценивает пакеты документов для участия в конкурсе, представленные кандидатами, согласно критериям отбора, установленным Национальным советом по согласованию с Союзом адвокатов. Эти критерии утверждены решением Национального совета от 11 июня 2013 года [6]. Этим же решением утвержден и образец заключения коллегии адвокатов.

Путем делегирования своих членов в рабочую группу, Союз адвокатов принял участие в выработке механизмов мониторинга качества юридической помощи, гарантируемой государством [7]. Эти механизмы были введены в действие 25 июня 2015 года решением Национального совета по юридической помощи, гарантируемой государством «Об утверждении Регламента о мониторинге качества юридической помощи, гарантируемой государством, предоставляемой адвокатами» [1].

Регламент, кроме внутреннего мониторинга, организуемого и проводимого координатором территориального офиса Национального совета, в процессе которого проверяется соблюдение адвокатом условий заключенного с ним офисом контракта, полноту предпринятых действий, без которых оказанная юридическая помощь не может быть признана эффективной, а также соблюдение законодательства о юридической помощи, гарантируемой государством, предусматривает еще и мониторинг внешний, в процессе которого проверяется соблюдение адвокатом общих стандартов качества и стандартов качества по отдельным категориям дел, утвержденных Национальным советом, путем рассмотрения выбранной адвокатом стратегии защиты и качества составленных им процессуальных документов. Внешний мониторинг ежегодно организуется Национальным советом по юридической помощи, гарантируемой государством и осуществляется специальной комиссией. В состав комиссии входит один представитель Административного аппарата Национального совета и шесть адвокатов, отбираемых Национальным советом на конкурсной основе. Причем, трое из этих адвокатов не должны быть вовлечены в предоставление гарантируемой государством юридической помощи.

Статья 9 Закона об адвокатуре требует, чтобы юридическая помощь, оказываемая адвокатом, соответствовала передовой профессиональной практике в вопросах права, материальным и процессуальным нормам, и основывалась на профессиональном и корректном поведении [9], критерии которого установлены Кодексом этики адвокатов [2]. Стандарты качества, которых должен придерживаться адвокат в своей деятельности, установлены в Руководстве, утвержденном Советом Союза адвокатов [4]. Эти стандарты развил применительно к регулируемой сфере деятельности Национальный совет по юридической помощи, гарантируемой государством, приняв ряд стандартов качества юридической помощи, гарантируемой государством, по отдельным категориям дел [3].

Часть (3) статьи 36 Закона о юридической помощи, гарантируемой государством, устанавливает, что сведения, полученные в результате осуществления мониторинга и контроля, направляются Союзу адвокатов и могут служить основанием для наложения дисциплинарных взысканий, предусмотренных Законом об адвокатуре, а Регламент о мониторинге качества юридической помощи, гарантируемой государством, предоставляемой адвокатами, обязывает координатора территориального офиса Национального совета в случае обоснованного подозрения в нарушении адвокатом Кодекса этики незамедлительно, но не позднее чем в тридцатидневный срок, сообщить об этом Комиссии по этике и дисциплине Союза адвокатов, которая, согласно ст. 48 Закона об адвокатуре, является дисциплинарной инстанцией Союза адвокатов, имеющей право, в случае

наличия достаточных оснований, принять решение о проведении проверки и, по обстоятельствам, о наложении дисциплинарного взыскания на адвоката.

Следует отметить, что залогом обеспечения полномочий Союза адвокатов по управлению системой юридической помощи, гарантируемой государством, является то обстоятельство, что в соответствии со статьей 11 Закона о юридической помощи, гарантируемой государством, два члена Национального совета из семи делегируются туда Союзам адвокатов.

Таким образом, Союз адвокатов Республики Молдова является одним из органов, на которые законом возложены некоторые полномочия по управлению системой юридической помощи, гарантируемой государством. Этих полномочий у Союза адвокатов не так уж много, но они касаются решения одной из самых важных управленческих проблем – проблемы обеспечения производства необходимого количества юридических услуг надлежащего качества. И, хотя Союз адвокатов участвует в разрешении этой проблемы во взаимодействии с Национальным советом по юридической помощи, гарантируемой государством, это обстоятельство не делает роль Союза адвокатов в ее разрешении менее важной.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. CNAJGS. Hotărârea nr. 20 cu privire la aprobarea Regulamentului privind monitorizarea calității asistenței juridice calificate garantate de stat acordate de către avocați. https://cnajgs.md/uploads/asset/file/ro/725/Hotarare_Regulament_monit.pdf
2. Codul deontologic al avocaților din Republica Moldova. Adoptat de Congresul Avocaților din 20 decembrie 2002. http://uam.md/media/files/files/codul_deontologic_5358927.pdf
3. Consiliul Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat. Raport privind activitate în sistemul de acordare a asistenței juridice garantate de stat. 1 ianuarie 2018 - 31 decembrie 2018. Chișinău. https://cnajgs.md/uploads/asset/file/ro/1378/Raportul_de_activitatea_al_CNAJGS_2018.pdf
4. Ghidul avocatului în apărare. Aprobare prin Decizia Consiliului Uniunii Avocaților din R. M. nr. 2 din 30.03.2012. În: Avocatul Poporului, p. 10-20. http://uam.md/media/files/files/avocatul_poporului_3-4_7961908.pdf#page=10
5. Hotărâre Consiliului Național pentru Asistența Juridică Garantată de Stat cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la concursul de selectare a avocaților pentru acordarea asistenței juridice calificate garantate de stat nr. 6 din 05.06.2008. Monitorul Oficial, nr. 160-161 din 22.08.2008.
6. Hotărâre nr. 18 din 11 iunie 2013 cu privire la aprobarea formei actului de evaluare a candidaților la concurs de selectare a avocaților pentru acordarea asistenței juridice calificate garantate de stat și a formei avizului pentru admiterea avocatului... https://cnajgs.md/uploads/asset/file/ro/163/Hotarirea_nr.18_din_11.06.2013.pdf
7. Hotărâre nr. 20 din 21.12.2012 cu privire la formarea grupului de lucru pentru elaborarea mecanismului de monitorizare a calității asistenței juridice garantate de stat. <https://cnajgs.md/ro/hotararile-cnajgs/hotarirea-nr-20-din-21-12-2012-formarea-grupului-de-lucru-pentru-elaborarea-mecanismului-de-monitorizare-a-calitatii-ajgs>
8. Lege cu privire la asistența juridică garantată de stat nr. 198-XVI din 26.07.2007. Monitorul Oficial, nr. 157-160 din 05.10.2007.
9. Lege cu privire la avocatura № 1260 от 19.07.2002. Monitorul Oficial, nr.126-127 din 12.09.2002.
10. Сухов В. Управление системой гарантируемой государством юридической помощи в Республике Молдова. Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice, Chișinău: S. n., 2021, c. 322-326.

PRINCIPIILE COOPERĂRII STATELOR ÎN COMBATAREA CRIMINALITĂȚII TRANSNAȚIONALE ORGANIZATE

PRINCIPLES OF STATE COOPERATION IN COMBATING TRANSNATIONAL ORGANISED CRIME

Oleg BALAN,
doctor habilitat, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică,

Fredolin LECARI,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Transnational organized crime is one of the international security challenges. After World War II, states built more mechanisms to combat this scourge. At the origin of the mechanisms is a system of rules governing the cooperation of states in the field. In this scientific approach, we aim to highlight the principles that guide states when join their efforts at the universal and regional levels in order to combat transnational organized crime.

Keywords: *inter-state cooperation, transnational organised crime, international organisation, legal principle, international treaty.*

**„Crima organizată subminează însăși bazele guvernării.
 Nu poate exista o bună guvernare fără Statul de drept.”**
Pino Arlacchi

O condiție esențială a progresului statelor este lupta eficientă împotriva criminalității, constituind una din competențele interne ale statului. Totodată sunt cunoscute infracțiuni care atentează nu doar la ordinea publică națională, ci și la cea internațională, prin urmare lupta împotriva acestora necesită eforturi comune ale tuturor actorilor societății internaționale și forme specifice de cooperare internațională [11, p. 541].

Deoarece acțiunile legale ale organizațiilor criminale transfrontaliere aduc atingeri însăși vieții în societățile democratice guvernate de legi, asemenea acțiuni constituie o amenințare pentru ordinea publică, afectând în mod direct sentimentul de încredere și de justiție, precum și spiritul comunitar care stau la baza organizării și funcționării comunității internaționale. Pe lângă creșterea cheltuielilor legate de aplicarea legii și povara pe care aceste activități o constituie pentru sistemul justiției penale, ele au adesea prețuri sociale pe termen lung, cum ar fi toxicomania și creșterea numărului de crime comise cu violență. De asemenea criminalitatea transfrontalieră reprezintă o amenințare serioasă și pentru securitatea economică a țării, întrucât activitățile sale de bază ar fi putea afecta economia de piață [7, p. 28].

Cooperarea statelor în combaterea criminalității transnaționale organizate este o instituție juridică ce și-a găsit relativ recent locul în dreptul internațional public, întemeiată pe principiile acestui sistem de drept. Pe lângă principiile fundamentale ce stau la baza tuturor instituțiilor și ramurilor de drept internațional public, datorită intensificării cooperării statelor în domeniul combaterii criminalității transnaționale organizate exprimată prin cadrul normativ dezvoltat în ultimii ani, putem distinge principii specifice domeniului indicat.

Deși aparent toate cele zece norme *jus cogens* sunt aplicabile cooperării statelor în domeniul combaterii criminalității transnaționale organizate, acestea fiind conexe și urmând a fi interpretate și aplicate unele în lumina altora, în prezentul studiu ne vom limita la cercetarea normelor universale, generale, de maximă imperativitate care sunt consfințite în mod expres de normele convenționale în domeniu: principiul cooperării, principiul neimixtiunii în afacerile interne ale statelor, principiul egalității suverane a statelor, principiul respectării universale a drepturilor omului, principiul respectării cu bună-credință a obligațiilor

internaționale și principiul integrității teritoriale a statului. În cele ce urmează vom expune normele universale care reglementează principiile cooperării interstatale pe segmentul combaterii criminalității transnaționale organizate și, după caz, vom invoca instrumente juridice regionale prin care sunt interpretate, dezvoltate și aplicate standardele universale.

Sub egida Organizației Națiunilor Unite a fost elaborat un tratat internațional, având în calitate de obiectiv promovarea cooperării în scopul prevenirii și combaterii eficiente a criminalității transnaționale organizate. Astfel, Convenția împotriva criminalității transnaționale organizate [4] a consolidat cadrul normativ în domeniu.

Convenția indicată, rezultată din cooperarea statelor, consacră și dezvoltă, la rândul său, principiul cooperării internaționale în calitate de principiu fundamental de drept internațional public, având, în speță, conotații stricto sensu pentru segmentul combaterii criminalității transfrontaliere organizate.

Or, în procesul de cooperare statele soluționează aspecte privind concilierea chestiunilor legate de calificarea anumitor infracțiuni, coordonarea măsurilor privind contracararea și prevenirea, determinarea jurisdicției, asigurarea impunității, acordarea asistenței juridice în materie penală etc. [11, p. 541].

Suplimentar, fiecare tratat internațional universal și regional prin care este codificată reprimarea anumitor infracțiuni cu caracter internațional se prezintă ca o realizare a conținutului juridic al principiului cooperării internaționale.

În acest context, prevenirea eficientă a traficului de droguri, în calitate de fenomen transnațional de mari proporții, este indispensabil condiționată de principiul cooperării internaționale, bazată pe schimbul de informații între statele lumii, informații privind crimele și specificul național al încriminării, probleme ale măsurilor preventive etc. [3, p. 123].

La nivel regional, principiul cooperării statelor în domeniul combaterii criminalității transnaționale organizate este realizat inclusiv prin prevederile Planului de acțiuni al Asociației Națiunilor din Asia de Sud-Est pentru combaterea criminalității transnaționale (2016-2025) [1], care a fost adoptat în temeiul Declarației de la Kuala Lumpur din 2015 privind combaterea criminalității transnaționale.

Convenția împotriva criminalității transnaționale organizate la articolul 4 "Protecția suveranității" prevede că statele părți își execută obligațiile într-un mod compatibil cu principiile egalității suverane și al integrității teritoriale a statelor și cu cel al neintervenției în afacerile interne ale altor state. Nici o dispoziție a Convenției nu abilitază un stat parte să exercite pe teritoriul unui alt stat o competență și funcțiuni care sunt rezervate exclusiv autorităților acestui stat de către dreptul său intern.

Principiul neimixtiunii în afacerile interne ale statului suplimentar poate fi dedus din alte dispoziții ale Convenției împotriva criminalității transnaționale organizate: art. 6 (Încriminarea spălării produsului infracțiunii), art. 10 (Responsabilitatea persoanelor juridice), art. 11 (Urmăriri judiciare, judecată și sancțiuni), art. 12 (Confiscare și sechestrul), art. 18 (Asistența judiciară), art. 20 (Tehnici de anchete speciale), art. 26 (Măsuri destinate să întărească cooperarea cu serviciile de investigații și de reprimare), art. 31 (prevenția).

Principiul îndeplinirii cu bună-credință a obligațiilor internaționale. Acest principiu trebuie înțeles prin faptul că statele sunt obligate să îndeplinească cu bună-credință și pe deplin tratatele internaționale. Acest principiu postulează în esență respectarea cuvântului dat, executarea cu bună-credință a înțelegerilor internaționale, o atitudine constructivă în îndeplinirea angajamentelor internaționale care au fost asumate de către state. Îndeplinirea cu scrupulozitate a prevederilor tratatului internațional apare ca precondiție a traducerii în viață și implementării celorlalte norme și principii ale dreptului internațional [2, p. 88].

În acest context, este cazul să menționăm că potrivit prevederilor art. 34 al Convenției împotriva criminalității transnaționale organizate, fiecare Stat Parte ia măsurile necesare, inclusiv legislative și administrative, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, pentru a asigura executarea obligațiilor sale în baza prezentei Convenții.

Nu putem omite faptul că în temeiul aceluiași articol al Convenției indicate fiecare stat poate să adopte măsuri mai stricte sau mai severe decât cele care sunt prevăzute în Convenție în scopul prevenirii și combaterii criminalității transnaționale organizate.

Principiul respectării universale a drepturilor omului are implicații în acest domeniu al cooperării interstatale deoarece criminalitatea transfrontalieră organizată are repercusiuni grave și de durată asupra procesului de realizare a drepturilor și libertăților fundamentale.

În cadrul măsurilor întreprinse de state în vederea eradicării criminalității transnaționale organizate, tratatele internaționale consfințesc expres principiile specifice de Dreptul internațional al drepturilor omului: principiul nediscriminării [9], garanțiile procesului echitabil etc.

La 19 septembrie 2001 Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei (CoE) la cea de-a 756-a reuniune a adoptat Recomandarea privind principiile directe pentru lupta împotriva crimei organizate [10]. Din expunerea de motive [5] ale Recomandării indicate rezultă că principiile au la bază termeni și concepte consacrate în Convenția ONU împotriva criminalității transnaționale organizate. Totodată, este de menționat că în Recomandarea Comitetului de Miniștri a CoE prevederile tratatului universal sunt detaliate și expuse într-un mod adaptat contextului regional de cooperare al statelor.

În Recomandarea indicată a CoE sunt conceptualizate patru categorii de principii:

- principii privind prevenirea generală (principiile 1-7). Aici referim atenția pe care guvernele urmează să o atragă importanței acțiunilor de prevenire a criminalității organizate. Astfel, entitățile publice de nivel local și național, dar și entitățile private urmează să devină actori sau parteneri ai autorităților în vederea realizării strategiilor oficiale de combatere a crimei organizate. La fel, aici referim principiile care stau la baza măsurilor pe care instituțiile publice le întreprind în plan intern pentru a asigura transparența și responsabilitatea.

- principii privind sistemul justiției penale (principiile 8-21). Această grupă de principii se referă la justiția penală în sens larg și anume: învinuirea anumitor fapte ilicite – element esențial al strategiei globale de combatere a criminalității organizate, realizarea investigațiilor, confiscarea bunurilor ce rezultă din activități infracționale, protecția martorilor etc.

- principiile privind cooperarea internațională (principiile 22-25) urmăresc facilitarea cooperării transfrontaliere formale și informale, de exemplu prin eliminarea obstacolelor care împiedică funcționarea acordurilor existente și prin facilitarea unor noi forme de cooperare. În acest sens, guvernele sunt invitate să ratifice și să implementeze o serie de tratate internaționale încheiate sub egida CoE, ce se referă inter alia la forme de asistență juridică în materie penală.

- principii privind colectarea datelor, cercetarea și formarea (principiile 26-28). Principiul 26 reiterează necesitatea colectării datelor referitoare în mod specific la criminalitatea organizată în temeiul indicatorilor prescriși (sfera geografică în care activează grupurile, organizarea acestora, relațiile lor cu grupurile străine etc.)

Principiul 27 completează principiul anterior și urmărește sporirea capacității de cercetare în sectoarele public și privat privind criminalitatea organizată. Guvernele sunt invitate să sprijine instituțiile – universități, fundații și organisme publice (școli de poliție), de exemplu – care desfășoară cercetări în acest domeniu. Acestea pot fi sprijinite prin alocarea de resurse financiare, dar și oferirea accesului la fișiere și date utile în contextul activităților de cercetare.

Principiul 28 invită guvernele să ofere tuturor acestor organisme și, după caz, personalului organelor judiciare sau de urmărire penală, pregătire teoretică și practică în noile metode de investigare. În funcție de natura metodei, mai întâi va fi necesar să se asigure o pregătire inițială, apoi să se asigure o formare continuă (pentru a se ține seama, de exemplu, de evoluțiile tehnicilor de interceptare).

Suplimentar, la fel sub egida Consiliului Europei la 31 martie 2021 Comitetul de miniștri a adoptat Orientările privind legăturile dintre terorism și crima organizată transnațională [6]. Acest document, care la fel face trimitere la Convenția ONU împotriva criminalității transnaționale organizate în vederea determinării conținutului conceptelor-cheie, menționează că terorismul este adesea o formă de criminalitate organizată, iar statele membre ar trebui să-l abordeze prin utilizarea metodelor operaționale și instrumentelor juridice care s-au dovedit deja a fi eficiente în lupta împotriva criminalității transnaționale organizate și invers.

În acest context, sunt indicate în calitate de principii ce guvernează activitatea statelor în combaterea terorismului, inspirate din instrumentele de luptă împotriva criminalității transnaționale organizate următoarele:

- Principii referitoare la sistemul de justiție penală
- Principii referitoare la o cooperare și coordonare consolidată la nivel național
- Principii referitoare la o cooperare consolidată la nivel internațional.

În pofida faptului că ultimul compartiment al documentului indicat nu conține termenul „principii”, făcând analogia cu Recomandarea (2001) 11 a Comitetului de Miniștri a CoE indicată mai sus, deducem că în vederea stabilirii legăturii dintre terorism și criminalitate transnațională organizată la fel este impor-

tantă componenta de cercetare, prin urmare, ultimul compartiment urmează a fi interpretat ca reliefând principii ale cooperării statelor pe segmentul enunțat.

În cadrul Organizației Statelor Americane a fost adoptat la 25 octombrie 2006 Planul continental de acțiune împotriva criminalității transnaționale organizate [8]. Unul din obiectivele generale ale planului de acțiuni este prevenirea și combaterea criminalității transnaționale organizate prin respectarea plenară a drepturilor persoanei și respectând principiile egalității suverane și integrității teritoriale a statelor, cât și principiul neimixtunii în afacerile interne ale altor state.

Rezumând cele menționate supra, considerăm că criminalitatea transnațională organizată de rând cu proliferarea armelor de distrugere în masă și instabilitatea regională, este una din amenințările contemporane la adresa securității internaționale. Aceste amenințări la adresa păcii și securității internaționale, valoarea esențială a societății internaționale a secolului XXI, necesită un răspuns categoric din partea actorilor statali. Astăzi cadrul normativ universal în materia combaterii criminalității transnaționale organizate este unul substanțial, instituind principiile de bază, ce permit, subsecvent, edificarea mecanismelor eficiente în vederea eradicării acestui flagel cu adaptarea după caz a mecanismelor contextului cooperării regionale.

BIBLIOGRAFIE

1. Asean Plan of Action in Combating Transnational Crime (2016-2025) adopted by 11th AMMTC 20 September 2017. https://asean.org/wp-content/uploads/2021/01/ASEAN-Plan-of-Action-in-Combating-TC_Adopted-by-11th-AMMTC-on-20Sept17.pdf
2. Burian Al., Balan O., Osmochescu N., Arhiliuc V., Sârcu D., Gamurari V., Ciugureanu C., Dorul O., Suceveanu N., Țarălungă V., Blașcu O., Drept internațional public. Ed. a 5-a completată și actualizată. Centrul Poligrafic. Chișinău, 2021, 756 p.
3. Cojocaru R., Nastas A. Infrațiuni privind traficul de droguri în legislația penală a Republicii Moldova – tendințe, clasificare și soluții de perspectivă. Revista Universul Juridic Nr. 11, noiembrie 2021, pp. 123-127.
4. Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate adoptată la New York la 15.11.2000, semnată de către Republica Moldova la 14.12.2000. În vigoare pentru RM din 16.09.2005. Tratatate Internaționale, vol. 35, pag. 333. Înregistrat la ONU cu nr. I-39574.
5. Exposé des motifs. Recommandation Rec(2001)11 du Comité des Ministres aux Etats membres concernant des principes directeurs pour la lutte contre le crime organisé (adoptée par le Comité des Ministres, le 19 septembre 2001, lors de la 765e réunion des Délégués des Ministres). https://rm.coe.int/16804c075b#_ftn5
6. Guidelines on the links between terrorism and transnational organised crime 1400th meeting, 31 March 2021. Adopted by the Committee of Ministers on 31 March 2021. https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a19655
7. Luca I., Ghinea N., Neagu N., Marcoci M., Protecția juridică a României împotriva criminalității transnaționale. PRO Universitaria. București, 2010, p. 28.
8. Plan d'action continental contre la criminalité transnationale organisée, approuvé à la réunion du 25 octobre 2006 du Conseil permanent de l'Organisation des Etats américains. <https://www.oas.org/consejo/fr/resolutions/res908.asp>
9. Protocolul privind prevenirea, reprimarea și pedepsirea traficului de persoane, în special al femeilor și copiilor, adițional la Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate din 15-11-2000 (articolul 14). Publicat la 30-12-2006 în Tratatate Internationale Nr. 35 art. 399. În vigoare pentru Republica Moldova din 16 octombrie 2005.
10. Recommendation (2001) 11 concerning Guiding Principles on the Fight against Organised Crime. <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016804e603c>
11. Ануфриев Л. П., Бекашев К. А., Волосов М. Е., Дмитриев Г. К., и др. Международное публичное право. Учебник. Издание второе, переработанное и дополненное. Ред. Бекашева К. А. Проспект. Москва, 2000, 636 с.

PROBLEME LEGATE DE TRANSPARENȚA ACHIZIȚIILOR PUBLICE – RISC DETERMINANT DE CORUPȚIE ÎN ACHIZIȚIILE PUBLICE

ISSUES RELATED TO TRANSPARENCY IN PUBLIC PROCUREMENT - DETERMINANT RISK OF CORRUPTION IN PUBLIC PROCUREMENT

Virgiliu MOREI,
masterand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The main task of public procurement authorities in the field of public procurement is to ensure the use of public funds based on the principles of economy, efficiency and effectiveness in order to achieve the objectives of obtaining an optimal price-quality ratio, as well as efficient management of public assets.

It is well known that transparent public procurement sets the tone for good governance. In the Republic of Moldova, public procurement remains a vulnerable area to irregularities, fraud and corruption, which amplifies the role of civil society in overseeing the way in which it is conducted. The lack of transparency of the procurement process, corruption, lack of electronic means and the low degree of professionalism of the actors involved are the major problems of the public procurement system. All this has negative effects on the development of social and economic infrastructure, the provision of public services and the increase of the confidence of citizens and the business environment in state institutions.

Keywords: *public procurement, transparency, corruption, risk.*

În economiile contemporane, tot mai multe bunuri și servicii sunt achiziționate de guverne de pe piață de la sectorul privat. De modul în care Autoritățile Contractante efectuează achizițiile în mare parte depinde eficiența utilizării banilor publici. Pierderile rezultate din achizițiile publice afectează grav dezvoltarea infrastructurii și serviciilor publice, ducând la deteriorarea mediului de afaceri și afectând calitatea vieții cetățenilor.

În sensul legii privind achizițiile publice (nr. 131/2015), o achiziție publică reprezintă procurarea de bunuri, executare de lucrări sau prestare de servicii pentru necesitățile unei sau mai multor autorități contractante, prin atribuirea unui contract de achiziție publică [1]. Autoritatea contractantă este orice autoritate publică sau persoană juridică de drept public și asociație a acestor autorități sau persoane. Aceste procurări de bunuri, servicii și lucrări de către o entitate publică se fac din bani publici, adică din resursele financiare ale bugetului de stat, bugetelor locale, bugetelor asigurărilor sociale de stat sau cel ale fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală.

Achizițiile publice pot avea un impact considerabil asupra economiei naționale. În 2020, valoarea bunurilor, serviciilor și lucrărilor procurate din fonduri publice s-a ridicat la 4,4% din PIB-ul Republicii Moldova, atingând cifra de 9,0 miliarde lei (Figura 1). Pentru comparație, în anul 2018, prin sistemul achizițiilor publice au circulat 10,5 miliarde lei, echivalentul a 5,5% din PIB. În statele europene, această cotă variază între 15 și 30% din PIB.

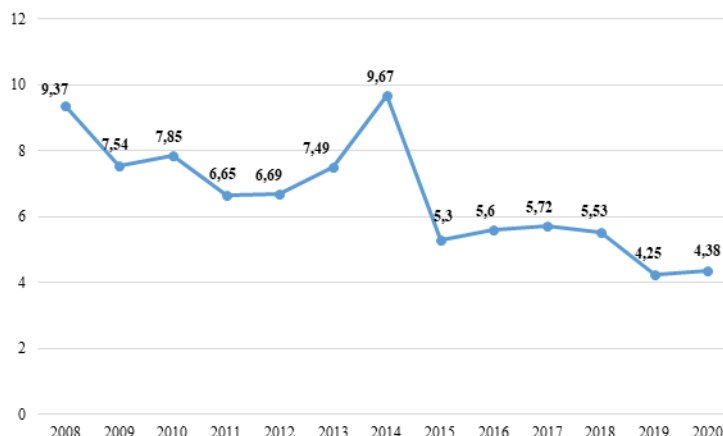
O pondere semnificativă în structura bunurilor, serviciilor și lucrărilor, procurate în anul 2020 de către cele circa 1924 autorități contractante, au deținut-o lucrările – 50,33%, acestea fiind urmate de bunuri – 39,27%, cea mai mică cotă revenind serviciilor – 10,40% (Figura 2).

Unii cercetători [4] au constatat că accesul publicului la informația cu privire la achiziții este mai puțin decât minimul acceptabil. Astfel, ei au observat prezența următoarelor probleme de bază:

Publicarea sporadică a planurilor de achiziție de către autoritățile contractante. De exemplu, în luna aprilie 2014, doar câteva autorități publice centrale dispuneau de planuri de achiziții (doar 5 din 16 ministere – Tabelul 1), iar cele locale – deloc. În unele cazuri se atestase o confuzie a termenilor „plan de

achiziții” și „anunț de intenție”, ultimul fiind folosit în locul primului. În cazul autorităților contractante la nivel local, situația era și mai proastă, astfel la accesarea paginilor web ale câtorva autorități se constatare că această informație lipsea cu desăvârșire.

Figura 1. Volumul achizițiilor publice raportat la PIB, în perioada anilor 2008-2020, %.



Sursa: [8].

Figura 2. Structura bunurilor, serviciilor și lucrărilor, procurate în anul 2020 de către autoritățile contractante, %.



Sursa: Elaborat de autor în baza Raportului privind activitatea desfășurată în anul 2020, Agenția Achiziții Publice.

Tabelul 1. Monitorizarea paginilor web ale ministerelor, aprilie 2014.

Autoritatea publică centrală	Rubrica	Prezența planului de achiziții pentru 2014	Publicarea anunțurilor de achiziție
Ministerul Dezvoltării Regionale și Construcțiilor	Informații publice	Nu	Nu (ultimul noiembrie 2013)
Ministerul Transporturilor și Infrastructurii Drumurilor	Nu are	Nu	Nu
Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene	Buget și achiziții publice, în meniul principal	Nu	Da
Ministerul Justiției	Servicii	Da	Da
Ministerul Finanțelor	Despre minister	Nu	Da
Ministerul Economiei	Transparența	Da	Da
Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare	Informații publice	Nu	Nu (ultimul noiembrie 2013)
Ministerul Apărării	Centru info	Nu	Da

Ministerul Afacerilor Interne	Rubrica separată în meniul principal	Da	Da
Ministerul Educației	Meniul principal	Da	Da
Ministerul Culturii	Informație utilă	Nu	Nu
Ministerul Sănătății	Activitate	Nu	Da
Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei	Meniul principal	Nu	Da
Ministerul Mediului	Rubrică separată	Da	Nu
Ministerul Tehnologiei Informației și Comunicațiilor	Informație utilă	Nu	Nu
Ministerul Tineretului și sportului	Meniul principal	Nu	Da

Sursa: [4].

Rubrica dedicată achizițiilor publice era plasată aleatoriu, diferit de la caz la caz, uneori era nevoie să fie răsfoit întregul site ca să fie găsită. Unele ministere o plasau în rubrica „Transparență”, altele la „Despre Minister”, sau „Servicii”. Se observase că multe autorități contractante nu-și dădeau efortul de a publica anunțurile de achiziție pe pagina web (pe paginile a doar 10 din 16 ministere se observase publicarea la zi a anunțurilor de achiziție), limitându-se la răspândirea informației prin intermediul Buletinului Achizițiilor Publice. În acest sens nici HG 188 din 03.04.2012 nu prevedea obligativitatea plasării pe pagina web a autorităților administrației publice a rubricii dedicate achizițiilor publice.

Cu referire la controlul public asupra procesului de achiziții, se constatare că accesul publicului la informația relevantă era minimă. Informația care este publicată în dările de seamă pe pagina web a Agenției nu permitea o evaluare elementară a transparenței și eficienței desfășurării procedurilor de achiziție.

Evitarea oferirii informației desfășurate privind procedura de achiziție la solicitarea agenților economici. Agenții economici care au participat la achiziție au dreptul de a solicita informație cu privire procedura de atribuire a contractului, aplicarea criteriilor de evaluare, punctajul oferit celorlalți participanți, etc. Însă în practică autoritățile contractante nu sunt foarte receptive în a oferi suficientă informație, limitându-se la acordarea unor răspunsuri formale prin care operatorul este informat că a oferta lui a fost respinsă din motivul prețului majorat.

Lipsa accesului la documentele de raportare (dările de seamă) care sunt remise de către autoritățile contractante către Agenție limitează serios transparența la etapa post-achiziție. Legea specifică că Agenția are atribuții de examinare a dărilor de seamă, dar nu și de publicare a lor. Astfel, nici mass-media, dar nici societatea civilă nu poate accesa raportările privind achizițiile publice desfășurate și respectiv a elucida mai ușor cazurile de fraudare a achizițiilor publice.

În pofida cazurilor multiple de executare proastă a contractelor, în luna aprilie 2014 erau incluși doar 16 operatori economici în lista de interdicție. [7] Doar ei erau excluși pe 3 ani de la participarea la achizițiile publice. Deci, Agenția nu putea folosi eficient „lista neagră” împotriva agenților economici cu performanță redusă în domeniul achizițiilor publice. Or, Regulamentul privind întocmirea listei de interdicție [2] conferea doar autorităților contractante atribuția de a cere completarea listei de interdicție. Totodată, Agenția pur și simplu examina solicitările parvenite de la primele sau de la organele de control, fără a avea careva rol de inițiativă proprie. Prin urmare, era necesară revizuirea Regulamentului, pentru a specifica atribuții de inițiere a includerii operatorilor economici neperformanți în lista neagră, alături de autoritățile contractante și organele de control.

Astfel, trebuia considerată oportunitatea adoptării unor mecanisme legale prin intermediul cărora societatea civilă și mass-media să poată obține acces la anumite părți ale dosarelor de achiziții, post-factum. Cum, este de exemplu în Norvegia, unde toate contractele arhivate sunt disponibile mass-mediei.

Ulterior, prin HG nr. 1418 din 28.12.2016, a fost abrogată HG nr. 45 din 24 ianuarie 2008 „Pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de întocmire și evidență a Listei de interdicție a operatorilor economici. Astfel, a fost aprobat un nou Regulament cu privire la modul de întocmire a listei de

interdicție a operatorilor economici [3] care conferă AAP atribuția de a întocmi, menține și actualiza lista de interdicție. Totodată, Agenția a obținut dreptul de inițiativă proprie – de autosesizare. După revizuirea Regulamentului situația în domeniu s-a îmbunătățit.

În prezent în lista de interdicție sunt incluși 35 operatori economici [7]. Aceștia sunt excluși pe 3 ani de la participarea la achizițiile publice. Astfel, Agenția deja mai eficient poate folosi „lista neagră” împotriva agenților economici cu performanță redusă în domeniul achizițiilor publice.

Astfel, în luna decembrie 2021, majoritatea autorităților publice centrale dispun de planuri de achiziții (11 din 13 ministere – Tabelul 2).

Tabelul 2. Monitorizarea paginilor web ale ministerelor, decembrie 2021.

Autoritatea publică centrală	Rubrica	Prezența planului de achiziții pentru 2021	Publicarea anunțurilor de achiziție
Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale	Transparența decizională, Achiziții	Da	Da
Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene	Transparența decizională, Achiziții publice	Da	Da
Ministerul Justiției	Servicii, Achiziții publice	Da	Nu (ultimul ianuarie 2019)
Ministerul Finanțelor	Despre minister, Achiziții publice ale Ministerului	Da	Da
Ministerul Economiei	Transparența decizională, Achiziții	Da	Nu
Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare	Transparența decizională, Achiziții	Da	Da
Ministerul Apărării	Infocentru	Da	Da
Ministerul Afacerilor Interne	Transparența, Achiziții	Da	Da
Ministerul Educației și Cercetării	Meniul principal, Achiziții Publice	Da	Da
Ministerul Culturii	Meniul principal, Achiziții Publice	Nu	Nu (ultimul august 2017)
Ministerul Sănătății	Informație de interes public, Achiziții	Da	Nu
Ministerul Muncii și Protecției Sociale	Informație de interes public, Achiziții	Da	Nu
Ministerul Mediului	Transparența decizională, Achiziții	Nu	Da

Sursa: În baza analizei efectuată de autor.

Dacă e să ne referim la Rubrica dedicată achizițiilor publice s-a constatat că aceasta mai este plasată aleatoriu, diferit de la caz la caz. Unele ministere o plasează în rubrica „Transparența decizională”, altele la „Despre Minister”, „Servicii” sau „Informație de interes public”. Se observă că unele autorități contractante în continuare nu publică anunțurile de achiziție pe pagina web (pe paginile a doar 8 din 13 ministere se observase publicarea la zi a anunțurilor de achiziție), limitându-se la răspândirea informației prin intermediul Buletinului Achizițiilor Publice.

În acest context, pot fi înaintate unele recomandări privind transparența achizițiilor publice, și anume:

- Modificarea HG 188/2012 prin includerea obligației de publicare a unei rubrici special dedicate achizițiilor publice, precum și a standardelor de vizibilitate a acesteia, astfel încât aceasta să fie uniform plasată pe toate paginile web și ușor de găsit.

- Monitorizarea plasării informației pe paginile web ale autorităților contractante, asigurarea actualității informației, precum și responsabilizarea acestora pentru neoferirea informației accesul la care nu este limitat prin lege. Ajustarea formatului dărilor de seama prezentate de AAP pe pagina sa web, astfel încât acestea să ofere suficientă informației publicului pentru a putea estima eficiența utilizării banilor publici.

- Înregistrarea audio a ședințelor de deschidere, cu păstrarea copiei înregistrării în dosarul de achiziții.

Concluzii. Achizițiile publice sunt un domeniu expus extrem de mult riscurilor de corupție. Riscurile de corupție proliferază în acest domeniu grație sumelor imense alocate de către stat pentru procurarea bunurilor, serviciilor și lucrărilor. La nivel internațional țările alocă între 15% și 30% din PIB pentru achiziții publice, în Republica Moldova suma dată fiind puțin mai mică – circa 4-5%.

Un factor important ce stimulează corupția în achizițiile publice este complexitatea și netransparența procedurilor, care sunt convențional împărțite în trei etape de la planificarea achiziției până la implementarea contractului.

Nu ultimul rol în ecuația corupției din achiziții îl joacă calitatea și integritatea funcționarilor responsabili de acest domeniu, dar și a mediului privat care concurează pentru contractele publice. Astfel, riscurile de corupție din achizițiile publice depind de un set larg de factori, care necesită o abordare sistemică.

De obicei, pentru a reduce corupția în achiziții publice, se merge pe calea îmbunătățirii cadrului normativ, punându-se un accent sporit pe fortificarea transparenței.

Ajustarea cadrului normativ de achiziții publice la cele mai bune practici internaționale este un pas necesar, dar nu suficient pentru diminuarea riscurilor de corupție din acest domeniu. Pentru aceasta sunt necesare eforturi din partea statului pe un front cu mult mai larg, ceea ce presupune și o coordonare între mai multe instituții publice responsabile nu doar de achiziții publice, dar de concurență și combaterea corupției.

Ca politica de combatere a corupției în achiziții să aducă roade este necesară o abordare sistemică a problemei, care să cuprindă atât factorii de corupție interni sistemului de achiziții publice, cât și cei externi specifici și pentru restul domeniilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 131 din 03.07.2015 privind achizițiile publice. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=113104&lang=ro
2. Hotărârea Guvernului nr. 45 din 24.01.2008 privind Regulamentul cu privire la modul de întocmire și evidență a Listei de interdicție a operatorilor economici. <http://lex.justice.md/md/326767/>
3. Hotărârea Guvernului nr. 1418 din 28.12.2016 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de întocmire și evidență a Listei de interdicție a operatorilor economici. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=96901&lang=ro
4. Budianschi Dumitru, Cenușă Denis, Stamate Olesea, Merjan Serghei. Achizițiile publice în Republica Moldova: probleme și soluții, Chișinău, 2014.
5. Bulancea M. Investigarea fraudelor în domeniul achizițiilor publice, 2016.
6. Chivriga Viorel. Practici de detectare și contracarare a practicilor anticoncurențiale în cadrul procedurilor de achiziție publică, Chișinău, 2018. <http://viitorul.org/files/Practici%20Detectare%20IDIS%202018%20ro%20WEB.pdf>
7. Lista de interdicție verificată la 09.01.2022. <http://tender.gov.md/ro/lista-de-interdicție>
8. Raportul auditului conformității achizițiilor publice în cadrul sistemului Ministerului Apărării în anii 2019-2020, aprobat prin Hotărârea Curții de Conturi nr.34 din 05.07.2021. https://www.ccrm.md/rma_files/1659/RO_8108_HCC_34_2021_R_ro.docx
9. Raportul privind activitatea desfășurată în anul 2020, Agenția Achiziții Publice. https://tender.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_aap_2020_0.pdf

РОЛЬ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

THE ROLE OF PARLIAMENTARY CONTROL IN ENSURING THE EFFECTIVENESS OF THE EXECUTIVE BRANCH

Анатолий КОСТРОМИЦКИЙ,
докторант, Молдавский Государственный Университет

SUMMARY

The article includes a scientific study of parliamentary control as a state-legal institution, the article reveals the concept of parliamentary control in order to clarify its legal nature, defines the subject and object of parliamentary control, its main directions and forms, and also provides an argumentation of the importance of this function of the Parliament in the current system of organization and functioning of state power.

Keywords: parliament, control, parliamentary control, executive power, separation of power.

Одним из принципов демократического государства является принцип разделения властей, суть которого заключается в том, что функции государственной власти – законодательная, исполнительная и судебная – должны осуществляться различными органами [11 с. 14]. Такая модель государственного устройства, основанная на принципе разделения властей, предполагает правило специализации, независимости и баланса трех категорий отдельных и относительно автономных органов [4, с. 6].

Законодательная власть занимает доминирующее положение в механизме разделения властей. Это связано со способом ее формирования, народным суверенитетом [20 с. 45].

Основными функциями законодательной власти являются: законодательная, представительская, учредительная, а также функция контроля и ответственности (парламентский контроль).

В рамках данного научного исследования остановимся более подробно на последней.

Научное исследование парламентского контроля, как государственно-правового института, требует теоретического понимания преобладающих подходов к определению этого понятия, а также уточнения его правовой природы.

Следует отметить, что в современной зарубежной литературе используется несколько определений понятия «парламентский контроль». По мнению французских ученых, это комплекс мер, позволяющих палатам составить мнение о деятельности правительства и отозвать его в случае глубокого несогласия с политикой, которую оно проводит. Немецкий ученый В. Стефани определяет это понятие как парламентский процесс проверки и определения (или осуществления влияния) формы поведения других, в частности правительства и органов управления, при непосредственной (парламентское большинство) и/или опосредованной (оппозиция) возможности применения санкций или обязательного в правовом отношении принятия решения, а также выражения политической позиции в результате получения информации, ее переработки и оценки, включающей одобрение и критику [7, с. 109].

В широком смысле контроль является важным элементом акта социального управления, который естественным образом следует за применением решения, независимо от его характера – политического, экономического, административного и т. д. [2, с. 14]. Поэтому можно утверждать, что контроль присущ деятельности любой государственной власти, не является исключением и Парламент. Более того, в настоящее время во всех странах мира парламентский контроль является одним из важнейших аспектов парламентской деятельности [3, с. 134]. В этом смысле некоторые исследователи указывают, что парламентский контроль за деятельностью других государственных органов, а также за исполнением законов должен быть одним из основных направлений деятельности парламента [23, с. 18].

Таким образом, осуществление контроля занимает особое место в деятельности любого парламента мира. Конечно, реальный объем полномочий парламентов в сфере управления зависит от ряда факторов, таких как: форма правления, политический режим, государственное устройство, исторические традиции и др. Однако любой парламент обладает неотъемлемыми полномочиями контроля, учитывая, что: это орган, в котором представлены различные социальные и политические интересы; действует, как правило, открыто, т. е. публично; находится в постоянном контакте с различными государственными органами и гражданами в связи с деятельностью депутатов в территориальных округах; обладает способностью образовывать различные государственные органы; несет основную ответственность за принятие государственного бюджета; и, что не менее важно, играет важную роль в конституционной системе власти [21, с. 182].

Из приведенной формулировки следует, что субъектами парламентского контроля в государствах с парламентской и парламентско-президентской формами правления являются прежде всего Парламент и Правительство, а также парламентское большинство, парламентское меньшинство и парламентская оппозиция. В ряде других государств, субъектом парламентского контроля, также выступает президент – в случае применения импичмента к нему, например в Украине.

Объектом парламентского контроля является прежде всего деятельность органов исполнительной власти и их должностных лиц, а если предметнее, то его основными объектами являются государственные финансы и собственность, состояние исполнения конституционных и других установленных законом полномочий (главным образом в сфере нормативной и нормотворческой деятельности), соблюдение прав и свобод человека и гражданина, государственная кадровая политика и кадровые назначения на определенные ключевые государственные должности. Основной же целью парламентского контроля является выявление неправомерности или неэффективности деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц и соответствующее реагирование на такие факты.

Примечательно и то, что определение парламентского контроля довольно редко встречается в конституциях зарубежных стран, исключением пожалуй выступают новейшие конституции некоторых государств, таких как Молдова, Украина, Болгария, Греция, Румыния и др. Основные законы данных стран закрепляют за Парламентом полномочия по осуществлению парламентского контроля (ст. 66, п. f) Конституции Республики Молдова 1994 г. [15], ст. 85, п. 33 Конституции Украины 1996 г. [16] При этом в Конституции Украины отдельно выделяется и контроль за деятельностью Кабинета Министров ст. 85, п. 13, ст. 62 Конституции Республики Болгарии 1991 г. [17], ст. 70, ч. 6 Конституции Греции 1975 г. [18], с ч. 1 ст. 111 Конституции Румынии 1991 г. [19]).

Сегодня уже нет необходимости доказывать, что контроль над исполнительной властью, в частности над ее высшим органом – Правительством, является одной из важнейших функций Парламента. Назначение парламентского контроля состоит прежде всего в том, что он осуществляется с целью достижения большей эффективности исполнительной власти, а также слаженности всего государственного механизма, предотвращения нарушений прав и свобод человека и гражданина со стороны органов государства, для анализа практики реализации действующего законодательства. Надлежащий парламентский контроль способен не только своевременно выявлять злоупотребления в тех или иных институтах государственной власти, но и отслеживать несовершенство или отставание законодательских актов от потребностей времени.

Однако Парламент не может единолично осуществлять контрольную функцию, так как большую часть времени он посвящает законодательной функции. Кроме того, работа парламента носит периодический характер и ей свойственны приостановки в законодательной деятельности, однако в контрольной деятельности приостановки просто не допустимы.

Таким образом, в структуру Парламента входят органы парламентского контроля, в качестве которых выступают специальные, следственные и иные комиссии Парламента, созданные для осуществления деятельности Парламента.

В Республике Молдова комиссия по контролю публичных финансов, следственные комиссии, а также остальные постоянные комиссии являются рабочими органами Парламента. Постоянные комиссии избираются на срок легислатуры, а их количество, название, численный и персональный состав определяются Парламентом по предложению Постоянного бюро [9].

Парламентский контроль по его объекту и содержанию осуществляется в следующих формах: контроль в сфере соблюдения прав человека, парламентский финансовый контроль, связанный с деятельностью Счетной палаты, контроль в сфере государственной безопасности, парламентский информационный контроль (депутатские запросы), контроль в сфере охраны окружающей среды и др. [25, с. 58].

Что касается принятия Парламентом бюджета и осуществления контроля за его исполнением, то следует отметить, что компетенция Парламента в данной сфере, представляет собой особый вид парламентского контроля.

Изучение зарубежного опыта показывает, что в большинстве развитых демократических стран созданы специальные коллегиальные органы (институты) для повышения эффективности контроля за исполнением бюджета и оказания помощи парламентам в осуществлении их контрольных полномочий.

Например, в США – это Главное контрольное управление (Раздел 312 (а), 42 Закона) [1]; В Италии – Счетная палата (Corte Dei Conti) (ст.ст.100, 103 Конституции Итальянской Республики) [13]; Во Франции – Счетная палата (ст. 47-2 Конституции Франции) [14].

В Республики Молдова институционально Парламент осуществляет контроль за исполнением бюджета (п. h) ст.66 Конституции РМ), через специальный, формируемый им «государственный орган» – Счетную палату.

Статья 133 Конституции РМ закрепляет конституционно-правовую основу деятельности Счетной палаты, определяет основные функции палаты, ее состав, процедуру формирования, назначения председателя и членов и обязательное представление в Парламент страны годового отчета по управлению и использованию государственных средств Правительством [15]. Более детальная регламентация деятельности Счетной палаты, нашло свое отражение в отдельном органическом законе [8].

Новые возможности открылись перед Счетной палатой Молдовы в связи с перспективой интеграции в Европейский союз в результате подписания Плана действий «Молдова-ЕС», по которому Молдова обязалась, среди прочего, создать и обеспечить работу высшего органа финансового контроля согласно международным стандартам аудита INTOSAI [27] и лучшей мировой практике внешнего аудита.

Однако в соответствии с действующим законодательством Республики Молдова прямое наложение санкций не входит в компетенцию Счетной палаты РМ. Персонал Счетной палаты, наделенный полномочиями по публичному аудиту, вправе констатировать правонарушения и составлять протоколы о правонарушениях, которые в последствии передаются для рассмотрения по существу в компетентную судебную инстанцию [12, ст. 4231]. Таким образом реализуется принцип разделения властей.

В тоже время в ряде европейских государств государственные органы финансового контроля включают в себе и признаки судебной власти, то есть осуществляют юрисдикцию по вопросам публичной отчетности.

На наш взгляд, следует обратить внимание на законодательство стран, где органы ГФК наделены определенным объемом судебных полномочий (Турция, Греция, Франция). Так, Счетная палата Франции на основании Закона от 22 июня 1967г. «О Счетной палате» [10] как судебная инстанция осуществляет контроль за правильностью публичных расчетов, а как административный орган контролирует деятельность государственных бухгалтеров и определенной категории распорядителей кредитов. «Постановление Счетной палаты, выносящей решение о правильности публичных счетов, которые переданы ей на рассмотрение, имеет характер судебного решения, даже если не возникает спора об их правильности» [6].

Следует также остановиться на характеристике Конституции Италии, которая наделила Счетную палату статусом содействующего органа, осуществляющего юрисдикцию по вопросам публичной отчетности. Конституция вверяет Счетной палате наряду с последующим контролем исполнения бюджета также и предварительный контроль, но лишь в строго ограниченной сфере — за законностью актов Правительства (абз. 2 ст. 100 и абз. 2 ст. 103 Конституции Итальянской Республики).

Высшим контрольным органом Турции является Счетный суд (ССТ). Он признается конституционным учреждением и согласно Конституции обязан проверять правительственные счета, отражающие доходы, расходы и имущество, финансируемые основным бюджетом от имени Великой Национальной Ассамблеи Турции (ВНАТ) — турецкого парламента. Осуществляя свою деятельность от имени законодательной власти, Счетный Суд Турции остается независимым и от исполнительной, и от законодательной ветвей власти. Он наделен очень важным правом доступа к информации: получает счета всех ведомств, находящихся в сфере его полномочий о юридически правомочном и надлежащем управлении государственными средствами со стороны исполнительной власти [5, с. 77].

У аудита частного и государственного сектора много общих черт. Необходимость сохранять критическое отношение к предпринимательской модели проверяемой компании в частном секторе до определенной степени совпадает с задачей государственного аудитора избегать идентификации с политической моделью, применяемой в организации или программе, которую он призван оценить.

Мексиканская декларация является важным фундаментом институциональной (реальной и видимой) независимости ВОФК. Чем ближе к политической сфере работает аудитор, тем важнее становится внедрение инновационных способов контроля, обеспечивающих подлинную «независимость мышления».

При осуществлении аудита государственного сектора, субъект осуществляющий контроль неизбежно сталкивается с проблемой обеспечения независимости аудита и проблемой политического выбора. Начальник кабинета ЕСП (Европейской Счетной палаты) Питер Уэлш отмечал: – «Независимость – непреложное условие работы аудитора. Без независимости и связанных с ней качеств профессиональной честности и объективности аудит теряет всякий смысл» [24, с.59].

Для высшего органа финансового контроля важно разработать собственную стратегию аудита и наметить ряд показателей результативности, которые позволили бы контрольной организации эффективно управлять своей деятельностью, правильно оценивать ее результаты и последствия. Также, немаловажно изучение опыта других стран, добившихся в данной сфере значительных успехов, для заимствования наиболее успешных и интересных решений.

К сожалению, на сегодняшний день, реалии нашего общества показывают низкую эффективность парламентского контроля, что вызывает много вопросов относительно понимания реального назначения этого института. Парламентский контроль должен иметь более конкретные и эффективные рычаги, чтобы позволить ему достичь его цели с максимальной эффективностью, а результаты проверки должны выливаться в реальные меры по совершенствованию контролируемых отраслей, учреждений или видов деятельности». Поэтому парламентский контроль приобретает ценность только в том случае, если он положительно влияет на контролируемую деятельность, тем самым существенно усиливая роль парламента как представителя народа и проводника его интересов.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. 42 Stat. 20, AN ACT To provide a national budget system and an independent audit of Government accounts, and for other purposes. <https://govtrackus.s3.amazonaws.com/legislink/pdf/stat/42/STATUTE-42-Pg20.pdf>
2. BLANARI I. Sfera controlului parlamentar. *Legea și Viața*, 2015, nr. 3, p. 14-16. ISSN: 978-0452-7701-01.
3. DUCULESCU V., CĂLINOIU C., DUCULESCU G. *Tratat de teorie și practică parlamentară*. Vol. I. București: Lumina Lex, 2001, 797 p.
4. GUCEAC, Ion. *Evoluția constituționalismului în Republica Moldova*, Chișinău: Tipografia Centrală, 2000, 370p. ISBN 9970-930-04-2.
5. ВАСИЛЬЕВА М. В. Особенности контрольно-счетных систем зарубежных стран и опыт их интеграции. В: *Финансы и кредит*. 2009, №6 (342), с. 70-80. ISSN: 2071-4688.
6. ВЕДЕЛЬ, Жорж. *Административное право Франции*. Москва: Издательская группа „ПРОГРЕСС”, 1973. с. 276. <https://studfile.net/preview/3816784/>
7. ДОРОДНЫЙ П. Г. Парламентский контроль за деятельностью органов исполнительной власти

- в государствах с парламентской формой государственного правления: понятие, содержание, стадии, классификация форм и значения. Государство и право, 2008, № 3, с. 106–112.
8. Закон Республики Молдова об организации и функционировании Счетной палаты Республики Молдова: №260 от 07.12.2017. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, № 1-6 статья № 18.
9. Закон Республики Молдова о принятии Регламента Парламента* №797 от 02.04.1996. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2007, № 50 статья № 237.
10. Закон Франции о Счетной Палате №67-483 от 22 июня 1967 г. (Loi relative à la Cour des comptes). <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000878024/1994-12-05/?isSuggest=true>
11. КОЗЛОВА Е. И., КУТАФИН О. Е. Конституционное право России. М-во образования и науки Российской Федерации, М.: Изд.: Проспект, 5-е изд., перераб. и доп. 2012, с. 578. ISBN: 978-5-392-03428-4.
12. Кодекс Республики Молдова о правонарушениях: №218 от 24.10.2008 г. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, № 78-84 статья № 100.
13. Конституция Итальянской Республики, принята в 1947 году Конституционной ассамблеей, вступила в силу 1 января 1948 года. Costituzione della Repubblica Italiana. <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:costituzione>
14. Конституция Французской Республики, от 4 октября 1958 г. Constitution de la République française. <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/JORFTEXT000000571356/>
15. Конституция Республики Молдова №01 от 29.07.1994 года. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2016, №78 статья № 140.
16. Конституции Украины от 28 июня 1996 года. <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/254к/96-vr#Text>
17. Конституции Болгарии. <https://www.parliament.bg/bg/const>
18. Конституция Греции от 6 марта 1986 г. <https://www.hellenicparliament.gr/Vouli-ton-Ellinon/To-Politevma/Syntagma/article-72/>
19. Конституции Румынии, с поправками и дополнениями, внесенными Законом о пересмотре Конституции Румынии №. 429/2003. http://www.cdep.ro/pls/dic/site2015.page?den=act2_1&par1=1#t1c0s0sba1
20. МЕЛЬНИКОВА М. В. Парламентский контроль за деятельностью исполнительной власти. Вестник самарского юридического института. 2015, №2 (16), с. 44-47. ISSN: 2307-6852.
21. Парламентское право России. Учебное пособие / Автономов А. С., Любимов А. П., Румянцева Т. С., Степанов И. М., и др.; Под ред.: Степанов И. М., Хабриева Т. Я. М.: Юрист, 1999, 392 с.
22. Резолюция 66/209 Содействие повышению эффективности, подотчетности, результативности и прозрачности государственного управления путем укрепления высших ревизионных учреждений. Генеральная Ассамблея ООН, 22 декабря 2011. №A/RES/66/209. <https://undocs.org/ru/A/RES/66/209>
23. САВОСЬКИН А. В. Контрольная функция Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации. Вестник Челябинского государственного университета, 2007, №2, с. 18-26. ISSN: 1994-2796.
24. УЭЛШ, Питер. Независимость внешнего аудита государственного сектора и проблема политического выбора. Ежегодный журнал EUROSАI, 2009, No. 15-2009, p. 59. ISSN: 1027-8982. https://www.eurosai.org/handle404?exporturi=/export/sites/eurosai/.content/documents/magazines/Maga_ru/Eu15ru.pdf
25. ЯЦЕНКО О. В. Парламентский контроль в России как фактор формирования правового государства и гражданского общества. Вестник Таганрогского института управления и экономики, 2010, № 3, с. 55-61. ISSN: 2071-9604.

REORGANIZAREA PERSOANEI JURIDICE DE DREPT PUBLIC

REORGANIZATION OF THE PUBLIC LAW LEGAL ENTITY

Ghenadie PREȚIVATÎ,

*magistru în drept, asistent universitar la Catedra Drept polițienesc,
doctorand, Academia „Ștefan cel Mare” a MAI*

SUMMARY

The notion of reorganization is found in various fields, from urbanism and architecture (designating the redevelopment of the area, a neighborhood or a building), to psychology (reconstruction of personality or individuality), economics (financial operation that can refer to the restructuring of capital) and, last but not least, in the field of law.

Referring to the last field mentioned above, this scientific article is dedicated to regulating the ways of reorganizing the legal person under public law, as well as the general principles of this legal operation in which one or more legal persons under public law are involved.

Keywords: *Public character, reorganization, legal person under public law, public authorities, public institutions, legal regime, collaboration, partnership.*

Introducere. „Eu nu am dejunat niciodată cu o persoană juridică” („Je n'ai jamais déjeuné avec une personne morale”) [10], a afirmat un ilustru jurist de la începutul secolului XX, susținător al școlii doctrinale în viziunea căreia numai persoanele fizice, ființele umane, sunt apte să devină subiecte de drept, iar recunoașterea personalității juridice unui grup de persoane sau unei mase de bunuri, nu au efect decât printr-un act de voință a statului, în absența căruia, personalitatea morală este o pură ficțiune.

„Nici eu, dar eu am văzut-o deseori plătind chitanța” („Moi non plus, mais je l'ai souvent vue payer l'addition”) a răspuns un alt jurist eminent [11], susținător al tezei contrare, conform căreia voința unui grup de persoane este altceva decât suma voințelor individuale ale membrilor grupului, astfel că, independent de voința statutului, un grup uman poate atinge un anumit nivel de organizare care să-i permită exprimarea unei voințe proprii și să acționeze în consecință, posedând, prin el însuși, personalitate juridică.

Dincolo de acest discurs metaforic, ficțiunea juridică care a creat persoana juridică pune în evidență consecințele acestei creații. Astfel, o primă consecință, este constituirea unui titular de drepturi și obligații.

Un alt aspect, care din start dorim să-l subliniem, este că existența persoanelor juridice este recunoscută de numeroase sisteme juridice, însă regulile care guvernează aceste entități sunt extrem de variate [12].

Or, în funcție de specificul activității persoanei juridice dar și de obiectul de activitate pe care și-l propune, operațiunile la care poate lua parte în decursul existenței includ, raportat la situația concretă în care se află, și reorganizarea, sub forma fuziunii (contopirea și absorbția), dezmembrării (divizarea și separarea), transformării ori restructurării interne.

Reorganizarea persoanei juridice de drept public. În literatura juridică, reorganizarea este definită ca o operațiune juridică ce cuprinde cel puțin două persoane juridice și care produce efecte creatoare, modificatoare ori de încetare a lor [8, p. 400].

Operațiunea de reorganizare este o realizare a tehnicii juridice care, impusă de nevoile practice, a simplificat procedura anterioară. Procedura de reorganizare simplifică transmiterea patrimoniului prin succesiune, unificând dizolvarea unei persoane juridice și constituirea altei persoane juridice, asigurându-se astfel continuitatea raporturilor juridice și, prin urmare, exploatarea neîntreruptă a bunurilor și producerea continuă de beneficii ori deservirii scopului căruia îi sunt destinate [9, p. 345-346].

Codul civil al Republicii Moldova, în capitolul II, secțiunea 3, prevede reguli generale de reorganizare în privința persoanelor juridice de drept privat [2], pe când reorganizarea persoanelor juridice de drept public este reglementată de diverse acte normative destinate domeniului public.

Totuși, pentru a obține o clarificare în vederea reorganizării acestui subiect de drept, vom enumera categoriile persoanei juridice de drept public, evident fără a pretinde la enumerarea exhaustivă a acestui

subiect de drept, dar care sunt expres prevăzute și explicate în art. 174 Cod Civil al R.M.: statul și unitățile administrativ-teritoriale participă la raporturile juridice civile pe poziții de egalitate cu celelalte subiecte de drept. Atribuțiile statului și ale unităților administrativ-teritoriale se exercită în asemenea raporturi de organele acestora, în conformitate cu competența lor. Iar organele împuternicite să exercite o parte din funcțiile (atribuțiile) Guvernului posedă personalitate juridică doar dacă aceasta decurge din prevederile legii sau, în cazurile expres prevăzute de lege, din actele autorităților administrației publice centrale sau locale [2]. Conform art. 304 alin. (2) CC R.M., acestora li se aplică normele care reglementează participarea persoanelor juridice la raporturile reglementate de legislația civilă dacă din lege sau din specificul acestor subiecte nu reiese altfel.

Personalitatea juridică a unor autorități rezultă din legile speciale. De exemplu: Serviciul de Protecție și Pază de Stat; Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică; Agenția Națională pentru Reglementare în Comunicații Electronice și Tehnologia Informației; Agenția Națională pentru Reglementare în Telecomunicații și Informatică; Agenția Națională pentru Protecția Concurenței; Agenția de Stat pentru Proprietatea Intelectuală; Departamentul Instituțiilor Penitenciare; Serviciul de Informații și Securitate al R.M.; Camera Licențierii etc.

O altă categorie a persoanei juridice de drept public, sunt persoanele juridice împuternicite prin legi speciale să exercite o parte din funcțiile Guvernului, îndeplinesc anumite funcții publice, contribuie la exercitarea puterii executive în stat, dar nu sunt structuri ale Guvernului și nu se subordonează lui, de exemplu cum sunt: Banca Națională a Moldovei, Comisia Națională a Pieței Financiare, Curtea de Conturi etc.

Statul este o persoană juridică de drept public, însă nici un act nu stabilește clar structura organizatorică al acesteia. Această structură însă poate fi văzută prin prisma noțiunii de persoană juridică. Structural, statul are o organizare similară persoanei juridice de drept privat, cu un organ suprem (Poporul), organ reprezentativ (Parlamentul) și organ executiv (Guvernul). Atribuțiile statului ca persoană juridică sunt exercitate de organele sale în limitele competenței lor.

Potrivit Constituției, organele statului sunt numite autorități publice. Organe centrale de specialitate ale statului sunt ministerele, care conduc domeniile încredințate și care sunt responsabile de activitatea acestora. De asemenea, aceste organe realizează capacitatea juridică a statului și pot dobândi și exercita drepturi și obligații patrimoniale și personale nepatrimoniale în numele Republicii Moldova, intrând în diverse raporturi juridice cu alte subiecte de drept, inclusiv acestea reprezintă statul și în instanțele de judecată [9, p. 304-305].

Astfel, în corespundere cu art. 1 alin. (1) din Constituției [1], Republica Moldova este un stat suveran și independent, unitar și indivizibil. Ceea ce este discutabil în contextul conflictului transnistrean, în urma căruia s-au scurs deja 30 de ani, teritoriu care potrivit legii aparține statului Republica Moldova, dar de fapt este un teritoriu controlat și gestionat de așa numitele „autorități transnistrene”, în pofida tuturor sacrificiilor umane și a eforturilor politice de atunci, s-a încheiat rușinos pentru moldoveni, devenind un conflict înghețat prin care Federația Rusă își exercită influența și presiunea geopolitică în regiune.

În prezent, această problemă este în discuție și urmează a fi soluționată pe cale pașnică, așa cum pledează și autoritățile de la Chișinău [13], deși de la obținerea independenței R.M., nu s-a observat în pași concreți o viziune plauzibilă cu privire la soluționarea acestui impas.

Conform art. 174 din Codul civil [2], art.3 alin. (2) din Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a R.M. [3] (în continuare Legea nr. 764/2001), art.4 din Legea nr 436/2006 privind administrația publică locală [4], unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public. Mai mult ca atât, în R.M., acestea sunt sub formă de: sate, orașe, raioane și UTA Găgăuzia. În totalitatea lor, unitățile administrativ-teritoriale formează unitatea teritorială a țării.

Totodată, art. 17 și art. 18 din Legea nr. 764/2001, prevede expres că: formarea, desființarea și schimbarea statutului juridic al unității administrativ-teritoriale se efectuează de către Parlament după consultarea cetățenilor. Modificarea statutului unității teritoriale autonome Găgăuzia, intrarea sau ieșirea localităților în/din componența unității teritoriale autonome Găgăuzia se efectuează în conformitate cu prevederile Legii nr. 344/1994 privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri). Unitatea administrativ-teritorială de sine stătătoare se formează dacă are cel puțin 1500 de locuitori și dispune de mijloace financiare suficiente pentru întreținerea aparatului primăriei și instituțiilor din sfera socială. Modificarea hotarelor unității administrativ-teritoriale cauzată de necesitatea transferării localităților dintr-o unitate administrativ-teritorială în alta, precum și transferarea centrului administrativ se efectuează de către Parlament

după consultarea cetățenilor. Soluționarea problemelor de organizare teritorială a Găgăuziei, de stabilire și modificare a categoriei localităților, a hotarelor raioanelor, orașelor și satelor, a denumirilor lor țin de competența Adunării Populare, în condițiile legii.

Capacitatea juridică a unității administrativ-teritoriale, în conformitate cu competența stabilită prin lege, le exercită autoritățile administrației publice locale, adică consiliile locale și cele raionale, primarii și președinții de raioane.

Or dacă facem o listare a actelor normative pertinente subiectului abordat, vom observa următoarea constatare: în temeiul art. 6 alin. (1) lit. e) din Legea nr. 121/2007 privind administrarea și deținutizarea proprietății publice [5], competența Guvernului în administrarea și deținutizarea proprietății publice asupra adoptării hotărârilor privind fondarea, restructurarea, reorganizarea sau lichidarea întreprinderilor de stat privind transmiterea acestora în administrare autorităților administrației publice centrale, precum și exercitarea funcției de supraveghere a activității întreprinderilor respective.

Alte prevederi exprese în acest sens, le identificăm în art. 7 din Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern [6], împuternicirile Guvernului:

- lit. c) asigură constituirea, reorganizarea și dizolvarea ministerelor, în condițiile legii;
- lit. d) înființează în subordinea sa alte autorități administrative centrale pentru realizarea politicii statului într-un domeniu de activitate care nu intră în competența nemijlocită a ministerelor, precum și în domeniul de activitate în care competențele ministerelor se intersectează, precum și le reorganizează și dizolvă;
- lit. e) decide asupra constituirii, reorganizării și dizolvării structurilor organizaționale din sfera de competență a ministerelor și altor autorități administrative subordonate Guvernului.

Articolul 10 alin. (4) din actul normativ menționat supra, are următoarea prevedere: Prim-ministrul are dreptul să solicite Parlamentului, în perioada exercitării mandatului, modificarea listei ministerelor în cazul necesității constituirii, reorganizării sau dizolvării acestora. Parlamentul decide asupra solicitării Prim-ministrului prin adoptarea unei hotărâri de modificare a listei ministerelor cu votul majorității deputaților aleși; iar art. 15 alin (2) lit. g), prevede competența Guvernului al cărui mandat a încetat, că nu este în drept să decidă inițierea reorganizării sau modificarea structurii ori funcțiilor ministerelor, ale altor autorități administrative centrale subordonate Guvernului sau ale structurilor organizaționale din sfera lor de competență.

Intenționat am făcut trimitere la normele juridice de mai sus, pentru că dacă consultăm prevederile art. 23 alin. (1) al legii nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate [7], vom observa că Ministerul și altă autoritate administrativă centrală sânt persoane juridice de drept public, cu sediul în municipiul Chișinău, și dispun de denumire, de ștampilă cu Stema de Stat a Republicii Moldova, de conturi trezoreriale și bancare, precum și de alte atribute specifice autorităților publice, stabilite în legislație. Relevant tematicii este și art. 10 din aceeași lege:

- alin. (4) propunerile cu privire la reorganizarea sau dizolvarea ministerelor trebuie să conțină argumentări privind necesitatea și oportunitatea reorganizării sau dizolvării, precum și propuneri referitoare la preluarea sau transferul de competențe ale acestora;
- alin. (5) Ministerul se reorganizează prin fuziune (contopire și absorbție), dezmembrare (divizare și separare) sau transformare în conformitate cu legea care prevede reorganizarea acestuia;
- alin. (6) contopirea ministerului cu un alt minister sau cu o altă autoritate administrativă centrală are ca efect încetarea existenței ministerului participant la contopire și transferul integral al competențelor acestuia la autoritatea ce se constituie ca urmare a contopirii;
- alin. (7) absorbția are ca efect încetarea existenței ministerului absorbit și transferul integral al competențelor acestuia la autoritatea absorbantă;
- alin. (8) divizarea ministerului are ca efect încetarea existenței acestuia și transferul competențelor sale la două sau la mai multe ministere și/sau la alte autorități administrative centrale care există sau care se constituie;
- alin. (9) Separarea ministerului are ca efect transferul unor competențe ale acestuia, fără ca el să își înceteze existența, la un minister ori la mai multe ministere și/sau la alte autorități administrative centrale existente sau care se constituie;
- alin. (10) transformarea ministerului are ca efect schimbarea formei sale juridice de organizare în altă autoritate administrativă centrală și transferul competențelor acestuia la autoritatea respectivă;
- alin. (11) modificarea denumirii ministerului nu se consideră reorganizare a acestuia.

În partea ce ține de instituțiile publice din sfera de competență a ministerului sau a altei autorități administrative centrale, acestea se constituie, se reorganizează și se dizolvă de Guvern, la propunerea ministrului sau a conducătorului autorității administrative centrale, dacă normele speciale nu prevăd altfel, conform art. 32 alin. (2) al legii nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate.

Concluzie. În concluzie, constatăm că reorganizarea este o operațiune juridică complexă, cu transmiterea drepturilor și obligațiilor prin succesiune de la persoana juridică de drept public existentă la persoana juridică succesoare, care fie că există, fie că se înființează în urma reorganizării. Ca efect al reorganizării, se produce fie dizolvarea persoanei juridice de drept public (absorbția), sau constituirea unor alte persoane (separarea), fie că dizolvarea unor persoane juridice de drept public și constituirea altora se produc concomitent (contopirea și divizarea). Dizolvarea unora și constituirea altor persoane juridice de drept public nu sunt un scop în sine, ci reprezintă fenomene accesorii ale acestor operațiuni.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ro.
2. Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107 din 06.06.2002. Monitorul Oficial al RM nr. 82-86 din 22.06.2002.
3. Legea nr. 764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16 art. 53.
4. Legea nr. 436 din 28-12-2006 privind administrarea publică locală. Publicat la 09-03- 2007 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 art. 116.
5. Legea nr. 121/2007 privind administrarea și deținutizarea proprietății publice. Publicat la 29-06-2007 în Monitorul Oficial Nr. 90-93 art. 401.
6. Legea nr. 136/2017 cu privire la Guvern. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 252, art. 412.
7. Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2012, nr. 160-164, art. 537.
8. Beleiu, Gheorghe. Drept civil român. Introducere în dreptul civil, subiectele dreptului civil. București, 1992, 440 p.
9. Baieș Sergiu, Roșca Nicolae. Drept civil, partea generală, persoana fizică, persoana juridică, Ediția V, ed. Tipografia Centrală, Chișinău 2014, 392 p.
10. Léon Duguit (1859-1928) jurist francez, specialist în drept public, profesor de drept și decan al Universității din Bordeaux (1886-1928) adept al metodei de cercetare științifică „Le positivisme Sociologique” și al concepției meta fizice despre stat, suveranitate sau noțiunea fictivă de persoană morală. Principalele scrieri sunt: Des fonctions de l’Etat moderne, în Revue internationale de sociologie, 1894; L’Etat, le droit positif et la loi positive, Paris, 1901; Traité de droit constitutionnel, Paris 1ère éd. 1911, 3ème éd. 1927.
11. Răspunsul aparține penalistului Jean-Claude Soyer. În opinia: M. Cozian, A. Viandier și F. Deboissy, Droit des sociétés, Litec, 19e édition, 2006, răspunsul, într-o formă similară ar aparține juristului Gaston Jèze.
12. <https://doctorate.ulbsibiu.ro/wp-content/uploads/REZ-ROM-TARSIA.pdf>.
13. <https://www.presedinte.md/rom/comunicate-de-presa/presedintele-maia-sandu-solutionarea-conflictului-transnistrean-trebuie-sa-aiba-loc-pe-cale-pasnica-prin-dialog>.

ACCESUL LA JUSTIȚIE – CONDIȚIE INDISPENSABILĂ ÎN PROMOVAREA ȘI GARANTAREA DREPTURILOR ȘI LIBERTĂȚILOR FUNDAMENTALE ALE OMULUI

ACCESS TO JUSTICE - A PREREQUISITE FOR PROMOTING AND GUARANTEEING FUNDAMENTAL HUMAN RIGHTS AND FREEDOMS

Nicoleta MOROZAN,
doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

It is difficult to imagine the existence of a rule of law where access to the courts would be restricted. Fundamental rights and freedoms would be without guarantee if their holder did not have the opportunity to defend them in court. In relations with public authorities, the citizen is in an inferior position and, therefore, if there were no path to justice, his rights and freedoms would remain only in a declaratory state.

Keywords: *justice, access to justice, fundamental rights and freedoms, litigation, court proceedings.*

Liberul acces al persoanei la justiție reprezintă facultatea oricărei persoane de a introduce, după libera sa apreciere, o acțiune în justiție, implicând obligația corelativă a statului ca, prin instanța competentă, să soluționeze această acțiune. Orice condiționare, nejustificată rațional, reprezintă o nesocotire a unui principiu constituțional fundamental și a unor standarde internaționale universale, în orice democrație reală. În plan procesual, accesul liber la justiție se concretizează în prerogativele pe care le implică dreptul la acțiune, ca aptitudine legală ce este recunoscută de ordinea juridică oricărei persoane fizice sau juridice.

În Raportul adoptat la cea de-a 86-a sesiune plenară (2011), Comisia de la Veneția, examinând modul în care este consacrat conceptul statului de drept în diverse documente internaționale și legislațiile interne ale statelor, a subliniat că unul dintre elementele sale esențiale îl constituie accesul liber la justiție, celelalte fiind legalitatea, incluzând un proces transparent, responsabil și democratic, pentru adoptarea legii, certitudinea juridică, interzicerea arbitrariului, respectarea drepturilor omului, non-discriminarea și egalitatea în fața legii [1].

Într-adevăr, cu greu s-ar putea concepe existența unui stat de drept acolo, unde accesul la instanțele judecătorești ar fi îngădit [2]. Drepturile și libertățile fundamentale ar fi lipsite de garanție, dacă titularul lor n-ar avea posibilitatea să le apere în justiție. În raporturile cu autoritățile publice, cetățeanul se află într-o poziție de inferioritate și, deci, dacă n-ar exista și calea justiției, drepturile și libertățile sale ar rămâne doar în stare declarativă. Tocmai de aceea, Curtea Constituțională a României a caracterizat, în una dintre primele sale decizii, principiul liberului acces la justiție ca principiu constituțional [3]. Art. 21 din Constituția României, intitulat „Accesul liber la justiție”, precizează că: (1) Orice persoană se poate adresa justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților și a intereselor sale legitime; (2) Nici o lege nu poate îngădi exercitarea acestui drept; (3) Părțile au dreptul la un proces echitabil și la soluționarea cauzelor într-un termen rezonabil; (4) Jurisdicțiile speciale administrative sunt facultative și gratuite.

Un articol asemănător, cu același titlu, găsim și în Constituția Republicii Moldova: „art.20 - Accesul liber la justiție. (1) Orice persoană are dreptul la satisfacția efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime. (2). Nici o lege nu poate îngădi accesul la justiție. „Garanțiile pe care le consacră acest text constituțional trebuie examinate în corelație nemijlocită cu dispozițiile constituționale ale art.1, alin.(4), referitoare la separația puterilor în stat, art.24, privind dreptul la apărare, art.52, referitor la dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică, art.124-130, referitoare la instanțele judecătorești și art. 142 -146, referitoare la Curtea Constituțională.

Prin generalitatea formulării sale, textele art.21 și, respectiv, 20 permit accesul la justiție al oricărei persoane fizice sau juridice pentru apărarea oricărui drept, libertăți sau interes legitim, în mod concret și

efectiv, adică justițiabilul să beneficieze de posibilitatea clară și concretă de a contesta un act, care îi aduce atingere drepturilor sale [4]. Accesul liber la justiție nu trebuie tratat ca un drept absolut. El presupune și unele limitări, impuse de necesitatea funcționării unei justiții eficiente și corecte. Marja de apreciere a gradului de acces cade în sarcina statului, însă nicio restricție nu trebuie admisă, dacă aduce atingere dreptului de acces la un tribunal în substanța sa. Limitarea accesului la justiție și, prin urmare, consacrarea caracterului său de a nu constitui un drept absolut, trebuie, în mod categoric, prevăzută prin lege, adoptată în conformitate cu dispozițiile constituționale. Curtea Constituțională a României a statuat în acest sens că „dreptul de acces la justiție nu este un drept absolut, orice restricție fiind admisă atât timp, cât nu aduce atingere dreptului de acces la un tribunal în substanța sa, statul dispunând în acest sens de o marjă de apreciere” [5]. E semnificativă, în acest sens, prevederea Convenției Europene a drepturilor omului. Astfel, potrivit art. 6 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, liberul acces la justiție se circumscrie drepturilor și obligațiilor cu caracter civil și la acuzațiile în materie penală. Deci, are un caracter mai restrâns față de dreptul intern al statelor membre, sau, putem spune, că are un caracter specific. Accesul liber la justiție este consacrat și în alte instrumente juridice internaționale și, în primul rând, în Declarația Universală a drepturilor Omului (art. 10) și Pactul Internațional cu privire la Drepturile civile și Politice (art. 14, pct. 1). Aceasta demonstrează importanța deosebită pe care o are, pentru orice persoană, posibilitatea de a avea acces la justiție în vederea apărării drepturilor și valențelor sale de libertate.

Pentru a se încadra în prevederile primului paragraf al art. 6 contestațiile vor trebui, ca o primă condiție, să aibă caracter patrimonial și, totodată, să nu privească exercitarea de către autoritățile publice a unor drepturi discreționare [6]. Deci, este vorba de litigii generate de raporturile dintre persoane private, contractuale sau născute din alte împrejurări, cum ar fi răspunderea civilă delictuală, contestațiile privind drepturile de proprietate, procedurile de expropriere, confiscarea sau sistematizarea. De asemenea, pentru o cât mai clară delimitarea a acestor drepturi, subliniem faptul că nu intră în această categorie drepturile politice sau publice.

Litigiile de natură fiscală nu intră sub incidența articolului 6. S-a pronunțat, categoric, în acest sens, și jurisprudența [7], care a arătat că din câmpul de aplicare al acestui text sunt excluse obligațiile ce rezultă din legislația fiscală sau care sunt considerate ca fiind normale într-o societate democratică, exceptându-se, desigur, acele proceduri care îmbracă un caracter penal.

O procedură fiscală are, desigur, caracter patrimonial, însă, după cum s-a pronunțat Curtea Europeană [8], această condiție nu este suficientă pentru a atrage aplicarea art. 6. În ciuda consecințelor patrimoniale care afectează, inevitabil, situația contribuabilului, contenciosul fiscal nu intră sub incidența drepturilor și obligațiilor cu caracter civil, așa cum este înțelesul acestui concept. Cu toate acestea, este de constatat că de la adoptarea Convenției, în urmă cu mai bine de 60 de ani, raporturile dintre persoane și stat au evoluat, fiind de remarcat un exces normativ de natură etatică în domeniul dreptului privat. Este, credem, și aceasta o cauză a numărului mare de contestații adresate Curții. De aceea, ar trebui ca și procedurile de drept public determinante pentru drepturile și obligațiile cu caracter privat, mai ales în domeniul protecției sociale, să intre sub incidența art. 6.

Accesul liber la justiție se concretizează în posibilitatea de care dispune o persoană de a se adresa, în mod efectiv, unei instanțe de judecată. Fiind vorba de un drept subiectiv, corelativ, el presupune și existența unei obligații, altfel el este lipsit de efectivitate. În acest caz subiectul obligat este statul care trebuie să faciliteze accesul. Obligația statului are două componente, respectiv una negativă, în sensul de a nu împiedica în vreun fel exercitarea dreptului și de a înlătura orice obstacol din calea lui și alta pozitivă, constând în măsuri sociale, administrative, economice etc. care să faciliteze desfășurarea procedurilor judiciare. În unele cauze statul trebuie să asigure chiar și o asistență juridică gratuită [9]. De exemplu, atunci când exercitarea efectivă a dreptului de acces la o instanță se dovedește, din diferite motive, indispensabilă.

Întrucât Convenția își propune să protejeze drepturi reale și efective, obligația statului este una de rezultat, în sensul că trebuie să asigure accesul efectiv al persoanei îndreptățite la o instanță. Ea poate fi îndeplinită printr-o diversitate de mijloace, cum ar fi simplificarea procedurii, scurtarea termenelor, asistența judiciară gratuită, măsuri asigurătorii etc., în funcție de particularitățile cazului în speță.

În cazul persoanelor lipsite de libertate accesul efectiv la o instanță presupune obligația statului de a-i permite contactul cu un avocat și a-i facilita comunicarea confidențială cu acesta în vederea pregătirii unei acțiuni judiciare. Obstrucționarea în mod nejustificat a acestui drept pune în discuție efectivitatea accesu-

lui la justiție [10]. Sunt, desigur, situații când contactul dintre persoana deținută și avocatul ei trebuie să fie supus unor limitări. Este vorba de cazuri excepționale și pe deplin justificate din perspectiva îndeplinirii actului de justiție.

Accesul efectiv la o instanță presupune și posibilitatea persoanei în cauză de a lua cunoștință de probele aflate în dosar. Necunoașterea acestora o poate împiedica să le conteste sau să le respingă, ca inadmisibile, și astfel dreptul de acces să nu devină unul afectiv.

Deși Curtea nu garantează accesul gratuit la justiție, este, totuși, de constatat că sunt persoane care, neputând suporta costurile ridicate ale unor proceduri, renunță în a se mai adresa vreunei instanțe pentru soluționarea litigiului. O taxă de timbru exagerată, o cauțiune proporțională cu valoarea obiectului procesului, alte cheltuieli de judecată disproporționate față de posibilitățile financiare ale justițiabilului pot reprezenta o descurajare, în fapt, a liberului acces la justiție. În unele cauze, Curtea a apreciat că taxele de timbru exagerate pot împiedica chiar accesul la justiție [11]. Așa, de exemplu, în cauza Weissman și alții c. României, Curtea a constatat că neplata sumei de 323 264 euro, cu titlu de taxă de timbru, a condus la respingerea acțiunii. S-a considerat că suma a fost exagerată pentru orice justițiabil, nefiind justificată nici prin circumstanțele particulare ale cauzei, nici prin situația financiară a reclamantilor. Neputând s-o plătească, au trebuit să renunțe la acțiune, lipsindu-i, astfel, de dreptul la o instanță care să le examineze cauza. Taxa fiind disproporționată s-a adus atingere dreptului de acces la o instanță, fiind încălcat, astfel, art. 6, par. 1 din Convenție. Într-o altă cauză (Noroc c. României, din 2004) guvernul s-a angajat să inițieze un proces de reformă în materia taxelor de timbru.

Cu toate că în multe cauze, ajunse pe rolul Curții Europene, s-a constatat că, prin taxe de timbru exagerate, s-a împiedicat exercitarea dreptului de acces la o instanță, totuși, prin legea 276/2009 [12], taxele de timbru, prevăzute până atunci de Legea 147/1997, în loc să fie diminuate, au fost majorate, ridicându-se serioase semne de întrebare privind scopul urmărit, respectiv suplimentarea resurselor bugetare sau descurajarea accesului la justiție, ori și una și alta.

În doctrină s-au adus îndreptățite critici cu privire la majorarea taxelor de timbru, subliniindu-se, pe bună dreptate, că, în aceste condiții, accesul la justiție a devenit doar un drept teoretic [13] sau, spunem noi, o facilitate pentru cei care sunt acționați în justiție pentru a satisface drepturi pe care le refuză în absența unei intervenții publice, în speță a unei hotărâri judecătorești. Quantumul taxelor stabilite prin legea citată nu are nici un suport în realitatea economică concretă, în condițiile în care populația sărăcește tot mai mult, situație generatoare, ea însăși, de conflicte și litigii patrimoniale. Sunt relevante, din acest punct de vedere, statisticile realizate de Banca Mondială și menționate în Strategia de parteneriat cu România 2009-2013 [14]. Potrivit acestor statistici, parametrii ce privesc nivelul sărăciei sunt estimați pe o scară ascendentă, chiar și după perioada avută în vedere de această strategie de parteneriat.

Accesul la justiție poate fi împiedicat și prin accentuarea, fără temei, a complexității procedurilor, precum și prin apariția unor neclarități în legătură cu actele ce trebuie îndeplinite de către titularul cererii. De aceea, Curtea a arătat că statele au obligația să ofere justițiabililor o posibilitate clară, concretă și efectivă de a contesta în instanță un act reprezentând o ingerință în drepturile lor [15].

Accesul la o instanță nu se rezumă exclusiv la posibilitatea oferită justițiabilului de a introduce o cerere de chemare în judecată sau de a răspunde pretențiilor formulate împotriva sa și de a beneficia efectiv de dreptul pretins [16]. Aceasta pentru că faza de executare a unei hotărâri judecătorești face parte din procesul civil [17]. Dacă scopul pentru care se apelează la justiție nu este realizat, întregul efort depus de către toți cei implicați în procedura judiciară devine inutil și, ca o consecință nemijlocită, starea de injustiție persistă, subminând ordinea publică și încrederea în forța legii. De aceea, executarea cu întârziere a unei hotărâri judecătorești sau, și mai grav, neexecutarea sa face să lipsească de conținut dreptul de acces la o instanță. Acest drept nu poate fi efectiv decât dacă justițiabilii sunt puși în situația arătată în hotărârea instanței rămasă definitivă și irevocabilă [18].

Curtea a calificat ca încălcări ale dreptului de acces la o instanță multe cauze care au împiedicat punerea în executare a hotărârilor judecătorești, cum ar fi imposibilitatea executării sentințelor din lipsa culpabilă a intervenției forței publice, adoptarea unei legi care anulează sau lasă fără efect o întreagă procedură judiciară, admiterea unei căi extraordinare de atac având ca efect anularea unei întregi proceduri judiciare finalizate cu pronunțarea unei hotărâri judecătorești definitive etc. Procedurile extraordinare de atac ar trebui, după cum indică și denumirea lor, să aibă caracter excepțional în ceea ce privește termenul

în care pot fi promovate, motivele de admisibilitate cât și părțile care au dreptul la acțiune. Exercițarea lor abuzivă, doar pentru a tergiversa punerea în executare a hotărârilor pronunțate, ar trebui să fie calificate ca fapte care împiedică înfăptuirea justiției.

Pe rolul Curții Europene a Drepturilor Omului au fost introduse și contestații generate de situații defavorabile create justițiabililor în procesele aflate în curs de desfășurare, ca urmare a modificărilor pe care statul le-a efectuat asupra legislației și, în mod deosebit, asupra unor dispoziții de drept material ce au creat pentru stat o situație mai favorabilă decât cea anterioară. În orice situație când intervin modificări la legea aflată în vigoare sunt, firesc, procese în desfășurare. De aceea, legiuitorul trebuie să stabilească modul cum acestea vor continua sub regimul noii legi, fără a fi periclitate drepturile legitime urmărite de justițiabili și care, potrivit reglementărilor anterioare, i-au motivat să apeleze la justiție. Se poate întâmpla ca în contextul noului regim juridic o persoană, lezată într-un drept de-al său, să nu mai fie dispusă să apeleze la instanță pentru a și-l apăra. De aceea, prin noua legislație, ei nu trebuie să i se creeze o situație mai puțin favorabilă decât cea existentă în momentul când a introdus cererea la instanță.

În urma examinării unor cauze de acest fel, Curtea s-a arătat dispusă să accepte astfel de modificări legislative, condiționate însă de un motiv imperios de ordin general și menținerea unui raport rezonabil de proporționalitate dintre o asemenea necesitate și restrângerea unor drepturi individuale. Normele de procedură pot fi de imediată aplicare, nu însă și în cauzele în care s-au pronunțat hotărâri definitive. De asemenea, statul se află în culpă dacă amână nejustificat judecarea unor procese până când reușește să adopte o legislație care să-i fie favorabilă.

BIBLIOGRAFIE

1. Aspazia Cojocaru, Marieta Safta, Accesul liber la justiție - principiu constituțional și drept fundamental al persoanei apărut prin jurisprudența Curții Constituționale a României. <http://193.226.121.81/events/conferinta/cojocaru.pdf>
2. Mircea Damaschin, Dreptul la un proces echitabil în materie penală, Editura Universul Juridic, București, 2009, p. 27.
3. Decizia Plenului nr. 1/1994 privind accesul liber la justiție al persoanelor în apărarea drepturilor, libertăților și intereselor lor legitime, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 69 din 16 martie 1994.
4. F. Sudre, Drept european și internațional al drepturilor omului, Ed. Polirom, Iași, 2006, p. 267.
5. Decizia nr.894/2006, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 54 din 24 ianuarie 2007.
6. Mircea Damaschin, op. cit., p. 29.
7. Cauza Schouten si Meldrum contra Olanda, cererile reunite nr. 19005/01 și 19006/01 soluționate prin Hotărârea Curții din 9 decembrie 1994, citată în Decizia ANAF Teleorman nr. 87 din 12. 04. 2012. Ferrazzini c. Italiei, hotărârea din 12 iulie 2001. <https://chat.anaf.ro> Ferrazzini versus Italia - Taxe calculate aplicate greșit. Litigii fiscale. Aplicabilitate art. 6. <http://jurisprudencedo.com/>
8. Beșteliu Raluca Miga, Brumar Catrinel, Protecția internațională a drepturilor omului, Editura Universul Juridic, București, 2008, p. 150.
9. Mircea Damaschin, op. cit., p. 213.
10. Roxana Alina Petraru, Protecția drepturilor fundamentale ale omului în jurisprudența CEDO, Editura Lumen, Iași, 2010, p. 48.
11. Legea de aprobare a OUG nr. 212/2008, M. Of. nr.482/13.07.2009.
12. Florina Marin-Vlădulescu, Elena Monica Livescu, Încălcările aduse dreptului de acces la justiție și dreptului de proprietate prin Legea 276/2009 de modificare a Legii taxelor judiciare de timbru. <http://www.juridice.ro/>
13. www.wall-street.ro și www.adevarul.ro
14. Marinela Cioroabă, Daniel Crețu, Reflecții privind evoluția și perspectivele instituției asistenților judiciari, studiu publicat la data de 16 septembrie 2010, pe <http://www.juridice.ro/> și consultat la 24 aprilie 2016.
15. Dicționar de drepturile omului. Annotat cu jurisprudența 1957-2013, Editura C.H.Beck, București, 2013, p. 685.

16. Cauza Brumărescu contra României în Titus Corlățean, Protecția europeană a drepturilor omului, Editura Universul juridic, București, 2012, p. 226.
17. Luca contra României, hotărârea din 13 mai 2008. <http://jurisprudentacedo.com/>

DREPTUL LA DECES DIGITAL – DREPT FUNDAMENTAL AL ACCESULUI LA INTERNET

THE RIGHT TO DIGITAL DEATH – FUNDAMENTAL RIGHT OF INTERNET ACCESS

Alexandru ȚĂRNĂ,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The digitalization substantially affects virtually all social relationships, the fact that requires reassessment of many basic legal concepts. Among them are human rights. It is now increasingly asserted that technological innovations result in the emergence of new digital rights being that fundamentally differ from conventional rights and form a new generation of human rights. The most frequent among such rights are a right to internet access, right to personal data protection and the right to digital death.

The present research aims to argue the need to enshrine in the legislation and practice of the Republic of Moldova the concept of digital death - one of the inherent rights arising from free access to the Internet.

Keywords: human rights; generation of human rights; digitalization; digital rights; freedom of expression; freedom of information; right to communicate; Internet access right; digital death

Evenimentele de ultimă oră din sfera consacrării și apărării drepturilor fundamentale ale omului în rețeaua Internet, atât pe scară mondială, cât și la nivelul Republicii Moldova, au impus autorităților publice centrale o agendă pro-digitalizare. În acest sens, asistăm la o reconceptualizare a activității Agenției de Guvernare Electronică și desemnarea unui viceprim-ministru pentru Digitalizare în Guvernul condus de Dna Natalia Gavrilița (desemnat din data de 06.08.2021) [12].

Este de la sine înțeles că astăzi una dintre prioritățile pentru dezvoltarea Republicii Moldova este digitalizarea, care acoperă toate sferele vieții publice, de la necesitatea actualizării infrastructurii și creșterii alfabetizării digitale a populației și încheierea cu construirea unei economii digitale și transformarea legislației în domeniul drepturilor și libertăților fundamentale. Cu toate acestea, în ciuda pătrunderii aparente a digitalizării în toate aspectele vieții unui individ, se poate afirma că toate se referă exclusiv la etapa vieții biologice a unei persoane. În acest moment, sfera reglementării existenței digitale a unui individ după survenirea morții sale fiziologice se află în afara zonei de interes a legiuitorului, în timp ce un număr tot mai mare de oameni sunt interesați de problemele „trăirii” unei vieți digitale postume, transferând date și conturi virtuale către moștenitori, păstrarea obligatorie sau ștergerea profilurilor care le aparțin pe durata vieții lor etc.

Carta existentă pentru conservarea patrimoniului digital [3], adoptată la 15 octombrie 2003, nu se aplică datelor virtuale oameni obișnuiți (pagini sociale, e-mail etc.), dar obligă doar statele să selecteze ceea ce este patrimoniul digital și să asigure protecția acestuia. Odată cu aceasta, s-a format o întreagă industrie în jurul problemelor existenței digitale postume a oamenilor. Așadar, în 1995, a fost creat primul și încă în funcțiune cimitir virtual - site-ul The World Wide Cemetery [19]. În imensitatea acestui site, utilizatorii din întreaga lume creează morminte virtuale pentru rudele și prietenii lor decedați, lasă epitafe, adaugă fotografii și date ale decedatului, formând astfel o memorie digitală despre această persoană.

Odată cu dezvoltarea tehnologiilor informaționale, abordarea creării memoriei digitale s-a schimbat, în special, a devenit posibil să se creeze holograme și avatare ale persoanelor decedate. Așadar, în 2012, grație utilizării tehnologiilor moderne pentru crearea hologramelor, rapperul Tupac Shakur, care a fost ucis în 1996, a jucat la evoluat pe platourile festivalului Coachella din SUA.

În 2017, jurnalistul și programatorul amator James Vlahos a realizat un interviu extins cu tatăl său incurabil bolnav pentru a crea o clonă digitală a acestuia după moartea sa [16]. Exemplele de mai sus sunt izolate, dar cei care doresc să transforme crearea de avatare digitale într-un fenomen cotidian au apărut

deja pe internet. Spre exemplu, startup-ul Eternime oferă pe baza corespondenței și a informațiilor personale, posibilitatea creării a unei copii a dvs., care după moarte va putea comunica cu familia și prietenii dvs. Acest serviciu funcționează încă în modul beta cu un număr restrâns de persoane, dar 40 de mii de oameni deja au format o listă de așteptare pentru a-și crea propriul avatar digital.

Până în prezent cel mai inovator este serviciul beta portughez, Eter9 [1]. Acest sistem este o rețea socială bazată pe inteligență artificială. După ce a primit informații din contul Facebook al persoanei înregistrate, rețeaua neuronală de auto-învățare creează o copie virtuală a unei persoane, care îi permite, în absența persoanei însuși, să desfășoare o activitate virtuală în numele său (scrie postări, comentează, etc.) așa cum ar face persoana însuși. Acest serviciu oferă oamenilor eternitate cibernetică, deoarece imaginea socială a unei persoane, plasată pe o rețea socială, poate fi activă chiar și după moartea fizică a unei persoane.

În paralel cu industria chat-botului și avatarului digital, au evoluat serviciile de conservare a patrimoniului digital. Unul dintre cele mai faimoase servere de acest gen, SafeBeyond [4], își invită utilizatorii să își structureze patrimoniul digital: să listează conturile existente, să specifice parolele pentru accesul la ele și să desemneze un moștenitor pentru fiecare cont. În plus, este posibil să pregătiți mesaje postume care vor fi trimise după moartea utilizatorului. Un serviciu similar, Cake [11], oferă controlul afacerilor offline, de la tratamentul medical de până la moarte până la administrarea finanțelor persoanei.

Serviciile Lives On și Dead Social [18] le-au oferit utilizatorilor, de fapt, nemurirea digitală, oferindu-le posibilitatea de a crea conținut care să fie publicat conform programului stabilit de ei după moartea lor.

Astfel, putem concluziona că piața serviciilor moderne dezvoltă două direcții ale existenței digitale postume: continuarea activității virtuale a unei persoane decedate, al cărei deces este confirmat public și oficial și crearea aparenței că persoana decedată de fapt este „vie” și se află printre noi.

Cu toate acestea, participarea la proiectele prezentate mai sus este în mare parte riscantă. Lipsa garanțiilor în acest domeniu se datorează faptului că legislația existentă nu reglementează spațiul virtual și datele lăsate de o persoană după deces. Actele normative ale majorității statelor ignoră aceste probleme, deși există o nevoie acută de clarificări oficiale, în special, problemele de bază ce se referă la însăși natura a ceea ce o persoană lasă în urmă în spațiul virtual: este proprietate sau doar informații despre o persoană și acțiunile sale; dacă se creează o personalitate digitală care are capacitatea de a-și continua existența în afara vieții fizice a persoanei care stă la baza apariției avatarului corespunzător sau dacă o persoană primește doar un nou spațiu pentru exercitarea drepturilor, libertăților sale și obligații, care încetează odată cu moartea unei persoane. Legislația țărilor moderne conține echivalentele offline corespunzătoare: instituția moștenirii, dreptul la confidențialitate, dreptul la inviolabilitatea corespondenței, dreptul la informație, dreptul la protejarea imaginii unei persoane etc., dar majoritatea acestora nu se potrivesc categoriilor virtuale cu echivalentele lor reale.

De fapt, toate datele lăsate pe internet după moartea unei persoane sunt o versiune modernă a fotografiei postume (postmortem) populară în epoca victoriană: o persoană nu mai este în viață, dar imaginea sa digitală continuă să existe, iar în unele cazuri, „să trăiască”.

În planul juridic, aceste fenomene pot fi introduse prin dreptul omului la o viață digitală postmortem, care permite încarnarea sa digitală să-și continue viața fără un prototip biologic viu și dreptul uman la moarte digitală, care oferă o oportunitate unei persoane care a murit în realitate pentru a deveni astfel pentru un spațiu virtual. În stadiul actual al dezvoltării societății digitale, pentru majoritatea oamenilor, dreptul la moarte digitală este mai relevant, deoarece este indisolubil legat de problemele moștenirii.

Conform teoriei dezvoltate de oamenii de știință americani W. Strauss și N. Hove [8], oamenii născuți după anul 2000 aparțin „Generației Z”, a cărei particularitate este că sunt „conectați la internet” încă din copilărie. În consecință, generația, pentru care existența digitală și transferul propriilor conturi vor avea o importanță fundamentală, tocmai au început să atingă majoratul și nu sunt interesate masiv (pentru moment) de soarta legală a propriului spațiu digital după moartea lor. În consecință, astăzi necesitatea reglementării legale a acestui domeniu este predeterminată de apariția unor cazuri speciale, pe baza cărora se formează practica rezolvării unor astfel de conflicte.

Primul caz de rezonanță din acest domeniu a fost o dispută între tatăl militarului american Justin Ellsworth, care a murit în Irak în 2004, și Yahoo. Înainte și în timpul serviciului, Justin Ellsworth a corespondat cu tatăl său prin intermediul contul său de e-mail Yahoo. După moartea fiului său, tatăl a apelat la compania Yahoo cu rugămintea de a i se oferi acces la corespondența fiului său, dar a primit refuz.

Conform politicii companiei, conturile a căror perioadă de inactivitate a atins 90 de zile sunt șterse automat fără dreptul de a le transfera către terți, inclusiv rudele apropiate. În același timp, acordul utilizatorului Yahoo conținea o prevedere privind posibilitatea de a divulga conținutul unui cont printr-o decizie judecătorească [17]. Acest punct a permis dlui Ellsworth să meargă în instanță. Într-o hotărâre în acest caz, un judecător din Oakland la 20 aprilie 2005 a ordonat Yahoo Inc. transferați conținutul e-mailului către familia decedatului. Yahoo nu a contestat această decizie și i-a predat domnului Ellsworth un disc cu 10.000 de pagini de texte [20]. Astfel, instanța a confirmat că conținutul scrisorilor este proprietatea celor care le-au scris și, prin urmare, este moștenit, indiferent de faptul că acestea sunt de fapt localizate pe serverele Yahoo.

În urma deciziei instanței, această poziție a fost consacrată în dreptul american, și anume într-unul dintre primele acte legislative care reglementează utilizarea informațiilor utilizatorilor după moartea sa - actul privind accesul la conturile de e-mail ale decedatului, adoptat în statul Connecticut la 24 iunie 2005. Acest act acordă persoanelor autorizate dreptul, după decesul proprietarului contului, fie de a avea acces la acesta, fie de a solicita o copie a informațiilor aflate în contul corespunzător [2].

În ciuda faptului că această abordare a fost dezvoltată în Statele Unite la mijlocul anilor 2000, respectivul domeniu a fost unei reglementări consistente abia către anul 2015, când a fost adoptat un act pentru a modifica secțiunea 12 din Codul statului Delaware privind accesul la activele și conturile digitale [15]. Acest act nu numai că a echivalat conturile electronice ale decedatului cu „alte obiecte de proprietate”, asigurând în cele din urmă dreptul la moștenirea lor, dar a clarificat și conținutul conceptelor de bază utilizate în act („proprietarul contului”, „activ digital” ș.a.), a indicat domeniul de aplicare al acestor reguli, precum și procedura de obținere a accesului la active și conturi digitale.

Problema este că respectiva reglementare a scăpat cumva din atenție subiectul inviolabilității corespondenței, care potențial putea genera litigii interminabile.

Ca urmare a discuțiilor purtate, abordarea conceptuală a reglementării acestui domeniu a suferit o transformare, iar activele digitale au fost împărțite în două mari categorii. Pentru a avea acces la date legate de viața privată (poștă, mesaje, comentarii, postări etc.), aveți nevoie de permisiunea sau consimțământul direct al decedatului, în timp ce pentru a avea acces la alte active digitale (fotografii, videoclipuri, înregistrări pe eBay sau PayPal etc.) accesul moștenitorilor este deschis și nu necesită o hotărâre judecătorească. În 2015, a fost elaborat un act unificat, care este recomandat pentru adoptare în toate statele din SUA - actul privind accesul fiduciar la activele digitale [5], care înlătura carențele anterioare.

Marea majoritate a statelor aplică deja acest act [6], făcând astfel legislația americană cea mai progresivă în materie de proprietate digitală și moștenirea acesteia. Pe baza acestei legi, la 17 ianuarie 2019, în New York, a fost soluționat cazul „Estate of Swezey”. Conform testamentului, toate bunurile decedatului au fost transferate moștenitorului, dar Apple a refuzat să ofere acces la fotografiile stocate în contul iCloud, justificând acest lucru prin necesitatea unei hotărâri judecătorești [14]. Instanța a luat partea reclamantului, subliniind obligația Apple de a furniza astfel de informații. Obligativitatea unei hotărâri de judecată este prevăzută în cazurile în care moștenitorul nu are permisiunea directă a decedatului de a accesa informații textuale, dar are nevoie anume de o astfel de informație.

Și dacă în SUA atestăm o legislație modernizată în ce privește drepturile omului în Internet, situația cu totul este diferită la nivelul Uniunii Europene. Astfel, spre deosebire de legislația SUA, cea din Germania nu conține mențiuni clare privind administrarea postumă a conturilor pe rețelele sociale. În aceste condiții, proprietarii rețelelor sociale se atribuie la propriile acorduri și acte ale utilizatorilor din țara respectivă, care reglementează instituții similare în afara spațiului digital. De exemplu, în 2012, Facebook a refuzat părinții unei fete de 15 ani care a decedat în accident sub roțile unui tren în anul 2012 să ofere acces la contul ei, făcând referință la cerințele legislației germane privind confidențialitatea datelor. Informațiile din acest cont au fost necesare pentru a clarifica circumstanțele morții: dacă această moarte a fost o sinucidere sau un accident. Această circumstanță a fost, de asemenea, importantă pentru despăgubirea conducătorului de tren, achitată doar în cazurile de sinucideri. Instanța de fond a recunoscut dreptul părinților de a avea acces la cont, justificând acest lucru prin analogie cu transferul de jurnale și scrisori personale prin moștenire (paragraful 2, § 2047 și § 2373 din Codul civil german). Prin decizia instanței de apel însă, părinților li s-a refuzat dreptul de a oferi acces la cont, invocându-se motivul interdicției legale de a dezvălui informații personale atât a proprietarului contului, cât și a celor cu care a comunicat minora pe rețeaua socială. În

2018, cazul a fost examinat de Curtea Supremă a Germaniei, care a constatat că este posibilă moștenirea contului, inclusiv prin deschiderea accesului la datele referitoare la comunicarea utilizatorului pe rețeaua socială [10].

Astfel, Facebook, care anterior acorda rudelor decedatului doar dreptul de a șterge pagina sau de a o transforma într-un memorial digital, trebuie acum să ofere părinților fetei decedate acces deplin la contul ei de pe rețeaua socială. Cu toate acestea, în ciuda faptului că adoptarea acestei decizii este de natură fundamentală, nu trebuie uitat că Republica Federală Germania aparține familiei juridice romano-germane, în care precedentul judiciar nu este recunoscut ca izvor de drept. În consecință, decizia luată de Curtea Supremă a Germaniei a avut un impact asupra situației specifice, fără a garanta că alte instanțe vor lua o decizie similară în cazuri similare.

În ciuda necesității urgente pentru adoptarea actelor relevante, pe teritoriul Uniunii Europene, doar câteva țări au soluționat această problemă în mod legislativ. Deci, în Franța, dreptul la moarte digitală este prevăzut de Legea „Despre Republica Digitală” din 7 octombrie 2016. Conform prevederilor acestei legi, o persoană are dreptul să își respecte voința cu privire la soarta ulterioară a informațiilor sale personale publicate pe internet după moartea sa de către persoanele relevante, adică într-o anumită măsură, acest drept supraviețuiește proprietarului său [9].

În anul 2019, Spania a adoptat Legea „Cu privire la protecția datelor cu caracter personal și a drepturilor digitale garantate”, care a reglementat regimul juridic al unor drepturi fundamentale în spațiul digital [13].

O importanță crucială pentru statele Uniunii Europene o are Regulamentul european privind protecția datelor [7], care a intrat în vigoare în 2018 și potrivit căruia datele cu caracter personal includ doar date aparținând persoanelor vii.

Actualmente, dezvoltarea legislației rămâne în urma digitalizării societății și nu poate asigura și garanta pe deplin realizarea drepturilor și libertăților în condițiile spațiului virtual. Legiuitorul este întotdeauna în situația de a reacționa post-factum la diverse situații și colizii, ceea ce afectează negativ calitatea reglementării domeniului dat. Se pare că acest domeniu ar trebui să facă obiectul unei reglementări legislative anticipate, care va fi supusă unor îmbunătățiri suplimentare pe măsură ce apare experiența practică în domeniul consacrării și apărării drepturilor pe Internet.

Cu toate acestea, în pofida simplității aparente a acestui model, acesta se confruntă cu dificultăți semnificative care apar în procesul de implementare a acestuia. În special, vorbim despre faptul că este imposibil să reglementăm pe deplin drepturile postmortem ale individului, dacă statul nu dispune de o reglementare consolidată, din punct de vedere legislativ, a drepturilor și libertăților, trăite în spațiul online.

În acest sens putem evidenția două abordări diametral opuse de reglementare acestor drepturi și libertăți.

Conform primei opțiuni, drepturile și libertățile digitale sunt un nou tip (nouă generație) de drepturi și libertăți care ar trebui reglementate separat de echivalentele lor offline. În acest caz, se presupune că se va forma o listă a drepturilor și libertăților digitale relevante, conținutul acestora va fi stabilit în acte normative sau în așa-numita constituție digitală, a cărei adoptare este, de asemenea, considerată acceptabilă. Adică, drepturile digitale și drepturile offline, în ciuda similarității sau identității numelui, sunt categorii diferite cu conținut, garanții, protecție, restricții etc.

În cadrul celei de-a doua opțiuni de reglementare a drepturilor și libertăților digitale, spațiul online este perceput exclusiv ca un nou „teritoriu” pentru implementarea lor, iar Internetul în sine și alte tehnologii, programe etc. - ca instrument de implementare a drepturilor și libertăților tradiționale într-un spațiu nou. În cadrul acestei abordări, drepturile și libertățile digitale trebuie să fie legate, corelate de drepturile și libertățile tradiționale, să fie identificată o fundamentare constituțională și astfel să fie evidențiat conținutul lor, garanțiile, restricțiile etc.

O caracteristică a drepturilor și libertăților digitale este că acestea vor transforma drepturile și libertățile clasice obișnuite pentru un mediu special, prin urmare, o parte din conținutul tradițional al acestor drepturi și libertăți va rămâne același, iar unele vor fi excluse și înlocuite cu alte caracteristici. În consecință, o reglementare consistentă și modernă a drepturilor postmortem este imposibilă fără prezența unui cadru de reglementare care să consacre un raport dintre drepturile și libertățile tradiționale și cele digitale.

Deopotrivă cu țările dezvoltate, dar și cu cele în curs de dezvoltare, Republica Moldova intră și ea în era construirii unei societăți digitale, o parte integrantă a acesteia fiind prezența unei reglementări cu referire la regimul juridic al drepturilor omului în sfera Internet. În pofida faptului că subiectul digitalizării

este în prezent unul dintre cele mai discutate, nu există o experiență practică semnificativă în domeniul drepturilor digitale în spațiul Internet din Republica Moldova. Astfel, putem concluziona că companiile și-au format propriile poziții cu privire la administrarea de conturi în rețelele sociale și e-mailuri, a căror modificare este disponibilă doar prin hotărâre de judecată. Dar se pune întrebarea cât de oportun este încărcarea sistemului judiciar cu cazuri similare, a căror soluție poate fi stabilită la nivelul legislației? În ciuda simplității aparente a rezolvării acestei probleme prin reglementări legale, apar dificultăți în ceea ce privește conținutul normelor juridice relevante. În special, înainte de a lua deciziile necesare, legiuitorii trebuie să răspundă la o serie de întrebări pentru a identifica esența abordării pe care o pe care sunt pe cale de a o adopta.

Prima întrebare la care trebuie de identificat un răspuns este definirea a ceea ce poate fi consacrat și apărut exact în spațiul virtual. Fiecare persoană, chiar și odată aflată pe internet, a lăsat în urmă o urmă digitală, fie că vizitează o pagină, scrie un comentariu, folosește servicii furnizate de agenții guvernamentale, organizații etc. Cu toate acestea, nu este nevoie să vorbim despre moștenirea aceluiași comentariu, odată lăsat pe internet de către un utilizator decedat, deoarece este imposibil să moștenim libertatea de gândire și de exprimare care nu posedă semne de drepturi de proprietate. În consecință, ar trebui să vorbim despre obiecte virtuale care au o anumită formă (fișier, poze, lucru complex etc.) și au anumite proprietăți (transferabilitate, estimare a costurilor etc.).

Alături de obiectele virtuale care au fost create de utilizator, în spațiul digital există obiecte dobândite de acesta (cărți digitale, albume muzicale etc.). Deci, de-a lungul vieții sale, o persoană ar putea forma pe iTunes o colecție întreagă de opere muzicale ale diferiților artiști. Cu toate acestea, înseamnă asta că ar trebui să treacă la moștenitorii lui? Din punct de vedere juridic clasic, moștenirea acestor obiecte nu este posibilă, deoarece acordurile de utilizare ale acestor site-uri conțin o indicație că, făcând clic pe butonul „Acceptă termenii acordului”, utilizatorul primește de la companie doar o licență de utilizare a fișierului. Această licență este valabilă pe viață. Adică, utilizatorul și compania sunt obligați printr-un contract pentru furnizarea de servicii pe tot parcursul vieții. În consecință, această muzică nu aparține unei persoane după moartea sa și, prin urmare, nu poate fi un obiect de moștenire.

De-a lungul timpului, însăși abordarea rețelelor sociale s-a schimbat: dacă mai devreme ele au acționat în primul rând ca un mijloc de comunicare, astăzi o parte semnificativă a conturilor aduce profit proprietarilor lor. Exemple de astfel de conturi pot fi canalele de pe găzduirea videoclipului „YouTube”, unde vizualizările sunt „monetizate”, precum și conturile „de serviciu” pe Instagram, unde sunt plasate reclame și sunt plasate comenzi pentru vânzarea de bunuri și servicii. În ciuda faptului că fotografiile și videoclipurile sunt plasate în mod similar pe aceste site-uri, este destul de dificil să afirmăm că moștenitorii ar putea intra în posesia doar a fișierelor. În această situație, componenta financiară se pierde.

Și dacă, în cazul de video-hosting, este posibilă o soluție de compromis (fișierele cu înregistrări video sunt transferate moștenitorului fără ștergerea lor de pe site, iar mijloacele financiare încasate de pe urma vizionărilor (minus serviciile pentru asigurarea menținerii active a paginii) sunt transferate periodic în contul moștenitorului), apoi profilul corporativ pe Instagram necesită participarea umană directă la gestionarea acestui cont. Astfel, se pune problema necesității de a moșteni, în anumite cazuri, întreaga pagină și nu doar conținutul acesteia.

A doua întrebare la care legiuitorul autohton ar trebui să răspundă înainte de a elabora reglementări privind gestionarea drepturilor fundamentale pe Internet se referă la procedurile legate de identificare. Spre exemplu, acordurile cu utilizatorii conțin instrucțiuni care interzic înregistrarea ca utilizator în numele sau în locul unei alte persoane („cont fals”). Cu toate acestea, în practică, este imposibil de a urmări și a verifica autenticitatea numelui utilizat, deoarece proprietarii rețelei nu au dreptul să solicite actele de identitate.

Întrebările de mai sus sunt fundamentale pentru punerea în aplicare a reglementărilor legale cu referire la drepturile în spațiul Internet și în special drepturile postmortem pe dimensiunea digitală. Răspunsurile la aceste întrebări pot diferi semnificativ în funcție de care dintre cele două opțiuni considerate anterior pentru raportul dintre drepturile și libertățile offline și cele digitale vor fi alese de către legiuitorul din Republica Moldova. Deci, în cazul separării drepturilor și libertăților digitale de echivalentele lor tradiționale, pare corect să se introducă un nou tip de reglementări juridice, care să ia în considerare particularitățile spațiului virtual.

Astfel, se poate susține că până când legiuitorul nu va stabili conținutul și corelația raporturilor dintre

drepturile și libertățile offline și cele online, toate încercările de a reglementa sfera drepturilor și libertăților fundamentale ale omului pe Internet vor fi haotice și inconsistente.

Analiza abordărilor doctrinare și normative cu privire la reglementarea legală a drepturilor omului în Internet și a drepturilor digitale postmortem, în special, dreptul la moarte digitală în Republica Moldova și în țările străine, inclusiv practica judiciară a statelor dezvoltate, ne permite să venim cu o serie de concluzii.

În primul rând, în majoritatea țărilor, sfera reglementării existenței digitale a unui individ și în speță drepturile sale digitale după deces se află în afara zonei de interes a legiuitorului, în timp ce un număr tot mai mare de oameni sunt interesați de una sau alta componentă a drepturilor digitale și a apărării drepturilor și libertăților sale în Internet.

În al doilea rând, în cadrul drepturilor postmortem, se poate distinge dreptul omului la o continuitate a vieții pe dimensiunea digitală, care permite încarnarea sa digitală să-și continue viața fără un prototip biologic viu și dreptul omului la moarte digitală, care asigură posibilitatea ca o persoană care a decedat în realitate să devină ca atare și pentru spațiul virtual.

În al treilea rând, dreptul la moarte digitală într-o formă sau alta este consacrat legal în state precum Statele Unite, Franța, Spania. În aceste țări, obiectele virtuale sunt recunoscute ca proprietate și sunt supuse moștenirii.

În al patrulea rând, legislația Republicii Moldova nu conține reguli speciale care reglementează drepturile omului pe Internet și în speță viața postmortem în spațiul digital. Prin urmare, în cazul unor litigii, regulile generale adoptate fără a lua în considerare digitalizarea pot genera conflicte interminabile și nedreptate.

În al cincilea rând, analiza cadrului normativ relevant al Republicii Moldova ne permite să afirmăm că, până când nu vor fi consacrate drepturile și libertățile fundamentale ale omului în sfera digitală și alte lucruri virtuale, până când legiuitorul nu va specifica conținutul acestor drepturi, nu le va interpreta, este practic imposibil să avem o reglementare a spațiului digital și o apărare eficientă a drepturilor omului în sfera online, inclusiv drepturile pe dimensiunea vieții digitale după decesul individului.

BIBLIOGRAFIE

1. Advancing the Science and Technology of Memory // Nectome. <https://nectome.com/> (accesat la 11.08.2021).
2. An act concerning access to decedents' electronic mail accounts. Substitute Senate Bill No. 262 Public Act No. 05-136 // Connecticut General Assembly. <https://www.cga.ct.gov/2005/act/Pa/2005PA-00136-R00SB-00262-PA.htm> (accesat LA 17.08.2021).
3. Carta pentru conservarea patrimoniului digital: adoptată la cea de-a 32-a Conferință generală a UNESCO Paris, Franța // Site-ul oficial al Națiunilor Unite. https://www.un.org/ru/documents/decl_conv/conventions/digital_heritage_charter.shtml (accesat la 14.09.2021).
4. Eter 9 // Living cyberspace. <https://www.eter9.com/> (accesat la 14.08.2021).
5. Fiduciary Access to Digital Assets Act // The National Conference of Commissioners on Uniform State Laws. <https://www.uniformlaws.org/viewdocument/final-act-with-comments-40?CommunityKey=f7237fc4-74c2-4728-81c6-b39a91ecdf22&tab=librarydocuments> (accesat 16.08.2021).
6. Fiduciary Access to Digital Assets Act, Revised // The National Conference of Commissioners on Uniform State Laws. <https://www.uniformlaws.org/committees/community-home?communitykey=f7237fc4-74c2-4728-81c6-b39a91ecdf22&tab=groupdetails> (accesat la 17.08.2021).
7. General Data Protection Regulation (GDPR) // Intersoft consulting. <https://gdpr-info.eu/> (accesat la 07.08.2021).
8. Howe N., Strauss W. Generations: The History of America's Future, 1584 to 2069. New York. Morrow. 1991, 544 p.
9. LOI no 2016-1321 du 7 octobre 2016 pour une République numérique: L'Assemblée nationale et le Sénat ont adopté // Journal officiel de la République Française. [https://wipo.int/wipolex.wipo.int/ ru/text/420578](https://wipo.int/wipolex/wipo.int/ru/text/420578) (accesat la 31.08.2021).
10. Parents can access dead daughter's Facebook, German court rules // The Local.de. <https://www.thelocal.de/20180712/german-court-to-rule-on-parents-access-to-dead-daughters-facebook> (accesat la 11.08.2021).

11. Plan for everything that matters // Cake. <https://www.joincake.com/> (accesat la 15.08.2021).
12. Prim-ministrul Natalia Gavrilița și noul cabinet de miniștri au depus jurământul. <https://gov.md/ro/content/prim-ministrul-natalia-gavrilita-si-noul-cabinet-de-ministri-au-depus-juramantul> (accesat 28.08.2021).
13. Spain tackles the problem of how to handle your digital legacy after you die // El País. https://elpais.com/elpais/2018/10/08/inenglish/1539010138_182928.html (accesat la 22.08.2021).
14. Stacie J. Rottenstreich, Karin Barkhorn. What Happens to My Digital Assets on Death or Incapacity? // Law Business Research. <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=f0b8d9ce-f83b-4ab3-83f1-11ef9df19fb2> (accesat la 30.08.2021).
15. Title 12. Decedents' Estates and Fiduciary Relations. Fiduciary Relations. Chapter 50. Fiduciary Access to Digital Assets and Digital Accounts // State of Delaware. The Official Website of the First State. <https://delcode.delaware.gov/title12/c050/index.shtml> (accesat la 29.08.2021).
16. Vlahos J. A Son's Race to Give His Dying Father Artificial Immortality // Wired. URL: <https://www.wired.com/story/a-sons-race-to-give-his-dying-father-artificial-immortality/> (accesat la 07.09.2021).
17. Who owns your e-mails? // BBS News. http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/magazine/4164669.stm (accesat la 08.09.2021).
18. Why death is not the end of your social media life // The Guardian. <https://www.theguardian.com/media/shortcuts/2013/feb/18/death-social-media-liveson-deadsocial> (accesat la 08.08.2021).
19. World Wide Cemetery // Site of The World Wide. <https://cemetery.org/> (accesat la 21.08.2021).
20. Yahoo gives dead Marine's family e-mail info // NBC News. http://www.nbcnews.com/id/7581686/ns/world_news-mideast_n_africa/t/yahoo-gives-dead-marines-family-e-mail-info/ (accesat la 22.08.2021).

RĂSPUNDEREA ÎN ORDINE DE REGRES A FUNCȚIONARULUI PUBLIC

RESPONSIBILITY IN REGRESS OF THE PUBLIC OFFICER

Igor COLODROVSCHI,
masterand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

One of the fundamental principles on which the public service is based is that of responsibility. Accountability is also one of the principles meant to ensure the institutional integrity and professional integrity of the public agent, with priority given to respecting the public interest.

Compensation of injured persons as a result of illegal administrative decisions on behalf of public authorities or the state budget is a compensatory guarantee for the injured person, but not a form of protection of the civil servant for the consequences of the activity performed.

This article reflects the timeliness of the mechanism for recovering damages in the order of recourse suffered by public authorities as a result of faulty or improper exercise of administrative activity by civil servants employed in public authorities.

Keywords: *recourse action, administrative liability, patrimonial liability, civil servant, administrative litigation, public authority, administrative activity, prejudice, etc.*

În procesul exercitării funcțiilor publice se pot aduce daune materiale sau morale persoanelor fizice sau juridice. Prejudicierea se poate produce atât în cazul exercitării în condiții legale a funcției publice, cât și atunci când funcția publică a fost îndeplinită defectuos sau nu a fost îndeplinită [10, p. 166]. Această formă de răspundere a administrației sau a funcționarilor săi pentru prejudiciile aduse a căpătat denumirea în literatura de specialitate de răspundere administrativ-patrimonială [11, p. 174].

Autorii M. Orlov și Șt. Belecciu menționează despre imposibilitatea denumirii acestei răspunderi doar administrative sau patrimoniale, întrucât, în cazul denumirii ei administrativă, ar putea fi confundată cu cea contravențională, dar în cazul denumirii ei doar patrimonială, ar putea fi confundată cu răspunderea civilă sau răspunderea patrimonială din dreptul muncii.

În literatura juridică românească, răspunderea administrativ-patrimonială a fost definită, în sens larg, ca acea instituție a dreptului administrativ care reglementează cazurile în care s-a produs un prejudiciu material sau moral prin acte sau activități ale unei autorități publice, în calitatea acesteia de persoană juridică de drept public. În sens restrâns, răspunderea administrativ-patrimonială a fost definită prin prisma contenciosului administrativ, ca fiind acea formă a răspunderii juridice care constă în obligarea statului sau, după caz, a unităților administrativ-teritoriale la repararea pagubelor cauzate particularilor printr-un act administrativ ilegal sau prin refuzul nejustificat al administrației publice de a rezolva o cerere referitoare la un drept sau la un interes legitim. Și mai îngust, răspunderea administrativ-patrimonială a fost definită ca reprezentând răspunderea organelor administrației pentru pagubele pricinuite prin actele lor ilegale [12, p. 400].

Scopul prezentei lucrări constă în cercetarea conceptelor doctrinare, a cadrului normativ și a jurisprudenței privind răspunderea în acțiune de regres a funcționarului public.

Doctrina națională a însușit teoria administrativă, considerând că răspunderea patrimonială pentru actele administrative de autoritate nelegale este specifică dreptului administrativ [13, p. 16; 14, p. 441] și autonomă în raport cu răspunderea civilă delictuală, denumind-o răspundere administrativ - patrimonială sau răspundere în contenciosul administrativ.

Unele aspecte ale teoriei administrative au fost abordate de către M. Orlov, care susținea că răspunderea patrimonială este o răspundere neconcretizată legislativ în Republica Moldova într-un mod clar, fără o definire, care să-i evidențieze trăsăturile ce o deosebesc de alte forme de răspundere, cu atât mai mult în afara

unui regim juridic aplicat acestei forme de răspundere, recunoscute în sistemele de drept ale țărilor democratice [15, p. 45]. La conturarea nuanțelor răspunderii administrativ-patrimoniale, M. Orlov menționează că „răspunderea administrativ-patrimonială, pe lângă faptul că este o formă nouă de răspundere în legislație, poartă un caracter complex și urmează a fi abordată de știința dreptului administrativ într-o manieră multiaspectuală și interdisciplinară” [16, p. 152].

Generalizând opiniile menționate, considerăm că răspunderea administrativ-patrimonială a funcționarului public este una potrivită pentru răspunderea în ordine de regres, deoarece implică activitatea administrativă a funcționarului pentru care răspunde pentru prejudiciile cauzate autorității în exercitarea funcției deținute cu patrimoniul personal.

De menționat că în pofda dificultăților de aplicare a mecanismului de recuperare a prejudiciilor în ordine de regres în sectorul public, totuși în practica judiciară națională se atestă câteva acțiuni civile intentate, acestea vizând cazurile în care Republica Moldova a fost condamnată la CtEDO.

Deși aparent, statul are pârghii în vederea încasării în ordine de regres a prejudiciilor achitate pentru încălcarea prevederilor CEDO în cazul în care s-au constatat anumite erori judiciare și de anchetă, în realitate problema este una foarte delicată, având în vedere subiecții raportului litigios, urmând a menționa că prejudiciile cauzate prin erorile judiciare și de anchetă sunt opozabile judecătorilor și/sau procurorilor.

Cadrul general de răspundere patrimonială al judecătorilor și procurorilor este unul clar definit de legile speciale. Art. 53 alin. (3) din Legea nr. 3/2016 cu privire la Procuratură, stabilește că procurorul poartă răspundere patrimonială doar în cazul constatării, prin hotărâre judecătorească, a vinovăției sale pentru acțiunile ilicite, calificate drept infracțiuni [4]. Prevederi similare conține și Legea nr. 544/1995 cu privire la statutul judecătorului, care la art. 19 alin. (3) statuează că judecătorul nu poate fi tras la răspundere pentru opinia sa exprimată în înfăptuirea justiției și pentru hotărârea pronunțată, dacă nu va fi stabilită, prin sentință definitivă, vinovăția lui de abuz criminal [5].

Prin Hotărârea Curții Constituționale nr. 23/2016 privind excepția de neconstituționalitate a art. 27 din Legea nr. 151/2015 cu privire la Agentul guvernamental (acțiunea în regres), Curtea a recunoscut constituțional art. 27 din legea menționată, în măsura în care acțiunea în regres se bazează pe o sentință pronunțată în cadrul unei proceduri judiciare separate la nivel național, prin care se constată că judecătorul sau o altă persoană a comis sau a admis, intenționat sau din neglijență gravă, acțiuni sau inacțiuni care au determinat ori au contribuit semnificativ la încălcarea prevederilor CEDO, care a fost constatată printr-o hotărâre a Curții Europene, sau a impus soluționarea amiabilă a cauzei aflate pe rolul Curții ori formularea unei declarații unilaterale [1, pct. 2 al dispozitivului].

Având în vedere constatările făcute supra, concluzionăm că acțiunea în regres pentru recuperarea prejudiciului cauzat prin erori judiciare și de anchetă, dictat de CtEDO, este mai mult un drept iluzoriu al Statului, or în termenul de decădere de 3 ani din momentul achitării despăgubirii, stipulat de art. 27 alin. (3) al Legii nr. 151/2015 este practic imposibil de a „obține” o sentință irevocabilă de constatare a vinovăției sau neglijenței unui judecător sau procuror în comiterea erorii judiciare și de anchetă.

Prin urmare, în cazurile în care statul este condamnat, există reglementări normative privind aplicarea instituției regresului împotriva procurorilor, judecătorilor și organului de urmărire penală.

Revenind la răspunderea în ordine de regres a funcționarilor publici, se constată lipsa reglementărilor normative în acest sens, corespunzător și imposibilitatea recuperării prejudiciilor cauzate de către funcționarii publici. Potrivit informației Ministerul Finanțelor (MF) doar în a. 2020 au fost achitate peste 51 de milioane de lei [17]. La capitolul creanțe MF a comunicat că nu există informații înregistrate în Raportul privind executarea bugetului de stat întocmit de minister, ceea ce presupune că statul, autoritățile publice nu manifestă nici un interes față de creanțele sale, situație care de principiu rezonă cu starea lucrurilor constatate.

Conform art. 56 din Legea nr. 158/2008, pentru încălcarea îndatoririlor de serviciu, a normelor de conduită, pentru pagubele materiale pricinuite, contravențiile sau infracțiunile săvârșite în timpul serviciului sau în legătură cu exercitarea atribuțiilor funcției, funcționarul public poartă răspundere disciplinară, civilă, administrativă, penală, după caz [6]. Careva alte reglementări aferente răspunderii administrative a funcționarului public legea menționată nu prevede. La fel, prevederi aferente răspunderii administrative nu se regăsesc nici în legile speciale ce reglementează activitatea Serviciului Vamal, Ministerului Afacerilor Interne, Centrului Național Anticorupție etc.

Codul Administrativ al Republicii Moldova nr.116/2018 nu dispune cu privire la răspunderea administrativă, limitând răspunderea autorităților publice și a persoanelor fizice care le reprezintă la cea contravențională, penală, civilă sau disciplinară după caz [2]. Se atestă lipsa unor reglementări exhaustive privind răspunderea patrimonială a funcționarului, corespunzător nu există reglementări la capitolul proceduri de despăgubiri ale funcționarului în raport cu autoritatea în care este angajat și nici răspunderea în ordine de regres sau solidară a funcționarului public nu este reglementată.

În Codul Administrativ al României, este statuată răspunderea administrativ-patrimonială solidară pentru prejudicii cauzate prin acte administrative. Autoritățile și instituțiile publice răspund patrimonial, din bugetul propriu, pentru pagubele materiale sau morale cauzate prin acte administrative, prin refuzul nejustificat de a soluționa o cerere sau prin nesoluționarea în termen a acesteia. Dacă se solicită plata unor despăgubiri pentru prejudiciul cauzat ori pentru întârziere, în situațiile în care este dovedită vinovăția cu intenție a demnitarului, a funcționarului public sau a personalului contractual, acesta răspunde patrimonial solidar cu autoritatea sau instituția publică dacă nu a respectat prevederile legale specifice atribuțiilor stabilite prin fișa postului sau prin lege [3].

În Estonia, Legea serviciului public din 13.06.2012 stabilește că, în cazul în care un funcționar a cauzat un prejudiciu material autorității ca urmare a unei încălcări abuzive a obligației, este obligat să compenseze prejudiciul în măsura specificată conform legii. Dacă funcționarul a încălcat în mod intenționat o obligație, atunci este răspunzător pentru prejudiciu în întregime. În caz că nu este stabilită intenția funcționarului, despăgubirea nu poate depăși mai mult de șase ori valoarea totală a salariului de bază al funcționarului. a prejudiciului [7].

Așa cum e și firesc să fie, legislația estoniană reglementează și procedura de reparare a prejudiciului din contul funcționarului public, procedura de recuperare a prejudiciului cauzat ține de competența instanței de contencios administrativ

Legea privind funcționarul public din Bulgaria în vigoare din 27.08.1999 statuează răspunderea funcționarul public pentru prejudiciile cauzate statului sau cetățenilor intenționat sau din neglijență gravă, prin acte sau omisiuni ilegale în legătură cu exercitarea îndatoririlor oficiale. Pentru prejudiciile cauzate cetățenilor, statul răspunde solidar cu funcționarul public. Răspunderea funcționarilor publici vinovați se realizează integral în termenii și condițiile Codului Muncii [8].

Prin art. 45 din Legea Lituaniei privind serviciul public nr.1316 din 8 iulie 1999, funcționarul public va despăgubi prejudiciul cauzat de deciziile ilegale, neexecutarea sau neglijența gravă în îndeplinirea atribuțiilor, din cauza unor acțiuni care nu corespundea competențelor conferite sau contravin hotărârilor conducătorului organului sau instituției care l-a împuternicit, în cazul în care organul sau instituția a compensat prejudiciul printr-o hotărâre judecătorească. Însă, în quantum ce nu depășește salariul pentru ultimele 6 luni [9].

Potrivit legii citate, șefii entităților publice, ale căror decizii de eliberare din funcție publică, retrogradare sau revocare din funcție au fost anulate de instanță, acordă despăgubiri organului de stat, în cazul în care plata este efectuată unui funcționar public pentru absenteism forțat sau pentru o perioadă în care salariatul a primit un salariu mai mic. Despăgubirea prejudiciului se face în quantum care nu depășește cuantumul salariului din ultimele 6 luni.

Relevanța acestei reglementări este una potrivită pentru legislația națională, or numeroasele acțiuni în ordinea contenciosului administrativ nu au continuitate în sensul recuperării despăgubirilor. Problema identificată rezidă în inexistența autorității responsabile pentru monitorizarea recuperării despăgubirilor, în cazul în care actul administrativ emis de conducător este anulat de instanța, în special în situația în care conducătorul entității publice și este vinovatul. De altfel, vom constata situații în care interesul personal intră în contradicție cu interesul public, iar obiectivitatea și imparțialitatea conducătorului riscă a fi afectate. La caz, menționăm mai multe situații în care instanța de contencios administrativ a dispus anularea ordinului șefului Serviciului Vamal privind concedierea unui funcționar vamal cu achitarea salariului pentru perioada absență forțată de la serviciu, încasarea cheltuielilor pentru asistență juridică și a prejudiciului moral, ori dispune anularea ordinului șefului Inspectoratului General al Poliției privind sancționarea disciplinară a unui polițist, recalcularea plăților salariale, acordarea prejudiciului moral, a cheltuielilor pentru asistență juridică și alte cheltuieli de judecată.

Spre final, invocăm necesitatea modificării cadrului normativ național, în special Legea nr.158/2008 și

Codul administrativ nr.116/2018, iar un exemplu relevant este legislația țărilor baltice. Reglementarea răspunderii în ordine de regres a funcționarilor publici va contribui la sporirea nivelului de responsabilizare a funcționarului, va contribui la ridicarea calității serviciilor publice, diminuarea numărului acțiunilor în contencios, cu reducerea costurilor bugetare.

BIBLIOGRAFIA

1. Hotărârea Curții Constituționale nr.23 din 25.07.2016 privind excepția de neconstituționalitate a articolului 27 din Legea nr. 151 din 30 iulie 2015 cu privire la Agentul guvernamental (acțiunea în regres). Monitorul Oficial al RM, 21.10.2016 nr. 361-367 (82).
2. Codul administrativ adoptat prin Legea nr.116/2018. Monitorul Oficial al RM, 17.08.2018 nr. 309-320 (466).
3. Codul administrativ al României din 03.07.2019. <https://lege5.ro/gratuit/gm2dcnrygm3q/codul-administrativ-din-03072019.3>
4. Legea cu privire la procuratură Nr.3 din 25.02.2016. Monitorul Oficial al RM, 25.03.2016, nr. 69-77 (113).
5. Legea cu privire la statutul judecătorului Nr. 544 din 20.07.1995. Monitorul Oficial al RM, 26.10.1995 nr. 59-60 (664).
6. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public Nr. 158 din 04.07.2008. Monitorul Oficial RM, 23.12.2008, nr. 230-232 (840).
7. Legea serviciului public a Estoniei din 13.06.2012. <https://www.riigiteataja.ee/en/eli/509072014003/consolide>
8. Legea privind funcționarul public din Bulgaria din 27.08.1999. <https://www.lex.bg/bg/laws/ldoc/2134673408>
9. Legea privind serviciul public din Lituania nr.1316 din 8 iulie 1999. <https://e-seimas.lrs.lt/portal/legalActPrint/lt?jfwid=2r1mk7cr&documentId=TAIS.91131&category=TAD>
10. Orlov M. Drept administrativ. Chișinău: Tipografia Centrală, 2001, 216 p.
11. Orlov M., Belecciu Șt. Drept administrativ, Chișinău: Epigraf, 2005, 270 p.
12. Trăilescu A. Drept Administrativ. București: C. H. Beck, 2010, 432 p.
13. Cobîșneanu V. Răspunderea patrimonială a autorităților publice în Republica Moldova. Autoreferență de dr.șt. juridice. Chișinău, 2004, 32 p.
14. Guțuleac V. Drept Administrativ. Chișinău: Tipografia Centrală, 2012, 580 p.
15. Orlov M. Răspunderea în dreptul administrativ. Chișinău: Epigraf, 1997, 117 p.
16. Orlov M. Răspunderea administrativ-patrimonială- o nouă formă a răspunderii în dreptul administrativ. Materialele conferinței științifico-practice, Chișinău: CEP USM, 2004. p. 152-154.
17. Răspunsul Ministerului Finanțelor nr. 05-17/66 din 04.03.2022.

PARTICULARITĂȚI ALE CONTRACTULUI DE SCHIMB DE TERENURI

PARTICULARITIES OF THE LAND EXCHANGE CONTRACT

*Mihaela PASCAL,
doctorandă, asistent universitar Academia „Ștefan cel Mare” a MAI*

*Ana Maria REVENCO,
studentă, Academia „Ștefan cel Mare” a MAI*

SUMMARY

All lands, regardless of destination and ownership, constitute the land fund of the Republic of Moldova. Given the fact that in recent years the number of land transactions has increased, we consider it appropriate to analyze the exchange contract as well as the conditions for concluding this legal act. Thus, like the sale-purchase contract, with which in principle it is similar in several respects, the land exchange contract is a consensual, synallagmatic, onerous, commutative and transfer of ownership contract under which the parties undertake to transmit to each other, from the property of one to the property of another land.

Keywords: exchange, contract, field, allowance, destination.

Dreptul de proprietate rămâne a fi, până în prezent, cea mai discutată instituție a dreptului civil, pornind de la etapele istoriei sale de dezvoltare considerabile. Pornind de la conținutul său juridic și apreciind în raport poziția specifică a proprietarului, dreptul de proprietate se definește ca fiind acel drept real care conferă titularului atributele de posesie, folosință și dispoziție asupra unui bun, atribute pe care le poate exercita în plenitudinea lor, în putere proprie și în interes propriu, cu respectarea normelor juridice în vigoare.

Constituția Republicii Moldova prevede că proprietate este publică și privată și se constituie din bunuri materiale și intelectuale. Conform prevederilor art. 459 din Codul civil, bun imobil se consideră terenul înregistrat în registrul bunurilor imobile sub număr cadastral distinct. Suplimentar, conform art. Cod funciar, toate terenurile, indiferent de destinație și de proprietate, constituie fondul funciar al Republicii Moldova. Respectiv, terenurile care sunt în proprietatea statului sau a unităților administrativ-teritoriale și care nu fac parte din domeniului public aparțin domeniului privat al statului sau domeniului privat al unității administrativ teritoriale [1].

Cu toate că dreptul de proprietate asupra terenurilor cunoaște diverse modalități de dobândire, ținem să menționăm că și contractul de schimb constituie o modalitate frecvent întâlnită.

În ordine istorică, schimbul a fost primul contract prin intermediul căruia o persoană putea dobândi proprietatea unui lucru în schimbul proprietății altui lucru. O dată cu apariția banilor, importanța primordială a căpătat vânzarea-cumpărarea, regulile prevăzute pentru acest contract fiind extinse și asupra schimbului, deosebirea dintre ele constând numai în natura contraprestației.

Schimbul reprezintă un contract civil, prin care părțile se obligă să transmită reciproc din proprietatea uneia în proprietatea alteia anumite bunuri. Urmarea a modificărilor aduse Codului civil, legislatorul a scos în relief norme noi, menite să reglementeze unele raporturi ce nu s-au aflat până acum în aria sa de reglementare. Construcția juridică a schimbului, expusă în alin. (1) art. 1195 Cod civil permite să evidențiem particularitățile juridice, caracteristice acestui tip de contract, care dau posibilitatea să delimităm schimbul de alte obligații contractuale, inclusiv și de cel mai apropiat după natura sa contract, ca vânzarea-cumpărarea. Caracterul translativ de proprietate reprezintă criteriul determinativ al schimbului ca tip aparte de contract. Spre deosebire de alte contracte cu caracter oneros prin intermediul cărora bunurile se transmit în proprietate, contractul de schimb se caracterizează prin caracterul specific al contraprestației, care se exprimă prin darea respectivă a unui bun pentru altul, ceea ce înseamnă că contraprestația îmbracă forma unui alt bun. În temeiul schimbului, în principiu, se exclude returnarea unui bun analogic, precum și achitarea costului în bani.

Astfel fiind, în Codul civil și alte acte normative, pentru contractul de schimb sunt prevăzute numai câteva reguli speciale, în rest schimbul fiind guvernat de regulile prevăzute pentru contractul de vânzare-cumpărare. Bineînțeles, pot fi aplicate numai normele care se potrivesc cu natura și efectele schimbului.

Conform prevederilor Codului civil, părțile contractului de schimb au obligația de a transmite reciproc dreptul de proprietate asupra unui bun. Fiecare parte a contractului de schimb este considerată vânzător al bunului pe care îl înstrăinează și cumpărător al bunului pe care îl primește în schimb [1].

Într-o accepțiune, contractul de schimb este acel contract sinalagmatic prin care părțile se obligă ca fiecare să transmită celeilalte dreptul de proprietate asupra unui bun, altul decât bani. Într-o altă accepțiune, contractul de schimb este acordul de voință care se realizează între două părți (numite copermutanți) prin care una se obligă față de cealaltă să dea un lucru pentru altul pe care-l va primi de la contractant.

Asemenea contractului de vânzare-cumpărare, cu care în principiu se aseamănă în mai multe privințe, schimbul este un contract consensual, sinalagmatic, cu titlu oneros, comutativ și translativ de proprietate.

Spre deosebire de vânzare-cumpărare, care presupune implicit predarea de către o parte a unui bun în proprietatea celeilalte părți contra unei sume determinate sau determinabile de bani, numită preț, schimbul presupune în mod necesar predarea unui bun pentru alt bun, adică în calitate de contra echivalent al prestației unuia din copermutanți apare nu prețul ca valoare bănească ce determină costul bunului transmis în proprietatea celuilalt copermutant, ci un alt bun. Aceasta este una din particularitățile contractului de schimb.

Având în vedere că deseori părțile sunt interesate în schimbul unor mărfuri care pot avea valori diferite și, respectiv, al căror preț este diferit, legiuitorul admite posibilitatea efectuării schimbului de bunuri neechivalente ca valoare, permițând restabilirea echivalenței contractuale prin plata unei sume de bani. Potrivit art. 1197 Cod civil, în cazul în care bunurile schimbate nu au aceeași valoare, diferența de valoare poate fi compensată printr-o sumă de bani, numită sultă, dacă aceasta este prevăzută de contract. Sulta nu poate depăși valoarea bunului. Sulta prevăzută de contract urmează a fi achitată de către copermutantul obligat în această privință sau de către un terț, specificându-se destinația acesteia, cel târziu o dată cu transmiterea bunului său celuilalt copermutant, dacă contractul nu prevede altfel.

Fiecare parte a contractului de schimb este considerată vânzător al bunului pe care îl înstrăinează și cumpărător al bunului pe care îl primește în schimb. În virtutea faptului că în contractul de schimb fiecare din copermutanți este considerat în aceeași măsură atât vânzător, cât și cumpărător, unele reglementări ce țin de vânzare-cumpărare nu pot fi aplicate schimbului. În această ordine de idei, în cazul când obiecte ale schimbului sunt terenurile sau alte bunuri imobile, nu poate fi aplicată regula suportării cheltuielilor ce țin de întocmirea, autentificarea notarială și de înscrierea contractului în registrul bunurilor imobile, precum și a cheltuielilor ce țin de preluarea documentelor necesare de către cumpărător. Respectiv cheltuieli sunt puse în mod egal în sarcina ambilor copermutanți, dacă contractul nu prevede altfel.

Potrivit art. 510, alin. (1) Cod civil, dreptul de proprietate este transmis dobânditorului în momentul predării bunului mobil, dacă legea sau contractul nu prevede altfel. Observăm că norma respectivă are caracter dispozitiv, ceea ce înseamnă că prin acordul de voință copermutanții pot stabili și un alt moment la care se va produce trecerea dreptului de proprietate asupra bunurilor schimbate. Relativ la bunurile imobile, legea stabilește în mod imperativ dobândirea dreptului de proprietate asupra acestora la data înscrierii în registrul bunurilor imobile [1].

Articolul 4 din Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543 din 25.02.98 include în cercul de subiecți ai înregistrării dreptului de proprietate asupra bunurilor imobile pe proprietarii de bunuri imobile și alți titulari de drepturi patrimoniale: cetățeni ai Republicii Moldova, cetățeni străini, apatrizi, persoane juridice din țară și din străinătate, organizații internaționale, Republica Moldova, unitățile administrativ-teritoriale și statele străine, iar ca obiecte ale înregistrării bunurile imobile, părțile componente ale acestora prevăzute de prezenta lege, drepturile reale asupra bunurilor imobile, precum și alte drepturi, fapte și raporturi juridice prevăzute de legislație. Alin. (3) lit. a) al acestui articol prevede că, terenurile se raportează la bunurile imobile ce se înregistrează în registrul bunurilor imobile. Potrivit art. 5 din această lege, sunt supuse înregistrării obligatorii bunurile imobile și drepturile asupra lor indicate la art. 4 alin. (2) și (3). Registrul bunurilor imobile conține înscrieri privind fiecare bun imobil, dreptul de proprietate și alte drepturi patrimoniale, titulari de drepturi, documentele ce confirmă drepturile, tranzacțiile cu bunurile imobile și alte temeuri ale nașterii, modificării, grevării și stingerii drepturilor. Înscrierile despre terenuri se conțin în capitolul A din registrul bunurilor imobile. [4]

Pentru a fi valabil, contractul de schimb de terenuri trebuie să întrunească următoarele condiții: părțile să aibă capacitatea juridică de a contracta; consimțământul acestora nu trebuie să fie viciat; cauza obligației să fie licită; părțile să fie proprietare ale bunurilor date în schimb; bunurile să formeze obiectul circuitului civil.

Contractul de schimb de terenuri comportă un caracter universal în sensul că în calitate de părți la acest contract (copermutanți) pot apărea orice subiecți de drept civil – atât persoanele fizice și juridice, cât și statul Republica Moldova și unitățile administrativ-teritoriale.

Pe lângă subiecții tipici de drept civil, la raporturile juridice de schimb participă și subiecți atipici – comercianți care pot fi persoanele fizice care practică activitate de antreprenoriat sau societățile comerciale.

Cu toate acestea, legea prevede anumite incapacități speciale în privința subiecților contractului de schimb. Interdicțiile în acest sens sunt prevăzute în normele de aplicare generală ale Codului civil. Potrivit regulii generale, copermutanții trebuie să fie proprietari ai bunurilor supuse schimbului sau să dețină un alt drept real care le-ar permite înstrăinarea bunurilor prin schimb. De asemenea și conform art.4 din Legea privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului, terenurile proprietate publică pot fi vândute atât persoanelor fizice și persoanelor juridice ale Republicii Moldova, cât și investitorilor străini, cu excepția terenurilor cu destinație agricolă și ale fondului silvic care se vând numai persoanelor fizice și persoanelor juridice ale Republicii Moldova [6].

Însă conform articolului 22 din Legea privind investițiile în activitatea de întreprinzător, investitorii străini pot dobândi, în conformitate cu legislația Republicii Moldova, dreptul de proprietate asupra bunurilor imobile de pe teritoriul Republicii Moldova, cu excepția terenurilor cu destinație agricolă și a celor din fondul silvic, pentru a desfășura activitate de întreprinzător [5].

Concomitent, art. 6 alin. (2) al Legii privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului prevede că dreptul de vânzare-cumpărare a terenurilor cu destinație agricolă aparține statului, persoanelor fizice cetățeni ai Republicii Moldova, precum și persoanelor juridice al căror capital social nu conține investiții străine. Prin urmare, subiecți al contractului de schimb nu pot fi persoanele care nu dețin cetățenia Republicii Moldova și persoanele juridice al căror capital social conține investiții străine, în cazul în care obiect al contractului de schimb îl constituie terenurile cu destinație agricolă [6].

Pentru valabilitatea contractului de schimb, bunul vândut (terenul), în sensul obiectului material al contractului de schimb, trebuie să întrunească anumite condiții legale. Astfel, bunul imobil trebuie să fie licit, să se afle în circuitul civil, să fie determinat sau determinabil cel puțin în specia sa.

Indicarea prețului contractului de schimb în echivalent bănesc nu este obligatorie din mai multe considerente. În primul rând, unica condiție esențială a contractului de schimb este condiția cu privire la obiectele materiale ale contractului, dacă părțile nu prevăd altfel. În al doilea rând, prețul în contractul de schimb se prezintă ca un alt bun. Din aceste considerente, odată fiind determinate obiectele supuse schimbului (denumirea și cantitatea bunurilor), se consideră stabilit și prețul contractului de schimb în expresie naturală.

Potrivit prevederilor art. 1028 Cod civil, dacă pentru validitatea contractului legea stabilește o anumită formă sau dacă părțile au prevăzut o anumită formă, contractul se consideră încheiat în momentul îndeplinirii condiției de formă [1].

Respectiv, contractul de schimb de terenuri din domeniul privat, poate fi încheiat doar în formă autentică, care presupune autentificarea notarială ulterioară a contractului, iar în cazul contractului de schimb de terenuri din domeniul public al statului, legiuitorul stabilește o altă formă.

Hotărârea nr. 1170 din 25.10.2016 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de transmitere, schimbare a destinației și schimb de terenuri prevede la art. 38 că schimbul de terenuri proprietate publică a statului cu terenuri ale unităților administrativ-teritoriale se efectuează prin hotărâre de Guvern, cu condiția existenței unei decizii a autorității deliberative a administrației publice locale privind acceptul sau, după caz, privind solicitarea schimbului de terenuri.

Terenurile ce urmează a fi schimbate trebuie să fie echivalente după valoare, iar valoarea terenurilor este determinată pe baza raportului de evaluare, elaborat de către întreprinderile de evaluare licențiate. În cazul în care terenurile schimbate nu au aceeași valoare, diferența de valoare poate fi compensată pecuniar sau printr-o suprafață de teren cu valoarea egală celui supus schimbului. La fel, art. 39 din HG 1170/2016 stipulează că schimbul terenurilor din domeniul public al statului, precum și al terenurilor din domeniul public al unităților administrativ-teritoriale pe terenuri proprietate privată al unei persoane fizice sau juridice sânt interzise.

Schimbul terenurilor proprietate publică din domeniul privat al statului și al unității administrativ-teritoriale pe terenurile proprietate privată se efectuează prin hotărâre de Guvern, respectiv prin decizie a consiliului unității administrativ-teritoriale de nivelul întâi sau al doilea, Adunării Populare a Găgăuziei pentru cauză de utilitate publică, declarată în condițiile Legii exproprierii pentru cauză de utilitate publică nr.488 din 8 iulie 1999 [3].

Schimbul terenurilor proprietate publică din domeniul public al statului și al unității administrativ-teritoriale pe terenurile proprietate privată se efectuează numai în condițiile:

- terenurile propuse spre schimbare au aceeași categorie de destinație de terenuri și au același mod de folosință;
- documentația pentru schimbul de terenuri este însoțită cu un aviz pozitiv elaborat de către organul împuternicit pentru administrare și gestionare a terenurilor propuse pentru schimb;
- schimbul de terenuri are un scop de consolidarea a terenurilor, sau îmbunătățirea condițiilor de administrare și gestionarea proprietății publice din domeniul public.

Actualmente există impedimente și la consolidarea loturilor pentru persoanele ce dețin terenuri agricole în proprietate privată și doresc să le consolideze, prin metoda schimbului de terenuri, cu implicarea în procesul respectiv a terenurilor din domeniul privat al proprietății publice. Totodată, în procesul de consolidare, în conformitate cu prevederile art. 705 din Codul funciar, autoritățile publice locale au dreptul de a procura terenuri la prețul de piață prin tranzacții benevole cu persoane fizice și persoane juridice.

Astfel, este necesară ajustarea pct. 1 și 39 din Regulamentul cu privire la modul de transmitere, schimbare a destinației și schimb de terenuri, cu prevederile legislației în vigoare prin excluderea interdicțiilor enumerate supra și completarea cap. IV din document cu o secțiune care să reglementeze modul de realizare a schimbului de terenuri din inițiativa proprietarilor de terenuri private, care să cuprindă procedura schimbului de terenuri din domeniul privat al proprietății publice a statului sau a unităților administrativ-teritoriale inițiat de persoanele ce dețin terenuri în proprietate privată.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul civil nr. 1107 din 06.06.2002. Publicat în MO nr. 82-86 art. 661 din 22.06.2002.
2. Codul funciar nr. 828 din 25.12.1991. Publicat în MO nr. 107 art. 817 din 04.09.2001.
3. Hotărârea pentru aprobarea Regulamentului cu privire la modul de transmitere, schimbare a destinației și schimb de terenuri nr. 1170 din 25.10.2016. Publicat în MO nr. 369-378 art. 1265 din 28.10.2016.
4. Legea cadastrului bunurilor imobile nr. 1543 din 25.02.1998. Publicat în MO nr. 88-95 art. 79 din 02.04.2021.
5. Legea privind investițiile în activitatea de întreprinzător nr. 81 din 18.03.2004. Publicat în MO nr. 64-66 art. 344 din 23.04.2008.
6. Legea privind prețul normativ și modul de vânzare-cumpărare a pământului nr. 1308 din 25.07.1997. Publicat în MO nr. 57-58 art. 515 din 04.09.1997.
7. Legii exproprierii pentru cauză de utilitate publică nr.488 din 08.07.1999. Publicat în MO nr. 42-44 art. 311 din 20.04.2000.

ROLUL DIGITALIZĂRII ÎN PROCESUL DE AUTORIZARE A ACTIVITĂȚII DE ÎNTREPRINZĂTOR ÎN REPUBLICA MOLDOVA

THE ROLE OF DIGITALIZATION IN THE PROCESS OF AUTHORIZING ENTREPRENEURIAL ACTIVITY IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Adrian POPA,
masterand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The digital transformation of the Republic of Moldova, in line with the European one, is accelerated by the rapid progress of new technologies, such as artificial intelligence, robotics, cloud computing and blockchain technologies. Digitization is associated with better business performance in terms of productivity, management practices, innovation, growth and better paid jobs. Adopting digital transformation is therefore essential for many companies in the Republic of Moldova if they want to remain competitive. In the article below we will address a separate section of digitization: digitization in the process of authorizing entrepreneurial activity.

Keywords: digitization, entrepreneurial activity, authorization, informational technologies.

Transformarea digitală a Republicii Moldova, în consonanță cu cea europeană, este accelerată de progresul rapid al noilor tehnologii, cum ar fi inteligența artificială, robotica, tehnologiile de tip cloud computing și blockchain. De aceea, este extrem de important ca fiecare om să investească în competențele sale digitale pe tot parcursul vieții.

Digitalizarea este asociată cu o mai bună performanță a întreprinderilor în termeni de productivitate, practici de management, inovare, creștere și locuri de muncă mai bine remunerate. Adoptarea transformării digitale este deci esențială pentru numeroase întreprinderi din Republica Moldova dacă acestea doresc să rămână competitive. Ca și în orice domeniu de activitate, obținerea unor informații relevante și actuale influențează pozitiv deciziile adoptate de către organizații, informația fiind considerată a patra resursă, mai importantă chiar decât cele clasice (munca, natura, capitalul).

Informațiile ca resurse „fiind generate prin procese de cunoaștere și inovare sunt potențial nelimitate, se dezvoltă în mod progresiv și cumulativ, au o rată de creștere extrem de rapidă, ele se multiplică prin diseminare”. Dezvoltarea tehnologiilor de transmitere și prelucrare a informației ca răspuns la creșterea rapidă a necesităților de informare a organizațiilor și indivizilor. Informația poate fi acumulată fără încetare, dar are prin excelență un caracter perisabil. Expansiunea Internetului este o consecință directă a impactului utilizării sale asupra societății, numărul utilizatorilor fiind în continuă creștere [1, p. 528].

Internetul a devenit, prin serviciul World Wide Web, principalul mediu de informare și comunicare, fiind considerat un mare succes atât tehnologic cât, mai ales, social. Astfel, evoluția civilizației umane a cunoscut o nouă etapă, calitativ superioară, în care informația deține un loc primordial, cunoscută cu numele de societate informațională sau societate bazată pe informație

Tehnologia informației și comunicațiilor (TIC) este denumirea care se oferă unui ansamblu de instrumente și resurse tehnologice utilizate pentru a comunica și pentru a crea, difuza, stoca și gestiona informația necesară unui anumit domeniu sau altul.

TIC (tehnologia informațională și de comunicații) este un termen care include orice dispozitiv de comunicare, de informare sau de aplicare, cuprinzând: radio, televiziune, telefonie mobilă, computere, hardware de rețea și software, sisteme de satelit și așa mai departe, precum și diverse servicii și aplicații asociate acestora, precum: videoconferințe și învățare la distanță. TIC este adesea utilizat într-un context special, cum ar fi: TIC în educație, sănătate, drept, etc. [3, p. 12].

Tehnologiile informaționale au modificat foarte mult mai multe domenii de activitate umană cum ar fi: politică, economie, societate, cultură, timp liber etc. Radioul, cinematograful, televiziunea, iar azi și inter-

netul, au devenit domenii importante de influență și propaganda.

Capacitatea de manipulare a opiniei publice prin intermediul mass-mediei a devenit și mai evidentă odată cu răspândirea televiziunii. Folosirea imaginilor în scopul de a convinge publicul să cumpere anumite produse a devenit una dintre pietrele de temelie ale dezvoltării noilor tehnologii audiovizuale. Prin intermediul acestora, marile companii puteau nu numai să-și promoveze marfa (oferta), dar și să creeze gusturi (cerere). Și acestea sunt doar câteva exemple care au apărut și s-au dezvoltat datorită conexiunilor informaționale [4, p. 67].

Nici domeniul politic nu a rămas în afara acestor modalități de persuasiune. Manipularea opiniei publice (nu totdeauna în sens negativ) devine un element important al relațiilor cu publicul, fiind inventate cele mai sofisticate tehnologii politice.

La nivel european tehnologia informației și a comunicațiilor (TIC) constituie un element motor esențial al competitivității și reprezintă unul dintre sectoarele industriale cheie ale secolului 21. În 2007, industria europeană a TIC a înregistrat o cifră de afaceri de 670 de miliarde de euro și a reprezentat peste 5 % din ocuparea totală a forței de muncă în UE.

Tehnologia europeană a informației și a comunicațiilor necesită condiții cadru propice pentru a contribui pe deplin la obiectivele în materie de creștere și de ocupare a forței de muncă și, în acest context, standardizarea joacă un rol important. Mai mult, dat fiind că instrumentele TIC sunt utilizate în toate sectoarele economice, o politică europeană eficace de standardizare a TIC poate încuraja adoptarea mai rapidă a unor noi tehnologii și aplicații, contribuind prin aceasta la competitivitatea economiei europene în ansamblu [6].

Dacă facem o incursiune istorică menționăm că în 1925 Englezul John Bird înființează prima societate de televiziune din lume. În anul 1928 are loc introducerea teletipului. În anul 1933 are loc inventarea radioului FM. În 1936 apare prima emisiune televizată cu ocazia olimpiadei din Berlin. În 1937 prima emisiune TV din România. În 1948 apare televiziunea prin cablu. În 1950 are loc apariția televiziunii color în SUA, iar în 1958 apare prima emisiune a televiziunii din Republica Moldova.

Istoria TIC-ului a fost împărțită în 4 perioade de bază: premecanică, mecanică, electromecanică și electronică. Perioada premecanică a durat între anii 3000 î. H. și 1450 d. H. A fost adoptat primul alfabet și primul sistem de numerație, a fost pentru prima dată recunoscut conceptul cifrei zero și a fost descoperit primul calculator: abacul.

Perioada mecanică s-a menținut între anii 1450 și 1840. În această eră s-au inventat o mulțime de mecanisme, cum ar fi: pascalinel (Blaise Pascal), calculatorul (Gottfried Wilhelm von Leibniz), motorul analitic (Charles Babbage) etc.

Era electromecanică a început în 1840 și s-a sfârșit în 1940. Avansul-cheie realizat în această perioadă a fost descoperirea metodelor de valorificare a energiei electrice. Cunoștințele și informațiile puteau fi deja transformate în impulsuri electrice. Tot atunci au fost puse bazele telecomunicațiilor. A fost inventat acumulatorul voltaic, alfabetul Morse (Samuel Morse), telegraful, telefonul (Alexander Graham Bell), radioul (Guglielmo) [2, p. 18].

Noile tehnologii au avut un impact asupra mediului ambiant, asupra omului. Având în vedere că știința a evoluat foarte rapid în ultimii ani, mediul, precum și omul a fost afectat din mai multe puncte de vedere, în diferite domenii. Viața de zi cu zi a omului s-a schimbat devenind o viață care, putem spune, este controlată de noile tehnologii.

Totuși TIC joacă un rol important în:

1. îmbunătățirea competitivității în întreaga economie; stimularea inovației;
2. creativitate și eficiență; dezvoltare științifică și tehnologică în diverse domenii, precum medicină și fizică;
3. modernizarea sectoarelor, cum ar fi educația, securitatea, energia și transportul;
4. îmbunătățirea calității vieții; eficiența energetică;
5. gestionarea apei;
6. adaptarea la schimbările climatice; informarea societății;
7. creșterea veniturilor și a profitabilității; deschiderea de noi linii de afaceri;
8. dezvoltarea vânzărilor în noi arii geografice;
9. lansarea pe piață a noi produse și servicii într-un timp mai scurt și la un preț mai scăzut; efectuarea cumpărăturilor online etc.

Efectele negative ale TIC sunt:

1. emisiile de gaze poluante;
2. pierderea contactului cu lumea reală (în cazul utilizării excesive a computerului);
3. afectarea ochilor (datorită radiațiilor emise de monitor);
4. deformarea sistemului osos (datorită poziției incorecte a corpului în timpul lucrului);
5. emanare de ozon de la imprimante etc.

Conexiunea organismelor la Internet este în parte rezultatul presiunii sociale, de aceea se impune o analiză profundă pentru determinarea consecințelor pozitive, gradul de eficacitate al instrumentelor TIC în anumite domenii, în continuare facem referire la impactul tehnologiilor informaționale asupra organizării și funcționării procedurii de achiziție publică [5].

În ciuda turbulențelor politice continue și a crizei economice provocate de pandemia de COVID-19, Republica Moldova a continuat să implementeze reforme în domeniul de reglementare a activității de întreprinzător și pe parcursul anului 2020.

Acestea s-au axat pe trei elemente: extinderea aplicării Registrului de stat a controalelor; a Ghișeului unic pentru actele permise și a Analizei Impactului de Reglementare.

Pe parcursul anului 2020, organele de control (18 la număr, comparativ cu anul 2018 când acestea erau 58) au efectuat 34, 5 mii de controale, dintre care aproape 12 mii au fost controale planificate și 22, 5 mii - controale inopinate. Dinamica controalelor efectuate în anul precedent arată că numărul acestora s-a redus cu 31, 2% față de anul 2019. În anul 2020, cele mai multe controale au fost efectuate de către Serviciul Fiscal de Stat, Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor și Agenția Națională pentru Sănătate Publică.

Începând cu luna iulie 2014 a fost concepută implementarea Registrului de Stat al Controalelor, o platformă online comună, care a prevăzut planificarea și evidența automatizată a efectuării controalelor planificate și inopinate. Dar implementarea respectivă a decurs neuniform reieșind din determinarea insuficientă a unor organe ale controlului de stat (în continuare - OCS) pentru utilizarea resursei menționate, precum și numărul exagerat de mare a OCS - 58 la număr până în anul 2018, cu o capacitate foarte diferită de a asimila noile abordări propuse de RSC.

Astfel, actele legislative care reglementează activitatea de control au fost puse în acord abia după aprobarea Legii nr. 185 din anul 2017, care a determinat competența organelor de control specializat pe toate componentele reformei controalelor de stat (instituțională, procedurală și digitalizarea Registrului de stat al controalelor).

De asemenea, a fost finalizată interconexiunea Registrului de Stat al Controalelor cu Sistemul informațional al Serviciului Fiscal de Stat și a fost inițiată interconexiunea RSC cu Sistemul informațional automatizat pentru gestionarea și eliberarea actelor permise (SIA GEAP) în vederea eliminării dublării acțiunilor operate în aceste registre.

A fost inițiată implementarea utilizării semnăturii electronice aplicabile pe documentele aferente controlului.

Totodată, angajații instituțiilor publice au fost instruiți privind utilizarea RSC la efectuarea controalelor, precum și planificarea acestora pentru anul 2021.

Registrul de Stat al Controalelor a fost creat cu sprijinul Corporației Financiare Internaționale, parte componentă a Băncii Mondiale.

În Republica Moldova există în prezent o serie de soluții de guvernare electronică, însă utilizarea lor este una insuficientă, iar în unele domenii, marginală. Acest lucru se datorează unui șir de factori, printre care menționăm [7]:

- Lipsa liderismului în domeniu. Dacă un ministru nu semnează digital și nu solicită acest lucru de la subordonați, nimeni nu va face acest lucru la un nivel administrativ inferior sau în zonele rurale. Bani și tehnologia nu sunt o problemă. De exemplu, Parlamentul Republicii Moldova are sistemul de vot electronic din 2003, Primăria Chișinău - din 2016. Totuși, în ambele instituții se votează și astăzi manual.

- Voința politică - lucrurile se rezolvă relativ repede atunci când politicienii înțeleg problema și beneficiile soluției de e-Guvernare. Dar își asumă și riscurile.

- Asimilarea - o bună parte a populației este departe de tehnologiile informaționale. În capitală și în orașele mari cunoașterea este superficială. În regiuni și în zone rurale cunoștințele și aptitudinile conexe sunt aproape inexistente.

- Birocrație, rezistență, sabotaj - este foarte dificil să convingi o agenție care oferă servicii publice să accepte servicii electronice. Motivația lor este diferită, începând cu lipsa de voință sau cunoștințe și terminând cu teama că soluțiile e-gov le vor compromite unele mecanisme de funcționare învechite, sau chiar corupte.

- Argumentul protecției datelor cu caracter personal pentru a nu face nimic. Folosind acest argument la modul speculativ, multe inițiative bune au fost oprite, adesea ignorând urgența unor riscuri.

- Lipsa de instrumente de înregistrare unice, simple, accesibile, omogene și răspândite, care permit semnătura digitală. Instrumentele existente sunt folosite de un număr mic sau foarte mic de cetățeni. De exemplu, în Republica Moldova au fost emise doar aproximativ 400 de cărți de identitate care încorporează posibilitatea semnăturii digitale, chiar dacă oricine ar fi avut dreptul să o solicite. De asemenea, perioada de valabilitate a instrumentelor relevante este scurtă. Există și alte instrumente de conectare utilizate: semnătura digitală prin USB stick și semnătura mobilă. Ambele sunt emise de 2 operatori de telefonie mobilă, dar ambele sunt opționale. Cea mai simplă modalitate de a crește numărul de utilizatori de servicii online este de a introduce în mod implicit funcția de autentificare digitală, în toate noile cărți de identitate moldovenești, care reprezintă documentul de bază al fiecărui cetățean al Republicii Moldova. Totodată, astfel ar crește și perioada de valabilitate a ID-urilor respective.

- Popularizare foarte scăzută a serviciilor, în special la nivel local. Putem crea cele mai bune sisteme din lume, dar dacă nu sunt utilizate, acestea vor rămâne doar sisteme bune, nimic mai mult.

- Nivel scăzut de implicare și co-creare a soluțiilor de e-Guvernare între instituțiile publice, mediul de afaceri, mediul academic, think-tank-urile, administrația regională și locală, cetățenii. Nu putem crea ceva care trebuie utilizat masiv fără consultarea utilizatorilor și a tuturor celor interesați.

- Nivel scăzut de alfabetizare digitală. Oamenii trebuie să știe de ce serviciile digitale sunt mult mai bune decât serviciile tradiționale și care sunt avantajele utilizării lor.

- Serviciile nu sunt întotdeauna prietenoase, uneori sunt complicate și ambigue pentru acces

Astfel, digitalizarea este asociată cu o mai bună performanță a întreprinderilor în termeni de productivitate, practici de management, inovare, creștere și locuri de muncă mai bine remunerate. Adoptarea transformării digitale este deci esențială pentru numeroase întreprinderi din Republica Moldova dacă acestea doresc să rămână competitive. Doar prin solicitarea și accesarea continuă zi de zi va fi posibilă dezvoltarea societății, implementarea acestora aducând un plus valoare tuturor serviciilor, îndeosebi la nivel de securitate informațională a tuturor datelor de accesare și cel mai important excluderea birocrăției și corupției, ceea ce cu toții ne dorim.

BIBLIOGRAFIE

1. Cibotaru E. Rolul tehnologiilor informaționale în modernizarea sistemului educațional. Materiale ale Conferinței științifico-practice internaționale, Teoria și practica administrării publice, Chișinău: AAP S. C. „Elan Poligraf” S. R. L., 2018.

2. Caisin S. Inițiere în utilizarea ICT în școală: suport didactic pentru profesori. Partea 2 Chișinău: Univ. de Stat din Moldova, Univ. Pedagogică Ion Creangă, Inst. de instruire continuă, 2007.

3. Evdochimov R. Conceptele de bază ale Tehnologiei Informației și Sistemului de calcul, pentru specialitățile neinformatică. Bălți: Presa universitară bălțeană, 2011.

4. Popov L. Tehnologii informaționale de comunicare. Note de curs pentru studenții Facultăților Economie și Științe ale Naturii și Agroecologie. Bălți: Presa universitară bălțeană, 2006.

5. Manual de educație alfabetizare în domeniul internetului. <https://rm.coe.int/internet-handbook-ro/16809f0b11> (accesat la 12 aprilie 2022).

6. Modernizarea standardizării în domeniul tehnologiei informației și a comunicațiilor în UE – direcții de înaintare. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=CELEX:52009DC0324> (accesat la 18 aprilie 2022).

7. E-GUVERNARE pentru Republica Moldova – Repere generale și bune practici. [https://ghid-e-guvernare-.pdf\(freiheit.org\)](https://ghid-e-guvernare-.pdf(freiheit.org)) (accesat la 30.04.2022).

CONȚINUTUL MĂSURILOR SPECIALE DE INVESTIGAȚII DIN DOMENIUL REȚELELOR DE COMUNICAȚII ELECTRONICE. PARTEA II

CONTENT OF SPECIAL INVESTIGATIVE MEASURES IN THE FIELD OF ELECTRONIC COMMUNICATIONS NETWORKS. PART II

Igor SOROCEANU,
doctorand al Academiei „Ștefan cel Mare”
a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova

SUMMARY

Online communication, on non-governmental platforms or through various electronic networks, has become more and more widespread in the contemporary era. Thus, the means of interaction of the human community, know a major period of ascension and development.

Therefore, in the conditions of positive ascent of the respective field of communication, it has become the target of new illegalities committed in the objective reality. Therefore, in order to counteract these alleged illegal acts and alleged attacks on the rule of law, a wide range of criminal prosecutions and special investigative measures are being taken.

Thus, that research is intended exclusively for the analysis of the content of these special measures of targeted investigations in order to prevent and combat illegal acts in the field of electronic communications networks.

Keywords: *communication platforms, special investigative measures, subject of law, electronic networks, legal liability.*

Introducere. Respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor – reprezintă o celulă de bază a unui stat de drept, unitar și independent.

Această verigă esențială a fost inserată și în Constituția Republicii Moldova.

Prin urmare, în corespundere cu articolul 4 din Legea Supremă a statului cu denumirea marginală Drepturile și libertățile omului, observăm că, „dispozițiile constituționale privind drepturile 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. Dacă există neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate au reglementările internaționale” [1, art. 4].

Unica autoritate independentă (autoritate de jurisdicție constituțională) a statului care are menirea de-a garanta supremația Constituției, la 15 decembrie 1998 prin Hotărârea nr.38, Curtea Constituțională a constatat că, „din dispozițiile constituționale ale art.4 rezultă că acordurile și convențiile internaționale asupra drepturilor omului, încheiate și ratificate în conformitate cu Constituția, primează asupra reglementărilor legislative interne, iar Declarația Universală a Drepturilor Omului, pactele și tratatele privind drepturile și libertățile omului au un statut constituțional în ordinea juridică internă” [6].

Gradul de investigare a problemei la momentul actual, scopul cercetării. Aspectul esențial pentru care a fost supus actualmente analizei și studieri tematiciei din prezentul demers științific constă în necesitatea de a evidenția, remarca și plasa pe prim-plan în viziunea cititorilor a modalităților de realizare a măsurilor speciale de investigații din domeniul rețelelor de comunicații electronice. Unul din scopurile de primă-valoare a respectivului articol științific îl reprezintă informarea și prezentarea în fața publicului larg atât a cititorilor, cât și a cercetătorilor științifici a procesului de inițiere și rezultatul obținut ca urmare a desfășurării măsurilor speciale de investigații în domeniul rețelelor de comunicații electronice.

Materiale utilizate și metode aplicate. În procesul elaborării articolului științific ne-am ghidat de mai multe și diverse metode de cercetare științifică care au făcut posibilă investigarea corespunzătoare a subiectului titlului, dintre care putem enumera: metoda analizei, metoda sintezei, metoda deducției, metoda sistemică, metoda istorică, precum și metoda comparativă.

Baza teoretico-juridică a demersului științific cuprinde legislația primordială de rigoare și literatura de specialitate atât autohtonă cât și străină – care direct sau indirect, abordează esența și conținutul generic al tematicii supuse analizei.

Rezultatele obținute în baza analizelor științifice efectuate. În condiționalității legislației anterioare, actuala activitate specială de investigații era considerată activitate operativă de investigații, legalitatea desfășurării căreia este garantată de Legea nr. 45 din 12.04.1994. Aceasta constituia în perioada respectivă (anterioară) – un mijloc juridic de stat de apărare a intereselor statului, a integrității lui teritoriale, a drepturilor, libertăților și intereselor legitime ale persoanelor fizice și juridice, a tuturor formelor de proprietate contra atentatelor criminale. Activitatea operativă de investigații se exercita în mod public și secret de către subdiviziunile operative ale organelor de stat, împuternicite pentru aceasta de lege precitată, în limita competenței lor [3, art. 1]. Iar măsurile operative de investigații se desfășurau numai în conformitate cu legislația și numai în cazul când pe altă cale era imposibil de a asigura realizarea sarcinilor activității operative de investigații [3, art. 6].

Actualmente, potrivit condiționalităților în vigoare, prin activitate specială de investigații și domeniul acesteia de reglementare se înțelege – o procedură cu caracter secret și/sau public, efectuată de autoritățile competente, cu sau fără utilizarea echipamentelor tehnice speciale, în scopul culegerii de informații necesare pentru prevenirea și combaterea criminalității, asigurarea securității statului, ordinii publice, apărarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor, descoperirea și cercetarea infracțiunilor [4, art.1 alin.(1)] și [8, p. 81]. Iar „prin noțiunea de măsuri speciale de investigații se înțelege acțiuni strict reglementate de legislație, aplicate autorizat și confidențial de către autoritățile competente în cadrul sau în afara procesului penal, în scopul strângerii de informații necesare pentru realizarea sarcinilor activității speciale de investigații” [7, p. 206].

Consecvent cu aceasta, este de menționat că, măsurile speciale de investigații se dispun și se efectuează dacă sunt îndeplinite cumulativ următoarele condiții:

- 1) pe altă cale este imposibilă realizarea scopului procesului penal și/sau poate fi prejudiciată considerabil activitatea de administrare a probelor;
- 2) există o bănuială rezonabilă cu privire la pregătirea sau săvârșirea unei infracțiuni grave, deosebit de grave sau excepțional de grave, cu excepțiile stabilite de lege;
- 3) acțiunea este necesară și proporțională cu restrângerea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului [2, art. 1321 alin. (2)].

Referitor la apărarea drepturilor și intereselor legitime ale persoanelor care sunt importante și în special obligatorii de respectat, după cum am menționat și în Partea I a prezentului studiu științific, acestea își regăsesc sediul normativ de reglementare și în procesul desfășurării activității speciale de investigații.

În sensul Legii nr.45 din 12.04.1994, desfășurarea măsurilor operative de investigații pentru realizarea scopurilor și sarcinilor neprevăzute de legea prenotată – nu se admite. Persoana care consideră că acțiunile organului ce desfășurează măsuri operative de investigații au condus la lezarea drepturilor și libertăților sale putea înainta o plângere împotriva acestor acțiuni în organul ierarhic superior, procurorului sau judecătorului de instrucție. Plângerea înaintată nu suspenda executarea acțiunilor atacate, dacă organul care exercita activitatea operativă de investigații nu consideră aceasta necesar. Pentru a asigura examinarea deplină și multilaterală a reclamației persoanei față de care au fost aplicate în mod neîntemeiat măsuri operative de investigații, organele care le-au exercitat erau obligate, la cererea judecătorului de instrucție sau a procurorului, să prezinte acestuia toate actele operative de serviciu, întocmite pe tot parcursul desfășurării măsurilor respective contestate (atacate) în conformitate cu legislația. Datele despre persoanele care au contribuit în mod confidențial la desfășurarea măsurilor operative de investigații se prezentau numai la cererea Procurorului General. În cazul când organul (persoana oficială) care exercita activitate operativă de investigații încălca drepturile și interesele legitime ale persoanelor fizice și juridice, organul ierarhic superior, procurorul sau judecătorul de instrucție erau obligați să întreprindă măsuri în vederea restabilirii acestor drepturi și interese legitime, compensării daunei cauzate, în conformitate cu legislația.

Activitatea operativă de investigații exercitată cu încălcarea Legii nr. 45 din 12.04.1994 atrăgea după sine răspunderea juridică, prevăzută de legislație [3, art. 5].

La etapa actuală, orice persoană supusă măsurii speciale de investigații are dreptul să fie informată, după efectuarea acesteia, de către procuror sau de către judecătorul de instrucție care a autorizat măsura, dacă aceasta nu a atras dispunerea unei alte măsuri speciale de investigații. Orice persoană supusă măsurii speciale de investigații are dreptul la repararea prejudiciului material și moral cauzat prin încălcarea Legii nr. 59 din 29.03.2012. Înfăptuirea măsurii speciale de investigații pentru realizarea altor scopuri și sarcini decât cele prevăzute de Legea nr. 59/2012 – nu se admite. Activitatea specială de investigații exercitată cu încălcarea legii precitate, atrage răspunderea juridică. Orice informație, orice probă care au fost acumulate cu încălcarea drepturilor și libertăților omului sunt nule și se consideră inexistente [4, art. 4]. Iar, persoanele care au acces la datele cu caracter personal ale persoanei supuse măsurii speciale de investigații sunt obligate să păstreze confidențialitatea datelor respective în conformitate cu prevederile Legii nr. 133 din 8 iulie 2011 privind protecția datelor cu caracter personal [5]. Accesul la dosarul special sau la materialele din dosar al altor persoane decât cele care investighează dosarul special este interzis, cu excepția conducătorului subdiviziunii specializate a organului respectiv, în limitele competenței, și a procurorului care a autorizat măsura specială de investigații sau a solicitat autorizarea acesteia de către judecătorul de instrucție, precum și cu excepția judecătorului de instrucție care a autorizat măsura specială de investigații [4, art. 5].

După cum am menționat la început, în procesul prevenirii, descoperii și combaterii faptelor ilegale din domeniul rețelelor de comunicații electronice, sunt efectuate următoarele măsuri speciale de investigații:

1. interceptarea și înregistrarea comunicărilor și imaginilor;
2. monitorizarea conexiunilor comunicațiilor telegrafice și electronice;
3. colectarea informației de la furnizorii de servicii de comunicații electronice;
4. identificarea abonatului, proprietarului sau utilizatorului unui sistem de comunicații electronice ori al unui punct de acces la un sistem informatic.

În condițiile prevederilor art. 18 al Legii nr. 59 din 29.03.2012, observăm că, primele trei măsuri speciale de investigație sunt autorizate de către judecătorul de instrucție, la demersul procurorului. Iar, identificarea abonatului, proprietarului sau utilizatorului unui sistem de comunicații electronice ori al unui punct de acces la un sistem informatic – fiind una de tipul ce se autorizează de către procuror.

Interceptarea și înregistrarea comunicărilor și imaginilor. Interceptarea și înregistrarea comunicărilor și imaginilor presupune folosirea unor mijloace tehnice prin intermediul cărora se poate afla conținutul unor convorbiri între două sau mai multe persoane, iar înregistrarea acestora presupune stocarea informațiilor obținute în urma interceptării pe un suport tehnic.

Prevederile enunțate mai sus, se aplică în exclusivitate la cauzele penale care au ca obiect urmărirea penală sau judecarea persoanelor asupra cărora există date sau probe cu privire la săvârșirea infracțiunilor prevăzute în următoarele articole din Codul penal al Republicii Moldova: art. 135–145, 150, 151, 158, 164–165¹, art. 166 alin. (2) și (3), art. 166¹, 167, art. 171 alin. (2) și (3), art. 172 alin. (2) și (3), art. 175, 175¹, art. 186 alin. (3)–(5), art. 187 alin. (3)–(5), art. 188, 189, art. 190 alin. (3)–(5), art. 191 alin. (2) lit. d) și alin. (3)–(5), art. 192¹ alin. (3), art. 201¹ alin. (3), art. 206, 207, 208¹, 208², art. 216 alin. (3), art. 217 alin. (3), art. 217¹ alin. (3) și (4), art. 217³ alin. (3), art. 217⁴ alin. (2) și (3), art. 219 alin. (2), art. 220 alin. (2) și (3), art. 224 alin. (3) și (4), art. 236, 237, art. 241¹ alin. (2), art. 242¹–243, art. 244 alin. (2), art. 248, 248¹, 248², 249, art. 259–261¹, 275, 278–279¹, art. 279² alin. (3) lit. b), art. 279³, art. 280, 282–286, 289–289³, art. 290 alin. (2), art. 292, 295–295², art. 303 alin. (3), art. 306–309, 318, 324–328, 333–335, art. 335¹ alin. (2), art. 337–340, 342–344, art. 352 alin. (3), art. 362, 362¹, art. 368 alin. (2), art. 370 alin. (2) și (3). Lista componentelor de infracțiuni este exhaustivă și poate fi modificată doar prin lege.

Interceptării și înregistrării pot fi supuse comunicările și imaginile bănuțului, învinutului sau ale altor persoane, inclusiv ale celor a căror identitate nu a fost stabilită, despre care există date ce pot conduce rezonabil la concluzia că ele fie contribuie, în orice mod, la pregătirea, comiterea, favorizarea sau tăinuirea infracțiunilor enumerate în lista de mai sus, fie primesc sau transmit informații relevante și importante pentru cauza penală.

La fel, pot fi supuse interceptării și înregistrării comunicările și imaginile victimei, părții vătămate, ale rudelor și ale membrilor familiei sale, precum și ale martorului, dacă există pericol iminent pentru viața, sănătatea sau pentru alte drepturi fundamentale ale acesteia, dacă este necesară prevenirea infracțiunii sau

dacă există riscul evident al pierderii iremediabile sau al denaturării probelor. Interceptarea și înregistrarea comunicărilor și imaginilor în contextul celor descrise se dispune conform procedurii prevăzute la art. 132⁴ Cod de procedură penală și doar cu acordul în scris sau la cererea prealabilă în scris a persoanelor indicate mai sus, la acest aspect. Această măsură urmează a fi încetată imediat după dispariția temeiului care a stat la baza autorizării acesteia sau la cererea expresă a persoanei în privința căreia a fost dispusă măsura [2, art. 132⁸].

Interceptarea și înregistrarea comunicărilor și imaginilor se efectuează de către organul de urmărire penală sau de către ofițerul de investigații. Asigurarea tehnică a interceptării comunicărilor și imaginilor se realizează de către autoritatea abilitată prin lege cu asemenea atribuții, utilizându-se mijloace tehnice speciale. Colaboratorii subdiviziunii din cadrul instituției autorizate prin lege, care asigură tehnic interceptarea și înregistrarea comunicărilor și imaginilor, precum și persoanele care efectuează nemijlocit ascultarea înregistrărilor, ofițerii de urmărire penală și procurorul sunt obligați să păstreze secretul comunicărilor/imaginilor și poartă răspundere pentru încălcarea acestei obligații.

Pentru asigurarea interceptării și înregistrării comunicărilor și imaginilor, organul de urmărire penală sau procurorul prezintă organului abilitat prin lege extrasul din încheierea judecătorului de instrucție, autentificat de către acesta, privind dispunerea efectuării interceptării comunicărilor și imaginilor. Scrisoarea de însoțire a extrasului din încheierea judecătorului de instrucție va conține o mențiune privind preîntâmpinarea persoanei care va asigura tehnic efectuarea măsurii speciale de investigații despre răspunderea penală. Extrasul din încheiere trebuie să conțină denumirea instanței și numele judecătorului de instrucție, data și ora emiterii încheierii, datele privind examinarea demersului procurorului pentru autorizarea efectuării măsurii, datele de identificare ale abonatului sau ale unității tehnice prin intermediul căreia se poartă comunicările ce urmează a fi interceptate, durata interceptării, persoana sau organul de urmărire penală responsabil de executarea încheierii, semnătura judecătorului de instrucție și ștampila instanței de judecată.

În cazul în care în procesul interceptării și înregistrării comunicărilor și imaginilor poate fi obținută și altă informație, cum ar fi date de identificare ale abonaților sau persoanelor care au purtat comunicări cu subiectul interceptării și localizarea acestora, precum și alte date, judecătorul de instrucție poate dispune în încheierea de efectuare a interceptării comunicărilor și obținerea acestor informații.

Subdiviziunea tehnică a organului abilitat prin lege să efectueze interceptarea și înregistrarea comunicărilor și imaginilor transmite organului de urmărire penală semnalul comunicărilor interceptate și alte informații indicate în extrasul din încheierea judecătorului de instrucție în regim de timp real, fără a efectua înregistrarea acestora.

Informația obținută în procesul interceptării și înregistrării comunicărilor și imaginilor poate fi ascultată și vizualizată în regim de timp real de către organul de urmărire penală și procuror.

Informația obținută în procesul interceptării și înregistrării comunicărilor și imaginilor se transmite, de către subdiviziunea tehnică care a efectuat interceptarea comunicărilor, ofițerului de urmărire penală sau procurorului pe purtător material de informații împachetat, sigilat cu ștampila subdiviziunii tehnice și cu indicarea numărului de ordine al purtătorului material.

În termen de 24 de ore după expirarea termenului de autorizare a interceptării, organul de urmărire penală sau, după caz, procurorul întocmește la finele fiecărei perioade de autorizare, un proces-verbal privind interceptarea și înregistrarea comunicărilor și imaginilor.

Procesul-verbal privind interceptarea și înregistrarea comunicărilor și imaginilor trebuie să conțină: data, locul și ora întocmirii, funcția persoanei care a efectuat măsura specială de investigații, numărul cauzei penale în cadrul căreia s-a efectuat măsura specială, mențiunea cu privire la ordonanța procurorului și încheierea judecătorului de instrucție privind autorizarea măsurii speciale, datele de identitate și de identificare tehnică ale subiectului ale cărui comunicări/imagini au fost interceptate și înregistrate, perioada în care s-a efectuat interceptarea comunicărilor/imaginilor, mențiunea privind utilizarea mijloacelor tehnice, alte informații relevante obținute în urma interceptării și înregistrării comunicărilor și imaginilor referitoare la identificarea și/sau localizarea unor subiecți, cantitatea și numărul de identificare al purtătorilor materiali pe care a fost înregistrată informația, numărul de comunicări stenografiate. La procesul-verbal se anexează stenograma comunicărilor care au importanță pentru cauza penală.

Stenograma comunicărilor constituie reproducerea integrală, în formă scrisă, pe suport de hârtie, a comunicărilor/imaginilor interceptate și înregistrate care au importanță pentru cauza penală. În stenogra-

ma comunicărilor se indică data, ora și durata comunicării, numele persoanelor, dacă sunt cunoscute, ale căror comunicări sunt stenografiate, precum și alte date. Se interzice stenografierea comunicărilor dintre avocat și persoana pe care o apără. Fiecare pagină a procesului-verbal de interceptare și a stenogramei se semnează de către persoana care le-a întocmit. La procesul-verbal se anexează în original suportul pe care au fost înregistrate comunicările/imaginile interceptate, făcându-se mențiune despre împachetarea și sigilarea acestuia.

Comunicările/imaginile interceptate și înregistrate se redau în limba în care a avut loc comunicarea. În cazul în care comunicarea a avut loc într-o altă limbă decât cea de stat, comunicarea se traduce în limba în care se desfășoară procesul penal de către un traducător autorizat.

La sfârșitul perioadei autorizate pentru interceptarea și înregistrarea comunicării, organul de urmărire penală prezintă procurorului procesul-verbal al interceptării și suportul în original pe care a fost înregistrată informația.

Procurorul, după verificarea corespunderii conținutului procesului-verbal și a stenogramelor cu conținutul înregistrărilor, prin ordonanță, decide asupra pertinentei acestora pentru cauza penală și dispune care comunicări urmează a fi transcrise pe un suport aparte.

Comunicările/imaginile interceptate și înregistrate se vor păstra integral pe suportul inițial prezentat organului de urmărire penală de către subdiviziunea tehnică. Acest suport se va păstra la judecătorul de instrucție care a autorizat măsura specială de investigații.

Comunicările/imaginile interceptate și înregistrate care au fost stenografiate de către organul de urmărire penală și au fost apreciate de către procuror ca fiind pertinente pentru cauza penală se transcriu de către subdiviziunea tehnică din cadrul organului de urmărire penală pe un suport aparte, care se anexează la materialele cauzei penale și se păstrează la procurorul care conduce urmărirea penală.

În termen de 48 de ore de la finisarea perioadei de autorizare a interceptării și înregistrării, procurorul prezintă judecătorului de instrucție procesul-verbal și suportul în original pe care au fost înregistrate comunicările. Judecătorul de instrucție se expune printr-o încheiere asupra respectării cerințelor legale la interceptarea și înregistrarea comunicărilor și imaginilor de către organul de urmărire penală și decide care din comunicările înregistrate urmează a fi nimicite, desemnând persoanele responsabile de nimicire. Nimicirea informațiilor în baza încheierii judecătorului de instrucție este consemnată de către persoana responsabilă într-un proces-verbal, care se anexează la cauza penală [2, art.1329].

Deși, uneori subiecții infracțiunilor din domeniul rețelelor de comunicații electronice pot comunica cifrat, astfel încât organul de urmărire penală să nu poată descifra convorbirea, totuși informațiile obținute în raport cu alte probe pot forma o imagine clară asupra activității ilicite, chiar și în cazul în care aceste probe sunt indirecte.

Până la interceptarea făptuitorilor, este necesar a analiza și aprecia situația de urmărire penală creată la o anumită etapă a cercetării, studierea informației despre acești subiecți de drept ce necesită a fi interceptați, concretizarea numerelor de telefoane ce vor fi puse la interceptare, care sunt companiile de telefonie fixă sau mobilă, clarificarea întrebării despre timpul și durata interceptărilor și altele.

Datorită interceptării și înregistrării comunicărilor și imaginilor se pot planifica și alte acțiuni de urmărire penală și măsuri speciale de investigații necesare în cauza penală, cum ar fi: reținerea în flagrant a făptuitorilor, efectuarea perchezițiilor corespunzătoare cu scopul ridicării bunurilor infracționale (instrumentele/mijloacele de comitere a infracțiunii), audierea unor potențiale victime sau martori (dacă sunt, după caz), monitorizarea conexiunilor comunicațiilor telegrafice și electronice, colectarea informației de la furnizorii de servicii de comunicații electronice și alte aspecte importante pentru justa soluționare a cauzei penale [8, p. 105-106].

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova nr.1 din 29.07.1994. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1 din 12.08.1994. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ro#
2. Codul de procedură penală al Republicii Moldova nr.122 din 14.03.2003. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 248-251 din 05.11.2013, în vigoare potrivit ultimelor modificări și completări din 30.10.2021. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=126190&lang=ro

3. Legea privind activitatea operativă de investigații nr. 45-XIII din 12.04.1994. Monitorul Parlamentului Republicii Moldova nr. 5/133 din 1999. Republicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 11-13/38 din 31.01.2003.

4. Legea nr. 59 din 29.03.2012 privind activitatea specială de investigații. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 113-118 din 08.06.2012, în vigoare potrivit ultimelor modificări și completări din 01.01.2021. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=123543&lang=ro

5. Legea nr. 133 din 08.07.2011 privind protecția datelor cu caracter personal. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 170-175 din 14.10.2011, în vigoare potrivit ultimelor modificări și completări din 30.10.2021. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=126192&lang=ro

6. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 38 din 15.12.1998 despre controlul constituționalității Legii nr.101-XIV din 22 iulie 1998 „Pentru rectificarea bugetului asigurărilor sociale de stat pe anul 1998”. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1 din 07.01.1999. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=14263&lang=ro

7. Glavan Boris și Calcavura Ghennadie, Noțiunea măsurilor speciale de investigații. Revista Intellectus nr. 1-2/2020, p.206, numărul total de pagini: 228, ISSN 1810-7079, ISSN-e 1857-0496.

8. Ostavciuc Dinu, Odagiu Iurie și Rusnac Constantin, Cercetarea infracțiunilor din materia crimei organizate. Ghid practic, Chișinău, Tipografia Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI, 2016, numărul total de pagini: 147, ISBN 978-9975-121-35-4.

CORUPERA PASIVĂ CA FORMĂ DE MANIFESTARE A FENOMENULUI CORUPȚIEI: ESENȚĂ ȘI TRĂSĂTURI

Sergiu CERNOMOREȚ,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Igor SOROCEANU,
doctorand la Academia „Ștefan cel Mare”
a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova

Andrei NASTAS,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea „Dunarea de Jos” Galați (România)

SUMMARY

At the present stage, any deviation from the morality and fairness of the public interest in order to obtain a benefit - is a clear violation of the civil servant, who is liable to criminal liability. These illegalities most often have a manifestation of passive corruption, which ultimately denotes the spread of the phenomenon of „corruption”. Thus, in the following, we propose as a desideratum, the analysis of the concept of passive corruption as a way of extending corruption in general.

Keywords: misconduct, civil servant, benefit, unlawful act, criminal liability.

Introducere. Corupere pasivă este incriminată în art. 324 Cod Penal al Republicii Moldova, având sediul juridic în cadrul Capitolul XV, intitulat „Infrațiuni contra bunei desfășurări a activității în sfera publică”.

Din conținutul capitolului prenotat, reiese că infrațiunile pe care le încorporează, în funcție de obiectul juridic special, pot fi clasificate în două categorii:

1. Infrațiuni de corupție: corupere pasivă – art. 324 Cod penal; corupere activă – art. 325 Cod penal; traficul de influență – art. 326 Cod penal;

2. Infrațiuni care aduc atingere bunei desfășurări a activității în sfera publică, dar care nu sunt legate nemijlocit de corupție: exercitarea atribuțiilor în sectorul public în situație de conflict de interese – art. 326¹ Cod penal; abuzul de putere sau abuzul de serviciu – art. 327 Cod penal; excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu – art. 328 Cod penal; neglijența în serviciu – art. 329 Cod penal; încălcarea regimului de confidențialitate a informațiilor din declarațiile de avere și interese personale – art. 330¹ Cod penal; îmbogățirea ilicită – art. 330² Cod penal; falsul în acte publice – art. 332 Cod penal; obținerea frauduloasă a mijloacelor din fonduri externe – art. 332¹ Cod penal; delapidarea mijloacelor din fondurile externe – art. 332² Cod penal [10, p. 92].

Gradul de investigare a problemei la momentul actual, scopul cercetării. La momentul actual, importanța și scopul de elaborare a prezentului demers științific, apare din partea autorilor de a cerceta detaliat și multiaspectual reperele generale ale coruperii pasive în calitate de premiză a manifestării fenomenului corupției, precum și informarea publicului larg despre trăsăturile și esența generică a terminologiei respective.

Materiale utilizate și metode aplicate. În procesul elaborării articolului științific ne-am ghidat de mai multe și diverse metode de cercetare științifică care au făcut posibilă investigarea corespunzătoare a subiectului titlului, dintre care putem enumera: metoda analizei, metoda sintezei, metoda deducției, precum și metoda istorică.

Baza teoretico-juridică a demersului științific o formează cadrul normativ de referință și literatura de specialitate atât autohtonă cât și din alte state – care direct sau indirect, abordează conținutul tematic al conceptului de „corupție”.

Conținutul de bază. Cele mai simple definiții ale noțiunii de corupție le regăsim în dicționarele explicative, unde „corupția” înseamnă abatere de la moralitate, de la corectitudine și datorie, depășirea a

anumitor limite sociale; desfrânare, depravare; acțiuni care fac ca un fenomen social, o idee, un sentiment să-și piardă integritatea și puritatea [6, p. 81]. Observăm că în cadrul acestei noțiuni accentul este plasat pe componenta moral-deontologică, fără a exclude și cea juridică a comportamentului persoanei, fără a-i oferi careva calitate (statut) special.

Cuvântul „corupție” provine de la „corruptio” ceea ce înseamnă din latină, mituire, corupere, etc.

În accepțiunea publicului larg, corupția este definită ca un abuz, activ sau pasiv, al funcționarilor publici (fie numiți, fie aleși), în scopul obținerii de avantaje financiare private sau de alte beneficii. În cadrul acestei din urmă abordări, se observă limitele stricte ale sferei publice, contrapuse intereselor private ale funcționarului public, care face uz de statutul său.

Pe bună dreptate afirmă C. Brînză precum că nu poate exista un conținut universal al noțiunii de corupție care să satisfacă cerințele tuturor actelor normative care o vizează. Corupția este un fenomen al cărui conținut trebuie stabilit în funcție de timpul, locul și contextul în care acesta se manifestă [1, p. 25].

În perioada comunistă noțiunea de corupție nu a existat, odată ce oficial statul sovietic nega existența unui astfel de fenomen. Contextul în care legislația penală, din acea perioadă prevedea răspundere pentru următoarele infracțiuni: abuzul de serviciu, excesul de putere, luarea de mită sau darea de mită.

În legislația națională termenul de corupție a intrat în uzul juridic, începând cu anii '90 în diverse Hotărâri ale Parlamentului și Guvernului, precum și în decretalele Președintelui Republicii Moldova. Cu titlul de exemplu: în Decretul Președintelui Republicii Moldova nr.104 din 30 aprilie 1992 cu privire la măsurile de combatere a corupției în organele puterii de stat și administrației de stat [2], inter alia apare termenul de „corupție”. Respectivul act normativ, prin adoptarea sa, a impus și a generat un șir de măsuri anti-corupționale, în pofida faptului că nici nu a definit fenomenul corupției.

Noțiunea de corupție a fost reflectată în mai multe acte normative, pentru prima dată acesteia i s-a acordat spațiu juridic în Legea privind combaterea corupției și protecționismului, adoptată de Parlamentul Republicii Moldova la 27 iunie 1996 [8]. În conformitate cu prevederile articolului 2 al Legii respective noțiunea de corupție avea, la acea perioadă, următorul sens: „corupția este un fenomen antisocial ce reprezintă o înțelegere nelegală între două părți, una propunând sau promițând privilegii sau beneficii nelegitime, cealaltă, antrenată în serviciul public, consimțind sau primindu-le în schimbul executării sau neexecutării unor anumite acțiuni funcționale ce conțin elemente ale infracțiunii prevăzute în Codul Penal”. Pentru Republica Moldova, definirea corupției prezenta „un pas” important în edificarea „statului de drept”, eforturi cu un grad de continuitate de oră actuală.

În opinia prof. Dobrinoiu V., corupția pornește de la deformarea realității, cu scopul de a obține rezultate la care nu se poate ajunge promovând adevărul, și continuă prin introducerea unui sistem de clientelă, de promovare a rudelor, prietenilor, aliaților politici, etc. [4, p. 501]. Abordarea în cauză, nu distanțează corupția de alte infracțiuni în domeniul sferei publice, ba mai mult, ditrosionează de la esența fenomenului corupției, plasând accente de „obiectivele” la care se ajunge făcând uz de „corupție”.

După ce a fost considerată o perioadă îndelungată de timp ca un rău inevitabil, corupția, în ultimii ani, se află în atenția sporită a comunității internaționale, fiind întreprinse multiple măsuri pentru a diminua efectele acesteia.

Republica Moldova, aflată în perioada de tranziție, s-a angajat într-un proces susținut de definire a cadrului juridic și instituțional necesar gestionării economiei și societății, simultan promovând și un proces de redistribuire a patrimoniului. Corupția, însă, a ajuns să influențeze semnificativ procesul tranziției prin constituirea unor avantaje la nivelul reglementărilor și al instituțiilor nou apărute în beneficiul unor grupări restrânse, deformând evoluția politică și economică a organismului social. Spre regret, în multe cazuri, fenomenul corupției devansează legiuitorii, dat fiind faptul că are forme de manifestare atât de diverse, încât face dificilă perceperea deplină a esenței acesteia. Cu atât mai mult că există grupuri influente de interese care nu sunt cointeresate în incriminarea faptelor de corupție [11, p. 48].

În accepțiunea generală a populației Republicii Moldova, termenul „corupție” este acceptat mecanic, necugetând asupra sensului, conținutului informațional al acestuia. Atare situație a fost proprie întregii societăți, inclusiv și mediului academic. Un rol negativ l-au avut și aprecierile politizate ale corupției, care și-au lăsat amprenta în felul cum a fost înțeleasă și tratată natura, rădăcinile ei sociale și esența juridică [6, p. 130]. În esență, nu putem nega faptul că însăși corupția reprezintă o abatere de la moralitate, de la cinste, de la datorie. Ca expresie a relației dintre autorități și cetățeni, corupția reprezintă folosirea discreționară a

poziției sau a funcției, prin recurgerea la mijloace ilicite sau ilegale, în scopul obținerii unor interese personale sau de grup.

În materia dreptului penal, termenul de corupție caracterizează o anumită comportare a funcționarului care își comercializează, își vinde atribuțiile funcției și încrederea acordată de societate, primind în schimb bani ori alte foloase, reprezintă un pericol social pentru societate prin vătămarea sau punerea în pericol a desfășurării activității statului și a tuturor sectoarelor vieții sociale [9, p. 345]. Accepțiunea este relevantă grație plasării accentului asupra pericolului social, proprii întregii societăți și potențialului corupției de a afecta diverse domenii ale activității sociale (fără a demara cele publice de privat).

Pornind de la abordările conceptuale ale fenomenului corupției putem conchide că acesta include o gamă largă de forme și manifestări. O manifestare tipică a corupției frecvent întâlnită se referă la comiterea unor activități de corupere de către persoanele cu funcții de răspundere. Particularitatea-cheie a acestei manifestări o formează conduita persoanei cu funcție de răspundere care în îndeplinirea îndatoririlor sale de serviciu, fiind influențată de interese materiale, de obținerea unor foloase ce nu i-se cuvin, își exercită obligațiile de serviciu în mod incorect, le trafică, transformând exercitarea lor într-o sursă de venituri ilicite. Implicând o deviere de la standardele de comportament anume stabilite, manifestarea respectivă și-a găsit reflectare în cadrul art. 324 Codul Penal al Republicii Moldova, fiindu-i atribuită următoarea noțiune: fapta persoanei cu funcție de răspundere care pretinde ori primește oferte, bani, titluri de valoare, alte bunuri sau avantaje patrimoniale, fie acceptă servicii, privilegii sau avantaje, ce nu i-se cuvin, pentru a îndeplini sau nu ori pentru a întârzia sau grăbi îndeplinirea unei acțiuni ce ține de obligațiile ei de serviciu, ori pentru a îndeplini o acțiune contrar acestor obligații, precum și pentru a obține de la autorități distincții, funcții, piețe de desfacere sau o oarecare decizie favorabilă.

Astfel, coruperea pasivă este apreciată drept o formă de manifestare a abuzului de putere în scopul obținerii de avantaje materiale sau alte foloase (onoruri, titluri, publicitate, exonerare de răspundere). În esență, coruperea pasivă este privită drept o activitate ilicită din sfera publică, care constă în folosirea de către factorii de decizie a drepturilor și împuternicirilor încredințate lor cu scopul favorizării personale.

Paradoxal, însă în practica judiciară faptele care nu întrunesc semnele coruperii pasive se recalifică drept contravenții, evitându-se posibilitatea recalificării potrivit semnelor excesului de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu în materia penală. Exemplu elocvent în acest sens ar putea servi următorul caz – "... D.V. a fost achitat de sub învinuirea adusă în comiterea infracțiunilor prevăzute de art. 324 alin. (4), 324 alin. (2) lit. c) și 327 alin. (1) Cod penal, pe motiv că nu s-a constatat existența faptei infracțiunii. Prima instanță, în fapt, a constatat că, D. V., a fost învinuit de organul de urmărire penală, că el, deținând funcția de inspector principal al Serviciului Vamal, în perioada de 19.08.2016 - 03.09.2016, aflându-se la serviciu, pe sensul de intrare/de ieșire, a pretins, acceptat și primit personal pentru sine de la șoferii autobuzelor și autocarelor, supuse controlului vamal în Postul Vamal, în calitate de mită mijloace bănești proporțiile cărora nu depășesc 100 u.c., reieșind din formula a câte 10 lei pentru fiecare pasager transportat, plus 50 lei pentru autocar, ce nu i se cuvenea, pentru a nu interveni, a favoriza și a autoriza trecerea persoanelor aflate în autocar și a mărfurilor transportate peste frontiera de stat a Republicii Moldova, fără efectuarea controlului la trecerea frontierei și controlului vamal obligatoriu și/sau cu încălcarea procedurii legale stabilite prin Legea cu privire la frontiera de stat a Republicii Moldova.

Prin decizia Colegiului Penal al Curții de Apel Bălți, a fost casată sentința în latura penală, și în temeiul art. 332 alin. (2) și 391 alin. (2) Cod de procedură penală, procesul penal în privința lui Dubenco Vasile pe art. 324 alin. (4) Cod penal s-a încetat, deoarece fapta constituie contravenție prevăzută de art. 315 Cod contravențional.

Astfel, instanța de apel a notat că în lipsa unei pretinderi (estorcări), precum și a unui scop special, acțiunile lui D.V., calificate de acuzare în baza art. 324 alin. (2) lit. c) Cod penal urmau a fi încadrate în baza art. 315 Cod contravențional. Similar, în lipsa scopului special, și acțiunile inculpatului, calificate de acuzare în baza art. 324 alin. (1) Cod penal, urmau a fi încadrate în baza art. 315 Cod contravențional ..." [12].

Evidențiem următoarele trăsături caracteristice infracțiunii de corupere pasivă:

- coruperea pasivă se poate realiza prin primirea, pretinderea sau acceptarea unor valori sau foloase în schimbul îndeplinirii sau îndeplinirii cu întârziere a atribuțiilor de serviciu sau după îndeplinirea acestora;
- coruperea pasivă presupune existența unor persoane ce dețin și abuzează de anumite funcții, poziții sau roluri, în structura autorităților publice;

- coruperea pasivă implică mereu prezența unui subiect special (după caz: persoana cu funcție de răspundere/persoană publică, persoană cu demnitate publică);
- coruperea pasivă urmărește realizarea pe căi ilicite a unor interese personale sau de grup, obținerea unor avantaje materiale, morale sau de altă natură.

Corupția face indiscutabil parte dintre acele fapte care sunt contrare intereselor publice (a întregii societăți sau a părții covârșitoare a acesteia), dar și a membrilor societății luate individual. Ea este un fenomen social fiindcă este condiționată în apariția și existența societății și de normele de conduită identificate și trasate în cadrul acesteia.

În acest context agreeam afirmația precum că – "... Forțele naturale care au trezit și sădit în om imperativul sociabilității, au avut darul și puterea de a inspira și determina acestuia spiritul de ordine, făcându-l să înțeleagă că în cadrul grupului social, interesele și acțiunile fiecăruia trebuie să se armonizeze cu acelea ale celorlalți, că acțiunilor neconvenabile trebuie să le răspundă reacții convenabile, că existența comună, conviețuirea oamenilor în societate nu este posibilă fără ordonare căreia trebuie să i se conformeze fiecare în parte și toți laolaltă ..." [5, p. 8]. De astfe, nu poate fi negată nici afirmația dualistă, precum că fenomenul corupției este unul social prin condițiile de existență și unul antisocial prin consecințele sale.

Odată cu încrimnarea sa, corupția a devenit și un fenomen juridic. Ca urmare, corupția trece limitele faptului exclusiv social devenind și un fapt juridic, generator de consecințe juridice și anume cele de răspundere penală. Dacă nu ar exista corupția în realitatea socială, nu ar produce urmări antisociale periculoase, ea nu ar fi încrimnată, nu ar fi devenit fapt juridic.

Cadrul juridic extra-penal nu oferă o definiție a corupției, ci face trimitere la prevederile Codului Penal și Contravențional al Republicii Moldova. Astfel, art. 44 alin. (2) din Legea integrității nr. 82 din 27.05.2017, cu referire la corupția în calitate de fenomen juridic, menționează infracțiuni de corupție, după cum urmează: a) coruperea activă; b) darea de mită; c) coruperea alegătorilor; d) coruperea pasivă; e) luarea de mită; f) primirea unei remunerații ilicite pentru îndeplinirea lucrărilor legate de deservirea populației; g) traficul de influență; h) manipularea unui eveniment; i) pariurile aranjate; j) finanțarea ilegală a partidelor politice sau a campaniilor electorale, încălcarea modului de gestionare a mijloacelor financiare ale partidelor politice sau ale fondurilor electorale; k) delapidarea patrimoniului public; l) delapidarea mijloacelor din fondurile externe; m) utilizarea contrar destinației a mijloacelor din împrumuturile interne sau fondurile externe.

Art. 45 a Legii menționate, indică în calitate de infracțiuni următoarele acte conexe actelor de corupție, care au fost săvârșite împreună sau în legătură directă cu un act de corupție: a) exercitarea atribuțiilor de serviciu în sectorul public în situație de conflict de interese; b) exercitarea atribuțiilor de serviciu în sectorul privat în situație de conflict de interese; c) abuzul de putere sau abuzul de serviciu în sectorul public; d) abuzul de serviciu în sectorul privat; e) excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu; f) neglijența în serviciu; g) falsificarea rezultatelor votării; h) obținerea frauduloasă a mijloacelor din fonduri externe; i) falsul în acte publice; j) falsul în documente contabile; k) tănuirea averii și a intereselor personale de către declaranții din sectorul public; l) tănuirea averii și a intereselor personale de către declaranții din sectorul privat; m) îmbogățirea ilicită; n) încălcarea regimului de confidențialitate a informațiilor din declarațiile de avere și interese personale; o) încălcarea regulilor de creditare, a politicilor de acordare a împrumuturilor sau a regulilor de acordare a despăgubirii/indemnizației de asigurare; p) gestiunea defectuoasă sau frauduloasă a băncii; q) obstrucționarea supravegherii bancare. [7].

Referitor la încrimnarea coruperii, dreptul penal al Republicii Moldova urmează sistemul încrimnării bilaterale susținut și de majoritatea doctrinelor de peste hotare, această soluție fiind adoptată și de Codul penal al Republicii Moldova, prin care legiuitorul, din considerente de politică penală, a încrimnat separat cele două acte care o alcătuiesc – corupere pasivă și corupere activă, neacceptându-se numai încrimnarea unuia din ele – sistemul încrimnării unilaterale, iar celălalt să fie sancționat numai cu titlul de compatibilitate.

Observăm că independent de modul în care sunt încrimnate, coruperea pasivă și coruperea activă constituie două laturi ale unei fapte complexe – coruperea – dat fiind că nu poate exista pretinderea, primirea sau acceptarea bunurilor, serviciilor, avantajelor, foloaselor fără fapta de promisiune, oferire sau dare a acestora.

Aceste două infracțiuni sunt corelative, iar rațiunea incriminării lor este de a preveni și a combate comportamentul ilegal al unor funcționari, în scopul unei mai bune desfășurări a relațiilor de serviciu și în legătură cu serviciu în domeniul public.

Putem evidenția că la comiterea coruperii (active/pasive) participă: corupătorul, persoana care fiind co-interesată în soluționarea unei „cauze” promite, oferă sau dă bani, bunuri materiale, alte valori, foloase altei persoane – coruptul, care pretinde ori primește banii, bunurile, alte valori, fie acceptă serviciile, privilegiile, beneficiile ce nu i se cuvin, în schimbul îndeplinirii acțiunii (inacțiunii) în favoarea corupătorului.

Coruperea pasivă este strâns legată de coruperea persoanei cu funcție de răspundere însărcinată cu îndeplinirea unui act conform îndatoririlor de serviciu ce îi revin. În practica juridică – inițiativa actului de corupție este aparține celui care dorește să obțină serviciile favorabile ale persoanei cu funcție de răspundere, a celui care promite, oferă sau dă bani ori alte foloase, în schimbul acestora. În calitate de exemplu, ar putea servi următorul caz: M. S., fiind angajat în calitate de conducător auto pe rute, la data de 02 martie 20.., în calitate de șofer al unității de transport condus de dânsul de model „Mercedes Sprinter” cu numerele de înmatriculare xxx, a intrat în postul vamal auto la intrare pe teritoriul Republicii Moldova, unde fiind încărcat cu mărfuri, având și persoane în calitate de pasageri, de către angajații Sectorului de Poliție de Frontieră, iau fost solicitate actele la control, cât al mijlocului de transport, atât și actele (licența) ce-i permit transportul de pasageri. Prin urmare, M.S., fiind conștient de faptul că, nu dispune de actele (licența) ce-i permit transportul de pasageri, urmărind scopul evitării pedepsei contravenționale, în scopurile menționate, în continuarea și în urma realizării intențiilor sale infracționale, având drept scop oferirea și darea, personal unei persoane publice a mijloacelor financiare ce nu i se cuvin, adică, pentru aceasta, pentru a îndeplini sau nu acțiuni în exercitarea funcției sale sau contrar acesteia, a oferit angajaților Sectorului de Poliție de Frontieră aflați în serviciu, bani în sumă de 20 Euro, echivalentul a 419, 02 lei, conform cursului oficial al Băncii Naționale a Moldovei, pe care i-a pus într-o husă de pașaport, pentru ca aceștia din urmă să nu documenteze cazul cu privire la transportarea ilegală de pasageri în regim internațional. [13].

Astfel, în cazul în care coruperea pasivă se săvârșește în modalitatea primirii de bani sau alte foloase, a acceptării promisiunii unor astfel de foloase, inițiativa corupției aparține corupătorului, a celui care dă sau oferă bunuri, servicii, avantaje.

Coruperea activă reprezintă un real și grav pericol pentru relațiile sociale referitoare la buna funcționare a autorităților, instituțiilor de stat, a instituțiilor sau serviciilor publice, sau a altor unități, a corectitudinii persoanelor cu funcții de răspundere în exercitarea atribuțiilor de serviciu și prin aceasta, pentru existența și echilibrul societății democratice organizate, a ordinii de drept.

Impunând și cerând persoanelor cu funcții de răspundere corectitudine și probitate în îndeplinirea obligațiilor de serviciu, prin incriminarea coruperii active, legea penală asigură acestora protecția cuvenită și necesară împotriva actelor de încercare de corupere la care ar putea fi expuși.

În concepția și reglementarea legii penale, coruperea activă care este în esență un act de determinare a persoanei cu funcție de răspundere la săvârșirea infracțiunii de corupere pasivă, și care, în condițiile și limitele legii poate constitui o participare la comiterea acesteia sub forma instigării, constituie o infracțiune distinctă.

Legătura de necontestat care există între infracțiunile de corupere pasivă și corupere activă, a determinat susținerea că acestea sunt corelative [3, p. 66].

Corelația este legătura reciprocă între două sau mai multe lucruri sau fenomene, relație în care unul dintre acestea nu poate exista fără celălalt. Acesta este înțelesul, sensul pe care noțiunea de corelație îl are și în dreptul penal, infracțiunea fiind un fenomen social și juridic.

Legăturile strânse care există indiscutabil între infracțiunile de corupere pasivă și corupere activă nu sunt însă de natură să determine un raport de corelație între ele, din moment ce, una poate exista fără cealaltă.

În această concepție, corelativitatea acestor două infracțiuni se manifestă în principal, în planul laturii obiective, întrucât acțiunile de oferire și de dare de bani sau alte foloase care definesc din punctul de vedere al elementului material coruperea activă, le corespunde la coruperea pasivă acțiunea de primire, iar acțiunii de promitere de la prima infracțiune îi corespunde acceptarea în cazul celei de a doua.

Și în planul laturii subiective cele două infracțiuni sunt în raport de corelativitate, din moment ce corupătorul urmărește să-l determine pe cel corupt să aibă o anumită conduită în legătură cu îndatoririle sale de serviciu, iar acesta devine astfel, dependent de corupător.

Concluzie. Sintetizând cele expuse, putem menționa că indiferent de faptul cum se manifestă, activ sau pasiv, corupția are câteva componente: una penală — vizibilă și sancționabilă, alta de probare a faptei

sanționabile - greu de dovedit și, în sfârșit, una de imoralitate, mereu prezentă, dar care, practic, nu este pasibilă de pedeapsă. În condițiile realiilor sociale, constatăm următoarele - corupția reprezintă o abatere de la moralitate, de la corectitudine și datorie, fiind echivalată cu un abuz, activ sau pasiv, al funcționarilor publici, săvârșit în scopul obținerii de avantaje financiare private sau de alte beneficii. Astfel, coruperea pasivă în calitatea sa de exces de putere comis în scopul obținerii de avantaje materiale sau alte foloase (onoruri, titluri, publicitate, exonerare de răspundere), este nemijlocit și o formă de manifestare a fenomenului corupției, privit în sens general, care ar avea trăsături proprii (primirea, pretinderea sau acceptare a unor valori sau foloase în schimbul îndeplinirii sau îndeplinirii cu întârziere a atribuțiilor de serviciu sau după îndeplinirea acestora);

BIBLIOGRAFIE

1. Brînza C., Răspunderea penală pentru luarea de mită și darea de mită. Rezumatul tezei de doctorat, Chișinău, 2021, p. 25. http://www.cnaa.md/files/theses/2021/57497/cristian_brinza_abstract.pdf (accesat la 09.04.2022).
2. Decretul Președintelui Republicii Moldova „Cu privire la măsurile de combatere a corupției în organele puterii de stat și administrației de stat” nr. 104 din 30.04.1992 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.4/101-1 din 30 aprilie 1992.
3. Diaconescu H., Infrațiuni de corupție și cele asimilate sau în legătură cu acestea, Editura All Beck, București, 2004.
4. Dobrinioiu Vasile, Corupția în Dreptul penal român, Editura Atlas-Lex, București, 1995.
5. Dongoroz V. Drept penal, Reeditată de Asociația română de Științe penale, București, 2000.
6. Gurin V, și alții, Corupția, Editura ARC, Chișinău, 2000.
7. Legea integrității nr. 82 din 27.05.2017. Monitorul Oficial Nr. 229-243 art. 360. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=99582&lang=ro# (accesat la 05.04.2022).
8. Legea Republicii Moldova privind combaterea corupției și protecționismului nr. 900-XIII din 27 iunie 1996. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 56 din 22 august 1996.
9. Nistoreanu Gh., Drept penal, Ed. Europa Nova, București, 1997.
10. Soroceanu Ig, Coruperea pasivă: aspecte de drept penal comparat. Legea și Viața, nr. 9-10 din 2021, ISSN 1810-309X.
11. Soroceanu Ig, Evoluția incriminării infracțiunilor de corupție: din cele mai vechi timpuri până în prezent. Vector European, nr. 2 din 2021, ISSN 2345-1106 / ISSN 2587-358X.
12. www.jurisprudenta.csj.md/search_col_penal.php?id=16539 (Dosarul nr. 1ra-1697/2020) Decizia Curții Supreme de Justiție din 19 august 2020 (accesat la 05.04.2022).
13. www.jurisprudenta.csj.md/search_col_penal.php?id=20774 (Dosarul nr. 1ra-1939/2021) Decizia Curții Supreme de Justiție din 02 martie 2022 (accesat la 03.04.2022).

PROBLEME ACTUALE ALE ACȚIUNII EFECTIVE A LEGII

Alina NEGRU,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia de Studii Economice din Moldova

SUMMARY

The adoption of legal norms is not an end in itself, but only the first mandatory stage of the process of legal regulation of social relations. The next step is to implement the provisions of the legal norms. Otherwise, legal norms would lose their meaning and social purpose. For these reasons, the correct understanding of legal norms, of legal normative acts presupposes a good knowledge of the effective action of the law. The effective action of the law and determines the timeliness and effectiveness of legal rules.

Keywords: *legal norm, action over time, retroactivity, ultraactivity, immediate effect.*

O lege se aplică - în timp - pe o perioadă cuprinsă între momentul intrării în vigoare și cel al ieșirii din vigoare. Cum însă raporturile juridice se nasc, se modifică, se sting în perioade în care pot acționa legi diferite, se pune problema de a se ști, cu exactitate, după ce reguli determinăm legea aplicabilă. Cu alte cuvinte, e importantă cunoașterea duratei acțiunii efective a legii. În acest sens, e semnificativă remarcă lui Hegel: „Așa cum publicarea oficială a legilor face parte din drepturile conștiinței subiective, tot astfel face parte și posibilitatea de a cunoaște realizarea legii în cazul particular, anume cursul acțiunilor exterioare, al temeiurilor juridice etc., - întrucât acest curs constituie o istorie universal valabilă și, deși cazul, potrivit conținutului său particular, privește doar interesul părților, conținutul universal dintr-însul privește dreptul, iar decizia asupra lui, interesul tuturor [1].

Această problemă se rezolvă după anumite principii și este consacrată în diferite texte legale (Constituții, coduri, legi, regulamente etc.) sau formulate de către doctrinari. În practica țărilor contemporane, există două principii care guvernează această materie: a) principiul efectului imediat al legii; b) principiul neretroactivității legii.

Fiecare din aceste principii cunoaște câte o excepție: supravețuirea legii vechi (ultraactivitatea) și, respectiv, retroactivitatea legii noi.

Luându-se ca punct de referință momentul intrării în vigoare a legii noi (moment ce coincide, ca regulă, cu abrogarea legii vechi), în literatura juridică se disting trei categorii de fapte juridice (raporturi juridice):

- fapte juridice care au dat naștere, au modificat sau au stins raporturi juridice, în întregime, sub comanda legii vechi: *facta praeterita*;
- fapte juridice care dau naștere, modifică sau sting raporturi juridice, în întregime, după intrarea în vigoare a legii noi: *facta futura*;
- fapte juridice care dau naștere, modifică sau sting raporturi juridice ce se desfășoară în intervale de timp în care acționează atât legea veche, cât și legea nouă (nu concomitent, ci succesiv). Acestea sunt faptele juridice în curs, „de graniță”: *facta pendencia* [2].

Principiul efectului imediat al legii noi. Acesta este principiul care guvernează acțiunea legii noi în timp. Esența acestui principiu constă în a exclude supraviețuirea legii vechi și presupune că legea nouă guvernează imediat toate situațiile juridice actuale care intră în sfera ei de acțiune. Odată intrată în vigoare, legea nouă se aplică faptelor și actelor posterioare. Profesorul universitar Sofia Popescu are dreptate considerând că „principiul efectului imediat al legii noi urmărește să-i asigure eficacitatea - legea nouă fiind considerată a corespunde, în cea mai mare măsură condițiilor și normelor momentului - și să asigure unitatea legislativă” [3].

Aplicarea imediată a legii noi nu trebuie confundată cu retroactivitatea legii. Comun între aceste două principii e doar faptul că ambele se opun supraviețuirii legii vechi. În același timp, este necesar să se rețină faptul, dacă aplicarea imediată a legii noi privește faptele juridice și efectele în curs de producere, atunci retroactivitatea privește faptele și efectele consumate, în întregime, în trecut. Rațiunea principiului efectului imediat al legii noi se justifică prin următoarele:

- se prezumă că legea nouă reprezintă un progres tehnico-juridic față de legea veche;

- legea nouă urmărește, cel mai adesea, să realizeze unitatea legislației pe întregul teritoriu în care se exercită puterea de stat care a edictat această lege;
- neadmiterea acestei soluții ar avea drept consecință admiterea neaplicării legii noi în anumite situații (ex. În privința dreptului de proprietate);
- soluția – de principiu - aplicării imediate a legii noi este menită să contribuie la învingerea vechiului de către nou, prin mijloace juridice [4].

Merită a fi făcută și următoarea precizare. În domeniul dreptului public, este de principiu că aplicarea imediată a legii noi este de strictă necesitate. Astfel, problema este așezată pe alte reguli, în sensul că legea nouă se aplică imediat, înlăturând vechile reglementări. Exemplu ne poate servi Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994 care, odată intrată în vigoare, a înlăturat vechea Constituție și orice alte reglementări contrare dispozițiilor sale. Acest lucru rezultă expres din următoarele: „Constituția Republicii Moldova intră în vigoare la 27 august 1994. La aceeași dată Constituția R.S.S.M. din 15 aprilie 1978, cu modificările și completările ulterioare, este în întregime abrogată” (alin. (2) al art.1 din „Dispozițiile finale și tranzitorii”);

„Legile și celelalte acte normative rămân în vigoare în măsura în care nu contravin prezentei Constituții” (alin. (1) al art. 11 din „Dispoziții finale și tranzitorii”).

Aceasta e și firesc. E vorba de norme care organizează puterile și autoritățile publice, privesc exercitarea drepturilor cetățenilor, competența autorităților, se referă la procedură etc. Tot astfel se prezintă și dispozițiile imperative din domeniul dreptului privat (care țin de ordinea publică), cum ar fi normele care reglementează organizarea proprietății funciare, normele privind starea și capacitatea persoanelor etc.

Principiul ultraactivității (supraviețuirea legii vechi). Acest principiu reprezintă excepția de la principiul aplicării imediate a legii noi. Esența lui constă într-o limitare, vremelnică, a abrogării legii vechi, aceasta urmând să se aplice, cu titlul tranzitoriu, situațiilor juridice în curs la momentul intrării în vigoare a noii legi. Ca urmare, aplicarea acestei legi este amânată până la consumarea respectivelor situații juridice.

Supraviețuirea legii vechi poate să rezulte dintr-un text expres din noua lege sau poate fi dedusă pe cale de interpretare, avându-se în vedere finalitatea legii noi. Un astfel de exemplu ni-l oferă art. IV din Constituția Republicii Moldova (Titlul VII- „Dispoziții finale și tranzitorii”). Acest articol expres stipula că „prevederile articolului 25, alineatul (4), ce țin de termenul arestării, nu se răsfrâng, până la 1 ianuarie 1995, asupra persoanelor care au comis infracțiuni grave prevăzute de articolul 7 (1) din Codul Penal” (Facem următoarele precizări: 1) Constituția Republicii Moldova a intrat în vigoare la 27 august 1994; 2) E vorba de articolul 7(1) din Codul Penal vechi).

În rezolvarea acestor probleme, în literatura de specialitate, se face distincție între situațiile juridice obiective (legale) și situații juridice subiective (individuale) [5]. Obiective sunt situațiile ale căror conținut este determinat de lege. Pentru situațiile juridice subiective conținutul lor este stabilit de părți, prin voința lor liberă.

În cazul situațiilor juridice obiective (legale) principiul este că legea nouă se aplică imediat, înlăturând posibilitatea supraviețuirii legii vechi. Așa se întâmplă, după cum am menționat anterior, în materia drepturilor reale, stării civile și capacității persoanelor fizice.

În cazul situațiilor juridice subiective (individuale), principiul este că aceste situații sunt supuse legii în vigoare la momentul constituirii lor, chiar și după intrarea în vigoare a legii noi.

O problemă primordială este și cea a situațiilor contractuale în curs. Având în vedere că legea de bază a părților este contractul, când o lege nouă ar veni să modifice pentru viitor, prin dispozițiunile supletive, efectele convențiilor „ea nu ar putea reglementa decât convențiile viitoare” [6], astfel că, neputând modifica efectele chiar nerealizate încă ale convențiilor anterioare, legea ieșită din vigoare va supraviețui. Acest lucru rezultă, de exemplu, și din dispozițiile ce se conțin în alineatul (4) al art. 6 al Codului Civil al Republicii Moldova: „În cazul situațiilor juridice contractuale în curs de realizare la data intrării în vigoare a legii noi, legea veche va continua să guverneze natura și întinderea drepturilor și obligațiilor părților, precum și orice alte efecte contractuale, dacă legea nouă nu prevede altfel”. Motivele acestei soluții țin, în primul rând, de principiul libertății contractuale, părțile contractuale fiind libere să dea forma și conținutul pe care îl doresc (evident, în limitele prevăzute de lege) contractelor.

Este de reținut însă că ultraactivitatea este aplicabilă numai în cazurile în care asemenea situații sunt supuse unor norme permissive sau supletive, iar nu în cele imperative.

Prin urmare, supraviețuirea legii vechi poate interveni numai atunci când nu ar conduce la amânarea

aplicării unor norme de ordine publică, de interes general, cuprinse în noua lege. Aceasta este o limită a supraviețuirii legii vechi.

O altă situație în care se consideră că legea ieșită din vigoare trebuie să se aplice, supraviețuind, este atunci când „legea nouă ar aduce o atingere neechitabilă previziunilor legitime ale părților”, adică acele consecințe pe care au putut conta și în vederea cărora „au făcut actul” [7]. Mai mult ca atât, în acest caz, fiind implicat principiul echității, considerăm că supraviețuirea legii ieșite din vigoare s-ar putea justifica chiar și împotriva unor dispozițiuni imperative ale legii noi. Chestiunea se pune cu acuitate în cazul unor legi noi, adoptate sub influența unor grupuri de presiune, care urmăresc realizarea unor interese economice sau de altă natură imediate. Să nu uităm nici perioada dictaturii comuniste, a aservirii totale, caracterizată printr-o represiune internă continuă și o desconsiderare totală a normelor democratice, a drepturilor și libertăților omului. Multe „legi noi” au contribuit la înfrângerea și chiar violarea principiului echității.

Principiul neretroactivității legii

Acest principiu pornește de la premisa conform căreia trecutul aparține legii vechi. Legii noi nu îi este permis a se raporta la trecut, adică a se aplica situațiilor juridice stabilite sub guvernarea legii vechi [8].

Acest principiu decurge din împrejurarea firească potrivit căreia statul nu poate impune cetățenilor să se supună unei legi ale cărei reglementări nu se cunosc, întrucât legea încă nu există.

În viziunea profesorului universitar Costică Voicu, argumentele principale pentru care operează principiul neretroactivității legii sunt următoarele:

- în primul rând, este vorba de argumentul ce vizează stabilitatea ordinii de drept. O lege care s-ar aplica retroactiv ar produce un dezechilibru în ordinea de drept;
- în al doilea rând, nu este echitabil, nu este just ca o lege să-și extindă efectele asupra unei stări de fapt și raporturi consumate înaintea intrării în vigoare a legii noi;
- în al treilea rând, legea nouă are ca scop principal să modeleze conduitele prezente și viitoare și nicidecum cele trecute;
- în al patrulea rând, stabilind și respectând principiul neretroactivității legii, dreptul își reafirmă și probează idealul de motor al progresului [9].

După părerea profesorului universitar Sofia Popescu, principiul neretroactivității legii este și rațional, și echitabil, și poate fi justificat în două moduri:

- Acest principiu este esențial pentru protecția libertății individuale, poziției omului în fața legii. Nu ar mai fi posibilă securitatea juridică pentru particulari, dacă actele încheiate în conformitate cu dispozițiile legii în vigoare ar mai putea fi repuse în discuție atunci când intervine o nouă lege. Legea reprezintă un ordin al legiuitorului, iar ordinul este valabil pentru viitor;
- Neretroactivitatea legii este justificată atunci când este privită prin prisma interesului public, prin progresul pe care îl asigură legea nouă și necesitatea aplicării imediate. Dacă unei persoane, care s-a conformat legii, i s-ar putea reproșa aceasta de o lege ulterioară care modifică termenii reglementării, atunci legea și-ar pierde forța, autoritatea și nimeni nu ar mai îndrăzni să execute ordinul legii, de teama unei posibile legi ulterioare [10].

Argumentele expuse rezultă dintr-o experiență juridică îndelungată și demonstrează că principiul neretroactivității garantează, în același timp, promovarea legalității și a echității, contribuie la instaurarea stabilității și ordinii de drept, garantează siguranța subiecților de drept de a face un lucru valabil și legal. Totodată, „principiul neretroactivității - consideră profesorul Dumitru Mazilu - elimină arbitrariul, făcând imposibilă - cel puțin sub aspect legal - acțiunea unui organ de aplicare contrară acestui principiu” [11]. În literatura de specialitate s-a atras atenția că „într-o societate organizată, actele juridice și raporturile dintre particulari trebuie să fie la adăpostul oricărei atingeri, de vreme ce părțile s-au conformat normelor în vigoare” [12].

Principiul neretroactivității legii și-a găsit consfințirea și în legislația Republicii Moldova. În Constituția Republicii Moldova se stipulează în mod expres neretroactivitatea legii penale. Articolul 22 al Constituției, intitulat „Neretroactivitatea legii” dispune: „Nimeni nu va fi condamnat pentru acțiuni sau omisiuni care, în momentul comiterii, nu constituiau un act delictuos. De asemenea, nu se va aplica nici o pedeapsă mai aspră decât cea care era aplicabilă în momentul comiterii actului delictuos”. Alin (1) al art.6 al Codului Civil al Republicii Moldova precizează clar: „Legea civilă nu are caracter retroactiv. Ea nu modifică și nici nu suprimă condițiile de constituire a unei situații juridice constituite anterior, nici condițiile de stingere

a unei situații juridice stinse anterior. De asemenea, legea nouă nu modifică și nu desființează efectele deja produse ale unei situații juridice stinse sau în curs de realizare”. Art. 8 al Codului Penal al Republicii Moldova, „Acțiunea legii penale în timp”, prevede: „Caracterul infracțional al faptei și pedeapsa pentru aceasta se stabilesc de legea penală în vigoare la momentul săvârșirii faptei”. De aici rezultă principiul că legea penală nu se aplică faptelor care, la data când au fost săvârșite, nu erau prevăzute ca infracțiuni (neretroactivitatea legii penale). În Hotărârea Curții Constituționale nr. 32 din 29 decembrie 1998 se menționează expres că principiul neretroactivității legii consacrat în art. 22 din Constituție „urmărește protejarea libertăților, contribuie la adâncirea securității juridice, a certitudinii în raporturile interumane. Principala valoare a ordinii de drept constă în posibilitatea oferită fiecăruia de a-și conforma comportamentul regulilor dinainte stabilite”.

Se poate conchide că, ori de câte ori nu se aduce atingere intereselor personale ale individului și în lipsa unor dispoziții speciale, legea nouă este considerată a fi de aplicare imediată, deci neretroactivă (*lex reutro non agit*). Cu alte cuvinte, legea privește înainte, nu înapoi (*lex prospicit, non respicit*).

Retroactivitatea legii. Acesta este un principiu ce se opune principiului neretroactivității legii, o excepție a ultimului.

Dicționarul limbii române moderne interpretează retroactivitatea ca o acțiune „care se aplică unor fapte din trecut” [13].

Marea Enciclopedie Sovietică considera retroactivitatea legii ca „aplicarea legii unor fapte, evenimente, acțiuni, care au avut loc până la adoptarea ei” [14].

Mica Enciclopedie Sovietică interpretează retroactivitatea legii ca răsfrângerea acțiunii legii asupra unor raporturi juridice care au apărut până la intrarea acesteia în vigoare” [15].

Profesorii S. A. Golunskii și M. S. Strogovici, menționau: „Regula generală este următoarea: Legea este neretroactivă. Aceasta înseamnă că față de fiecărui eveniment, faptă, relație se aplică acea lege care era prezentă când evenimentul, fapta sau relația a avut loc; prin urmare, legea nouă se va aplica numai față de acele evenimente care vor avea loc după publicarea ei” [16]. Urmând logicii expuse de autori, putem conchide că retroactivitatea legii presupune aplicarea legii noi față de evenimentele, faptele, relațiile care au avut loc până la publicarea ei.

Profesorul P. Nedbailo privea retroactivitatea legii ca răsfrângerea acțiunii legii noi asupra faptelor și raporturilor care au apărut până la intrarea în vigoare a acesteia [17].

Profesorul Genoveva Vrabie consideră că retroactivitatea este aplicarea legii unor fapte care s-au petrecut anterior intrării în vigoare [18].

Profesorul S.S. Alexeev consideră că retroactivitatea este „răsfrângerea acțiunii actului normativ nou asupra faptelor și consecințelor juridice generate de acestea, care au apărut până la intrarea în vigoare a actului nou” [19].

În viziunea profesorului A.A. Tille, retroactivitatea constituie o asemenea acțiune a legii, prin care se presupune existența acesteia la momentul apariției raportului juridic [20].

În Hotărârea Curții Constituționale nr.26 din 23 mai 2002 se menționează: „Principiul neretractivității legii nu este un principiu absolut. Or, art.22 din Constituție prevede retroactivitatea normelor juridice penale mai favorabile. În afară de aceasta, teoria contemporană a dreptului admite ca excepție de la principiul neretroactivității legii normele juridice cu caracter imperativ – legile interpretative, precum și normele juridice în care legiuitorul a stabilit expres că ele se vor aplica retroactiv”

Pentru a înțelege particularitățile retroactivității legii (inclusiv, deosebirea acesteia de principiul efectului imediat al legii noi), e important să ținem cont nu numai de faptul că raporturile juridice pot avea o durată în timp, ci și faptul că însăși reglementarea juridică poate fi de durată lungă. În legătură cu aceasta atragem atenție la două momente.

În primul rând, cerința de a apela la legea nouă se formează în baza unor consecințe juridice neterminate. Dat fiind acest fapt, consecințele ce nu au fost duse până la capăt, apărute anterior, trebuie să se acomodeze, să se conformeze legii noi.

În al doilea rând, e important să reținem faptul că deseori reglementarea juridică se termină prin emiterea unui act aplicativ. Dacă autoritatea competentă s-a pronunțat deja și a emis un act aplicativ care vizează drepturile și obligațiunile pentru viitor, înseamnă că legea nouă „se întoarce înapoi” și se va pronunța față de decizia emisă anterior [21].

Rezultând din cele spuse, facem unele precizări ce se referă la efectul imediat al legii noi. Un efect imediat al legii noi, în forma sa pură, e atunci când drepturile și obligațiunile noi apărute nu au nici o rădăcină juridică în trecut, adică au apărut pe loc gol, în virtutea legii noi. Dacă însă, până la intrarea în vigoare a legii noi au apărut deja consecințe juridice neterminate sau dacă raportul ce durează în timp e soluționat printr-un act aplicativ, atunci acțiunea imediată a legii presupune „întoarcerea acesteia înapoi” – la faptele și consecințele juridice apărute până la intrarea ei în vigoare.

Rezultând din particularitățile și din gradul de finisare a consecințelor juridice apărute în baza legii vechi, retroactivitatea, după acest criteriu, în viziunea profesorului S. S. Alexeev poate avea două forme: a) retroactivitatea simplă; și b) retroactivitatea de revizuire [22].

Simplă e retroactivitatea atunci când legea nouă guvernează faptele din trecut, consecințele juridice ale cărora încă nu au survenit. Ea se referă, în particular, la acele relații, ce durează în timp, față de care a fost luată o decizie ce se referă la drepturile și obligațiile subiecților pentru viitor. În acest caz, „venirea legii noi în trecut” este parțială: ea se referă numai la acele fapte care în măsură deplină nu au funcționat, adică au apărut până la intrarea în vigoare a legii noi, însă nu au generat consecințe juridice definitive. Decizia luată anterior se reexaminează doar la partea care ține de drepturile și obligațiile pentru viitor.

Retroactivitatea de revizuire e mult mai complexă. Ea presupune guvernarea legii noi asupra faptelor, consecințele juridice definitive ale cărora au survenit, adică asupra faptelor, care au funcționat deplin în baza actului aplicativ emis. În acest caz, are loc reexaminarea (revizuirea) consecințelor juridice survenite anterior. Ele urmează să fie iarăși determinate, dar de data aceasta conform legii noi. Prin urmare, actul aplicativ este reexaminat și față de consecințele juridice care de fapt au fost realizate.

Care sunt modalitățile de a da legii putere retroactivă? La acestea pot fi atribuite următoarele: 1) *Expressis verbis* (Retroactivitatea expresă); 2) Caracterul retroactiv al legii rezultă din conținutul ei; 3) *Regula melior lex*; 4) *Legile interpretative* [23].

După cum am menționat anterior, retroactivitatea legii noi trebuie să fie expres prevăzută de către legiuitor (*expressis verbis*), în temeiul dreptului său de legiferare. În această privință profesorul Ion Craiovan are perfectă dreptate menționând! „Este evident că într-un regim de legalitate al statului de drept se vor stabili și unele norme de principiu la nivel constituțional sau de lege care să împiedice și să limiteze această posibilitate... și, în orice caz, se va recurge foarte prudent și doar excepțional la o asemenea măsură, pentru a nu tulbura desfășurarea normală a relațiilor sociale și, de asemenea, nu se va admite o atare prevedere care ar leza drepturile și interesele legitime ale cetățenilor” [24]. În aceeași ordine de idei se exprimă și profesorul Nicolae Popa: „Întrucât efectul retroactiv al unei norme de drept apare ca o excepție - regula fiind neretroactivitatea - și întrucât excepțiile sunt de strictă interpretare, considerăm că atribuirea efectului retroactiv al unei norme trebuie expres specificată în conținutul normei” [25].

Caracterul retroactiv al legii rezultă și din regula *melior lex*. Efectul retroactiv al legii penale care prevede dezincriminarea unei fapte sau răspunderea conform legii noi mai blânde rezultă din: a) Constituția Republicii Moldova; b) Codul Penal al Republicii Moldova din 18 aprilie 2002.

Așa, de exemplu, conform art.22 al Constituției („Neretroactivitatea legii”), „nimeni nu va fi condamnat pentru acțiuni sau omisiuni care, în momentul comiterii, nu constituiau un act delictuos. De asemenea, nu se va aplica nici o pedeapsă mai aspră decât cea care era aplicabilă în momentul comiterii actului delictuos”.

Dezvoltând și concretizând prevederile constituționale menționate, legiuitorul, prin art. 10 al Codului Penal („Efectul retroactiv al legii penale”) stipulează: „(1) Legea penală care înlătură caracterul infracțional al faptei, care ușurează pedeapsa ori, în alt mod, ameliorează situația persoanei ce a comis infracțiunea are efect retroactiv, adică se extinde asupra persoanelor care au săvârșit faptele respective până la intrarea în vigoare a acestei legi, inclusiv, asupra persoanelor care execută pedeapsa ori care au executat pedeapsa, dar au antecedente penale.

(2) Legea penală care înăsprește pedeapsa sau înrăutățește situația persoanei vinovate de săvârșirea unei infracțiuni nu are efect retroactiv”.

Prin lege interpretativă se înțelege o lege care precizează sensul unei legi anterioare obscure. Aceste legi se adoptă doar în cazurile când apare necesitatea unor interpretări oficiale a legilor organice sau celor ordinare. Subiectul în drept să interpreteze aceste legi este Parlamentul. Acest lucru rezultă din conținutul punctului c) al art.66 al Constituției („Atribuțiile de bază”). Parlamentul va interpreta aceste legi prin acte interpretative ce vor avea veșmânt juridic de lege și vor avea aceeași forță juridică ca și legile supuse inter-

pretării. Legea interpretativă va fi pusă la vot și va trebui să acumuleze același număr de voturi necesare ca și la adoptarea legii care se interpretează. Legea va fi supusă promulgării și va fi publicată în Monitorul Oficial. Legea interpretativă se consideră parte componentă a legii interpretate, adică face corp comun cu ea. Retroactivitatea acestor legi rezultă din faptul că legea interpretativă nu generează noi norme juridice. Ea se referă doar la normele juridice deja existente din legea interpretată și va asigura doar o corectă și unitară aplicare a acestora. Prin urmare, problema neretroactivității nu se pune. Actele făcute chiar anterior legii interpretative rămân reglementate de legea veche, în sensul pe care i-l dă cea nouă. Nu este vorba de a înlocui o lege obscură prin una mai clară, ci de a determina sensul primei [26].

O altă situație vom întâlni în cazul interpretării oficiale a legilor constituționale (a Constituției). Unica autoritate în drept să interpreteze oficial Constituția (legile constituționale), conform art. 135, alin.(1), punctul b) al Constituției este Curtea Constituțională. Pentru a interpreta oficial anumite prevederi constituționale, Curtea Constituțională va adopta actul interpretativ sub formă de Hotărâre. Aceasta e și firesc, deoarece unica autoritate legislativă a statului este Parlamentul (alin.1, art.60 al Constituției). Hotărârile Curții Constituționale sunt definitive și nu pot fi atacate sau contestate. În același timp, ele sunt obligatorii pentru toți subiecții dreptului și vor fi aplicabile necondiționat în cazul realizării prevederilor normativ juridice imperative. Hotărârea interpretativă va fi publicată în Monitorul Oficial și va face corp comun cu legea interpretată. Exemplu de interpretare constituțională ne poate servi Hotărârea nr.7 din 18.03.2004 a Curții Constituționale privind interpretarea dispozițiilor art.116 alin.(3) din Constituție. Potrivit dispozițiilor art.116 alin.(3) din Constituție, președinții și vicepreședinții instanțelor judecătorești sunt numiți în funcție de Președintele Republicii Moldova, la propunerea Consiliului Superior al Magistraturii. Curtea Constituțională a fost sesizată, autorii solicitând interpretarea dispozițiilor constituționale enunțate în sensul dacă termenul de 4 ani, pentru care sunt numiți președinții și vicepreședinții instanțelor judecătorești, privește toate instanțele, inclusiv Curtea Supremă de Justiție. Curtea Constituțională a concluzionat următoarele: „În sensul art.116 alin(3) din Constituție, dispoziția privind termenul de 4 ani, pentru care sunt numiți în funcție președinții și vicepreședinții instanțelor judecătorești, se extinde asupra președintelui și vicepreședinților Curții Supreme de Justiție, numiți în funcție în condițiile stipulate de art.116 alin (4) din Constituție [27].

BIBLIOGRAFIE

1. Craiovan Ion, *Doctrina juridică*, București, Editura ALL BECK, 1999, p. 250-251.
2. Pop Aurel, Beleiu Gh., *Drept civil. Teoria generală a dreptului civil*, București, Tipografia Universității din București, 1980, p. 70.
3. Popescu Sofia, *Teoria generală a dreptului*, București, Editura Lumina-Lex, 2000, p. 270.
4. Pop Aurel, Beleiu Gh., *Drept civil. Teoria generală a dreptului civil*, București, Tipografia Universității din București, 1980, p. 75.
5. Pop Aurel, Beleiu Gh., *Drept civil. Teoria generală a dreptului civil*, București, Tipografia Universității din București, 1980, p. 76.
6. Rosetti –Bălănescu, I. Sachelarie Ovid, Nedelcu N. G., *Principiile dreptului civil român*, Editura de Stat, București, 1947, p. 24.
7. Rosetti –Bălănescu, I. Sachelarie Ovid, Nedelcu N. G., *Principiile dreptului civil român*, Editura de Stat, București, 1947, p. 24.
8. Popescu Sofia, *Teoria generală a dreptului*, București, Editura Lumina-Lex, 2000, p. 270.
9. Voicu Costică, *Teoria generală a dreptului*, Ed a 2-a, București, Lumina-Lex, 2002, p. 162-163.
10. Popescu Sofia, *Teoria generală a dreptului*, București, Editura Lumina-Lex, 2000, p. 271-272.
11. Mazilu Dumitru, *Teoria generală a dreptului*, Ediția a 2-a, București, Editura ALL BECK, 2000, p. 201.
12. Rosetti –Bălănescu, I. Sachelarie Ovid, Nedelcu N. G., *Principiile dreptului civil român*, Editura de Stat, București, 1947, p. 20.
13. *Dicționarul limbii române moderne*, Editura Academiei Republicii Populare Române, București, 1958, p. 929.
14. Большая Советская Энциклопедия, Москва, 1954, Том 30, p. 383.
15. Малая Советская Энциклопедия, Москва, 1954, Т. 6, p. 769.

16. Голунский С. А., Строгович М. С., Теория государства и права, Москва, 1940, p. 254.
17. Недбайло П. Е., Применение советских правовых норм, Москва, Госюриздат, 1960, p. 200.
18. Vrabie Genoveva, Popescu Sofia, Teoria generală a dreptului, Editura „Ștefan Procopiu”, Iași, 1995, p. 101.
19. Алексеев С.С, Общая теория права, Учебник. 2-е издание. Москва, ТК Велби, Издательство Проспект, 2008, p. 463.
20. Тилле А. А., Время, пространство, закон. Действие советского закона во времени и в пространстве . Москва, 1965, p. 96.
21. Алексеев С.С, Общая теория права, Учебник. 2-е издание. Москва, ТК Велби, Издательство Проспект, 2008, p. 463-464.
22. Алексеев С.С, Общая теория права, p. 464-465.
23. Тилле Анатолий Александрович, Действие советского закона во времени и в пространстве (вопросы теории и практики советского законодательства). Диссертация на соискание ученой степени доктора юридических наук, Москва, 1966, p. 165-180.
24. Craiovan Ion, Tratat de teoria generală a dreptului. București, Editura, Universul Juridic 2007, p. 364.
25. Popa Nicolae, Teoria generală a dreptului, Curs universitar, București, Editura ALL BECK, 2002, 163.
26. Dogaru Ion, Dănișor D. C., Dănișor Gheorghe, Teoria generală a dreptului. Curs de bază, Editura științifică, București, 1999, p. 370.
27. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr.7 din 18.03..2004 privind interpretarea dispozițiilor art.116 alin. (3) din Constituția Republicii Moldova. Curtea Constituțională a Republicii Moldova: 10 ani de activitate. (responsabil de ediție: Victor Pușcaș). Chișinău, Reclama, 2005, p. 188-189.

ATELIERUL IV.
MANAGEMENTUL PUBLIC ÎN ECONOMIA
BAZATĂ PE CUNOAȘTERE

**INFRASTRUCTURA SISTEMULUI DE AUDIT INTERN ÎN
 INSTITUȚIILE PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA**

**THE INFRASTRUCTURE OF THE INTERNAL AUDIT SYSTEM IN
 THE PUBLIC INSTITUTIONS OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA**

Ion STOGU,
masterand, programul Management

Tatiana TOFAN,
doctor în economie, conferențiar universitar
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article studies the internal audit in public institutions in the Republic of Moldova. Because internal auditing is an independent and objective activity, it gives an organization confidence in the degree of control it has over operations, guidance to improve its operations, and helps to add value.

Keywords: *audit, public audit, public institutions, auditor, etc.*

Funcția de Audit Intern este una relativ recentă, deoarece apariția ei se situează în perioada crizei economice din 1929 din Statele Unite. Auditul intern este o funcție universală. Acest calificativ trebuie înțeles din două puncte de vedere: este o funcție universală deoarece se aplică tuturor organizațiilor, dar este o funcție universală și pentru că se aplică tuturor funcțiilor acolo unde aceasta se exercită [1, p. 49].

Auditul intern este definit ca „activitatea funcțional independentă și obiectivă care dă asigurări și consiliere pentru buna administrare a veniturilor și cheltuielilor publice, perfecționând activitățile entităților publice” [2, p.51]. AI este activitatea care ajută entitatea publică să-și îndeplinească obiectivele printr-o abordare sistematică și metodică. Este activitatea prin care se evaluează și se îmbunătățește eficiența și eficacitatea sistemului de conducere legat de gestiunea riscului, a controlului și a proceselor de administrare. AI înseamnă o activitate de evaluare în cadrul unei entități, care este reprezentat de un serviciu efectuat în favoarea ei.

Fiind o activitate de control din cadrul entității, auditul intern are ca funcții: examinarea, evaluarea, monitorizarea gradului de adecvare și eficiență a sistemelor de contabilitate și de control intern. Auditul intern veghează din interiorul entității economico-sociale măsura în care sunt respectate reglementările naționale și internaționale. De asemenea trebuie să vadă dacă la toate nivelurile entității sunt urmate cu strictețe regulile interne.

Auditul public intern este definit atât în legislația națională, cât și în cea internațională. Conform legislației românești termenul de audit intern este definit ca: [5, p. 22]

a) „Activitate de examinare obiectivă a ansamblului activităților entității economice în scopul furnizării unei evaluări independente a managementului riscului, controlului și proceselor de conducere a acestuia”.

b) „Este activitatea care se exercită în cadrul entității de către persoane din interiorul sau exteriorul acesteia. Practicile de audit intern se diferențiază în funcție de scopul, mărimea, structura și domeniile de activitate ale entității economice”.

Cele două definiții ale termenului de audit sunt și fac parte din dispoziții cu caracter general. Din acestea putem spune că auditul public intern se exercită pentru a satisface cerințele managementului.

Auditul public intern este în legătură directă cu toate formele de control intern pe care le evaluează și dă recomandări în sensul îmbunătățirii acestora.

Controlul intern este definit ca ansamblul formelor de control exercitate la nivelul entității publice, inclusiv auditul intern, stabilite de conducere în concordanță cu obiectivele acesteia și cu reglementările legale, în vederea asigurării administrării fondurilor publice în mod economic, eficient și eficace, acesta include, de asemenea, structurile organizatorice, metodele și procedurile. Al face parte din mediul de control intern al entității, dar acesta nu trebuie confundat cu controlul intern [8, p. 56].

Conform legislației Republicii Moldova aceste două noțiuni au următoarele definiții: [8].

a) audit intern - activitate independentă și obiectivă care le oferă managerilor asigurare și consultanță, desfășurată pentru a îmbunătăți activitatea entității publice. Aceasta are menirea să ajute entitatea publică în atingerea obiectivelor sale, evaluând printr-o abordare sistematică și metodică sistemul de management financiar și control și oferind recomandări pentru consolidarea eficacității acestuia;

b) control intern – sistem organizat de managerul entității publice și personalul acesteia, incluzând auditul intern, în scopul asigurării bunei guvernări, care cuprinde totalitatea politicilor, procedurilor, regulilor interne, proceselor și activităților realizate în cadrul entității publice pentru a gestiona riscurile și a oferi o asigurare rezonabilă privind atingerea obiectivelor și rezultatelor.

Definiția termenului arată că auditul intern este o funcție independentă de evaluare organizată în cadrul entității publice. Independența activității de audit înseamnă că trebuie să se facă fără constrângeri, fără influențe interne și externe pentru ca opinia de audit să fie corectă.

Al ajută, aduce un plus valoare la buna și efektivă gestiune a fondurilor publice pe care entitatea publică le are în administrare. Entitatea publică este reprezentată de autoritatea publică, instituția publică, companie/societate națională, regie autonomă, societate comercială la care statul sau o unitate administrativ-teritorială este acționar majoritar, cu personalitate juridică, care utilizează/administrează fonduri publice și/sau patrimoniu public [2, p. 36].

Sfera auditului intern cuprinde: [2, p. 46]

a) activitățile financiare sau cu implicații financiare desfășurate de entitatea publică din momentul constituirii angajamentelor până la utilizarea fondurilor de către beneficiarii finali, inclusiv a fondurilor provenite din asistența externă;

b) constituirea veniturilor publice, respectiv autorizarea și stabilirea titlurilor de creanță, precum și a facilităților acordate la încasarea acestora;

c) administrarea patrimoniului public, precum și vânzarea, gajarea, concesiunea sau închirierea de bunuri din domeniul privat/public al statului ori al unităților administrativ-teritoriale;

d) sistemele de management financiar și control, inclusiv contabilitatea și sistemele informatice aferente.

Auditul intern îl sprijină pe managerul entității publice în identificarea și evaluarea riscurilor semnificative și reducerea impactului acestora asupra entității. Auditul are ca obiectiv să aducă la cunoștință managerului toate riscurile interne sau externe ale entității. Activitatea de audit intern contribuie la menținerea unui sistem de control adecvat prin evaluarea eficacității și eficienței acestuia, contribuind la îmbunătățirea lui continuă. Al analizează măsura în care rezultatele corespund obiectivelor stabilite și dacă operațiile sau activitățile se efectuează conform prevederilor.

În sfera de acțiune a auditului intră atât operațiunile și tranzacțiile efectuate de entitate, cât și a unităților subordonate. Auditul intern urmărește la entitățile publice în special cum se formează și se utilizează fondurile publice. De aceea a apărut activitatea de audit intern, fiindcă statul, cel care realizează bugetul de stat, bugetele locale și alte tipuri, are în permanență nevoie să vadă cum sunt utilizate acestea.

În atribuțiile auditului intern intră și verificarea patrimoniului public dacă este administrat în condiții de eficiență, eficacitate și economicitate. Patrimoniul public reprezintă totalitatea drepturilor și obligațiilor statului, unităților administrativ-teritoriale, entităților publice, dobândite sau asumate cu orice titlu. Acesta acționează pentru îndeplinirea obiectivelor specifice la toate nivelurile entității publice cu imparțialitate, fără compromisuri [3, p. 38].

Ca urmare a atingerii obiectivelor auditul intern reduce riscul, favorizează schimbarea, dezvoltarea, face să progreseze controlul intern, generează economii și oportunități și evită pierderile.

Auditul intern este:

- un element de siguranță, de transparență a informației;
- ajută la eficientizarea strategiilor.

Cu ajutorul acestor instrumente auditul intern ajută managementul superior să obțină rezultate reale, să depisteze fraude și să crească oportunitățile.

Auditul intern, alături de celelalte funcții ale entității, și prin aportul de cunoștințe contribuie la progres. În esență auditul intern este o funcție de contra verificare realizată de o persoană independentă, a operațiunilor efectuate de conducere, conducând la un mai bun control al activității.

Auditul intern are ca obiectiv verificarea responsabilităților personalului și modul în care acesta și le respectă, dând recomandări în acest sens. Toate recomandările date de auditorul intern nu devin obligatorii, el rămânând la poziția de consilier intern. De remarcat un obiectiv deosebit de important, cel de consiliere a managementului în limitele sferei de aplicabilitate a auditului. Pe lângă caracteristica de "audit-consiliere", el este și un instrument de control la toate nivelurile organizaționale.[3,p.59]

Auditul intern are caracter represiv sau preventiv. În cazul îndeplinirii caracterului represiv, auditul intern scoate la iveală erorile, fraudele, deturnările de fonduri. În celălalt caz al caracterului preventiv auditul public intern pune accent pe recomandări care permit managerilor să progreseze, cu ajutorul unui sistem de control intern mai bun asupra activităților și a responsabilității. Cele două aspecte sunt divergente și duc la implementarea unor tehnici de audit aparte și la stabilirea de concluzii de natură diferită.

Conform literaturii de specialitate, cât și legislației Republicii Moldova, auditul intern poate fi clasificat în: [4, p. 32]

- a) Audit de regularitate sau de conformitate;
- b) Audit de eficacitate sau audit al performanței;
- c) Audit de sistem.

Auditul de regularitate - sau de conformitate, constă în examinarea acțiunilor asupra efectelor financiare pe seama fondurilor publice sau a patrimoniului public, sub aspectul respectării ansamblului de principii și reguli procedurale și metodologice conform normelor legale. Acest tip de audit compară regula și realitatea, ceea ce ar trebui să fie cu ceea ce este, pe baza unui sistem de referință, care este reprezentat de reglementările în vigoare aferente domeniului.

Regularitatea se observă în raport cu regulile interne ale entității, elaborate de compartimentele de specialitate, iar conformitatea se stabilește în raport cu dispozițiile legale și reglementate. În sfera de cuprindere a auditului de regularitate intră operațiunile și tranzacțiile efectuate de entitate. În acest caz se verifică dacă acestea au fost realizate potrivit cadrului legal.

Auditul de regularitate parcurge următoarele etape: [4, p. 24]

- informarea cu privire la ceea ce trebuie să fie;
- semnalarea dezechilibrelor aplicațiilor care nu s-au efectuat (evitabil sau inevitabil), a interpretărilor greșite ale dispozițiilor stabilite;
- analiza cauzelor și consecințelor;
- recomandarea a ceea ce trebuie făcut pentru ca pe viitor să fie aplicate regulile;
- raportarea rezultatelor celui auditat;

Auditul de regularitate cuprinde, de asemenea, atestarea responsabilităților financiare a entității presupunând examinarea și evaluarea înregistrărilor financiare și exprimarea opiniilor asupra situațiilor financiare. Auditul de regularitate presupune și auditul controlului intern și a funcțiilor acestuia, a onestității și a caracterului adecvat al deciziilor administrative luate în cadrul firmei auditate (deciziile în cadrul entității publice se i-au conform normelor interne și a celor emise de niveluri ierarhice). În grija auditului de regularitate intră și raportarea oricăror altor chestiuni decurgând din audit sau în legătură cu auditul.

Auditul performanței examinează corectitudinea criteriilor stabilite pentru implementarea obiectivelor și sarcinilor entității publice, evaluează rezultatele și apreciază dacă rezultatele sunt conforme cu obiectivele. Evaluează performanța managerială și operațională a entităților publice care au la dispoziție resurse financiare, de personal sau de altă natură în vederea administrării lor. Auditul de eficacitate înglobează eficacitatea și eficiența și pentru acest considerent se numește auditul performanței. Este o activitate concepută să aducă un plus valoare, cu scopul evaluării rezultatelor obținute, condiții de economicitate, eficiență și eficacitate [4, p. 42].

Eficacitatea constă în atingerea obiectivelor fixate. Criteriul eficienței este acela de a face cât mai bine

posibil, priceperea, comportamentul și comunicarea. În practică auditul performanței se mai întâlnește și sub denumirile: [5, p. 65]

- auditul rezultatelor;
- auditul managementului;
- auditul managementului sănătos;
- auditul celor „3 E”.

Auditul eficacității auditează realizările în raport cu atingerea obiectivelor entității auditate și auditul impactului real al activităților comparativ cu impactul dorit.

Auditul eficacității se referă la îndeplinirea obiectivelor entității auditate și auditul impactului efectiv al activității entității în comparație cu impactul planificat al acesteia. În cazul acestui tip de audit nu mai există un sistem de referință clar și precis (ca în cazul auditului de regularitate), ci un sistem de referință care rezultă în urma aprecierii auditului intern cu privire la ceea ce consideră el că este cea mai bună soluție posibilă, cea mai eficace, cea mai productivă, cea mai sigură.

Auditul de eficacitate constă în: [6, p. 71]

- diagnosticul, aprecierea metodelor, procedurilor, analizelor de cost, organizării activității;
- emiterea unei opinii nu numai cu privire la buna aplicare a regulilor privitor la calitatea lor.

Auditul economicității arată dacă activitățile administrative sunt în concordanță cu principiile, practicile sănătoase și cu politicile manageriale. Economicitatea reprezintă minimizarea costului resurselor utilizate pentru atingerea rezultatelor estimate ale unei activități, cu menținerea calității corespunzătoare a acestor rezultate.

Auditul eficienței se referă la eficiență. Eficiența conform normelor în vigoare este: maximizarea rezultatelor unei activități în raport cu resursele utilizate. Eficiența reflectă relația dintre intrări, resursele pe care le avem la dispoziție și ieșirile care constau în bunuri și servicii.

Auditul de sistem reprezintă o evaluare de profunzime a sistemelor de conducere și control intern cu scopul de a stabili dacă acestea funcționează în condiții de economicitate, eficacitate și eficiență. Auditul de sistem are rolul de a identifica deficiențele și să formuleze recomandări pentru îndreptarea acestora. Sub aspect financiar, auditul include examinarea și raportarea declarațiilor financiare, precum și examinarea sistemelor de control pe care aceste declarații se bazează. [6, p. 89]

Auditul de sistem include atât auditul de regularitate, cât și pe cel al performanței. Regula de bază la desfășurarea unei misiuni de audit de sistem este existența modelului agregat. Tehnica de verificare utilizată în practică în derularea unei misiuni de audit de sistem este comparația. Sistemul reprezintă o mulțime de elemente și o serie de evenimente care se combină pentru a realiza un obiectiv comun.

Auditul intern are responsabilitatea de a furniza asigurarea privind organizația în ansamblu. Acest lucru nu poate fi realizat în practică derulând o singură misiune de audit de mare amploare. Auditul va oferi asigurare privind sistemul de ansamblu analizând elementele componente în cadrul misiunii specifice. [9]

Auditorii cu prilejul derulării unei misiuni de audit de sistem trebuie să urmărească următoarele: [8]

- atingerea obiectivelor, scopurilor, ȳntelor respectând standardele de calitate și performanȳa prestabilite;
- conformitatea cu politicile, planurile, regulamentele, procedurile, acordurile interne, pe de o parte, dar și cu legile, reglementările și obligaȳiile externe, pe de altă parte;
- fiabilitatea, claritatea, completitudinea, oportunitatea și utilitatea informaȳiilor de natură financiară, operaȳională și de conducere, a rapoartelor, precum și integritatea evidenȳelor și documentelor justificative;
- regularitatea tranzacȳiilor și etica comportamentală;
- economicitatea achiziȳiilor, utilizării resurselor și eficienȳei operaȳiunilor;
- protejarea activelor și a intereselor împotriva pierderii, risipei și a fraudelor de orice fel.

În concluzie, după ce am enumerat obiectivele auditului intern putem spune că auditul intern este o activitate foarte complexă care prin mijloacele sale aduce un plus de valoare, conduce la o mai bună administrare a fondurilor publice, cunoașterea reală a performanȳelor, transparenȳă în realizarea operaȳiunilor și a tranzacȳiilor. Realizarea auditului intern se pare că este mai diversificat decât auditul financiar, întrucât reglementările, dispoziȳiile normative în domeniul auditului intern se pot considera a fi în primul rând unele cu caracter general, iar în al doilea rând reglementări sectoriale de domeniu sunt adresate pentru unele categorii de entități economico-sociale ordonate după forma de proprietate precum și după modul de organizare al acestora.

BIBLIOGRAFIE

1. Arens A., Loebbecke J. Audit. O abordare integrată. Ediția a 8-a. Chișinău: Editura Arc, 2003, 949 p.
2. Bălănuță V. Diagnosticul și estimarea surselor de constituire a patrimoniului întreprinderii și eficienței utilizării pasivelor. Contabilitate și audit nr. 10, Chișinău, 1999, pp. 41-46.
3. Bodarev P. Auditul financiar. Chișinău: Editura Tipografia Centrală, 2003, 296 p.
4. Bodarev P. Organizarea și efectuarea auditului. Ed.: [s.n.], Chișinău, 2000, 124p.
5. Bogdan I. Strategii de control. București: Editura Nemira, 1995, 21 p.
6. Iacub I. Controlul financiar public: concept, importanță și competențe. Teoria și practica administrării publice. Chișinău, 2016, pp. 245-248.
7. Legea nr. 229 din 23.09.2010 privind controlul financiar public intern. MO nr. 231-234 din 26.11.2010.
8. Legea nr.123-XV din 18 martie 2003 specifică exercitarea controlului administrativ. MO nr. 104 din 29.06.04.
9. Ordinul Ministrului Finanțelor al Republicii Moldova cu privire la aprobarea Codului etic al auditorului intern și Cartei de audit intern (Regulament-model de funcționare a unității de audit intern) nr. 7 din 10.06.2014. MO nr. 217-222/1044 din 01.08.2014.
10. Ordinul Ministrului Finanțelor al Republicii Moldova cu privire la aprobarea Standardelor naționale de control intern în sectorul public nr. 189 din 05.11.2015. MO nr. 332-339/2391 din 11.12.2015.

ESTABLISHING THE HIERARCHY OF EXPERTS IN GROUND TRANSPORT SYSTEMS ACCORDING TO THEIR LEVEL OF COMPETENCE

Grigore AMBROSI,
PhD in Engineering, Associate professor,
Technical University of Moldova

SUMMARY

The paper addresses the issue of establishing the hierarchy of experts in ground transport systems according to their level of competence. The higher level of competence of the experts is the basis for ensuring the quality of the expertise of the systems that are insufficiently formalized and characterized by a high level of uncertainty. Five factors are proposed to assess the competence of experts in ground transport systems. The values of the priority vector of the competence factors are determined with the application of the Saaty algorithm and the nine-point scale by the method of comparisons in pairs. The value of the concordance rate of the experts' opinion was determined.

Keywords: system, transport, expert, factor, competence, level, calculation, hierarchy.

1. Introduction. At present, ground transport systems are highly complex technical and technological ensembles, vital for the social and economic development of all countries and regions, the operation, maintenance and modernization of which require the continuous adoption of the most reasoned, judicious and economical solutions [1], [4].

Frequently a great diversity of problems specific to ground transport systems fall into the class of non-formalized ones, the expertise procedures represent the most efficient and, in multiple situations, the only means of operative and correct solution of them [2], [3].

The harmonious combination of intuition and logic, the formal systematization of expert judgments expressed quantitatively, allows the evaluation of the quality of alternatives to solve poorly formalized selection problems. The judgment of the expert is essentially a heuristic one, based on intuition, imagination and experience. Subjective assessments based on the experience, knowledge, ideas, opinions and assumptions of highly qualified transport specialists are very useful in situations with a high level of uncertainty.

One of the central aspects in the case of applying the analyzed method is the selection of experts. The main criteria for selecting experts in transport systems are: competence, objectivity, creativity, constructive thinking, ability to work in a team, self-criticism, non-conformity and professional motivation [1], [2], [3].

The competence of an expert reflects his level of qualification and is appreciated by analyzing his activity, the level and extent of knowledge of the achievements of innovative science and technology, the understanding of the problems and perspectives of the development of the respective field of activity [1], [2], [6].

Sometimes the decision-makers in ground transport systems involve as experts people whose competence is not quantitatively assessed, is not compared with the competence of other experts and does not rise to the required level of complexity. Increasing the reliability of evaluations by attracting the most competent experts is the most important task [1], [3].

Establishing the hierarchy of experts in ground transport systems according to their level of competence is a problem considered incompletely solved [1], [2].

2. Establishing the hierarchy of experts according to their level of competence. The generally accepted methodology for ranking experts in a group according to their level of competence includes the following steps : 1) drawing up the list of factors of competence of the expert in the analyzed field; 2) assessment of the individual competence of each expert based on the list of competence factors; 3) establishing the priority hierarchy of the chosen factors of competence; 4) calculation of the summary competence coefficient of each expert in the group taking into account the priority of the competence factors; 5) ranking of experts in the order of decreasing the summary coefficient of competence [1], [2].

This paper proposes the following list of factors of competence of the expert in the field of land transport: 1) level of professional qualification; 2) the total number of scientific papers and participation in projects;

3) the number of scientific papers and participation in projects on the subject of expertise; 4) the number of participations in international projects and in the elaboration of legislative acts in the field; 5) practical experience in land transport.

The individual competence of each expert is determined by the value of the summary competence coefficient [1], [2], [6].

Table 1 shows the response options for each chosen competency factor and the weighting coefficient.

Table 1. Value of weighting coefficients CWF of competence factors.

Competency factor	CWF
1. Level of professional qualification	
Undergraduate studies	0,15
Masters	0,25
Doctoral studies	0,60
2. The total number of scientific papers and participation in projects	
No scientific papers and projects	0
Up to ten scientific papers and projects	0,30
Over ten scientific papers and projects	0,70
3. The number of scientific papers and participation in projects on the subject of expertise	
No scientific papers and projects	0
Up to three scientific papers and projects	0,30
Over three scientific papers and projects	0,70
4. The number of participations in international projects and in the elaboration of legislative acts in the field	
No participation	0
Up to three participations	0,40
Over three participations	0,60
5. Practical experience in land transport	
Up to ten years	0,20
Between 10 and 20 years	0,30
More than 20 years	0,50

The methodology is applied to the analysis of a group of seven experts in land transport systems according to the five competence factors.

For each expert i the summary score of the five competence factors j is calculated with the following relation:

$$\sum X_i = \sum_{j=1}^n a_{ij}$$

For each competence factor j the summary score of all experts in the group is calculated, as well as the total score of all factors for the analyzed group according to the formula:

$$\sum F_j = \sum_{i=1}^m a_{ij}$$

The value of the weighting coefficient CWE of each expert in the group for the five competence factors is determined as follows:

$$C_{WE} = \frac{\sum_{i=1}^m \sum_{j=1}^n a_{ij}}{\sum_{j=1}^n a_{ij}}$$

The results of the calculations based on relations (1)-(3) are shown in Table 2.

Table 2. Calculation of expert weighting coefficients C_{WE} .

Expert number	Competency factor number					ΣX_i	CWE
	1	2	3	4	5		
1	0,60	0,70	0,70	0,60	0,50	3,10	0,264
2	0,60	0,70	0,70	0,40	0,30	2,70	0,230
3	0,60	0,30	0,30	0,40	0,20	1,80	0,153
4	0,25	0,30	0,00	0,40	0,50	1,45	0,123
5	0,25	0,30	0,30	0,40	0,30	1,55	0,132
6	0,25	0,30	0,00	0,00	0,20	0,75	0,064
7	0,15	0,00	0,00	0,00	0,20	0,35	0,029
ΣF_j	2,70	2,60	2,00	2,20	2,20	11,70	1,000

In order to improve the accuracy of the assessment of the level of competence of each expert, it is necessary to recalculate the values of the weighting coefficients in Table 2, using for this purpose the relation:

$$b_{ij} = \frac{a_{ij}}{\sum F_j} = \frac{a_{ij}}{\sum_{i=1}^m a_{ij}}$$

The results of the calculations based on relation (4) are shown in Table 3.

Table 3. Calculation of expert weighting coefficients C_{WE} .

Expert number	Competency factor number					ΣX_i	CWE
	1	2	3	4	5		
1	0,2222	0,2692	0,3500	0,2727	0,2272	1,3414	0,2682
2	0,2222	0,2692	0,3500	0,1818	0,1363	1,1596	0,2319
3	0,2222	0,1153	0,1500	0,1818	0,0909	0,7603	0,1520
4	0,0925	0,1153	0,0000	0,1818	0,2272	0,6170	0,1234
5	0,0925	0,1153	0,1500	0,1818	0,1363	0,6761	0,1352
6	0,0925	0,1153	0,0000	0,0000	0,0909	0,2988	0,0597
7	0,0555	0,0000	0,0000	0,0000	0,0909	0,1464	0,0292
ΣF_j	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	1,0000	5,0000	1,0000

To establish the values of the priority vector of the competence factors, the nine-point Saaty algorithm and scale and the pairwise comparison method are applied [1], [5].

The common opinion of the experts in the group is set out in the prioritization matrix in Table 4.

As the opinions of the experts in the selected group sometimes differ significantly, it is necessary to establish the specific level of concordance and the causes of the differentiation of the opinions of the specialists [1], [3].

If the pair comparison method is applied, it becomes possible to assess the concordance of the experts' opinions, the concordance index for the given priority factor matrix being calculated with the following relation:

Table 4. Matrix of pair comparisons of factors (Prioritization matrix).

F_j / F_i	F1	F2	F3	F4	F5	Geometric mean	Priority vector V^p
F1	1	5	3	7	3	3,159	0,497
F2	1/5	1	3	3	1/2	0,979	0,154
F3	1/3	1/3	1	2	1	0,740	0,116
F4	1/7	1/3	1/2	1	1/2	0,412	0,064
F5	1/3	2	1	2	1	1,059	0,166
ΣF_j	211/105	26/3	8,50	15,00	6,00	6,349	1,000

$$I_c = \frac{(L - N)}{(N - 1)} = \frac{(5,2753 - 5)}{(5 - 1)} = \frac{0,2753}{4} = 0,0688$$

where: N is the number of competence factors, 5.

The maximum eigenvalue of the competence factor prioritization matrix is determined by the formula:

$$L_{\max} = \sum_{i=1}^n F_{li} \cdot V_{Pi} = \left(\frac{211}{105} \cdot 0,497\right) + \left(\frac{26}{3} \cdot 0,154\right) + (8,5 \cdot 0,116) + \\ + (15 \cdot 0,064) + (6 \cdot 0,166) = 5,2753$$

The concordance ratio is determined by the formula:

$$R_c = \frac{I_c}{C_R} = \frac{0,0688}{1,12} = 0,0614$$

where: CR is the random consistency coefficient, equal to 1,12 for N=5 [2], [3].

As the value RC does not exceed the limit of 0,2, it is not necessary to clarify the expert assessments.

According to the prioritization matrix (Table 4) the most important factors of competence are the level of professional qualification and, respectively, the practical experience in land transport.

The value of the summary coefficient of competence of each expert in land transport systems is calculated taking into account the priority vector of competence factors.

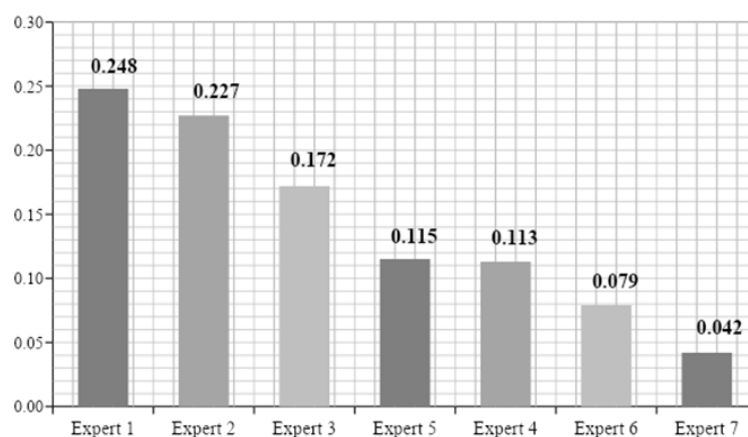
The final value of the summary competence coefficient of each expert in the group reflects the product between the CWE weighting coefficients of each expert (Table 3) and the VPj values of the priority vector of the respective competence factors (last column of Table 4).

Table 5. The final value of the coefficients of competence CC of the experts.

Expert number	Competency factor number					ΣX_i	C_c
	1	2	3	4	5		
1	0,1104	0,0414	0,0406	0,0174	0,0377	0,2476	0,2484
2	0,1104	0,0414	0,0406	0,0116	0,0226	0,2267	0,2274
3	0,1104	0,0177	0,0174	0,0116	0,0150	0,1723	0,1728
4	0,0460	0,0177	0	0,0116	0,0377	0,1131	0,1134
5	0,0460	0,0177	0,0174	0,0116	0,0226	0,1154	0,1158
6	0,0460	0,0177	0	0	0,0150	0,0788	0,0791
7	0,0276	0	0	0	0,0150	0,0427	0,0428
ΣF_i	0,497	0,154	0,116	0,064	0,166	0,997	1,0000

The hierarchy of experts in land transport systems according to the final value of the coefficient of competence CC is shown in Figure 1.

Figure 1. Hierarchy of experts in land transport systems.



3. Conclusions. The assessment of the level of competence of experts in ground transport systems (road, rail) and the inclusion of the most competent of them in the composition of expert groups is necessary in cases of expertise of situations of great ecological, technological, economic and social importance. The practice of appointing experts with an insufficient level of competence as experts should be permanently removed from the work of central and local administrative bodies.

The methodology of establishing the hierarchy of experts in land transport systems according to their level of competence, proposed in the paper, is applicable for organizing the selection of the best experts on the whole spectrum of practical problems, specific to the nominated field.

The given methodology is easily adaptable to the particularities of the object subject to expertise.

REFERENCES

1. Ambrosi G., Comparative assessment of competence level of transport system experts. *Journal of Engineering Science*, Vol. 28, no. 4 (2021), pp. 114-120.
2. Марычева П. Г., Методика оценки компетентности экспертов. *Вестник СГТУ*, Том 26, № 4 (2018), стр. 29-40.
3. Путивцева Н. П., Игрунова С. В., Бекетова Е. Ю., Капитан С. А. Разработка иерархической многокритериальной процедуры оценки качества экспертов. *Сетевой журнал Научный результат*, том.1, №1, 2016, стр. 39-47.
4. Raicu S., *Sisteme de transport*. București, Editura AGIR, 2007, 484 p.
5. Saaty T. The Analytical Hierarchy Process: Planning, Priority Setting, Resource Allocation. *American Journal of Mathematical and Management Sciences*, no.2., 1982, p.165-172.
6. Чернышева Т. Ю., Иерархическая модель оценки и отбора экспертов. *Доклады ТУСУРа*, №1 (19), 2009, стр. 168-173.

ROLUL AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE DIN MUNICIPIUL CHIȘINĂU ÎN PROCESUL DE INTEGRARE SOCIALĂ A COPIILOR AFLAȚI ÎN SITUAȚII DE RISC ÎN URMA MIGRAȚIEI

THE ROLE OF LOCAL PUBLIC AUTHORITIES IN CHISINAU IN THE PROCESS OF SOCIAL INTEGRATION OF CHILDREN IN RISK SITUATIONS AFTER MIGRATION

Elena VACULOVSKI,
doctor economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

International migration in the Republic of Moldova, especially labor migration, is one of the most significant phenomena that characterizes the current situation in our country. One of the negative socio-economic effects of this phenomenon is the general deterioration of human capital development at the national level. In the case of transnational families, in which one or both parents are away for work, the socializing function of the family is more difficult and superficial, some of its elements being taken over by other socializing agents. In this context, help and active involvement in the lives of children from such families of local public administration representatives can be welcomed. In this paper, several aspects related to the role of local public administration in solving this situation were highlighted.

Keywords: migration, children, transnational families, local public administration.

Migrația internațională în Republica Moldova, în special migrația forței de muncă, este unul dintre cele mai marcante fenomene, care caracterizează situația actuală din țara noastră. Migrația forței de muncă, în prezent, este caracterizată de un procent destul de înalt de emigranți, fiind afectată o parte importantă din populația țării.

În ultimii 30 de ani, Moldova a înregistrat fluxuri masive de emigrație, care i-au afectat până la 25 % din populația totală.

Tabelul 1.

Indicatori-cheie privind migrația

		1990	1995	2000	2005	2010	2015	2019	2020
4a	Numărul total de emigranți	625 683	620 036	602 782	715 599	827 763	911 446	1 013 417	1 159 443
4b	Migranți internaționali: emigranți (% din populația totală)	14,3	14,3	14,3	17,2	20,3	22,4	25,1	28,7
	Emigranți în funcție de sex								
5a	Femei (emigrante)	335 072	322 165	303 511	373 283	443 724	490 359	539 532	605 123
5b	Femei (ca % din numărul total de emigranți)	53,6	52,0	50,4	52,2	53,6	53,8	53,2	52,2
5c	Bărbați (emigranți)	290 611	297 871	299 271	342 316	384 039	421 087	473 885	554 320
5d	Bărbați (ca % din numărul total de emigranți)	46,4	48,0	49,6	47,8	46,4	46,2	46,8	47,8

Sursa: [2].

Migrația masivă a avut două efecte socioeconomice principale. Primul este impactul uriaș al remitențelor asupra creșterii economice și a condițiilor de viață ale populației, în timp ce al doilea este în mod clar negativ, manifestându-se printr-o deteriorare generală a dezvoltării capitalului uman la nivel național. [2]

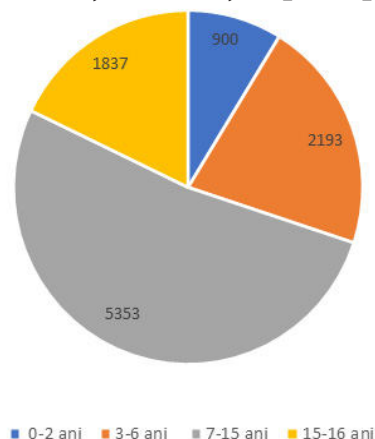
Faptul că numărul de femei în totalul populației emigrate este mai mare decât numărul bărbaților, relevă

mai multe probleme cu caracter social, printre care cele mai grave sunt separarea familiei și educația copiilor. Dacă anterior se considera că migrația bărbaților urmărea preponderent scopuri economice și servea la creșterea bunăstării familiei, intensificarea migrației forței de muncă feminine în ultimii 30 de ani, care este caracteristică pentru Republica Moldova, generează mai multe probleme sociale, printre care cea mai alarmantă este problema copiilor rămași fără îngrijire părintească.

În conformitate cu datele statistice, pentru perioada anului 2020 numărul total al copiilor aflați în situație de risc a fost de 10283 copii. [4]

Alarmantă este și repartizarea pe grupe de vârstă a acestor copii, figura 1.

Figura 1. Numărul copiilor aflați în situație de risc și copiii separați de părinți.



Sursa: [4].

Formarea personalității umane este rezultatul unui proces complex de socializare, în care interacționează factorii personali, de mediu și culturali. Socializarea este un proces interactiv de comunicare, care presupune dubla considerare a dezvoltării personale și a influențelor sociale. Procesul socializării începe din timpul copilăriei, derulându-se de-a lungul întregii vieți. Conținutul socializării are atât o semnificație psihologică, de maturizare, una culturologică, de interiorizare a normelor și a valorilor sociale, cât și una sociologică de deprindere cu rolurile sociale și de elaborare a unor comportamente adecvate. [3] În acest sens, copiii separați de părinți sunt în categoria de risc social.

Socializarea este explicată de mai multe teorii, printre care și teoriile dezvoltării cognitive, reprezentant al căreia este Jean Piaget. [3] Din experiențele efectuate în privința modurilor de gândire a ființei umane, J. Piaget a conchis că copiii nu colectează informația în mod pasiv, ci analizează, selectează, reactualizează ceea ce văd, aud și simt în lumea înconjurătoare. J. Piaget distinge patru stadii în dezvoltarea cognitivă a copilului:

- Primul stadiu, senzorial-motor, se manifestă în primii doi ani de viață.
- Cel de-al doilea stadiu, pre convențional, durează de la vârsta de 2 ani până la 7 ani. Copiii încep să conceapă, cel puțin într-o formă rudimentară, lucruri pe care nu le văd și nu le ating, putând astfel distinge între fantezie și realitate.
- Stadiul al treilea, operațional concret, durează de la 7 ani până la 10 ani. Pe parcursul acestui stadiu la copil se dezvoltă capacitatea de a gândi logic și de a aprecia perspective alternative. Copiii concep natura cauzei și a efectului.
- Al patrulea stadiu, și ultimul - operațional formal, cuprinde vârsta între 11-15 ani. În această perioadă adolescenții încep să gândească logic. Atunci când se confruntă cu o problemă, ei sunt capabili să analizeze toate modalitățile posibile de a o rezolva și le parcurg în mod teoretic spre a găsi o soluție.

În concepția lui J. Piaget, individul și mediul sunt într-o continuă interacțiune.

Socializarea este realizată de numeroși agenți, dintre care cei mai importanți sunt familia, grupurile-perechi (sau de vârstă), școala și mijloacele de comunicare în masă. [3]

În cazul familiilor transnaționale, în care unul sau ambii părinți sunt plecați în scop de muncă, funcția socializatoare a familiei se exercită mai dificil și mai superficial, o parte din elementele ei fiind preluate de alți agenți socializatori. În acest context, poate fi binevenit un ajutor și o implicare activă în viața copiilor din

astfel de familii a reprezentanților APL.

Astfel, dacă copiii cu vârsta până la 7 ani necesită mai mult îngrijire fizică, cei mai mari au nevoie și de o integrare socială adecvată. În această situație APL și APC trebuie să intervină cu o serie de măsuri îndreptate atât la monitorizarea situației precum și la facilitarea condițiilor de socializare a acestor copii.

Baza normativă care reglementează protecția specială a copiilor aflați în situație de risc și a copiilor separați de părinți este LEGEA Nr. 140 din 14-06-2013. Această lege stabilește procedurile de identificare, evaluare, asistență, referire, monitorizare și evidență a copiilor aflați în situație de risc și a copiilor separați de părinți, precum și autoritățile și structurile responsabile de aplicarea procedurilor respective. Legea desemnează drept autoritate centrală pentru protecția copilului – Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, abilitat să elaboreze, să promoveze și să monitorizeze realizarea politicii statului în domeniul protecției copilului, iar autoritatea tutelară locală sunt primăriile de sate (comune) și de orașe. [1]

În acest sens, anume APL poate să participe mai eficient în crearea unor condiții mai bune de integrare socială a copiilor rămași fără îngrijirea părinților în urma migrației.

În cadrul proiectului *Children left behind by labour migration: supporting Moldovan and Ukrainian transnational families in the EU* (CASTLE) ICMPD/2021/ MPF-357-004 au fost efectuate mai multe cercetări calitative sub formă de interviuri și focus grupuri cu copiii, părinții și autoritățile publice.

Aceste cercetări au reliefat mai multe probleme cu care se confruntă societatea Republicii Moldova, în această privință. În acest articol au fost evidențiate mai multe aspecte legate de rolul administrației publice locale din municipiul Chișinău în soluționarea acestei situații.

La nivel de municipiu există multe familii transnaționale, dar nu toate sunt luate la evidență, deoarece părinții nu sunt obligați să informeze autoritățile despre faptul că lasă copiii în grija altor persoane. Se lucrează mai mult cu copiii străzii, dar mulți dintre acești copii provin din familii transnaționale.

Aflarea părinților la distanță, desigur, în primul rând are un impact psiho-emoțional asupra copiilor și în al doilea rând, premisele care au fundamentat plecarea părinților rezidă în problemele financiare pe care le-au avut. Există familii vulnerabile. Copiii din aceste familii pot fi considerați în situații de risc, deoarece majoritatea copiilor care nimeresc în evidența diferitor structuri sunt din categoria celor lăsați în grija, fie a bunelor, fie a rudelor sau a vecinilor. Dacă este identificată familia transnațională cu probleme și este legalizat statutul copilului de către Direcția Generală pentru Protecția Dreptului Copilului și prin decizia Comisiei, copilului aflat în dificultate se stabilește mecanismul de suport: poate fi suport psiho-emoțional sau acordare de servicii. Astfel de servicii în cadrul municipiului se acordă la Centrul prietenos tinerilor, care oferă inclusiv servicii medicale și psihologice.

Există programe municipale, precum suport pentru copii la școlarizare care includ sume determinate pentru înmatricularea în clasa întâi, a zecea și a douăsprezecea, pentru încadrarea lor ulterioară în alte identități educaționale. Există diferite fonduri pentru ajutorul familiilor aflate în dificultate. Important să fie stabilit statutul copilului și, totodată, să fie eligibilă persoana pentru aplicare.

Colaborarea între instituțiile municipale în prezent este bună. Se convoacă ședințe intersectoriale, inclusiv pe abordarea problemelor copiilor în situații de risc, școlarizarea acestora, evidența copiilor, acțiuni de prevenire a abandonului școlar.

La necesitate se pot conecta toate structurile municipale. Dar problema principală este că nu în toate cazurile copilul are un reprezentant legal.

„Familii transnaționale cu copiii rămași cu îngrijitori în urma migrației părinților constituie o categorie care au nevoie de suport și de o abordare separată, pentru că aceștia sânt potențiali copii victime ale diferitor situații, nemaivorbind de abuz și violență. Ei sânt cei mai vulnerabili. De aceea trebuie stabilite niște mecanisme foarte bune, clare de luare a lor la evidență, mecanisme de lucru cu familiile care au în grija lor acești copii. Respectiv, este nevoie de un program pentru aceste familii. Deci e nevoie de programe de suport pentru toate categoriile de persoane implicate în acest fenomen regretabil pentru țara noastră.” (Citat interviu: reprezentant APL Chișinău.)

Autoritățile în multe cazuri nu pot interveni cu diverse măsuri, deoarece nu există instrumente care să-i oblige pe părinți să informeze autoritățile.

Legea 140 stipulează necesitatea perfectării de către părinți a custodiei pe copiii rămași, dar nu există un mecanism de obligare a părinților să întocmească documentul legal de custodie.

„...dar nu poți interveni. Noi nu avem instrumente. Chiar și în comunitatea locală poate și se cunoaște

că persoana X este plecată, dar nu este legalizat aceasta și statul nu poate interveni cu suport material, chiar dacă persoanele care îngrijesc copilul sunt în situații dificile, pentru că copilul este ilegal lăsat în grija lor. Problemele-s foarte mari din lipsa aceasta de instrumente cu privire la obligativitatea părinților care pleacă.... E important să fie stabilită obligativitatea părintelui să susțină familia gazdă.” (Citat interviu: reprezentant APL Chișinău)

O statistică propriu-zisă nu există la nivel de municipiu, deoarece nu există modalități obligatorii de luare la evidență a copiilor din familii transnaționale. Există niște rapoarte pe care le fac instituțiile educaționale, dar ele sânt relative, deoarece nu toți prezintă informația obiectivă despre faptul că părinții sunt plecați sau sunt reveniți.

La nivelul municipiului, se presupune că ar exista între 3000 și 9000 de familii cu unul sau ambii părinți plecați. „Îmi este greu să răspund – între 20 și 60 de familii dintr-o școală și, dacă înmulțim cu 150 de școli obținem cifra...” (Citat interviu: reprezentant APL Chișinău)

Mai mulți reprezentanți a administrației publice municipale consideră că este necesar de implementat un mecanism de evidență obligatorie. „Ar fi bine să existe o bază comună cu direcția de poliție, cu direcția poliției de frontieră, cu autoritățile, cu direcția mun. Chișinău ca să putem conlucra cu toții și să avem acces la baza de date și deține cifra reală.” (Citat interviu: reprezentant APL Chișinău)

În municipiu există destul de multe familii transnaționale, dar o evidență clară a copiilor rămași în grija unui părinte sau a persoanelor terțe nu există, deoarece părinții nu sunt obligați să informeze autoritățile despre faptul că lasă copiii în grija altor persoane. În soluționarea acestei situații ar fi binevenită o inițiativă de implementare a unui mecanism de evidență obligatorie, unic pentru întreaga țară a copiilor din familiile transnaționale.

În concluzie poate fi menționat, că fenomenul migrației forței de muncă a afectat foarte mult societatea moldovenească, iar unele aspecte legate de degradarea capitalului uman încă nu se manifestă în deplină măsură. Tabloul migrației se schimbă pe parcursul anilor, și dacă inițial oamenii plecau cu ideea că vor reveni după ce își vor soluționa problemele materiale, acum tendința este de a emigra cu toată familia. Totuși, încă mulți dintre copiii din familiile transnaționale, în care a plecat unul sau ambii părinți suferă de lipsa acestora și nu se pot integra pe deplin în societate. Urmările acestui fenomen pot să fie resimțite deja, când o să fie prea târziu și atunci nu se știe dacă se va putea revanșa ceia ce a fost omis în timp. În acest sens implicarea autorităților publice locale pentru crearea unor condiții mai bune de integrare socială a copiilor rămași fără îngrijirea părinților în urma migrației este necesară și binevenită.

BIBLIOGRAFIE

1. LEGE Nr. 140 din 14-06-2013 privind protecția specială a copiilor aflați în situație de risc și a copiilor separați de părinți. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110518&lang=ro
2. Fișă de țară privind migrația și competențele Moldova. https://www.etf.europa.eu/sites/default/files/2021-11/etf_skills_and_migration_country_fiche_moldova_2021_ro_0.pdf
3. BULGARU Maria (coordonator), Sociologie, CE USM, Chișinău, 2003.
4. Raportul statistic (anual) nr. 103 - Copii aflați în situație de risc și copii separați de părinți, completat cu datele obținute de la structurile teritoriale de asistenți sociali. Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale.

SINTEZA PROBLEMELOR DE EFICIENTIZARE AL COMERȚULUI EXTERIOR

SYNTHESIS OF FOREIGN TRADE EFFICIENCY ISSUES

Elena BĂDĂRĂU,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Veronika NOVOTNÁ,
doctor, conferențiar universitar, șef department,
Universitatea Tehnică din Brno, Cehia

SUMMARY

Over the centuries, foreign trade has been and remains the most important form of foreign economic cooperation that retains its leading role in the development of national economies and the world economy as a whole. At present, we are going through a difficult period of qualitative changes related to the development trends of globalization and the post-industrial transformation of the world economy. These trends in the development of foreign trade are reflected in the concentration and internationalization of production and transnational capital structures, the emergence of global markets, the conversion of information, their knowledge and integration in the production of innovation as a basic resource in the production process. competition and profit growth. In our view, these changes pose new challenges for national economies, which not all countries can cope with, which prevents their effective integration into the modern world economic system.

Keywords: *foreign trade, international economic relations, investments, innovation-research, quality of products and services, marketing, import, export, international contracts, risks, prices, economic efficiency.*

În contextul globalizării comunitatea economică internațională din o totalitate nestabilă și mobilă de țări interdependente, se transformă într-un sistem economic coerent, unde societățile naționale și economice sunt elemente structurale ale mecanismului economic mondial general, unit nu doar prin diviziunea internațională a muncii, dar, de asemenea, și prin structurile valorice globale, sistemul financiar planetar și rețeaua informațională mondială.

Creșterea globalizării economice în perspectivă, va duce la o schimbare considerabilă, dar nu radicală în transformarea spațiului mondial. Următoarele modificări pot fi observate în viitorul apropiat:

- modificarea formelor de corelație și relațiilor dintre mecanisme de reproducere naționale de stat și mecanismul global de reproducere;
- intensificarea proceselor de restructurare a economiei mondiale în rezultatul schimbărilor produse în centrele puterii economice la nivel global;
- intensificarea inevitabilă a tendințelor anti-globale, formarea contradicțiilor interne, interstatale și interregionale;
- creșterea tendințelor pentru crearea spațiilor economice mari ca rezultat al intensificării luptei de concurență.

Reieșind din conținutul luat în analiza comerțului mondial, se pot evidenția următoarele direcții de îmbunătățire a acestuia:

- evidența completă și multilaterală a tendințelor globalizării asupra comerțului mondial;
- introducerea în componența indicatorilor analitici care posedă caracteristici specifice cantitative, a indicatorilor care reflectă eficacitatea cooperării comerțului exterior pentru țările lumii și economia mondială în ansamblu;
- perfecționarea metodelor de calcul a indicilor dezvoltării comerțului mondial în direcția reflectării mai exacte a realităților economiei mondiale moderne.

Globalizarea creează posibilități fără precedent în planul concentrării potențialului și competențelor, care aparțin diferitor țări și întreprinderi din întreaga lume în limitele structurilor transnaționale. Atrăgând resursele și competențele necesare în proporțiile economiei mondiale în general, structurile transnaționale primesc acces la facilitățile comparative a diferitor țări, asigurându-și competitivitatea la nivel mondial și recuperând în baza activităților sale, de fapt, venitul mondial. Apoi acest venit se repartizează între subdiviziunile sale. În economia globală CTN de asemenea sunt și cei mai mari participanți în relațiile comerciale internaționale. Cota comerțului dintre unele CTN și subdiviziunile acestora depășește 80% din volumul total al comerțului mondial [1].

Un alt aspect al procesului de globalizare poate servi liberalizarea relațiilor economice externe, disponibilitatea piețelor naționale pentru producătorii externi și, în consecință, apariția piețelor globale de mărfuri și servicii. În acest context, structurile transnaționale care dispun de capacități competitive, sunt avantajate în controlul spațiului mondial de piață.

În opinia autorului schimbările produse cer înlocuirea paradigmatelor activității de comerț extern. În schimbul comerțului interstatal, bazat pe avantajele comparative a economiilor naționale și a doctrinei intermediare de comerț vine conceptul creării centrelor internaționale funcționabile proprii sau aderarea la cele existente în scopul participării la producerea și repartizarea venitului mondial. Astfel de încorporare poate fi posibilă numai prin formarea intenționată la întreprinderi și organizații a anumitor facilități, atractive pentru CTN.

De asemenea, se schimbă viziunea despre competitivitatea internațională a economiei naționale. În condițiile globalizării, ea se manifestă în posibilitatea retribuirii în folosul său, pe cât este de posibil, a celei mai mari părți a venitului global și a capacității atragerii eficiente din toată lumea a resurselor necesare de funcționare și dezvoltare a acesteia.

Astfel putem concluziona, că participarea activă la procesul de transnaționalizare permite de a ridica nivelul de competitivitate a economiei naționale, de a găsi resurse suplimentare a dezvoltării acesteia, de a asigura sporirea progresului în producerea și distribuirea venitului mondial. Circumstanțele enumerate impun includerea în numărul indicilor evaluării eficienței comerțului internațional- coeficientului transnaționalizării economiei naționale.

În literatura economică de specialitate sau format diferite modalități de abordare pentru definirea acestui coeficient. În mod particular, se propune utilizarea anumitor indicatori: rata investițiilor străine; rata profitului de venit formată în alte țări; raportul dintre volumul producției și a profitului, obținut din vânzările în țările de origine și în străinătate; volumul vânzărilor și numărul angajaților în străinătate etc. [2]

Dezvoltarea tendințelor globalizării și liberalizării activității economice externe, înaintea în prim plan nu atât comerțul interstatal cu mărfuri, cât livrarea de bunuri prin investiția externă directă în producerea de mărfuri, care sunt solicitate pe piața uneia sau alteia țări. Despre legătura strânsă a comerțului și a investițiilor externe directe vorbește, spre exemplu, aprobarea de rând cu Acordurile Internaționale pe aspecte economico-comerciale a drepturilor proprietății intelectuale (TRIPS) și Acordului la comercializarea de mărfuri și servicii (GATS), și a Acordului măsurilor investiționale (TRIMS) legate nemijlocit de comercializare [3].

Putem concluziona că, investițiile străine directe, ca formă a furnizării trans-frontiere de mărfuri, permit soluționarea unui șir de probleme, legate de sporirea eficienței cooperării comerțului exterior. Se reduc cheltuielile tranzacționale, legate de transportarea trans-frontieră a resurselor și a producției finite, precum și pentru plata taxelor vamale. În plus, dat fiind faptul, că adesea, furnizorii de mărfuri sunt companiile țărilor dezvoltate, iar beneficiarii - țările în curs de dezvoltare cu piețe nesolicitate suficient, companiile-furnizori au posibilitate de a economisi pe salarizarea muncii, pe impozitele de ecologie, fiscale (în țările dezvoltate aceste componente de costuri sunt incomparabil mai mari) și mai mult decât atât, să primească anumite preferințe în calitatea de investitori străini, care asigură crearea în economia în curs de dezvoltare a locurilor noi de muncă.

Comerțul exterior reprezintă prin sinea sa procesul, care se realizează între cumpărători, vânzători și intermediarii din diferite țări. Acesta este legat de mai multe complicații practice și financiare pentru comercianții, care fac parte în acest proces. De rând cu problemele ordinare de comercializare și comerț ce apar în orice formă de bussines, în comerțul exterior există și probleme suplimentare:

- timpul și distanța – riscul creditului și timpul executării contractului;

- modificarea cursului valutei străine – riscul valutar;
- diferența dintre legi și reguli;
- dispozițiile de guvern – controlul valutar, inclusiv, riscul suveran și riscul statal.

Consecința de bază a oscilării cursurilor valutare pentru comerțul internațional, constituie riscul aferent pentru exportator sau importator, care constă în faptul, că valoarea valutei străine pe care aceștia le estimează în tranzacția valutară, va fi diferită de aceea pe care ei mizau inițial. Expunerea la valute străine și riscul valutar pot aduce și venituri suplimentare, nu doar pierderi. Întreprinderile caută modalități de reducere la minimum sau de eliminare completă a expunerii valutei străine, pentru a planifica operațiunile de afaceri și de a anticipa mai exact profitul prognozat. Dar, ca și în cazul cu exportatorul, importatorii preferă să cunoască exact, cât aceștia vor fi nevoiți să achite, în valută națională. Există diferite modalități de înlăturare a expunerilor față de valuta străină, care se efectuează cu ajutorul băncilor.

În comerțul exterior exportatorul trebuie să-i elibereze clientului factura completată în valuta străină (spre exemplu, în valuta țării cumpărătorului), sau cumpărătorul trebuie să achite mărfurile în valută străină (spre exemplu, în valuta țării exportatorului). Este posibil, de asemenea, ca valuta achitării să fie valuta unei țări terțe. De aceea, una din problemele importatorului este necesitatea obținerii valutei străine pentru efectuarea plății, iar pentru exportator poate apărea problema cotației valutei străine acceptate în valuta națională a țării sale.

Costul mărfurilor de import pentru cumpărător sau costul mărfurilor de export pentru vânzător poate fi mărit sau micșorat din motivul oscilării cursului valutar. Din acest motiv întreprinderea, care efectuează plățile sau care obține venit în valută străină, are un potențial de «risc valutar» din motivul schimbărilor nefavorabile a cursurilor valutare de schimb. Factorul timp constă în aceea, că poate trece prea mult timp între cererea de solicitare depusă către furnizorul străin și obținerea mărfii. În cazul în care marfa este livrată la o distanță mare, cea mai mare parte a întârzierii dintre cerere și livrare, de regulă, este legată de durata perioadei de transportare.

Reținerile pot fi cauzate de asemenea de necesitatea pregătirii documentației corespunzătoare pentru transportare. Timpul și distanța creează riscul de credit pentru exportatori. Exportatorul, de obicei trebuie să ofere credit spre achitare pentru o perioadă mai lungă de timp, decât cea necesară în cazul în care acesta ar vinde în interiorul țării sale. În cazul în care există un număr mare de debitori străini apare necesitatea obținerii unui capitalul circulant suplimentar pentru finanțarea acestora.

Cunoașterea și înțelegerea insuficientă a regulilor, obiceiurilor și legilor țării importatoare sau exportatoare duce la ezitare sau neîncredere între cumpărător și vânzător, ceea ce poate fi depășită doar după o perioadă îndelungată de timp în cazul relațiilor de colaborare benefice. Una din modalitățile indicate pentru a depăși greutățile, legate de diferența în obiceiuri și caractere, constă în standardizarea procedurilor comerțului internațional.

Riscul suveran apare, când conducerea suverană a statului:

- obține împrumut de la un creditor străin;
- devine debitor al unui furnizor străin;
- oferă o garanție cu privire la împrumut, din numele părții terțe în țara sa, iar apoi guvernul sau partea terță refuză să ramburseze împrumutul și declară imunitate de la urmărirea penală. Creditorul sau exportatorul va fi lipsit de posibilitatea de obținere a datoriei, deoarece îi v-a fi interzis să treacă cererea sa prin instanța de judecată.

Riscul interstatal apare, când cumpărătorul face tot posibilul, pentru a stinge datoria sa față de exportator, dar în timpul obținerii valutei străine, poate fi refuzat de organele de statale.

Reglementările guvernamentale, privind importul și exportul, pot fi un impediment serios în comerțul internațional. Reglementări și restricții ca:

- 1) reglementări privind reglarea valutară;
- 2) licențierea exportului;
- 3) licențierea importului;
- 4) embargoul comercial;
- 5) cotele de import;
- 6) reglementările guvernamentale, privind normele standartelor legale de securitate, calitate și specificările pentru toate tipurile de mărfuri, care se vând în interiorul acestei țări, a standartelor legale pe sănătate și

cele de igienă, în deosebi în ceea ce vizează produsele alimentare; patentele și mărcile comerciale; ambalajul mărfurilor și volumul informației indicate pe ambalaj;

7) documentația necesară pentru cliringul vamal a mărfurilor importate, poate fi foarte voluminoasă. Întârzierile în cazul cliringului vamal pot constitui un factor considerabil în problema generală de întârzieri care au loc în comerțul internațional;

8) taxele de import sau alte plăți pentru achitarea mărfurilor de import.

Reglementările pentru reglarea valutară (adică sistemul de control pentru fluxul și refluxul valutei străine în țară și din țară), se referă, de regulă la măsurile extraordinare, aplicate de către guvernul țării pentru protejarea monedei naționale, cu toate că prevederile acestor reglementări se pot modifica.

În concluzie putem afirma, că comerțul exterior până în prezent întâlnește în calea sa foarte multe impedimente, cu toate că, în același timp, prin prisma tendințelor generale pentru integrarea mondială, se creează diferite organizații economice și comerciale dintre țări pentru simplificarea procedurii de realizare a comerțului exterior. Una din aceste simplificări am putea considera implementarea comerțului electronic în contextul comerțului exterior, deoarece Internetul a devenit un intermediar eficient între comercianții din întreaga lume. Datorită acestui fapt tranzacțiile internaționale cu bunuri și servicii au fost transformate de-a lungul lanțului de aprovizionare. Integrarea tehnologiilor informaționale și a comunicațiilor (TIC) în tranzacțiile comerciale internaționale ne-a oferit noi oportunități de eficientizare a lor pentru întreprinderi, guverne, consumatori și organizații internaționale.

BIBLIOGRAFIE

1. UNCTAD Statistics Report.
2. Gribincea A. Sava E. Ritmul de dezvoltare a țărilor în economia mondială. Studia Universitatis (Seria Științe Exacte și Economice) Nr. 8, 2007 p. 171-174.
3. Galben I., Roșca P. Metodologia cuantificării eficienței comerțului exterior. Revista Studii economice. Chișinău: ULIM, 2010, nr. 3-4, p. 80-90.

ANALIZA CULTURII ORGANIZAȚIONALE ÎN CADRUL INSPECTORATULUI GENERAL AL POLIȚIEI

ANALYSIS OF THE ORGANIZATIONAL CULTURE IN THE FRAMEWORK OF THE GENERAL POLICE INSPECTORATE

Iurie BURCIU,
masterand, Academia de Administrare Publică

Virgiliu MOREI,
dr., conf. univ., Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Studying the organizational culture of public administration is an imperative goal of the time, due to the changes and reforms that are taking place in this sector with the modernization of the public sector and by connecting it to European values. It is important to always strive for change, to eliminate shortcomings and to implement innovative strategies.

The analysis of organizational culture is an activity more and more common in specialized theory and practice, as a basis for identifying important sources that lead to explaining the strengths or weaknesses of the organization and modeling organizational culture to increase the competitiveness of the organization. In order to remain competitive, an organization must constantly evaluate its values and practices in order to ensure that they are aligned with its strategy. A cultural audit can be used to measure how well an organization's behavior matches the values expressed. It can prevent the deterioration of internal and external relations necessary to achieve performance.

Keywords: *organizational culture, public institution, values, patterns of behavior, rituals, traditions.*

Cultura organizațională în instituțiile publice se manifestă prin norme, valori, modele de comportare, ritualuri sau tradiții care sunt transindividuale. Deși fiecare individ le știe și le practică mai mult sau mai puțin asiduu în instituție, ele dispun de o constituționalitate proprie, structurală, stabilă și independentă de individualități. Elementele cognitive sau emoționale asociate cu un eveniment, oricât de inedit ar fi acesta, sunt deja prezente în cultura autorității, restul componentelor fisurând doar în activarea asociațiilor.

Cultura organizațională este considerată temelia administrațiilor moderne, care asigură conlucrarea unor categorii de oameni, ei pot avea chiar păreri antagoniste, dar împărtășesc aceleași valori, norme impuse de forma și tipul instituției.

În acest articol ne-am propus să analizăm cultura organizațională din cadrul Inspectoratului General de Poliția (IGP) al Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova.

Un aspect important al culturii organizaționale o constituie istoria instituției. Schimbările sociale, politice, economice și culturale, care au avut loc, la sfârșitul anilor '80 al secolului XX, în Republica Moldova, au influențat profund activitatea organelor responsabile de apărarea ordinii publice și de drept.

Ca urmare a discreditării organelor de miliție, tot mai contestată devine denumirea de „miliție”, iar tendința, de înlocuire a denumirii organelor de asigurare a ordinii publice cu denumirea de „poliție”, devine tot mai puternică.

După declararea, la 23 iunie 1990, a suveranității Republicii Moldova, a fost demarat procesul de constituire a unui sistem propriu, național, în domeniul afacerilor interne.

Astfel, la 13 septembrie 1990, Guvernul Republicii Moldova a adoptat Hotărârea nr. 321 „Cu privire la reforma organelor Ministerului Afacerilor Interne al R.S.S. Moldova”, care prevedea crearea Departamentului de Poliție și a secțiilor de poliție raionale. Prin urmare, locul miliției este ocupat de noile organe ale afacerilor interne – Poliția.

La 18 decembrie 1990, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea cu privire la poliție. Imediat,

după aprobarea Legii, a început un amplu proces de restructurare, modernizare, și de constituire a organelor afacerilor interne, Poliția Republicii Moldova devenind o instituție, bazată pe principii democratice, în serviciul cetățeanului și menită să apere valorile fundamentale ale societății.

O atenție deosebită s-a acordat perfecționării cadrului legislativ, fiind elaborate și remise, Parlamentului și Guvernului, spre examinare, un șir de proiecte de legi și acte normative, ce țin de activitatea organelor de drept. Totodată, a fost optimizat numărul polițiștilor (de la 43,6 până la 30,0 la 10 mii locuitori), substituite unele funcții atestate cu funcții de salariați civili, etc.

În urma colaborării internaționale au fost semnate acorduri interguvernamentale între Republica Moldova și statele Europei Centrale și de Vest, precum și alte state din regiune.

Cu suportul Consiliului Europei, în conformitate cu programul pentru protecția drepturilor omului, au fost organizate seminare de instruire cu diferite tematici. În același timp, mai mulți experți ai Consiliului Europei au evaluat situația în domeniile ce țin de respectarea drepturilor omului în activitatea poliției, detenția în poliție și etica polițienească.

Necesitatea reformării Poliției a fost dictată, nu doar, de aspirațiile de integrare europeană ale Republicii Moldova, ci și de necesitatea soluționării stringente a multiplelor probleme constatate în funcționarea sistemului afacerilor interne și în activitatea polițienească.

Astfel, la 27 decembrie 2012 a fost aprobată noua lege (nr. 320) cu privire la activitatea Poliției și statutul polițistului, care a intrat în vigoare la 5 martie 2013.

Conform noilor prevederi ale legii, Poliția a fost organizată în Inspectoratul General al Poliției, subdiviziuni specializate și subdiviziuni teritoriale, care au menirea de a apăra drepturile și libertățile fundamentale ale persoanei prin activități de menținere, asigurare și restabilire a ordinii și securității publice, de prevenire, investigare și de descoperire a infracțiunilor și contravențiilor

Sloganul Inspectoratului General al Poliției a fost ales în urma unui concurs public, votat de către cetățeni, în anul 2017: Împreună pentru o societate mai sigură. Concursul cu privire la selectarea celui mai reprezentativ slogan al Poliției, se desfășoară în contextul implementării Strategiei de Dezvoltare a Poliției pentru anii 2016-2020 și Suportului Bugetar pentru reforma Poliției, acordat de Uniunea Europeană.

Din produsele artificiale fizice, se diferențiază: vestimentația, simbolurile, emblema, amenajările spațiului, organigrama instituției, mașini, mesaje publicitare etc.

Stema, drapelul și culorile corporative sunt simboluri publice prin care se identifică Inspectoratul General al Poliției.

Stema se amplasează pe sediile și edificiile IGP, birourile de serviciu ale angajaților, precum și în alte încăperi ce aparțin IGP.

Imaginea stemei poate fi reprodusă pe:

- a) sigiliile oficiale ale IGP și ale subdiviziunilor structurale ale IGP;
- b) formularele oficiale ale IGP și ale subdiviziunilor structurale ale IGP;
- c) bunurile mobile (vehicule, tehnică etc.) ale IGP;
- d) diferite însemne heraldice derivate, vexilologice, medalistice, faleristice și uniformistice, diplome de onoare și alte distincții instituite de IGP;
- e) legitimațiile angajaților IGP;
- f) producția poligrafică, fotografică, video, cinematografică și electronică a IGP;
- g) produsele publicitare, informative și similare executate la comanda IGP;
- h) timbre, plicuri și alte emisiuni și efecte poștale executate la comanda IGP;
- i) diverse suvenire și obiecte de protocol.

Imaginea stemei poate figura în lucrările publicate și expozițiile ce ilustrează activitatea științifică sau de creație a autorului și pictorului care au elaborat stema.

În alte cazuri, imaginea stemei va fi reprodusă cu permisiunea șefului IGP.

Drapelul Inspectoratului General al Poliției al Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova reprezintă o pânză rectangulară (2:3), roșie, cu un brâu lat alb (3/5 h), purtând în mijloc un scut heraldic de tip rectangular cu vârful rotunjit (2/5 h), încărcat cu stema Inspectoratului (în câmp negru, un leu rampant, de aur, limbat și armat roșu și purtând în laba dreaptă anterioară o spadă de argint, în bară).

Drapelul original și drapelul uzual pot fi folosite în cadrul unor acțiuni oficiale, festive, culturale, sportive, științifice, etc.

Imaginea-etalon a drapelului poate figura pe:

- a) diferite însemne heraldice derivate, vexilologice, medalistice, faleristice și uniformistice, diplome de onoare și alte distincții instituite de IGP;
- b) producția poligrafică, fotografică, video, cinematografică și electronică a IGP;
- c) produsele publicitare, informative și similare executate la comanda IGP;
- d) timbre, plicuri și alte emisiuni și efecte poștale executate la comanda IGP;
- e) diverse suvenire și obiecte de protocol.

Imaginea drapelului poate figura în lucrările publicate și expozițiile ce ilustrează activitatea științifică sau de creație a autorului și pictorului care au elaborat drapelul.

În alte cazuri, imaginea drapelului va fi utilizată cu permisiunea șefului IGP.

Alte elemente ale culturii merite:

- Crucea „Meritul Polițienesc”, clasa I și organizaționale a IGP vizibile sunt distincțiile oferite angajaților din cadrul instituției publice pentru diverse clase II, se conferă prin ordinul șefului Inspectoratului General al Poliției angajaților din cadrul subdiviziunilor IGP, pentru obținerea rezultatelor excepționale în realizarea sarcinilor încredințate spre executare și vor contribui, pe toate căile, la sporirea imaginii și prestigiului Inspectoratului General al Poliției.

- Medalia „Pentru merite în combaterea criminalității”, clasa I și clasa II, se conferă prin ordinul șefului Inspectoratului General al Poliției angajaților din cadrul subdiviziunilor IGP, ce obțin rezultate înalte în prevenirea și combaterea criminalității, constatarea și investigarea infracțiunilor, identificarea persoanelor care le-au comis și, după caz, a căutării acestora. Totodată, cu această distincție se decorează și alte categorii de persoane pentru aportul considerabil manifestat în domeniul combaterii criminalității.

- Medalia „Pentru merite în menținerea, asigurarea și restabilirea ordinii și securității publice”, clasa I și clasa II, se conferă prin ordinul șefului Inspectoratului General al Poliției angajaților din cadrul subdiviziunilor IGP, pentru obținerea rezultatelor înalte în menținerea, asigurarea și restabilirea ordinii și securității publice, asigurarea siguranței persoanei, prevenirea infracțiunilor și contravențiilor, constatarea contravențiilor și aplicarea sancțiunilor contravenționale. Totodată, cu această distincție se decorează și alte categorii de persoane pentru aportul considerabil manifestat în domeniul menținerii, asigurării și restabilirii ordinii și securității publice.

- Medalia „Pentru merite în serviciul Poliției”, clasa I și II, se conferă prin ordinul șefului Inspectoratului General al Poliției polițiștilor, funcționarilor publici, salariaților civili și personalului de deservire tehnică din cadrul subdiviziunilor IGP pentru contribuția adusă la consolidarea capacităților administrative și promovarea imaginii Poliției.

- Medalia „Pentru cooperare” se conferă prin ordinul șefului Inspectoratului General al Poliției angajaților altor structuri de forță din Republica Moldova, precum și persoanele fizice și juridice din Republica Moldova și celor internaționale, pentru consolidarea cooperării interinstituționale.

- Insigna „Eminent al Poliției”, se conferă prin ordinul șefului Inspectoratului General al Poliției angajaților cu statut special din cadrul subdiviziunilor Inspectoratului General al Poliției, care au o vechime în serviciu cel puțin 3 (trei) ani, pentru succese obținute în activitatea de serviciu și disciplină impecabilă.

Un element vizibil și distinctiv primordial al culturii organizaționale specific IGP este uniforma poliției. Astfel, se deosebește ținuta de paradă (bărbați și femei), ținuta de serviciu (bărbați și femei) și ținuta de patrulare (bărbați și femei). Fiecare tip de uniformă este sezonier, în dependență de timpul de afară.

Ținuta de paradă se poartă în timpul participării la festivități (la numirea în funcție, la depunerea jurământului, la înmânarea distincțiilor de stat, ministeriale și departamentale, la acordarea gradului special, categoriilor de calificare, titlurilor științifice și onorifice, aplicarea măsurilor de stimulare), de sărbătorile naționale și de Ziua profesională a Poliției, la ședințele solemne și la recepțiile oficiale, precum și la exercitarea unor funcții reprezentative.

Ținuta de serviciu se poartă în timpul exercitării serviciului în cadrul Poliției și în alte cazuri (detașări, deplasări, delegări în interes de serviciu). Ținuta de patrulare se poartă în timpul executării misiunilor de ordine publică.

În afară de vestimentația personalizată a angajaților poliției naționale, instituția deține și propriile automobile, personalizate cu inscripția Poliția sau Poliția de Patrulare, cu număr de înmatriculare MAI, dotate cu girofar, radar și cameră de bord. Pe exterior, este atașată insigna IGP, numărul individual al patrului și acele linii reflectorizante de pe lateralul mașinii.

Pentru a implementa conceptul de „intelligence-led policing”, o atenție sporită a fost acordată consolidării capacităților Centrului de analiză a informațiilor din cadrul Inspectoratului Național de Investigații, care organizează, controlează și desfășoară activități informațional-analitice privind infracțiunile grave, deosebit și excepțional de grave, evoluția acestora și a zonelor afectate, precum și identificarea autorilor acestora prin utilizarea produselor analitice operaționale.

Subdiviziunile specializate ale Poliției asigură metodic activitatea subdiviziunilor teritoriale, conform atribuțiilor și domeniilor de activitate ale acestora..

Cu referire la structurile teritoriale ale Poliției, este de menționat faptul că au fost constituite 2 direcții teritoriale de poliție și 42 inspectorate de poliție cu 205 sectoare de poliție, în contextul în care Republica Moldova are o suprafață de 33.843 m² și o populație de cca 3,5 mil. locuitori, iar din punct de vedere teritorial-administrativ republica este extrem de fragmentată, fiind împărțită în 32 raioane, 66 orașe, din care 13 cu statut de municipiu și 898 de comune.

Parte componentă a culturii organizaționale a IGP este și sediul instituției, care chiar de la intrare are amplasat logo-ul instituției, stema Republicii Moldova, steagul Republicii Moldova și steagul Uniunii Europene.

Cultura organizațională a IGP include și produse artificiale de comportament, precum ritualuri, ceremonii, coduri interne de comportament, modul comportamental al angajaților, obiceiuri comportamentale etc.

Prevenirea criminalității constituie o prioritate pentru toate subdiviziunile subordonate Inspectoratului General al Poliției. Dezvoltarea bunelor practici, a parteneriatelor la nivelul comunității, organizarea și coordonarea unor proiecte și campanii de informare la nivel național, sunt doar câteva dintre obiectivele Poliției.

Un factor important pentru realizarea sarcinilor polițienești constituie aplicarea tehnologiilor informaționale moderne. Astfel, în scopul asigurării evidenței unice centralizate a controlului circulației armelor și munițiilor cu destinație civilă a fost dezvoltat Sistemul informațional automatizat „Registrul de stat al armelor”, menit să contribuie în lupta împotriva criminalității organizate și celei transfrontaliere. De asemenea, în perioada de referință, Centrul tehnico-criminalistic și expertiză judiciară a fost echipat cu 16 truse criminalistice pentru ridicarea urmelor de încălțăminte cu electricitate statică, iar subdiviziunile poliției au fost asigurate tehnicomaterial cu 202 stații de lucru oferite angajaților secțiilor investigații infracțiuni, 190 stații de lucru și 50 imprimante oferite angajaților secțiilor urmărire penală, 99 stații de lucru oferite sectoarelor de poliție, 53 stații de lucru și 20 bucăți HDD pentru subdiviziunile Inspectoratului General al Poliției.

Pe parcursul anului 2021, pe pagina oficială a Poliției au fost plasate 588 de comunicate la rubrica „Știri” și „Poliția în acțiune”, iar pe pagina de Facebook „Poliția Republicii Moldova” au fost publicate 914 informații. Totodată, au fost organizate 35 conferințe de presă și breafing-uri cu participarea persoanelor cu funcții de răspundere din cadrul Poliției, au fost acordate în jur de 750 de interviuri, s-a participat la 69 emisiuni TV/radio. Direcției de poliție a mun. Chișinău, pe pagina de Facebook a mediatizat 500 comunicate cu rezonanță social-sporită, a oferit 436 interviuri radio și TV, a petrecut o conferință de presă. În aceeași perioadă, Serviciul relații cu publicul al Inspectoratului național de securitate publică a plasat pe pagina de Facebook 511 informații. Angajații INSP au participat la 23 emisiuni radio și televizate, au oferit 323 de interviuri cu scop informativ și au fost subiectul mai multor reportaje. Au fost înregistrate 1291 de solicitări din partea jurnaliștilor cu privire la accidente rutiere, activitatea INSP, date statistice, etc. În adresa IGP au parvenit circa 3937 petiții cu privire la acțiunile incorecte ale angajaților Poliției, achitarea indemnizației sau sporului la salariu, calitatea examinării petițiilor, executarea hotărârilor judecătorești, contestații ale proceselor-verbale cu privire la contravenții, comportament incorect față de cetățeni în timpul serviciului, etc. Volumul petițiilor recepționate în perioada anul 2021 a scăzut cu 9,90%, comparativ cu perioada analogică a anului 2020.

Conform barometrului de opinie publică, nivelul de încredere în instituțiile statului este unul dintre indicatorii primari care caracterizează starea generală de lucruri din țară. Acest indicator oferă o privire de ansamblu despre percepția cetățenilor privind calitatea comparativă a instituțiilor statului. Potrivit Barometrului de opinie publică, realizat de Institutul de politici publice, în perioada 10 luni ale anului 2020 numărul cetățenilor care au încredere în Poliție a crescut cu 1%, fiind de 41% în luna octombrie 2020 față de 40% în luna decembrie 2019. Astfel, din cele 13 instituții ale statului supuse evaluării, la moment Poliția se află pe locul 4, depășind mass-media (presă, radio, TV).

Din cadrul culturii organizaționale, face parte și evenimentul Ziua Poliției Republicii Moldova, sărbătorită la 18 decembrie. Ziua Poliției este un bun prilej pentru a face o retrospectivă a realizărilor, dar și a curențelor ce mai persistă în activitatea structurilor Afacerilor Interne. Cert este faptul că, urmare a unui amplu proces de reformare, desfășurat în ultimii ani, Poliția se reorganizează, pas cu pas, ca un serviciu aflat prioritar în slujba societății și al cetățeanului.

Se apreciază pozitiv de către cetățeni modul activ de prezență al IGP pe pagina de Facebook și Instragram, ceea ce oferă un grad de apropiere, transparență și informare a cetățenilor. Pe aceste pagini de socializare, sunt distribuite cele mai importante informații, anunțuri, evenimente, campanii sociale, noutăți etc. Pagina web a IGP este un alt instrument de transparență față de cetățeni și societate, unde sunt publicate toate noutățile ce țin de activitatea poliției, inclusive rapoarte, achiziții, bugete, planuri de activitate etc.

Concluzii. Cultura organizațională reprezintă un factor cu impact major pentru eficientizarea activității autorităților administrației publice. În cadrul administrației publice aceasta reprezintă factorul care unește activitatea tuturor angajaților în vederea prestării serviciilor eficiente și de calitate comunității.

Prin evaluarea continuă a culturii se pot anticipa unele schimbări la nivel de valori și de convingeri, care ar putea influența nemijlocit activitatea autorității administrației publice, fiind unul dintre mijloacele de integrare a membrilor instituției ca tot întreg și alcătuind unul dintre mecanismele care ajută autoritatea să se adapteze la mediul extern.

O cultură funcțională și durabilă solicită implicarea activă atât a managerilor autorităților administrației publice, cât și a întregului personal, resursele umane reprezentând factorul de bază care poate determina schimbarea culturii organizaționale. Atunci când valorile predominante variază de la un angajat la altul, scopul final va fi realizat parțial, iar când membrii instituției se autopercep ca fiind un colectiv conjugat, având obiective bine definite, aceștia tind să realizeze eficient activitățile necesare conform prevederilor normative.

BIBLIOGRAFIE

1. Grecu Ala, Funcțiile culturii organizaționale în instituțiile publice. Conferința Teoria și Practica Administrației Publice, Chișinău, 2017.
2. Hințea Călin, Mora Cristina. Cultura organizațională în administrația publică. <https://rtsa.ro/rtsa/index.php/rtsa/article/view/216/211> (accesat la 21 decembrie 2021).
3. Juc Victor, Nistiriuc Irina. Conceptul de cultură organizațională: general și particular. *Revista de Filozofie, Sociologie și Științe Politice* nr. 1 (161)/ 2013, p. 20-38.
4. Manda Corneliu. Managementul în administrația publică locală. Chișinău: Cartier 2001.
5. Macarie Cornelia Felicia, Șandor Sorin Dan, Creța Simona Claudia. Cultura organizațională a instituțiilor publice din România. http://publicwomen.ro/public%20wdoc/cultura_org.pdf (accesat la 25 decembrie 2021).
6. Moldovan Octavian. Cultura organizațională în administrația publică: o analiză comparativă. <https://rtsa.ro/rtsa/index.php/rtsa/article/viewFile/536/533> (accesat la 25 decembrie 2021).
7. Năstase, M. Cultura organizațională și managerială. București: Editura ASE, 2004.
8. Nicolescu O., Verboncu I. Fundamentele managementului organizațional, București: Tribuna Economică, 2001.
9. Tănase Ion-Filip. Cultura organizațională în administrația publică. București: Editura Ministerului Internelor și Reformei administrative, 2008.

IMPACTUL LEADERSHIP-ULUI ASUPRA BUNEI GUVERNĂRI

THE IMPACT OF LEADERSHIP ON GOOD GOVERNANCE

Ion MOTÎNGA,
masterand, Academia de Administrare Publică

Virgiliu MOREI,
dr., conf. univ., Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Currently, organizations in any field be they state or private, for-profit organizations or government organizations, need skilled leaders with vision and confidence in action. They need to apply more effective methods of work and motivation than in the past, to implement strong social relationships, to create ways to increase their influence, to motivate their employees correctly, to determine them to go beyond their professional levels and to excel to perfection continuously, while fulfilling the implicit tasks and responsibilities of the field of activity, according to the professional function.

Organizational management directly influences the performance of members of the organization and indirectly their behavior to excel in professional activity. The rationale for existence and activation in society as a public institution, which develops policies and strategies for a multitude of organizations, is to achieve the performance and objectives set out in the action plans of the organization, in continuous correlation with competitiveness.

Keywords: *leadership, public administration, governance, impact.*

Globalizarea și integrarea regională constituie două dimensiuni esențiale ale lumii actuale. Guvernul sau, mai exact, misiunile acestuia sunt influențate semnificativ de fenomenele globalizării și ale integrării regionale. Totul este animat de dorința de a fi eficace și eficient în orice acțiune și activitate întreprinsă. Cu alte cuvinte, se dorește atingerea obiectivelor stabilite, într-un mod absolut și, dacă este posibil, cu costuri cât mai mici.

Numeroși autori, printre care Joseph E. Stiglitz, Manuel Castells, Anthony Giddens, Yehezkel Dror etc., consideră că procesul globalizării este benefic pentru omenire, însă remarcă și efectele sale negative și contradicțiile, care conduc la necesitatea unor ajustări instituționale. Pe scurt, globalizarea a multiplicat oportunitățile de dezvoltare. Producția globală și consumul de bunuri și servicii în continuă creștere au fost susținute de obiectivul obținerii de profituri maxime. Pentru unii, globalizarea a fost o unealtă a progresului rapid în multe domenii și a creat prosperitate. Mai departe, inovațiile în tehnologia comunicațiilor și în biotehnologie, de exemplu, dacă ar lua în considerare nevoile tuturor oamenilor, ar putea asigura mari progrese pentru omenire. [2]

Astfel, sectorul public este unul dinamic ce este supus unor numeroase presiuni pentru schimbare. Liderii sunt preocupați, cel puțin declarativ, de importanța cunoștințelor în evoluția organizațiilor în care activează, de succesul sau eșecul cu capacitatea creativă a personalului, cu potențialul inovativ pe care îl are organizația.

În ciuda faptului că acest concept de leadership nu este nou în cadrul sectorului public, mai multă atenție i-a fost acordat în sectorul privat, fiind un subiect dezvoltat frecvent în literatura privind managementul corporațiilor. Iată explicația pentru care, în Republica Moldova, această necesitate de dezvoltare a leadership-ului nu a fost abordată decât rareori și în mod succint. Desigur că țările dezvoltate, între care amintim Australia, Germania, Islanda, Noua Zeelandă, Norvegia, Marea Britanie și, desigur, SUA, au acordat o importanță deosebită acestui subiect pe parcursul ultimilor ani, având chiar și centre de statistică care măsoară percepția și eficiența leadership-ului în administrațiile lor publice.

Apariția și dezvoltarea leadership-ului în cadrul administrației publice din Republica Moldova nu reprezintă un concept nou sau unic, la fel cum nu reprezintă ceva de noutate pentru alte țări de pe glob. Cu toate acestea, a ajuns în prezent un subiect de mare actualitate.

Sigur că între administrația publică din Republica Moldova și cea din alte țări există foarte mari diferențe, care țin de modul în care este perceput sectorul public în prezent și cum ar trebui să fie văzut interesul național în prezent sau în viitor. Tocmai din acest motiv, o soluție la toate problemele actuale pe care le înfruntă sectorul public din Republica Moldova ar putea fi dezvoltarea unui anumit tip de leadership care să ofere soluții și să se muleze foarte bine pe structurile administrative publice ale țării noastre. După cum ne demonstrează numeroase studii, leadership-ul reprezintă componenta de bază a unei bune guvernări publice [1].

Leadership-ul joacă un rol important în implementarea reformelor ce vor caracteriza activitatea guvernării, pentru că implică două din cele mai importante aspecte ale reformei: schimbarea și oamenii. Leadership-ul se manifestă doar în relațiile dintre oameni. Liderii eficienți inspiră oamenii. Schimbarea instituțiilor publice reprezintă cu adevărat schimbarea mentalității și comportamentului angajaților, ceea ce înseamnă că instituțiile care trec prin reforme au nevoie de leadership.

Cercetătorul Yehezkel Dror este autorul unui model de guvernare cu zece fațete ale „guvernării de înaltă calitate,” [3] care se bazează pe un număr de condiții, precum: determinarea de a „țese viitorul,” perseverența, abilitatea de a face alegeri tragice, creativitatea și abilitatea de inovare, tendința de autoremodelare a guvernării. Buna guvernare trebuie să fie: morală; de înaltă densitate cognitivă, stimulând accentuat cunoașterea („knowledge-intensive”); orientată către viitor; bazată pe consens; dinamică, dar selectivă; contemplativă; holistică; înclinată spre învățare; pluralistă; decisivă.

Punctul de vedere al Băncii Mondiale este că buna guvernare presupune:

- un management performant al sectorului public bazat pe un proces de leadership;
- responsabilitate;
- transparență;
- un cadru legal pentru dezvoltare (justiție, respect pentru drepturile și libertățile omului).

Departamentul pentru Dezvoltare Internațională al Marii Britanii consideră că buna guvernare are patru componente:

- legitimitate (guvernul trebuie să aibă consensul celor guvernați);
- responsabilitate;
- competență;
- respect față de lege și protecția drepturilor omului.

Un model notabil, cuprinzător, cu privire la relația dintre buna guvernare și dezvoltare și care pune accentul pe participarea publică, este oferit de către Agenția Japoneză de Cooperare Internațională.

Abordarea intitulată „buna guvernare” este diferită de neoliberalism și de noul management public. În timp ce neoliberalismul a discreditat relația dintre guvern, economie și societate, „buna guvernare” reunește dimensiunile politice, economice și sociale ale societății. „Buna guvernare” consideră că „piața” nu reprezintă cheia completă a dezvoltării, dar că statul are responsabilitățile economice și sociale centrale. În general, termenii abordării „bunei guvernări” includ:

- un management al resurselor umane îmbunătățit;
- o mai bună calitate a serviciilor publice;
- eficiența;
- drepturile omului;
- legitimitatea;
- participarea;
- responsabilitatea;
- respectul față de lege;
- transparența.

Problema bunei guvernări a fost și rămâne critică pentru dezvoltarea socială și economică. Lipsa cronică de performanță în actul de guvernare este generată de:

- incompetența administrativă;
- lipsa leadership-ului public;
- corupție la toate nivelurile;
- ineficiența în cheltuirea banului public;
- lipsa de transparență și dialog onest cu mediul de afaceri;
- capacitatea redusă de implementare a strategiilor și legislației.

În prezent, puterea oamenilor crește continuu – aceasta fiind însăși esența construcției unei societăți democratice funcționale – conducerea constituind, cu toate acestea, o problemă în societățile în curs de transformare, care au fost lipsite, timp de decenii de o viață politică reală și în care liderii politici sunt ca o „industrie în fașă”. Identificarea unor lideri buni este mai dificilă atunci când societatea este mai puțin transparentă din cauza durității fostului regim comunist, ceea ce a afectat educația politică clandestină a viitorilor lideri (cazul Republicii Moldova este remarcabil din acest punct de vedere). Pe lângă clarviziune și profesionalism, o conducere bună are nevoie de sprijin popular când trebuie aplicate, măsuri nepopulare; ea trebuie să îmbine virtutea cunoașterii cu un nivel moral ridicat și cu politica consensului, aceasta din urmă fiind mai ușor de atins atunci când în elaborarea politicilor (prin dezbateri publice) sunt implicate, în mod activ, cât mai multe segmente ale societății civile. Calitatea și moralitatea bunei guvernări sunt esențiale în vederea menținerii sprijinului popular pentru politici care nu conduc în mod necesar la rezultatul scontat.

Pentru a putea face față unor evenimente complexe și neașteptate, guvernarea trebuie să construiască:

- abilitatea de a evalua opțiunile în termeni de incertitudine;
- profesionalism de înaltă calitate;
- metode de decizie care reduc vulnerabilitatea la incertitudine;
- înclinație spre învățare rapidă;
- improvizație și luare de decizii în timp de criză.

Baza unui leadership bun în procesul de guvernare este caracterul onorabil și serviciile altruiste aduse societății.

Liderii politici ce implementează procesul de leadership respectați se concentrează pe ceea ce sunt (a fi) (cum ar fi credințe și caracter), pe ceea ce știu (cum ar fi cariera, cerințele și natura umană), și ceea ce fac (cum ar fi implementarea, motivarea și direcționarea).

La rândul său, influența socială ia, cel mai adesea, forma leadership-ului. De aceea, se impune ca, în mediul politic, liderii politici, care, de fapt, îndeplinesc rolul de lider oficial, să fie formați pentru conducerea adecvată a oamenilor și a instituției, atât prin pregătirea lor profesională încă de pe băncile instituției de învățământ, cât și a executării unor misiuni concrete în țară și în afara acesteia.

Deci, liderii trebuie să conștientizeze că schimbările într-o organizație sunt acceptate și implementate într-un mod care rezultă nu numai în performanță dar, de asemenea, în înțelegerea generală și satisfacția tuturor [4].

Republica Moldova trebuie să apeleze la organizații interne și internaționale care sunt pregătite să-și folosească ideile într-o perspectivă unică pentru a determina funcționarii publici să identifice noile oportunități ale administrației publice, iar Guvernul Republicii Moldova trebuie să învețe să continue explorarea și exploatarea a noi mijloace pentru îmbunătățirea situației administrației publice.

Deseori se spune că schimbarea trebuie să înceapă de sus. Pentru a face față provocărilor de reformă este nevoie nu doar de leadership politic, dar și de leadership instituțional. Așadar, un studiu care a fost realizat în cadrul autorităților publice din Moldova a arătat că în jur de 85% din cazuri abilitățile de leadership erau considerate insuficiente, în timp ce doar 15% din autorități le consideră suficiente.

Pentru a soluționa această problemă, în anul 2012 Parlamentul a adoptat Legea privind administrația publică centrală de specialitate care a intrat în vigoare în 2013 și care a introdus nivelul superior al serviciului public în fiecare minister, și anume poziția de Secretar de Stat.

În rezultatul recrutării și instruirii acestui grup de funcționari publici de nivel superior a fost elaborat cadrul detaliat de competențe și abilități. În același timp, au fost elaborate și realizate cursuri de instruire speciale și pentru conducerea altor autorități publice și conducătorilor de nivel mediu care gestionează zilnic subdiviziunile de politici și, operațional, și funcționarii publici și alți angajați ai administrației publice. În afară de cunoștințe în domeniile lor de activitate, ei au nevoie și de abilități de leadership, gestionare a oamenilor și alte abilități necesare.

Organizațiile publice trebuie să fie conștiente și responsabile pentru dezvoltarea leadership-ului public și instituțional. Leadership-ul modern este foarte simplu: înseamnă să faci lucrurile cu pasiune, să fii pozitiv și să oferi rezultate în loc să te plângi, afirmă Robin Sharma [5], unul dintre cei mai importanți specialiști ai lumii în domeniul leadership-ului modern.

Liderii publici din Republica Moldova nu trebuie să uite când tind spre o bună guvernare că:

- personalul pregătit, valorificat determină potențialul guvernării;

- relațiile interumane determină moralul guvernării;
- structura determină dimensiunile guvernării;
- viziunea determină direcția guvernării;
- știința conducerii determină succesul bunei guvernări.

Când un lider politic atinge nivelurile cele mai înalte, nu trebuie să uite, că trebuie ajutați și cei care vor fi liderii de mâine. Implementarea leadership-ului bazat pe cunoaștere în sectorul public din Republica Moldova va contribui la dezvoltarea competenței esențiale pentru instituțiile publice, oferind premisele necesare pentru o administrare performantă, care să corespundă cetățenilor, pentru a contribui semnificativ la creșterea calității vieții în zona lor de influență.

În timp ce leadership-ul public include în mod clar conducătorii administrației centrale, ca și lideri politici, viziunea leadership-ului în viitor tinde să devină mai largă. Aceasta include liderii ca agenți de schimbare răspândiți în cadrul organizațiilor publice pentru a continua procesul reformei. Liderii se dovedesc a fi eficienți prin abilitatea lor de a convinge, de a motiva angajații publici și de a le orienta eforturile pentru o cauză comună [5].

Învățarea leadership-ului modern este considerată ca fiind o modalitate importantă prin care se poate construi organizația bazată pe cunoaștere pentru care liderii sectorului public au o responsabilitate foarte mare, având în vedere reducerea decalajului față de dezvoltate.

Prin urmare, obținerea performanței instituției publice reclamă o preocupare accentuată pentru inovație, creativitate, schimbare. Liderii de succes în instituția viitorului vor avea responsabilitatea de a crea o cultură instituțională, angajații fiind încurajați să caute idei noi, să construiască relații de încredere reciprocă, să creeze un climat în care să învețe unii de la alții. Eficiența unui lider nu depinde numai de propriile capacități, ci și de implicarea, sprijinul și participarea întregului grup. Tocmai din aceste considerente, liderul trebuie să se afle într-un dialog permanent cu oamenii, să le comunice propria viziune, pentru ca ei să sesizeze oportunitățile și să-și formeze o imagine despre viitor.

Concluzii. Pentru atingerea obiectivelor instituționale stabilite și creșterea performanțelor angajaților în instituțiile administrației publice, este necesară realizarea leadership-ului eficient, orientat către păstrarea echilibrului armonios dintre angajați și crearea unui sistem de motivare echitabil și adecvat în dependență de necesități.

Un lider care dispune de un repertoriu larg de abilități și competențe, inclusiv cele ale inteligenței emoționale, poate fi mai eficient decât oricine, pentru că este destul de flexibil de a gestiona cerințe cât mai variate, fiind în fruntea unei companii, iar orice abilitate poate fi cultivată și aprofundată atât la nivel individual, cât și la nivel de echipă.

Leadership-ul joacă un rol important în implementarea oricărei reforme la nivel administrativ pentru că implică două din cele mai importante aspecte ale reformei: schimbarea și oamenii. Astfel, liderii eficienți inspiră oamenii.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 158 din 4 iulie 2008 privind funcția publică și statutul funcționarului public (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2008, nr. 230- 232, art. 840) cu modificările și completările ulterioare, deseori numită legea serviciului public.
2. Hințea C., Țiclău T., Jenei G. Management și leadership în sectorul public. O analiză comparativă a conceptelor. // „Revista Transilvană de Științe Administrative,” nr. 2 (26)/2010, pp. 28-39.
3. Johns G. Comportamentul organizațional. Editura Economică, București, 1998, pp. 295-300.
4. Moș A. L., Pădurean A. Leadership-ul în administrația publică din România comparativ cu leadership-ul administrației publice din alte țări. // Jurnal Management Intercultural, volumul XIV, nr. 2 (26), 2012, pp. 34-40.
5. Sharma R. Atinge măiestria în leadership. Editura „Vidia,” București, 2012, p. 12.

EVOLUȚIA INFLAȚIEI ÎN REPUBLICA MOLDOVA ÎN PERIOADA POST-COVID 19

EVOLUTION OF INFLATION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA IN THE POST-COVID PERIOD 19

Viorica LOPOTENCO,
dr., conf. univ., Academia de Administrare Publică

Alla DAROVANNAIA,
dr., conf. univ., Academia de Studii Economice din Moldova

SUMMARY

This study aims to analyze the causes of rising inflation in the Republic of Moldova and possible measures to counteract it. In this sense, the national and international context was analyzed, which caused the increase in the inflation rate in countries with developing and advanced economies. COVID 19. At the same time, the forecasts for further inflation are not very optimistic.

The analysis found that rising inflation in the Republic of Moldova is high. In this sense, the main task in managing inflation lies with the NBM. However, to reduce the vulnerability of inflation, government involvement is also needed, especially in a context where changes in external prices fuel rising inflation.

Keywords: *imported inflation, consumer price index, distribution conflict, developing countries, countries with advanced economies, inflation target, monetary policy rate.*

Introducere. Provocările și constrângerile din economia mondială, începând cu anul 2020, au fost generate de criza sănătății, provocată de COVID-19. Astfel, dacă ne referim la perioada post COVID-19, unul dintre principalele puncte pe ordinea de zi este revenirea inflației.

Creșterea inflaționistă este resimțită nu numai de majoritatea economiilor în curs de dezvoltare, dar și de economiile avansate. Deși cauzele acestui fenomen variază de la o țară la alta, sarcina de a rezolva problema creșterii prețurilor va reveni, în cele din urmă, băncilor centrale ale țărilor lumii.

Fenomenul inflaționist a revenit mai repede, a crescut mai semnificativ și s-a dovedit a fi mai persistent decât a fost prognozat de marile bănci centrale.

Apariția inflației pe primul plan al preocupărilor economice, atât în economiile avansate, cât și în cele emergente, este datorată cheltuielilor de stimulare legate de COVID-19 în economiile majore, care au susținut consumul, astfel dându-i un impuls spre creștere.

Această creștere inflaționistă nu este limitată la țările bogate. Piețele emergente și economiile în curs de dezvoltare au fost lovite de un val similar. Astfel, inflația a devenit o problemă globală – sau aproape, Asia fiind, într-un fel, imună până în prezent.

Factorii principali ai creșterii inflației nu sunt uniformi între țări, în special atunci când se compară economiile avansate cu cele în curs de dezvoltare. Diagnosticul de „supraîncălzire”, predominant în discursul țărilor cu economii majore, nu se aplică majorității țărilor în curs de dezvoltare, unde stimulentele fiscale și monetare ca răspuns la COVID-19 au fost limitate și unde redresarea economică în 2021 a rămas cu mult în urma revenirii țărilor cu economii avansate.

Obiectivele: Scopul acestui articol este de a analiza cauzele inflației în creștere în Republica Moldova și posibilele măsuri de contracarare a ei.

Revizuirea literaturii. Laureatul premiului Nobel Milton Friedman afirma în lucrările sale că inflația este întotdeauna și pretutindeni un fenomen monetar [4]. Posibil acesta este unul din motivele din care mulți experți consideră că doar băncile centrale sunt responsabile pentru actuala creștere prelungită a inflației atât în țările cu economii avansate cât și în cele în dezvoltare. În acest context în mare parte se recomandă mărirea ratelor de politică monetară. Totuși nu trebuie de neglijat că teoria economică aduce unele calificări afirmației

generale a lui Friedman. Astfel, Sargent și Wallace's a oficializat rolul politicii fiscale în generarea inflației, argumentând că politica monetară și cea fiscală nu sunt complet independente [6]. În același timp trebuie de menționat că există o distincție între inflația cauzată de cererea excesivă persistentă și inflația cauzată de un șoc negativ al ofertei. Și, de fapt, mediul actual, potrivit unor experți, poate reprezenta un al treilea tip: inflația care este condusă de o perioadă prelungită de modificări ale prețurilor relative în economie [9].

Băncile Centrale pot să gestioneze cel mai ușor inflația cauzată de supraîncălzire, potrivit lui Verhagen, atunci când cererea agregată depășește oferta agregată. Dacă această situație se manifestă o perioadă mai îndelungată, poate fi înregistrat un conflict de distribuție în creștere [9]. În acest caz, politica monetară poate preveni cu ușurință o stare de supraîncălzire persistentă, prin majorarea ratei de politică monetară. Aceasta înseamnă că banca centrală poate crește costurile împrumuturilor pentru sectorul privat și public. O astfel de mărire ar sufoca cererea și, prin urmare, ar provoca și o creștere a șomajului.

Dacă economia este caracterizată de cerere în exces, atunci inflația înregistrată va fi peste țintă propusă de Banca Centrală, iar șomajul va fi sub nivelul său sustenabil pe termen lung. În acest sens, reducerea inflației determinate de cerere este plină de satisfacții pentru o bancă centrală, deoarece aduce atât inflația, cât și șomajul mai aproape de nivelurile dorite. Din păcate, acesta nu este cazul când economia suferă un șoc negativ al ofertei. Un exemplu în acest sens este atunci când o țară importatoare netă de energie, cum este cazul Republicii Moldova este lovită de o creștere a prețurilor la energie. Acest lucru va reduce fără ambiguitate venitul real pentru țară în ansamblu; cu alte cuvinte, inflația va crește și creșterea economică va încetini. Dilema constă în faptul, ce ar trebui să întreprindă Banca Centrală: să înăsprească politica monetară, din cauza creșterii inflației sau să o relanseze, pentru a încuraja creșterea economică în scădere. Răspunsul va depinde dacă scăderea venitului real va exacerba conflictul de distribuție. În cazul în care consumatorii vor menține o parte egală sau mai mare a economiei în scădere, politica monetară ar trebui să contracareze din răspuțeri această dinamică pentru a preveni necesitatea unei înăsprii mult mai puternice și prelungite într-o etapă ulterioară. În cazul în care așteptările inflaționiste sunt bine ancorate, politica monetară ar putea rămâne în așteptare. Creșterea prețurilor la energie va face ca inflația să crească, dar odată ce prețurile la energie încetează să crească sau încep să scadă, inflația va reveni la nivelul țintă de la sine.

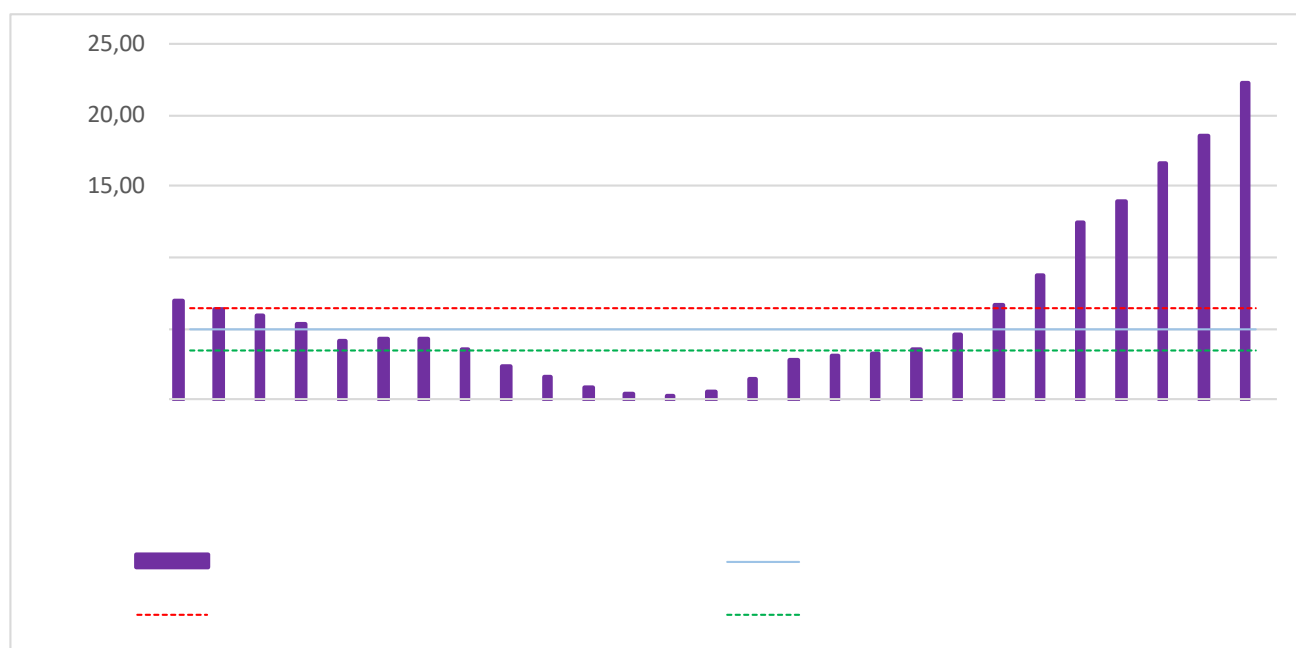
Pandemia de COVID-19 a dat naștere unui șoc economic foarte deosebit, care a afectat atât capacitatea firmelor de a produce, cât și capacitatea consumatorilor de a consuma [7]. Când pandemia COVID-19 a început să se retragă, economiile naționale s-au confruntat cu o serie de modificări importante structurale în modelele de consum și producție, în rezultatul cărora s-au declanșat dezechilibre între cerere și ofertă. Asupra acestui fenomen au influențat un șir de factori provocați de pandemie: creșterea cererii de mărfuri la niveluri mult peste tendința din perioada anterioară; blocaje în aprovizionare.

Prognozele inițiale, indicau că mărirea prețurilor, asociată cu ieșirea din pandemia COVID-19 se va încetini atunci, când cererea și oferta se va reechilibra. Din păcate situația actuală ne indică faptul că o astfel de stabilitate va fi greu de atins în perioada următoare. Conflictul din Ucraina a declanșat noi blocaje în aprovizionare și a dus la izbucnirea celor vechi.

În prezent, problema inflației a devenit un element central al discuțiilor politice în multe economii avansate. O astfel de creștere bruscă și comună a inflației ridicate (după standardele moderne) nu a fost văzută de mai bine de 20 de ani. Factori precum creșterea energiei, alimentelor, mărfurilor nealimentare și prețurilor inputurilor, constrângerile de aprovizionare, perturbarea lanțurilor globale de aprovizionare de pe tot globul au alimentat inflația globală [3].

În situația creată, reapariția inflației va continua să consolideze inegalitatea, atât în interiorul economiilor naționale, cât și între țări. Dar diferența dintre provocările induse de inflație, economiilor avansate și celor în curs de dezvoltare este extrem de mare. Mai rău, inflația prețurilor la alimente afectează în general țările cu venituri mai mici (și gospodăriile cu venituri mai mici de pretutindeni) deosebit de puternic, ceea ce o face echivalentă cu o taxă regresivă. Alimentele reprezintă o pondere mult mai mare din coșul mediu de consum al gospodăriilor în țările în dezvoltare, ceea ce înseamnă că inflația din aceste economii este probabil să se dovedească persistentă. Prețurile mai mari ale energiei de astăzi se vor traduce direct în prețuri mai mari la alimente mâine (prin costuri mai mari pentru înghețăminte, transport și așa mai departe) [3].

Într-adevăr, cea mai importantă trăsătură a inflației de astăzi este omniprezența acesteia. Din păcate Republica Moldova este într-un fel lider la acest capitol, ocupând locul 2 în topul țărilor cu cea mai mare inflație în luna martie în Europa (Turcia – 61.14% ; Republica Moldova – 22.2% ; Rusia – 16.7%) [8].

Figura 1. Evoluția inflației în Republica Moldova în perioada 2020-2022

Sursa: [1].

Pentru a putea înțelege mai bine care este cauza unei astfel de situații îngrijorătoare în Republica Moldova este oportun de a analiza evoluția indicilor parțiali ai prețurilor de consum în martie 2022, care sunt calculați de Biroul Național de Statistică.

Tabelul 1. Indicii parțiali ai prețurilor de consum în martie 2022.

Mărfuri și servicii	Martie 2022, în % față de:			Martie 2022 față de februarie 2022: gradul de influență (+/-) asupra IPC, %
	februarie 2022	decembrie 2021	martie 2021	
Total	4.06	9.15	22.16	4.06
Produse alimentare	4.62	11.48	27.04	1.68
Pâine	2.70	8.85	23.11	0.05
Legume	5.00	35.05	65.05	0.19
Fructe	6.25	17.11	20.21	0.17
Carne, preparate și conserve din carne	3.44	6.71	19.63	0.26
Lapte și produse lactate	4.03	7.43	20.75	0.19
Zahăr	5.14	8.16	19.10	0.03
Ouă	-5.27	-6.32	44.28	-0.03
Ulei vegetal	5.69	6.83	22.85	0.03
Mărfuri nealimentare	3.67	7.81	17.99	1.39
Confecții	0.85	2.13	12.95	0.04
Încălțăminte	1.14	1.93	12.88	0.03
Medicamente	1.12	3.47	7.96	0.04
Combustibili și carburanți	12.26	26.17	44.85	0.71
Materiale de construcție	6.59	10.84	35.77	0.09
Servicii	3.84	7.86	21.35	0.99
Servicii comunal-locative	1.01	7.39	30.73	0.09

Apă potabilă și canalizare	0.00	0.00	0.00	0.00
Energie electrică	0.00	0.00	0.00	0.00
Gaze naturale prin rețea	0.00	27.16	131.03	0.00
Încălzire centralizată	0.00	-3.59	20.13	0.00
Transportul de pasageri	19.49	22.25	29.72	0.54
Alimentația publică	3.97	10.58	20.65	0.13

Sursa: [2].

Din tabel se poate observa că cea mai mare creștere a prețurilor de consum au fost înregistrate în următoarele trei categorii de mărfuri și servicii: Gaze naturale prin rețea (131.03%); legume (65.05%); combustibili și carburanți (44.85%). Astfel putem constata că în Republica Moldova creșterea inflației este alimentată de importuri (resursele energetice sunt integral importate și o parte considerabilă din legume comercializate în luna martie sunt din importuri).

Potrivit Oxford Reference, inflația importată este inflația datorată creșterii prețurilor la import. Creșterile prețurilor produselor finale importate afectează în mod direct orice măsură a inflației bazată pe cheltuieli. Creșterile prețurilor carburanților, materialelor și componentelor importate măresc costurile interne de producție și conduc la creșteri ale prețurilor mărfurilor produse pe plan intern [5].

În absența unor opțiuni de politică globală pentru a rezolva problema inflației cauzate de pandemie, dar și de războiul din Ucraina sarcina de a aborda inflația este lăsată în seama băncilor centrale. În acest sens în literatura de specialitate este discutată opțiunea că băncile centrale ar putea fi nevoite să aleagă între o inflație medie mai mare sau o creștere economică mai mică [9].

Este evident că o astfel de posibilitate nu este adecvată pentru economia Republicii Moldova, unde ținta de inflație este 5% (în țările cu economie avansată ținta este în mediu 2%), iar creșterea economică mai mare este o condiție importantă pentru creșterea bunăstării populației care și așa se află la limita sărăciei.

Concluzii. În contextul actual, al dezvoltării economiei mondiale și naționale, în care persistă presiuni inflaționiste, BNM ar trebui să decidă cum să reacționeze în continuare. În situația, în care se anticipează și în viitor o creștere a volatilității inflației, BNM ar trebui să încerce să nu împingă rata de politică monetară spre creștere, ca răspuns la o inflație oarecum mai mare. În perioade de mari vulnerabilități ale inflației, banca centrală ar fi oportun să mențină un curs de schimb valutar stabil. Gestiunea cursului de schimb valutar, chiar dacă nu este obiectivul principal al BNM, trebuie luată în considerare cu atenție pentru a încuraja exporturile și a limita importurile, cât este de posibil.

Totodată povara gestiunii inflației, care este una importată nu poate fi pusă doar pe umerii BNM. Pentru Republica Moldova este esențial să se concentreze pe creșterea competitivității produselor și pe creșterea valorii adăugate pentru a promova exporturile, folosind mai multe produse interne pentru a reduce importurile, în special produse care au înregistrat creșteri puternice ale prețurilor de import. Totodată, prețul resurselor energetice, care a crescut într-un an substanțial, includ și multe taxe fiscale. Pentru a controla inflația, Guvernul ar putea face unele ajustări de politică fiscală, cum ar fi reducerea taxelor.

BIBLIOGRAFIE

1. BNM. Rata anuală a inflației. <https://www.bnm.md/ro/content/rata-inflatiei-0>.
2. BNS. Evoluția prețurilor de consum în Republica Moldova în luna martie 2022. <https://statistica.gov.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=7351>.
3. CLEMENS, R., VON LUCKNER, G. The Return of Global Inflation. Blogs. Worldbank. blogs.worldbank.org/voices/return-global-inflation.
4. FRIEDMAN, M. Inflation: Causes and Consequences. Bombay: Asia Publishing House, reprinted in Friedman, Dollars and Deficits, Englewood Cliffs, N.J.: F'rentice-Hall, 1968, p. 39 <https://miltonfriedman.hoover.org/objects/57545/inflation-causes-and-consequences>.
5. Oxford Reference. Imported inflation. <https://www.oxfordreference.com/view/10.1093/oi/authority.20110803095959513>.

6. SARGENT, T., WALLACE, N. Some Unpleasant Monetarist Arithmetic. In: Federal Reserve Bank of Minneapolis, Quarterly Review, Fall 1981
7. SOYRES, F., SANTACREU, A. M., YOUNG, H. Demand–supply imbalance during the Covid-19 pandemic: The role of fiscal policy. Voxeu. <https://voxeu.org/article/demand-supply-imbalance-during-covid-19-pandemi>.
8. Tradingeconomics. Inflation Rate. Europe. <https://tradingeconomics.com/country-list/inflation-rate?continent=Europe>.
9. VERHAGEN, W. The inflation outlook could be set to become even more complicated. <https://www.nnip.com/en-INT/professional/insights/articles/the-inflation-outlook-could-be-set-to-become-even-more-complicated>.

ANALIZA ORGANIZAȚIONALĂ REALIZATĂ ÎN VEDEREA PROIECTĂRII SISTEMULUI DE MANAGEMENT AL CALITĂȚII

ORGANIZATIONAL ANALYSIS MADE IN DESIGN QUALITY MANAGEMENT SYSTEM

Natalia RUDEI,

*șef adjunct Direcția Planificarea strategică și managementul calității,
analiza și evaluarea riscurilor și planificarea controalelor, ANSA*

Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA,

dr., conf. univ. interim., Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In order to design a viable quality management system, an organizational diagnostic analysis is required. Diagnostic analysis is the managerial tool that can be used to identify and resolve issues facing the organization. Diagnostic is based on a specific methodology, which brings together appropriate methods and techniques. Depending on the intentions of the entity regarding the implementation of the quality management system that will cover the entire organization or only some areas of its activity, either the general or the specialized diagnostic will be applied.

Keywords: *diagnostic analysis, quality assurance, methods, techniques, quality management system.*

Proiectarea și implementarea unui Sistem de Management al Calității (SMC) în sectorul public oferă un instrument de conducere a activităților care se derulează în cadrul autorității publice urmărindu-se o mai bună organizare internă precum și o recunoaștere externă prin certificarea acestui sistem de către un organism acreditat.

Proiectarea unui sistem de management al calității într-o organizație pornește întotdeauna de la realizarea unui diagnostic în care este bine să se separe:

- controlul calității sau verificarea îndeplinirii de către servicii și instalații a unor caracteristici anterior fixate;
- asigurarea calității sau verificarea modului în care sunt îndeplinite regulile stabilite în organizație și analiza proceselor care se desfășoară în cadrul acesteia;
- Managementul Total al Calității sau căutarea excelenței prin intermediul îmbunătățirii continue, bazată pe un schimb de pregătire a organizației [3, p.226].

În vederea proiectării unui sistem viabil de management al calității e nevoie de efectuat o analiză diagnostică organizațională. Analiza diagnostică este instrumentul managerial destinat să acționeze în vederea identificării și rezolvării problemelor cu care se confruntă organizația. Cazurile în care apare necesitatea analizei diagnostic:

- entitatea este în dificultate/are probleme în exercitarea principalelor funcții;
- entitatea tinde spre îmbunătățirea proceselor de executare a principalelor funcții (și ca rezultat – creșterea calității produselor/serviciilor sale).

Aspectele importante ale analizei diagnostic, care pot influența proiectarea ulterioară a SMC, sunt următoarele:

- analiza diagnostică constă în observarea, localizarea, identificarea, analiza problemelor și elaborarea recomandărilor;
- diagnosticul nu prezintă în detaliu și nu dă soluții amănunțite la problemele pe care le evidențiază;
- în cadrul diagnosticului, faptele trebuie constatate, “interpretate în ansamblu”, apoi se prescriu soluții necesare;
- rezultatele în acțiunea de diagnosticare depind de colaborarea între părțile interesate în proces;
- soluțiile bune sunt acelea care contribuie la perfecționarea sistemului de organizare și conducere al entității.

Principii de bază ale analizei diagnostic sunt următoarele:

1. Realizarea analizei diagnostice se face de către echipe multidisciplinare, de manageri și specialiști;
2. Diagnosticarea se face pe baza unei metodologii specifice, care reunește metode și tehnici adecvate;
3. Analiza să determine obiective clare.
4. Trebuie să se evite recomandarea unor soluții rigide;
5. Interpretarea rezultatelor în contextul realităților existente;
6. Continuitatea și periodicitatea – analiza diagnostică se face atât la începutul unei acțiuni de organizare și conducere, cât și pe parcurs.
7. Formarea unui comportament corespunzător al părților în cadrul analizei diagnostic întrucât ea depinde de modul în care partenerii înțeleg obiectivele diagnosticului [5, p. 25].

În cadrul organizațiilor se utilizează mai multe tipuri de diagnostice. Acestea se împart în funcție de sfera de cuprindere, în generale și specializate.

Diagnosticul general are drept obiectiv analiza organizației în ansamblu. El se efectuează cel mai des, înaintea planificărilor anuale, programărilor etc. sau când o întreprindere se confruntă cu probleme deosebite.

Diagnosticul specializat, cel mai frecvent, se referă la o activitate, un compartiment sau o problemă din cadrul organizației. Cele mai frecvente diagnostice specializate în perioada actuală au ca obiect activitățile și procesele de bază ale organizației, aprovizionarea tehnico-materială, folosirea resurselor umane, asimilări ale unor produse noi etc. În mod firesc, diagnosticele specializate implică, de regulă, colective mai restrânse, cu o structură mai puțin eterogenă.

În funcție de intențiile entității cu privire la implementarea sistemului de management al calității care va cuprinde întreaga organizație sau doar unele domenii de activitate a acesteia (sau doar unele subdiviziuni) se va aplica fie diagnosticul general, fie cel specializat.

Pentru utilizarea corectă a metodei diagnosticării este necesară parcurgerea următoarelor etape:

1. Stabilirea domeniului de investigat, care este de regulă rezultatul deciziei managementului de vârf al organizației. Pericolele principale care trebuie evitate aici sunt supradimensionarea domeniului supus investigării, ceea ce are ca rezultat irosirea de resurse umane, financiare și de timp – sau subdimensionarea lui – situație în care diagnosticul nu poate fi concludent. Tot la această etapă se stabilește componența echipei de diagnosticare, în funcție de problemele abordate.

2. Documentarea preliminară asupra domeniului supus diagnosticării, are ca scop cunoașterea principalelor elemente care-l caracterizează. După ce colectivul de diagnosticare cunoaște principalele elemente privind domeniul abordat, va trece la identificarea simptomelor semnificative. Prin simptome semnificative se desemnează acele situații care reprezintă diferențe importante față de prevederile planurilor, normelor și situațiilor comparabile considerate normale. În acest sens se întocmește o listă, cu simptomele semnificative - pozitive și negative – privind domeniul respectiv.

3. Stabilirea principalelor puncte slabe și a cauzelor care le generează. Prima parte a analizei diagnostic este axată asupra cauzelor deficiențelor activităților investigate, cu accent asupra forțelor care le generează și a efectelor acestora asupra activității de management și de execuție.

4. Stabilirea principalelor puncte forte și a cauzelor care le generează este rezultatul părții a doua a analizei care se desfășoară similar cu cea din etapa anterioară.

5. Formularea recomandărilor axate asupra eliminării cauzelor ce determină punctele slabe și asupra intensificării celor care generează punctele forte, se realizează de către membrii echipei de diagnosticare [5, p. 27].

În procesul de realizare a analizei diagnostic pot fi folosite diferite metode și tehnici de investigare, după cum urmează:

- Metoda directă – impune contactul direct, nemijlocit al celor ce realizează diagnosticul cu fenomenele analizate și presupune existența aptitudinilor și cunoștințelor necesare privind culegerea, înregistrarea și prelucrarea datelor.

- Metoda analizei economice – folosește evidențele tehnico-operative, contabile, statistice și analizează fenomenele sub raport cantitativ – niveluri de realizare și calitativ – cauzalitatea și interacțiunea fenomenelor studiate.

- Metoda mixtă – combină metoda directă cu metoda analizei economice.

- Metoda directă de investigare presupune folosirea unor instrumente după cum urmează: observarea directă, interviul, chestionarul, consultarea documentelor, observările instantanee.

Observarea directă se limitează la constatarea caracteristicilor observabile, criteriilor de evaluare la fața locului, la nivelul secțiilor sau departamentelor, lăsând pe un loc secund analiza atitudinilor sau motivațiile. Factorii majori pentru obținerea unor date corecte și relevante sunt:

- instruirea corectă a observatorului;
- proiectarea și utilizarea corectă a schemei de observare (lista de elemente care trebuie observate și înregistrate).

Interviul și analiza documentelor constă în aplicarea unei metode sistematice pentru a colecta date direct de la respondenți sau din documentația entității referitoare la anumite caracteristici (practici, experiențe, cunoștințe, atitudini, opinii, credințe, comportamente), conform unei anchete/chestionar/fișe/liste de verificare și analizarea informației obținute prin metode cantitative în raport cu criteriile sau cerințele aprobate.

Observările instantanee se bazează pe observațiile intermitente asupra unui proces sau a unei persoane care efectuează anumite acțiuni / prestează un anumit serviciu [2, p.22].

Drept instrumente în realizarea analizei diagnostic pot fi utilizate:

- Fișele standardizate de audit, bazate pe criterii ce reiese din prevederile obligatorii ale actelor normative, care trebuie implementate la nivel de entitate;
- Listele de verificare, care reprezintă formulare pentru colectarea sistematică a datelor, utilizând bifarea sau alte simboluri convenționale;
- Chestionare pentru interviuarea angajaților și clienților (de ex.: pentru evaluarea gradului de satisfacție);
- Analiza SWOT pentru identificarea punctelor forte și slabe în cazul evaluării interne și identificarea oportunităților și amenințărilor în cazul evaluării externe [4, p.361].

Pentru a realiza un diagnostic efectiv, care ulterior va servi proiectării și implementării unui SMC, managerii entității vor selecta și un reper – standardul care ar stabili principalele criterii de raportare a conformității sau a neconformității, reieșind din situația actuală a entității.

De exemplu, pentru a diagnostica corespunderea managementului entității cu standardul ISO 9001:2015, evaluatorii vor trebui să stabilească:

A. Contextul activității organizației, care presupune interacțiunea organizației cu toți factorii interesați (fondatorii, furnizorii, partenerii, beneficiarii ș.a.). În determinarea contextului organizației este foarte important de observat specificul interacțiunii cu acești actori:

- care sunt necesitățile lor actuale și viitoare,
- care este rolul organizației în satisfacerea acestor necesități,
- care este nivelul actual de satisfacție,
- care ar fi tendințele de îmbunătățire, diversificare a produselor/serviciilor,
- care vor fi cele mai bune mijloace de comunicare cu actorii interesați.

B. Leadershipul, care presupune angajamentul conducerii de vârf față de sistemul de management al calității. Se va determina dacă este stabilită politica de calitate a entității și obiectivele de calitate pentru SMC compatibile cu direcția strategică generală a entității, resurse (umane, financiare, materiale) suficiente, dacă responsabilitățile și autoritățile sunt atribuite corespunzător, comunicate și înțelese în cadrul entității, dacă este menținută integritatea sistemului atunci când modificările aduse sistemului sunt planificate și implementate și dacă procesele oferă rezultatele dorite.

C. Planificarea, care presupune procesul prin care entitatea încearcă să anticipeze schimbările în așa fel încât să asigure atingerea obiectivelor. Se atrage o mare atenție dacă au fost evaluate riscurile și acțiunile de tratare a acestora, dacă informația privind atingerea obiectivelor propuse este documentată și dacă obiectivele sunt relevante pentru conformitatea produsului sau serviciului pentru creșterea satisfacției clientului.

D. Determinarea existenței resurselor pentru implementarea eficace a SMC, unde se va examina: dacă personalul care deține responsabilități în cadrul sistemului și are competențe legate de domeniu, aptitudini și experiență; dacă entitatea dispune de infrastructură necesară (clădiri, unități de transport, echipamente, tehnologie informațională și de comunicații ș.a.); dacă entitatea menține un mediu necesar pentru operarea proceselor (sociali, psihologici, fizici); dacă echipamentele utilizate corespund cerințelor normelor tehnice / standardelor; dacă comunicarea este corespunzătoare SMC ales. Pentru toate aceste procese se va verifica informația documentată: dacă este întocmită, revizuită (verificată), difuzată, arhivată și păstrată sau eliminată corect.

E. Operarea, care presupune acțiunile tuturor proceselor SMC. Evaluatorul verifică dacă sunt determinate cerințele pentru produse sau servicii și dacă sunt stabilite criteriile pentru procese la demonstrarea

conformității produsului sau serviciului, cum sunt determinate necesitățile pieței și interacțiunea cu clienții, cum se desfășoară procesul de planificare operațională, cum are loc controlul aprovizionării din exterior a bunurilor și a serviciilor, precum și dezvoltarea lor, trasabilitatea bunurilor și a serviciilor, cum se desfășoară procesul de eliberare a bunurilor și a serviciilor, și care sunt acțiunile în cazul produselor și servicii neconforme.

F. Evaluarea performanței, ce presupune monitorizarea, măsurarea, analiza și aprecierea rezultatelor precum și nivelul de implicare a managementului de cel mai înalt nivel. Pentru a avea o viziune clară despre rezultatele entității, trebuie să se determine dacă SMC conform performanțelor este unul eficace, și dacă acțiunile planificate sunt executate în termenii stabiliți. La acest compartiment se stabilesc metodele aplicate pentru monitorizarea necesităților și așteptărilor clienților, se identifică cum sunt tratate riscurile și oportunitățile, dacă sunt efectuate audite interne, cum este selectată echipa de audit intern, cum și cui raportează, dacă acțiunile corective sunt întreprinse în termenii prescriși, cum se păstrează informația ca dovadă a implementării programului de audit, dacă deciziile de îmbunătățire luate de managementul de vârf corespund obiectivelor propuse.

G. Îmbunătățirea presupune luarea în calcul a necesităților clientului și satisfacția acestuia prin acțiunile de îmbunătățire continuă. În determinarea îmbunătățirii se va atrage atenție la neconformități, și anume la numărul de reclamații, deciziile luate pentru eliminarea cauzei neconformităților enunțate în reclamații, acțiunile întreprinse pentru modificarea SMC [7].

Totodată, pe lângă proiectarea SMC în corespundere cu standardele internaționale, sistemele de management al entităților publice din Republica Moldova va trebui să corespundă cerințelor de control managerial intern, stabilite de Ordinul Ministerului Finanțelor nr.189 din 05.11.2015 cu privire la aprobarea Standardelor naționale de control intern în sectorul public. În conformitate cu aceste cerințe, sistemul managerial al unei entități va trebui să țină cont de următoarele componente principale care sunt corelate între ele: 1) mediul de control; 2) managementul performanțelor și al riscurilor; 3) activitățile de control; 4) informația și comunicarea; 5) monitorizarea și evaluarea [1].

Pentru a determina modul în care funcționează fiecare din cele 5 componente ale controlului intern, inclusiv instrumente de control care influențează principiile fiecărei componente, sunt folosite evaluări continue, evaluări separate sau combinații ale acestor două tipuri. Constatările sunt evaluate, iar deficiențele sunt comunicate oportun, aspectele importante fiind raportate managementului de vârf [6, p.38].

Reieșind din elementele principale ale SMC (structură, proces și rezultat) în procesul de diagnosticare a prestării serviciilor se pot utiliza următoarele tipuri de evaluare:

- Evaluarea structurii - evaluarea tuturor factorilor care afectează contextul în care serviciile sunt furnizate. Aceștia includ clădirile, echipamentul, resursele umane și caracteristicile instituției, inclusiv instruirea personalului. Calitatea serviciilor depinde de calitatea structurii care la rândul ei permite efectuarea unor procese de calitate, iar procesele de calitate sunt un factor necesar rezultatelor de calitate.

- Evaluarea proceselor - examinarea și analizarea modului în care decurge în realitate un anumit proces, axându-se pe activitățile, resursele și administrarea propriu-zisă. Această evaluare are funcție de monitorizare, relevând dacă procesul a fost implementat în conformitate cu planificarea și cerințele aprobate.

- Evaluarea rezultatelor se axează pe efectele, impactul și eficacitatea activității sau serviciului, în atingerea rezultatelor intenționate sau stabile.

Etapă de postdiagnoză cuprinde finalizarea redactării studiului / raportului de diagnoză, multiplicarea și difuzarea acestuia stakeholderilor implicați, discutarea problemelor, definitivarea recomandărilor, iar, cel mai important, întocmirea programului de implementare a intervențiilor necesare cu precizarea competențelor, responsabilităților și termenelor de aplicare. Astfel, de modul de realizare a analizei diagnostic va depinde succesul intervențiilor al căror scop este obținerea schimbării dorite în interiorul organizației care contribuie la asigurarea calității.

BIBLIOGRAFIE

1. Ordinul Ministerului Finanțelor nr.189 din 05.11.2015 cu privire la aprobarea Standardelor naționale de control intern în sectorul public.
2. Deaconu A., Diagnosticul și evaluarea întreprinderii, Deva: Editura Intelcredo, 2000, 193 p.
3. Moldoveanu G., Dobrin C., Managementul calității în sectorul public, București: Editura ASE, 2003, p. 248.

4. Oprean C., Kifor C.V., Suci O., Alexe C., Managementul integrat al calității, București: Editura Academiei Române, 2012, 572 p.
5. Verboncu I., Popa I., Diagnosticarea firmei, Teorie și aplicații, București: Editura Tehnică, 2001, 278 p.
6. Ghid de bună practică privind implementarea SMC în conformitate cu SR EN ISO 9001:2015 în cadrul UAT, România, 2019, 166 p.
7. Standardul ISO 9001 -Sisteme de management al calității. Cerințe.

PARTICULARITĂȚILE AUDITULUI INTERN ÎN INSTITUȚII EDUCATIONALE

PARTICULARS OF THE INTERNAL AUDIT IN EDUCATIONAL INSTITUTIONS

Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA,
dr., conf. univ. interim., Academia de Administrare Publică

Serghei LUKIN,
*dr., conf. univ., Directorul Centrului regional de formare
continuă a regiunii Kiev, Ucraina*

SUMMARY

The internal audit activity for an educational organization is a functional-independent and objective activity, which gives assurance and advice to the management for the good administration of the institution. Internal audit is regulated by a number of national and international regulations (standards), but the entity may develop its own internal regulations for the organization of this activity. The proper conduct of the audit will contribute to the achievement of the organization's objectives, assessing and improving the efficiency and effectiveness of management systems, based on risk assessment, control and management processes.

Keywords: *internal audit, management, quality assurance, methods, techniques, procedures, continuous improvement, etc.*

Institutul Auditorilor Interni din Statele Unite ale Americii definește activitatea de audit ca o activitate de consultanță independentă, obiectivă, menită să adauge valoare și să îmbunătățească operațiunile unei organizații. Auditul intern ajută o organizație să-și îndeplinească obiectivele printr-o abordare sistemică, disciplinată în vederea evaluării și îmbunătățirii eficienței proceselor de management al riscurilor, control și guvernanta [4, p.7].

Instituțiile educaționale și de cercetare se confruntă cu provocări specifice în realizarea auditului intern. Specificul activității instituțiilor educaționale, domenii diferite de cercetare, individualitatea, complexitatea (subdiviziuni de bază și de suport cu funcții diferite: catedre, laboratoare, departamente, centre de cercetare, consilii, birouri, facultăți cu o gamă largă de părți interesate) creează un univers al auditului care nu este propice realizării practicilor comune de audit intern în alte domenii socio-economice. Aceste organizații au nevoie de un set personalizat de măsuri pentru utilizarea auditului intern în calitate de instrument managerial de eficientizare a activităților și de dezvoltare organizațională. Top managementul organizației educaționale și de cercetare poate obține o perspectivă valoroasă asupra eficienței și eficacității strategiilor sale de guvernare, precum și asupra gestionării posibilelor riscuri prin realizarea funcției de audit în organizația sa.

Doar un audit intern cuprinzător și complex poate oferi îndrumări privind interrelaționarea și provocările unice ale tuturor proceselor și subdiviziunilor abordate ca sistem. Astfel, auditul intern realizează într-o organizație educațională următoarele funcții:

- consiliază managementul organizației;
- oferă managementului informații obiective, bazate pe dovezi;
- îmbunătățește conformitatea cu reglementările a sistemelor de management, a proceselor organizaționale, a documentelor și înregistrărilor, a produselor și serviciilor;
- contribuie la eficientizarea activității în general și a proceselor particulare, oferind perspective asupra proceselor de lucru, reducând procesele redundante și eforturile care se suprapun, mărind productivitatea muncii printr-o gestiune mai bună a timpului și a resurselor;

- ajută cadrele didactice și cercetătorii, precum și personalul administrativ și de suport la îmbunătățirea calității prestației sale;
- previne și detectează riscurile în învățământ și cercetare;
- sprijină eforturile de acreditare;
- identifică posibilități de îmbunătățire continuă.

Funcțiile auditului pot fi caracterizate ca fiind informaționale, metodice, analitice, de verificare și control, de acordare a feed-back-ului și a legăturilor sistemice ș.a.

Principii de bază de care se ghidează activitatea de audit intern presupun: integritate, legitimitate, regularitate, abordare sistemică, independență funcțională, obiectivitate, promptitudine, concentrare și eficiență, raționalitate.

În cadrul activității de audit intern pot fi desfășurate următoarele tipuri de audit:

- 1) auditul de sistem, care examinează controlul intern managerial din cadrul unui sistem, proces sau activitate, pentru a evalua eficiența și eficacitatea funcționării acestuia;
- 2) auditul de conformitate, care verifică respectarea cadrului normativ, a politicilor și a procedurilor aplicate;
- 3) auditul financiar, care evaluează funcționarea adecvată și eficientă a activităților de control aferente sistemelor financiare;
- 4) auditul performanței, care examinează utilizarea resurselor în cadrul unui program, a unei funcții, operațiuni sau sistem pentru a determina dacă resursele sunt utilizate în cel mai economic, eficient și eficace mod pentru îndeplinirea obiectivelor;
- 5) auditul tehnologiilor informaționale, care examinează eficacitatea controlului intern managerial aferent sistemelor informaționale [2].

Prin intermediul auditului intern al conformității în instituții educaționale se evaluează (fiind obiecte ale auditării):

- sistemul de management al calității organizației în ansamblu sau elemente ale acestuia;
- procesele organizaționale;
- rezultatele proceselor (produse, servicii).

Această evaluare se realizează în raport cu reglementări interne și externe (standardele aplicabile, manualul calității, proceduri, instrucțiuni, specificații tehnice etc.), pentru a stabili în ce măsură ele sunt respectate. Auditul nu se rezumă însă numai la stabilirea acestei corespondențe, ci urmărește evaluarea eficacității deciziilor și acțiunilor realizate în scopul atingerii obiectivelor propuse în domeniul calității [5, p.148].

Paragraful 9.2. „Auditul intern” al standardului ISO 21001 „Organizația educațională – Sisteme de management pentru organizații educaționale. Cerințe și îndrumări de utilizare” indică, că organizația educațională trebuie:

- a) să planifice, să stabilească, să implementeze și să mențină un program (programe) de audit, inclusiv frecvența acestora, metodele, responsabilitățile, cerințele de planificare și raportare, care să ia în considerare obiectivele sistemului de management al organizației educaționale, feedback-ul părților interesate relevante și rezultatele auditurilor anterioare;
- b) să definească criteriile de audit și domeniul de aplicare pentru fiecare audit;
- c) să selecteze auditori calificați pentru a asigura obiectivitatea și imparțialitatea procesului de audit;
- d) se asigure că rezultatele auditurilor sunt raportate conducerii;
- e) să identifice oportunități de îmbunătățire;
- f) să ia măsuri corective și corective adecvate fără întârzieri nejustificate;
- g) să păstreze informații documentate ca dovezi ale planificării și implementării programului de audit și ale rezultatelor auditului [6].

Deși fiecare misiune de audit este unică, procesul de audit este similar pentru majoritatea misiunilor și constă în mod normal din patru etape:

1. planificare (uneori numită anchetă sau revizuire preliminară),
2. realizarea auditului / lucru pe teren (cu aplicarea tehnicilor și instrumentelor potrivite domeniului auditat),
3. elaborarea raportului de audit,

4. procedura de follow-up (urmărirea implementării acțiunilor corective și monitorizarea realizării acestora).

Pe lângă prevederile de bază a standardului ISO 19011:2018 „Linii directoare pentru auditul sistemelor de management” cu referire la activitățile de planificare, este recomandată o abordare bazată pe risc în planificarea auditului. O abordare bazată pe risc ar trebui să aibă un impact semnificativ asupra planificării, efectuării și raportării auditurilor pentru a se asigura că auditurile se concentrează asupra aspectelor care sunt importante pentru clientul de audit și pentru a atinge obiectivele programului de audit [7]. Într-o planificare a auditului bazată pe riscuri scopul echipei de audit este de a evalua riscurile de top ale conducerii.

Totodată, și evaluarea riscului de audit este parte a planificării și a unui proces în care auditorii iau în considerare:

- evenimentele individuale cu riscurile și oportunitățile pe care acestea le reprezintă pentru atingerea obiectivelor elementelor universului de audit;
- factorii de risc generic pentru zonele cu cel mai mare risc.

Scopul evaluării riscului de audit este de a se asigura că resursele limitate de audit sunt adresate auditului zonelor cu cel mai mare risc pentru organizație. În cazul în care o organizație a implementat deja procese de management al riscului, auditorul poate examina registrele de risc pentru a vedea ce riscuri individuale au fost identificate de conducere și ce acțiuni sunt întreprinse pentru a le aborda. Acolo unde nu există un proces de management al riscului, auditorul va trebui să identifice posibilele evenimente care pot genera riscuri și să le evalueze în termeni de impact și probabilitate [8, p.9].

Pentru elaborarea unui plan de audit bazat pe riscuri, conducătorul activității de audit intern se consultă cu conducerea superioară, obținând o înțelegere a strategiilor organizației, a obiectivelor de bază și riscurilor asociate, precum și a proceselor de management al riscurilor. Conducătorul activității de audit intern trebuie să revizuiască și să ajusteze planul în corespundere cu sistemele, procesele, activitățile, programele, riscurile și controalele organizației [1].

Riscurile se identifică prin una sau mai multe din următoarele metode:

- 1) analiza mediului extern;
- 2) analiza proceselor și activităților;
- 3) analiza activităților de control și punctelor de luare a deciziilor;
- 4) rezultatele misiunilor de audit extern, nereguli detectate;
- 5) interviuri și ședințe de lucru cu manageri și personal;
- 6) sondaje, statistici, autoevaluări, rapoarte de expertize;
- 7) rezultatele evaluării riscurilor în misiunile precedente de audit.

Fiecare risc identificat se evaluează prin prisma impactului și probabilității. Totodată, se face diferență dintre riscurile inerente și riscurile reziduale [2].

Ulterior, în cadrul etapei de lucru în teren se desfășoară următoarele activități:

- 1) identificarea și colectarea informațiilor;
- 2) analiza și evaluarea informațiilor;
- 3) elaborarea constatărilor și recomandărilor preliminare de audit.

Membrilor echipei de audit li se vor stabili roluri și responsabilități distincte. În funcție de obiectivele și criteriile de audit, precum și în funcție de competențele auditorilor, aceștia pot să selecteze și utilizeze o combinație de metode și tehnici potrivite pentru identificarea și colectarea informațiilor, printre care:

- 1) interviul – utilizat cu scopul de a obține informații de la persoane care cunosc bine activitățile unității auditate;
- 2) chestionarul de control intern – pentru a identifica punctele forte / slabe și a căpăta o descriere a procesului auditat și activităților de control;
- 3) observarea – efectuată prin observarea la fața locului a unui proces sau activități efectuate, cu scopul obținerii informațiilor efective;
- 4) inspectare – executată prin contrapunerea sau verificarea datelor sau activelor;
- 5) confirmarea externă – utilizată pentru obținerea unor dovezi suplimentare;
- 6) recalcularea – efectuată prin verificarea exactității matematice a documentelor, înregistrărilor, calculelor;

7) documentarea procesului – executată prin descrierea și analiza etapelor, acțiunilor, activităților de control și fluxului documentelor dintr-un proces;

8) procedurile analitice – constă în analiza și evaluarea unor volume mari de date;

9) tehnici asistate de calculator – utilizate la auditarea volumelor mari de date provenite din surse electronice;

10) testele – reprezintă un instrument important pentru testarea obiectivelor de control ca parte a activităților de control;

11) eșantionarea – reprezintă aplicarea raționamentului profesional pentru a testa un număr mai mic de elemente decât întreaga populație cu obținerea probelor suficiente pentru concluzii [2].

În cadrul auditului se verifică documentația și realizarea fizică a prevederilor acesteia. Documentele și înregistrările se verifică ca fiind conforme cu:

- politica și obiectivele în domeniul calității;
- strategiile de dezvoltare organizațională;
- cerințele prescrise de Manualul calității și procedurile ce reglementează procesul de documentare și cerințe față de documente și înregistrări.

Printre cele mai des solicitate dovezi în cadrul auditului organizațiilor educaționale sunt: statute, actele permissive (autorizații, certificate ș.a.), ordinele și dispozițiile managementului organizației, documente de planificare strategică (politici, strategii, programe de dezvoltare instituțională), regulamentele de organizare și funcționare a subdiviziunilor structurale, fișe de post, planurile și rapoartele de activitate, planurile și rapoartele de asigurare a calității, procesele verbale ale subdiviziunilor structurale și ale structurilor de asigurare a calității, regulamente / proceduri cu privire la planificarea, organizarea și evaluarea activităților educaționale, planurile de învățământ a programelor de studii, curricula unităților de curs, suportul informațional pentru programele de studii, documentele privind activitatea de internaționalizare a activităților educaționale, acorduri de colaborare, registrele grupelor academice, borderourile, planurile individuale ale cadrelor didactice, calculul sarcinii didactice, documentele ce atestă organizarea concursurilor la posturile vacante, dosarele personale, diplome și certificate de confirmare a calificării personalului angajat, bazele de date cu care operează organizația și alte instrumente digitale și tehnologii informaționale utilizate în procesul de studii și de gestiune a organizației, etc. Totodată se analizează și dovezile de asigurare suficientă cu resurse materiale și spații adecvate procesului educațional, corectitudinea procedurilor de achiziții, conformitatea produselor și serviciilor achiziționate, etc.

La întocmirea proiectului raportului misiunii de audit intern se parcurg două etape. La prima etapă auditorul formulează constatări și recomandări pe baza rezultatelor obținute la audit, iar în cadrul etapei a doua constatările și recomandările sunt revizuite de conducătorul compartimentului de audit intern sau de către supervisor pentru asigurarea calității lucrărilor misiunii de audit. Proiectul Raportului misiunii de audit intern, care urmează a fi transmis unității auditate, trebuie să fie cât mai complet posibil. Constatările prezentate în raport trebuie să facă referire la fapte care pot fi dovedite și susținute cu probe și documente justificative, concluziile și recomandările trebuie să fie pertinente și fezabile [4, p. 51].

În urma auditului intern ar trebui întreprinse acțiuni corective pentru eliminarea neconformităților identificate pe parcursul misiunilor de audit, precum: produsul educațional neconform; nerealizarea obiectivelor educaționale; abaterile de la programele educaționale și planurile de instruire a personalului; elementele de ieșire din analiza, verificarea, validarea și modificarea proiectării și dezvoltării produsului educațional; ratele înalte de abandon; reclamațiile clientului și ale altor părți interesate identificate; elementele de ieșire ale auditurilor și neconformități identificate în monitorizarea și măsurarea proceselor și produselor educaționale ș.a. [3, p. 188].

În cadrul instituțiilor educaționale auditul poate identifica și o serie de neconformități legate de astfel de probleme sensibile, cum ar fi: conduita academică greșită, comportamentul neetic, cazuri de fraudă și corupție. Descoperirea lor cât mai devreme posibil este una dintre sarcinile esențiale ale funcției de audit intern în instituții educaționale, deoarece permite nu numai evitarea utilizării abuzive de finanțare, de irosire a resurselor, dar și mai ales protejarea reputației instituției.

Astfel, o abordare proactivă de susținere a activității de audit intern de către conducerea instituțiilor

educaționale poate anticipa nevoile viitoare ale organizațiilor și riscurile emergente. Suportul activităților de audit intern poate permite top managementului instituției educaționale să accelereze atingerea scopurilor și obiectivele instituției, asigurând componenta calitativă a acestora.

BIBLIOGRAFIE

1. Ordinul Ministerului Finanțelor Republicii Moldova Nr. 153 din 12.09.2018 cu privire la aprobarea Standardelor Naționale de Audit Intern, Monitorul Oficial Nr. 400-409 din 26.10.2018
2. Ordinul Ministerului Finanțelor Republicii Moldova Nr. 161 din 17.12.2020 privind aprobarea Normelor de audit intern în sectorul public, Monitorul Oficial Nr. 13-20 din 22.01.2021
3. Baci S. Paradigma managementului calității în instituțiile de învățământ superior. Chișinău: ASEM, 2014, 437 p.
4. Cauș L., Ratcov M., Iachimovschi A. Audit intern. Note de curs. Chișinău: ASEM, 2018, 117 p.
5. Todos I. Auditul intern al calității. În: Analele științifice ale Universității de Stat „B. P. HASDEU”, VOL. VI, Cahul, 2010, pp.147-158
6. Standardul ISO 21001 „Organizația educațională – Sisteme de management pentru organizații educaționale. Cerințe și îndrumări de utilizare”, <https://www.iso.org/standard/66266.html>
7. Standardul ISO 19011 „Linii directoare pentru auditul sistemelor de management”, [https://pqm-online.com/assets/files/pubs/translations/std/iso-19011-2018-\(rus\).pdf](https://pqm-online.com/assets/files/pubs/translations/std/iso-19011-2018-(rus).pdf)
8. Risk assessment in audit planning. Guide for auditors. Disponibil pe https://www.pempal.org/sites/pempal/files/event/attachments/cross_day-2_4_pempal-iacop-risk-assessment-in-audit-planning_eng.pdf

IMPACTUL ZONEI DE LIBER SCHIMB APROFUNDAT ȘI CUPRINZĂTOR ASUPRA SECURITĂȚII ALIMENTARE A REPUBLICII MOLDOVA

IMPACTUL ZONEI DE LIBER SCHIMB APROFUNDAT ȘI CUPRINZĂTOR ASUPRA SECURITĂȚII ALIMENTARE A REPUBLICII MOLDOVA

Vitalie CAZACU,
doctor în științe economice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Sergei VINOGRADOV,
doctor în științe economice, conferențiar universitar,
Universitatea Agricultură și Științele Vieții, Ungaria

SUMMARY

Association agreements between the EU and other developing countries have a direct or indirect impact on the food security of these countries, mainly through its effects on international markets, both in terms of price levels and in terms of their volatility.

Keywords: *European Union, Republic of Moldova, Foreign Trade, Trade Balance, Agri-Food Products, Deep and Comprehensive Free Trade Area, Free Trade Area, Import, Export, Food Security.*

Introducere. Acordurile de asociere încheiate între UE și alte state în curs de dezvoltare influențează, direct sau indirect, asupra securității alimentare a acestor țări, în principal prin efectele sale asupra piețelor internaționale, atât în ceea ce privește nivelurile prețurilor, cât și volatilitatea acestora.

Acordul de Asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte a fost semnat la 27 iunie 2014 la Bruxelles, Belgia. Acordul a fost ratificat de Parlamentul RM pe 2 iulie 2014, iar de Parlamentul European pe 13 noiembrie 2014.

Obiectivele Acordului de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană constau în:

- promovarea asocierii politice și integrării economice între părți, pe baza unor valori comune și a unor legături strânse, inclusiv prin creșterea participării Republicii Moldova la politicile, programele și agențiile UE;
- consolidarea cadrului pentru un dialog politic consolidat în toate domeniile de interes reciproc, care să permită dezvoltarea unor relații politice strânse între părți;
- contribuirea la consolidarea democrației și la stabilitatea politică, economică și instituțională în Republica Moldova; promovarea, menținerea și consolidarea păcii și stabilității în regiune și în lume, inclusiv prin unirea eforturilor în vederea eliminării surselor de tensiune, prin îmbunătățirea securității frontierelor, prin promovarea cooperării transfrontaliere și a bunelor relații de vecinătate;
- sprijinirea și intensificarea cooperării în spațiul de libertate, securitate și justiție, cu scopul de a consolida statul de drept și respectarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și în ceea ce privește mobilitatea și contactele interpersonale;
- susținerea eforturilor Republicii Moldova care vizează dezvoltarea potențialului său economic prin intermediul unei cooperări internaționale, precum și prin intermediul apropiierii legislației sale de cea a UE;
- crearea condițiilor prielnice pentru îmbunătățirea relațiilor economice și comerciale, obiectivul final fiind integrarea treptată a Republicii Moldova în cadrul pieței interne a UE, inclusiv prin instituirea unei zone de liber schimb complex și cuprinzător, ceea ce va permite realizarea unei apropiieri legislative și a liberalizării accesului la piață cu implicații majore, în conformitate cu drepturile și obligațiile care decurg din statutul de membre ale OMC al părților și cu aplicarea transparentă a acestor drepturi și obligații, precum și;

- crearea condițiilor prielnice pentru o cooperare tot mai strânsă în alte domenii de interes reciproc (Acord de asociere, 2014).

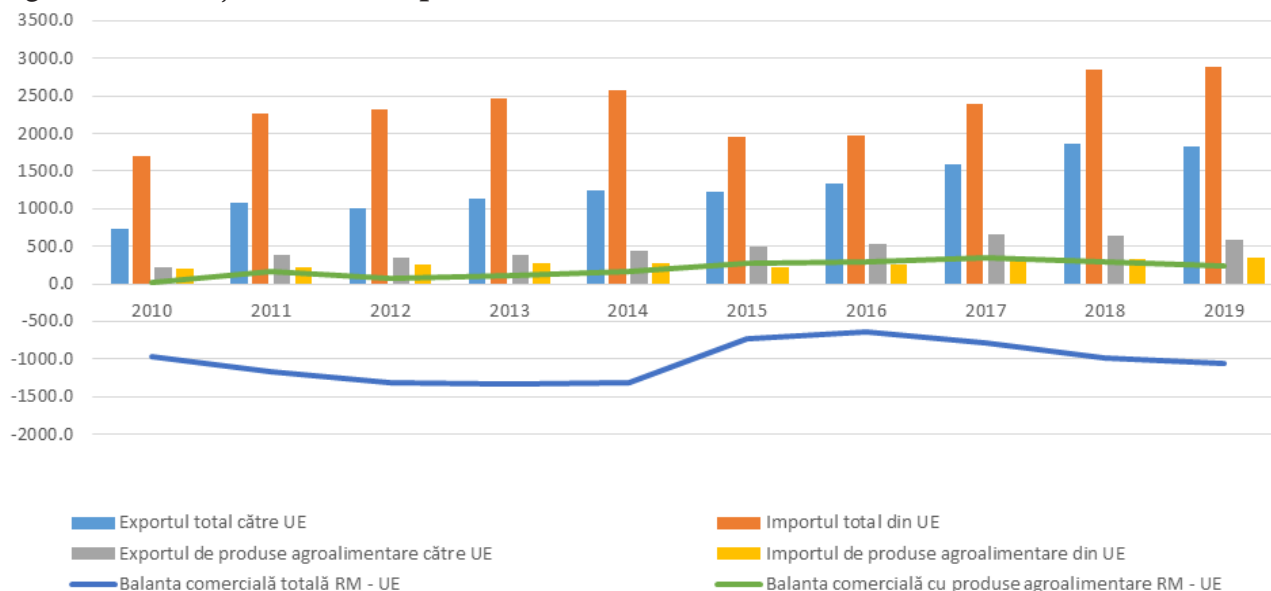
Drept urmare a încheierii Acordului, a fost creată o Zonă de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător (ZLSAC), componenta economică a Acordului de Asociere ce aduce importante beneficii economice pentru Republica Moldova, în special.

Impactul ZLSAC asupra securității alimentare a Republicii Moldova. În perioada 2010 – 2019, comerțul total dintre Republica Moldova și UE a suportat modificări ascendente, fiind în creștere de peste 2 ori (de 728,9 mil. USD în 2010 la 1596,1 mil. USD în 2019). Începând cu anul 2015 (primul an complet de la intrarea în vigoare a ZLSAC) poate fi observat un ritm de creștere mai alert al exporturilor către UE.

În scopul evaluării securității alimentare a țării, este necesar de a observa relația comercială dintre RM - UE în domeniul exporturilor / importurilor de produse agroalimentare. Astfel, în perioada 2010 – 2019, valoarea exporturilor cu produse agroalimentare (grupele de produse 1 – 24 din nomenclatorul HS) către UE s-a majorat de 2,7 ori. În același timp, valoarea importurilor s-a majorat cu 70%. Spre deosebire de comerțul total cu UE, comerțul cu produse agroalimentare are o balanță comercială pozitivă, exporturile depășind importurile de 1,7 ori.

În același timp, ponderea exporturilor de produse agroalimentare în totalul exporturilor către UE a atins valori maxime în perioada anilor 2015 – 2017 (peste 40%), în ultimii 2 ani fiind observată o diminuare a ponderii la 34,1% și 32,3%.

Figura 1. Comerțul extern al Republicii Moldova cu UE, mil. USD.

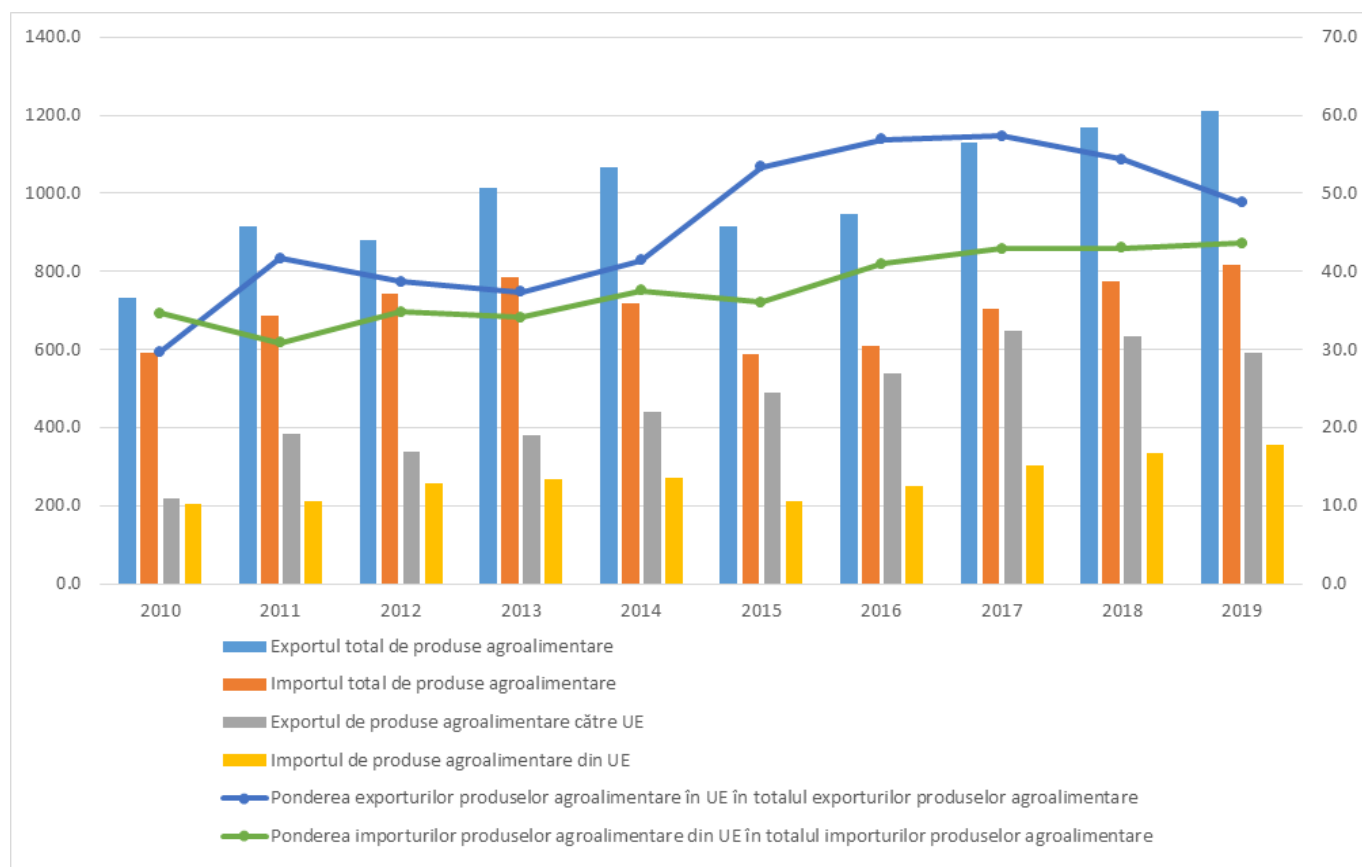


Sursa: WITS database, 2020.

Exportul de produse agroalimentare al Republicii Moldova în perioada 2010 – 2019 s-a majorat de la 732,2 mil. USD la 1211,1 mil. USD. Ponderea exporturilor produselor alimentare în UE în totalul exporturilor produselor agroalimentare a crescut în aceeași perioadă de la 29,8% la 48,8%. Creșterea cea mai semnificativă poate fi observată începând cu anul 2015, ca rezultat al ZLSAC. Totodată, în perioada analizată poate fi observată și o majorare a importurilor de produse agroalimentare (de la 591,5 mil. USD la 815,9 mil. USD). Ponderea importurilor de produse agroalimentare din UE în totalul importurilor produselor agroalimentare variază între 34,7% în 2010 și 43,7% în 2019.

Analizând cele mai exportate produse agroalimentare în UE în perioada 2010 - 2019, putem observa că primele 5 locuri sunt deținute de semințe și fructe oleaginoase (floarea-soarelui), fructe comestibile și nuci, cereale (grâu și porumb), băuturi, lichide alcoolice și grăsimi și uleiuri de origine animală sau vegetală. Este evident faptul că Republica Moldova este un exportator de materie primă agricolă pe piața UE, însă aceste produse de valoare adăugată scăzută reprezintă produse de bază în scopul evaluării securității alimentare.

În contextul intrării în vigoare a ZLSAC, începând cu 1 septembrie 2014, importul anumitor fructe și legume a fost liberalizat. Astfel, fructele și legumele precum merele, prunele, strugurii de masă și roșiile

Figura 2. Comerțul cu produse agroalimentare al Republicii Moldova, mil. USD.

Sursa: WITS database, 2020.

au acces pe piața europeană în regim „dutyfree” adică, fără achitarea taxelor vamale (în acest sens, nu sunt aplicate nici componenta ad valorem, și nici criteriul prețului de intrare) (Notă informativă, 2014). Astfel, pentru struguri și prune, avem o valorificare a contingentelor tarifare de 100% în ultimii ani, pe când pentru mere și tomate, cifrele se situează sub 10%.

În același timp, pentru o serie de produse de origine moldovenească, în cadrul ZLSAC a fost prevăzut un mecanism împotriva eludării. Acesta presupune că când volumul de importuri al unei sau mai multor categorii de produse atinge 70% din volumul indicat în Anexa XV-C în orice an începând cu 1 ianuarie, UE va notifica RM despre volumul de importuri al produsului (produselor) respectiv. După această notificare și în decurs de 14 zile calendaristice din data în care volumul de importuri al unei sau mai multor categorii de produse menționate atinge 80% din volumul indicat. RM va prezenta UE o justificare argumentată cu privire la creșterea importurilor. Dacă importurile respective ating 100% din volumul indicat și în lipsa unei justificări argumentate din partea RM, UE are dreptul de a suspenda temporar tratamentul preferențial pentru produsele în cauză (Ghidul Acordului de Liber Schimb, 2014).

Pentru o evaluare mai exactă a impactului ZLSAC asupra securității alimentare a Republicii Moldova, vor fi analizate o serie de produse strategice prin prisma balanței resurselor alimentare și utilizării acestora.

Analizând securitatea alimentară a țării prin prisma componentei disponibilitate, chiar în pofida creșterii exporturilor către UE ca rezultat al ZLSAC, Republica Moldova rămâne asigurată din punct de vedere alimentar. Totuși, în anii secetoși sau cu condiții climatice adverse, când pot fi observate volatilități semnificative ale cantităților de produse recoltate, gospodăriile din mediul rural sunt primele care pot fi afectate de insecuritatea alimentară ca rezultat al recoltei scăzute.

Pentru grâu, în perioada 2013 – 2019 este observată o ușoară creștere a producției recoltate. În același timp, începând cu 2014 – 2015, este observată și o creștere semnificativă a exporturilor, contingentul tarifat fiind valorificat în proporție de 501% în 2018. În aceste condiții, nivelul de autoaprovizionare, totuși, rămâne suficient, peste 100%. În acest sens, în cazul în care nu există un an secetos cu producție redusă, chiar pe fundalul exporturilor crescânde către UE, Republica Moldova dispune de o cantitate

suficientă de grâu pentru a asigura piața internă. Este important de a menționa că Republica Moldova exportă, în principal grâu de o calitate mai joasă, importând, în același timp, grâu de calitate înaltă destinat procesării în scop alimentar.

Tabelul 1. Resursele și utilizările grâului, mii tone.

Elementele balanței	Grâu, mii tone							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Resurse								
Producție	495	1 009	1 102	922	1 293	1 251	1 163	1 147
Import	106	89	66	68	66	79	75	66
Variația stocurilor	116	-53	-4	26	-33	13	-4	61
Total resurse	717	1 045	1 164	1 016	1 326	1 343	1 234	1 274
Utilizări								
Export	73	327	473	326	675	683	511	564
Semințe	80	83	83	78	76	82	77	76
Furaje	88	194	177	189	194	192	198	176
Prelucrarea în scopuri nealimentare	-	2	0,4	-	-	-	-	-
Pierderi	6	9	6	4	8	5	5	5
Consumul personal al populației	470	430	425	419	373	381	443	454
Total utilizări	717	1 045	1 164	1 016	1 326	1 343	1 234	1 274
Nivelul de autoaprovizionare,%	76,9	140,4	159,4	133,7	198,5	189,6	160,8	161,6

Sursa: BNS, 2020.

Pentru porumb, nivelul de autoaprovizionare, de asemenea, este unul peste 100%, cu valori reduse în anii secetoși. În anii 2015, 2016, 2017 și 2019 contingentul tarifar a fost valorificat peste 100%, excepția marcând anul 2016, cu o valorificare de 72%. În aceste condiții, putem menționa că ZLSAC nu afectează securitatea alimentară a Republicii Moldova prin prisma aprovizionării cu porumb.

Tabelul 2. Resursele și utilizările porumbului, mii tone.

Elementele balanței	Porumb, mii tone							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Resurse								
Producție	572	1 419	1 556	1 077	1 392	1 773	2 074	2 130
Import	7	3	9	9	11	9	14	13
Variația stocurilor	613	-358	-347	156	61	-224	-108	-128
Total resurse	1 192	1 064	1 218	1 242	1 464	1 558	1 980	2 014
Utilizări								
Export	41	134	426	242	256	287	587	738
Semințe	12	12	12	12	19	11	11	12
Furaje	1 098	859	730	942	1 140	1 214	1 344	1 229
Prelucrarea în scopuri nealimentare	6	10	-	-	-	-	0,0	0,1
Pierderi	13	18	19	15	12	6	6	7
Consumul personal al populației	22	31	31	31	37	40	32	29
Total utilizări	1 192	1 064	1 218	1 242	1 464	1 558	1 980	2 014
Nivelul de autoaprovizionare,%	49,7	152,6	196,5	107,7	115,3	139,5	148,9	166,8

Sursa: BNS, 2020.

Pentru floarea soarelui, chiar dacă peste jumătate din producția agricolă este destinată exportului, nivelul de autoaprovizionare rămâne a fi considerabil de ridicat, atingând cifra maximă de 473,1% în 2017. În anul 2018, circa 324 mii tone au fost exportate în țările UE.

Tabelul 3. Resursele și utilizările florii soarelui, mii tone.

Elementele balanței	Floarea soarelui, mii tone							
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Resurse								
Producție	296	505	547	485	677	804	789	811
Import	1	0,3	3	4	6	5	3	5
Variația stocurilor	22	-75	-72	99	-53	-118	33	83
Total resurse	319	430	478	588	630	691	825	900
Utilizări								
Export	113	275	248	366	446	521	526	577
Semințe	2	2	3	2	2	2	2	4
Furaje	3	4	2	2	3	3	3	5
Prelucrarea	193	139	213	210	170	155	282	301
Pierderi	4	5	7	3	4	5	8	8
Consumul personal al populației	5	5	5	5	5	5	4	4
Total utilizări	319	430	478	588	630	691	825	900
Nivelul de autoaprovizionare,%	143,8	325,8	237,4	217,9	368,7	473,1	264,2	251,9

Sursa: BNS, 2020.

În concluzie Republica Moldova este în mare parte asigurată cu produse cerealiere, culturi tehnice, fructe și nuci, cu niveluri de auto-suficiență de peste 100% în majoritatea anilor (cu excepția anilor cu secetă severă). Unele deficiențe sunt observate în produsele zootehnice, în principal din cauza subdezvoltării sectorului și incapacității de a face față standardelor înalte de calitate impuse de UE. În același timp, putem menționa că exportul de produse de origine animală în UE sunt efectuate rar și în cantități relativ reduse, semnificând că securitatea alimentară a Republicii Moldova nu este afectată ca rezultat al exporturilor acestor grupe de produse.

Din perspectiva dimensiunii de acces, prețurile relativ mici comparativ cu alte țări favorizează, pe de o parte consumul intern și accesul populației la alimentele de bază. Conform estimărilor, Republica Moldova are o Rată Nominală de Protecție la poarta fermei relativ mică, ceea ce semnifică că produsele primare sunt vândute cu prețuri mai mici decât prețurile de referință selectate (prețuri din țările UE și CSI) (Ignat, 2019).

În același timp, din punctul de vedere al utilizărilor, ZLSAC va contribui atât direct, cât și indirect la creșterea calității produselor alimentare de origine moldovenească, reieșind din faptul că piața UE impune standarde înalte ale calității la produsele importate. În același timp, creșterea importurilor de produse agroalimentare din UE, de asemenea, din punctul de vedere al componentei utilizării, va contribui la accesul pe piața Republicii Moldova a o serie de produse alimentare de calitate ridicată, ca urmare a cerințelor și practicilor de producție din UE.

BIBLIOGRAFIE

1. Acord de Asociere între Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte (2014). Jurnalul Oficial al Uniunii Europene. L 260/4
2. Blanco, M., (2018). The impact of the Common Agricultural Policy on developing countries. Directorate+general for external policies. Policz department. European Parliament. https://www.researchgate.net/publication/323474349_The_impact_of_the_Common_Agricultural_Policy_on_developing_countries

3. BNS (2020). www.statistica.md
4. Conforti, P. (2013). New approaches to the measurement of food security. Statistics Division Food and Agriculture Organization of the United Nations. <http://ina.bnu.edu.cn/docs/20140606151320177002.pdf>
5. Food balances. (2020). Accesat: <http://www.fao.org/faostat>
6. Ghidul Acordului de Liber Schimb Aprofundat și Cuprinzător dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană (2014). <http://dcfta.md/uploads/0/images/large/1dcfta-v6.pdf>
7. Ignat, A. (2019). Agricultural Policy Monitoring in the Republic of Moldova. Final Workshop of the Pilot Study on Agricultural Policy Monitoring in six post-Soviet Countries. <http://www.fao.org/3/ca6872en/ca6872en.pdf>
8. Zurek, M. et al (2017). Sustainability metrics for the EU food system: a review across economic, environmental and social considerations. https://susfans.eu/system/files/public_files/Publications/Reports/SUSFANS-Deliverable-%20D1.3-UOXF.pdf.

ABORDĂRI CONCEPTUALE ALE MANAGEMENTULUI STRATEGIC ÎN ORGANIZAȚIILE PUBLICE

CONCEPTUAL APPROACHES OF STRATEGIC MANAGEMENT IN PUBLIC ORGANIZATIONS

Vasile TOMUZ,

doctorand, Academia de Administrare Publică
vicedirector IMSP, Institutul Mamei și Copilului, Clinica Emilian Coțaga

SUMMARY

Modern organizations have been required to make significant transformations in response to an accelerating rate of change in technical, social, political, and economic forces. As a result of these changing forces, the management process has become more difficult, requiring greater skills aimed at guiding the future course of an organization in a rapidly evolving and uncertain world. These skills are the essence of strategic management.

Keywords: *strategic management, strategic planning, organizational development, strategy, objectives, manager.*

Mediul organizațiilor publice a devenit din ce în ce mai nesigur în ultimii ani și, în plus, din ce în ce mai interconectat. Astfel, orice schimbare poate avea un ecou neașteptat și deseori haotic sau chiar periculos în întreaga societate. Nesiguranța și interconectarea necesită un triplu răspuns din partea organizațiilor publice. În primul rând, organizațiile trebuie să-și gândească strategiile mult mai mult decât au făcut-o până acum. În al doilea rând, ele trebuie să-și transforme viziunile în strategii eficiente pentru a face față circumstanțelor schimbătoare. În al treilea rând, ele trebuie să-și dezvolte motivele de bază cărora să se poată fundamenta adoptarea și implementarea strategiilor [3, p. 1].

Organizațiile publice și funcționarii sunt chemați să își asume formularea de strategii, obiective și priorități ca parte integrantă a activității manageriale. Managementul strategic privește funcționarii publici situați în posturi de răspundere, funcționari ce nu trebuie doar să îndeplinească mecanic munca de zi cu zi, ci să se raporteze la obiectivele generale ale organizației. El este însă, în principal, direct legat de funcționarii publici aflați la nivele superioare, acolo unde se elaborează deciziile de ordin strategic.

Putem considera că managementul strategic desemnează acea componentă a activității unui manager public care constă în a lărgi orizontul imediat pentru a «gândi în perspectivă» acțiunea entității pe care o conduce. El conține două aspecte majore:

- definirea obiectivelor, a strategiei, a structurii și principiilor de funcționare a acestei entități,
- măsurarea impactului, în spațiu și timp, a unei măsuri importante ce este luată.

Un punct de plecare foarte bun în înțelegerea demersului strategic este oferit de definiția dată de Chandler (1989): Strategia este determinarea scopurilor și obiectivelor organizației pe termen lung, adoptarea politicilor determinate și alocarea resurselor pentru atingerea acestor scopuri [4].

Abordarea strategică în domeniul managerial își are originea în domeniul strategiei militare (utilizarea resurselor unei forțe armate pentru atingerea scopurilor - victorii militare - prin construirea planurilor și obiectivelor și punerea lor în practică) și încearcă să contracareze imaginea unui proces decizional haotic la nivel organizațional. Managementul strategic este atractiv datorită accentului pe care îl pune pe stabilirea scopurilor, pe identificarea atuurilor și slăbiciunilor, pe importanța oportunităților și amenințărilor externe din perspectiva desfășurării optime a forțelor pentru atingerea obiectivelor stabilite.

Managementul strategic implică dezvoltarea strategiilor și formularea de politici pentru atingerea scopurilor și obiectivelor organizaționale. În acest proces, trebuie acordată atenție atât strategiilor externe, cât și capacităților interne.

În opinia lui Alan Wallter managementul strategic oferă un cadru prin care o organizație se poate adapta la capriciile unui mediu imprevizibil și viitor incert. O interfață este furnizată între capacitatea de

performanță a unei organizații și oportunitățile și provocările cu care trebuie să se confrunte în mediul mai larg. Managementul strategic este preocupat de corelarea resurselor organizaționale cu provocări și oportunități în mediul mai larg și determinarea unei direcții pe distanțe lungi în raport cu aceste resurse și oportunități.

Planificarea strategică este un set de concepte, proceduri și instrumente destinate să îi ajute pe conducători și manageri în îndeplinirea acestor sarcini. Într-adevăr, planificarea strategică poate fi definită ca un efort disciplinat de a oferi decizii și acțiuni fundamentale care să contureze și să stabilească ceea ce este și de ce face o organizație. În ultimii treizeci și cinci de ani, planificarea strategică a devenit o parte componentă a gândirii și practicii manageriale din lumea afacerilor. Doar în ultimii zece-cincisprezece ani, planificarea strategică a devenit totuși o practică standard într-un număr mare de organizații publice [3, p. 15].

Aplicarea managementului strategic în sectorul public poate crea probleme similare cu cele întâlnite de aplicarea managementului în sectorul public în general; aplicabilitatea sa la organizații publice reprezintă o problema discutată de toate lucrările ce iau în considerare demersul strategic în administrație [1].

Un alt pericol se referă la tratarea demersului strategic ca act „simbolic” fără impact la nivel managerial; documentele strategice elaborate vor deveni scop în sine și nu doar o etapă a unui proces de dezvoltare a organizației [7, p. 314].

Hughes presupune faptul că relația politică-administrație poate constitui un alt impediment pentru managementul strategic în domeniul public; oricum, adaptarea unei forme (chiar primare) de planificare strategică poate aduce îmbunătățiri modelului politic tradițional de luare a deciziei. Orizontul de timp pe care organizația publică îl ia în considerare în aplicațiile de tip strategic poate fi prea redus; contextul în continuă evoluție necesită flexibilitate însă nu anulează valabilitatea managementului strategic. Alte probleme se pot referi la lipsa informației sau a capacității de analiză și interpretare a acesteia, la dificultatea stabilirii de rezultate măsurabile pentru sectorul public sau la lipsa calificării necesare a resursei umane.

Olsen și Eadie au sintetizat cele mai importante categorii de rezerve la adresa aplicării managementului strategic în sectorul public. Prin management strategic, conducerea organizației determină evoluția pe termen lung și performanțele acesteia, asigurând formularea riguroasă, aplicarea corespunzătoare și evaluarea continuă a strategiei stabilite. Diferența între a avea o strategie și a practica cu adevărat managementul strategic este tot atât de mare ca cea dintre eșec și succes [9].

Conform unor renumiți specialiști în domeniu, managementul strategic poate fi definit:

– „Procesul prin care conducătorii determină direcția pe termen lung și performanțele organizației, asigurând realizarea unei formulări atente, a unei implementări corecte și a unei continue evaluări a strategiei” (Rue & Holland, 1986).

– „Arta și știința formulării, implementării și evaluării deciziilor funcționale corelate care permit unei organizații să își atingă obiectivele” (David, 1989).

Procesul de management strategic prezintă trei mari etape:

1. Formularea strategiei:

- definirea activității organizației și a viziunii/misiunii acesteia;
- identificarea oportunităților și a amenințărilor externe organizației;
- determinarea punctelor forte și a celor slabe din interiorul organizației;
- stabilirea obiectivelor pe termen lung ale organizației (obiectivele strategice);
- elaborarea unor strategii alternative și alegerea strategiei de urmat.

2. Implementarea strategiei:

- stabilirea obiectivelor anuale ale organizației;
- motivarea personalului;
- alocarea resurselor în vederea executării strategiilor formulate.

3. Evaluarea strategiei.

Constituie etapa finală în managementul strategic. Managerii trebuie să cunoască modul în care strategiile sunt implementate. Acest lucru se realizează prin evaluări periodice ale strategiei și prin utilizarea feed-back-ului. Evaluarea strategiei constituie mijlocul prin care aceștia obțin feed-back-ul.

Ca și în sectorul privat, primele etape ale abordării strategice au însemnat mai mult planificare decât management. Deciziile strategice sunt fundamentale; afectează natura și direcția activităților și viitorul organizației; au limite da natură politică și constituțională.

a) În 1980, Olsen și Eadie elaborează un model de planificare strategică în sectorul public care seamănă cu planificarea strategică a afacerii: formularea de către managementul executiv al organizației de misiuni și scopuri și asigurarea cadrului în care sunt dezvoltate strategiile – „țintele” către care se îndreaptă strategiile; evaluarea mediului cu scopul de a identifica factorii în funcție de care trebuie formulate strategiile organizației; auditul intern care inventariază și evaluează atuurile și slăbiciunile organizației; formularea, evaluarea și selectarea strategiilor; implementarea și controlul planului strategic [9].

b) Osborne și Gaebler elaborează și ei un model de planificare strategică în sectorul public, modelul lor semănând cu planificarea strategică a organizației ca întreg și fiind o prelucrare a modelului lui Bryson: analizarea situației interne și externe organizației; diagnoza, identificarea chestiunilor esențiale cu care se confruntă organizația; definirea misiunii fundamentale a organizației; articularea scopurilor de bază ale organizației.; crearea unei viziuni; cum arată succesul; dezvoltarea unei strategii pentru a realiza viziunea și scopurile; stabilirea unor repere temporale; a unui orar; măsurarea și evaluarea rezultatelor [10].

c) Bryson a elaborat propriul model în 1988 după cum urmează:

- Inițierea și acordul asupra unui proces de planificare strategică.
- Identificarea mandatelor organizației în raport cu legea.
- Clarificarea misiunii și valorilor organizației.
- Evaluarea mediului extern.
- Evaluarea mediului intern.
- Identificarea chestiunilor strategice cu care se confruntă organizația.
- Formularea strategiilor de abordare a chestiunilor strategice.
- Stabilirea unor viziuni eficiente asupra organizației pentru viitor [3].

d) Bozeman și Straussman afirmă că „managementul strategic se ghidează după 4 principii: preocupare pentru ceea ce se întâmplă pe termen lung; integrarea scopurilor și obiectivelor într-o ierarhie coerentă; recunoașterea faptului că planificarea și managementul strategic nu se auto-implementează, nu vin de la sine; o perspectivă externă care are rolul nu de a se adapta la mediu, ci de a anticipa și modela schimbările mediului. Managementul strategic public are un element în plus față de cel privat: gândirea strategică trebuie să fie conștientă de exercitarea autorității politice” [2].

e) Conform lui Eadie, „managementul strategic include: orientarea către acțiune – să te asiguri că fiecare document are incluse procese de implementare, planuri de acțiune detaliate, orare, responsabilități și costuri; importanța design-ului – corelarea rezultatelor dorite cu procesele care ar trebui să îndeplinească respectivele rezultate astfel încât ceea ce realizează o organizație prin intermediul procesului de management strategic și timpul în care obține respectivele rezultate să fie în mod evident și real legate de abilitățile acesteia, inclusiv de resursele umane și financiare; importanța factorului uman” [5].

f) Hughes consideră că, „în urma analizării diverselor perspective asupra managementului strategic, putem concluziona că trecerea de la planificare la management constă în două elemente: o mai mare atenție acordată planului și semnificației lui; o mai mare importanță acordată implementării”.

Planul în managementul strategic, afirmă Nutt și Backoff, se elaborează după următoarele 6 puncte: identificarea contextului istoric al organizației în termeni de tendințe, mediu, direcții generale și idealuri normative; evaluarea situației imediate în termeni de atuuiri și slăbiciuni prezente și viitoare; dezvoltarea unei agende a chestiunilor strategice de actualitate care trebuie manageriale; design-ul unor opțiuni strategice pentru a manageria chestiunile prioritare; evaluarea opțiunilor strategice în termeni de grupuri/indivizi/ organizații afectate și resurse necesare; implementarea strategiilor prioritare prin mobilizarea resurselor și managerierea celor afectați.

Implementarea se referă atât la implementarea managementului strategic cât și a diferitelor planuri strategice. Ambele implică schimbări în organizație. Implementarea este mai dificilă în sectorul public pentru că „public” implică constrângeri, influență politică, limite de autoritate, aprobare publică.

Cea mai mare problemă de implementare o constituie convingerea personalului. Planificarea strategică avea tendința să ignore factorul uman, dar acesta este unul dintre cei mai importanți factori pentru managementul strategic. Toate nivelurile ierarhiei trebuie implicate în managementul strategic pentru că altfel nu simt că face parte din munca lor, îl percep ca pe ceva extern scopurilor lor. Scopul managementului este acela de a inocula gândirea strategică și nu de a elabora un plan pe o hârtie care riscă să nu fie folosită.

Planificarea strategică și managementul strategic sunt prezentate ca fiind mai logice și mai analitice decât sunt în realitate sau decât pot fi. Design-ul este prea abstract și nu ține cont de dinamica socio-politică specifică oricărei organizații. Procesul de planificare strategică este prea rigid și prea lent pentru a răspunde adecvat la un mediu în schimbare rapidă. Ambele reduc creativitatea și inovarea pentru că închistează acțiunile în planurile deja elaborate.

În concluzie se poate de menționat, că în domeniul managementului, managementul strategic implică formularea și implementarea obiectivelor și inițiativelor majore luate de managerii unei organizații în numele părților interesate, pe baza luării în considerare a resurselor și a unei evaluări a mediilor interne și externe în care funcționează organizația. Managementul strategic oferă o direcție generală unei autorități publice și implică specificarea obiectivelor organizației, elaborarea de politici și planuri pentru atingerea acestor obiective și apoi alocarea resurselor pentru implementarea planurilor. Managementul Strategic nu este static în natură; modelele adesea cuantifică o buclă de feedback pentru a monitoriza execuția și pentru a informa următoarea rundă de planificare.

BIBLIOGRAFIE

1. Ansoff Igor H. (1988) *The New Corporate Strategy* (1988), 423 p.
2. Bozeman B., Straussman J.D. *Public Management Strategies: Guidelines for Managerial Effectiveness*, San Francisco, Jossey-Bass, 1990.
3. Bryson John M. (2002) *Planificarea strategică pentru organizații publice și nonprofit*, 353 p.
4. Chandler, Alfred D. Jr., 1962/1998, *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise* (MIT Press) Chandler, Alfred D. Jr., 1962/1998, *Strategy and Structure: Chapters in the History of the American Industrial Enterprise* (MIT Press).
5. Eadie D. C., Steinbacher R., *Strategic Agenda Management: A Marriage of Organizational Development and Strategic Planning*, in *Public Administration Review*, 1985, 45, p. 424-430.
6. Mintzberg H., Ahlstrand B., Lampel J. (1998) *Strategy Safari: A Guided tour through the wilds of Strategic Management*, 407 p.
7. Montanari, J. R., Bracker J. S., „The Strategic Management Process”, în *Strategic Management Journal*, 1986, p. 251-265.
8. Nutt P. C., Backoff R. W., *Strategic Management for Public and Third Sector Organizations: A Handbook for Leaders*, San Francisco, Josey-Bass, 1992.
9. Olsen, J.B., Eadie D.C. *The Game Plan: Governance with Foresight*, Washington, D. C., Council of State Planning Agencies, 1982.
10. Osborne D., Gaebler T., *Reinventing Government*, Reading, Mass., Addison-Wesley, 1992.

PARTICULARITĂȚILE ORGANIZĂRII SISTEMULUI DE SERVICII SOCIALE LA NIVEL CENTRAL ȘI CEL LOCAL

PARTICULARS OF THE ORGANIZATION OF THE SOCIAL SERVICES SYSTEM AT CENTRAL AND LOCAL LEVEL

Ala GRECU,
doctorand, Academia de Administrare Publică,
director Centrul medical Balkan Medical

Boris DUDA,
Dr. med., Spitalul Clinic „Dr. C.I.Parhan”, Iași, România

SUMMARY

In this article we set out to analyze the particularities of organizing the social services system at the central and local level in the Republic of Moldova. In the Republic of Moldova, the social assistance policy is carried out consistently and with priority in favor of people and families in difficulty or likely to become socially dependent. The purpose of the social assistance policy is to orient the political and socio-economic measures towards ensuring equal opportunities both for the members of the society and for the institutional-administrative systems organized at local and central level.

Keywords: *social services, social assistance, public social service providers, private social service providers, etc.*

Organizarea și funcționarea sistemului național de asistență socială, a cerințelor față de personalul din sistemul național de asistență socială, precum și finanțarea serviciilor sociale din Republica Moldova este reglementată de Legea asistenței sociale nr. 547-XV din 25 decembrie 2003[40] și Legea cu privire la serviciile sociale nr. 123 din 18 iunie 2010 [33].

Legea asistenței sociale stabilește cadrul general de creare și funcționare a sistemului integrat de servicii sociale, 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 servicii sociale.

Conform legii, la baza prestării serviciilor sociale sunt următoarele principii: [40]

a) principiul de asistență socială orientată, care prevede direcționarea prioritară a serviciilor sociale către persoanele/famiiliile defavorizate, identificate pe baza evaluării necesităților individuale;

b) principiul de centrare pe beneficiar, care prevede adaptarea serviciilor sociale la necesitățile (în proces de schimbare continuă) beneficiarilor pe baza evaluării sistematice a impactului serviciilor asupra situației beneficiarului;

c) principiul de accesibilitate, care prevede asigurarea accesului persoanelor/famiiliilor defavorizate la toate tipurile de servicii (prin informarea populației despre serviciile sociale existente, dezvoltarea serviciilor sociale noi și amplasarea lor în vecinătatea beneficiarilor), precum și adaptarea lor la necesitățile beneficiarilor;

d) principiul de oportunități egale, care prevede asigurarea dreptului la servicii sociale tuturor persoanelor/famiiliilor defavorizate în condiții de tratament egal și fără discriminare;

e) principiul de celeritate, care prevede promptitudine în luarea deciziilor cu privire la prestarea serviciilor sociale [33].

Totodată legea prevede că dreptul la servicii sociale stabilit în mod individual, în baza evaluării necesităților persoanei/familiei de aceste servicii.

Legea cu privire la serviciile sociale are drept scop determinarea principiilor și obiectivelor asistenței sociale, stabilirea dreptului la asistență socială, prestațiilor și serviciilor de asistență socială, beneficiarilor acestora, precum și a cerințelor față de personalul din sistemul de asistență socială.

Astfel, conform legii, asistența socială se întemeiază pe următoarele principii: [33]

- a) recunoașterea independenței și autonomiei personalității, respectarea demnității umane;
- b) universalitatea dreptului la asistență socială, garantarea accesibilității acesteia;
- c) solidaritatea socială;
- d) parteneriatul social ca mijloc de realizare și evaluare a măsurilor de asistență socială;
- e) responsabilitatea personală a beneficiarului de asistență socială [33].

Legea stipulează că obiectivele asistenței sociale constau în prevenirea și depășirea situației de dificultate a persoanelor sau a familiilor și în asigurarea integrării lor sociale, cu respectarea principiului autonomiei, iar reintegrarea socială a persoanei sau a familiei cu statut social lezat este orientată spre restabilirea și îmbunătățirea relațiilor acestora în societate.

Măsurile de asistență socială se realizează prin programe și acțiuni personalizate, preventive sau curente, organizate și garantate de autoritățile administrației publice centrale și locale, precum și de alte organe sau organizații ale societății civile.

Programele de asistență socială se elaborează de către autoritățile administrației publice centrale și locale și se coordonează cu Ministerul Muncii și Protecției Sociale. La elaborarea acestor programe sunt antrenate, în calitate de parteneri sociali, organizațiile neguvernamentale, persoanele fizice și juridice din țară și din străinătate, instituțiile de cult recunoscute în Republica Moldova și reprezentanții societății civile.

Cadrul juridic în domeniu stabilește categoriile de prestatori de servicii sociale. Prestatori de servicii sociale pot fi persoane fizice sau persoane juridice publice ori private.

Conform cadrului juridic, prestatori publici de servicii sociale sunt:

- a) instituțiile de asistență socială create și gestionate de APC;
- b) autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea;
- c) autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi.

Prestatori privați de servicii sociale sunt:

- a) asociațiile obștești, fundațiile, instituțiile private fără scop lucrativ, înregistrate în conformitate cu legislația – toate cu domeniul de activitate în sfera socială;
- b) persoanele juridice și persoanele fizice – întreprinderi cu scop lucrativ, înregistrate în conformitate cu legislația.

Prestatorii de servicii sociale pot organiza și oferi servicii sociale dacă sunt acreditați în condițiile legii. Condițiile de acreditare a prestatorilor de servicii sociale sunt reglementate prin lege specială. Serviciile sociale se acordă la solicitarea persoanei, a familiei acesteia sau a reprezentantului legal în urma semnării unei situații de nevoie socială de către orice altă persoană, precum și din oficiu.

Principiile care stau la baza construcției sistemului de servicii sociale sunt: [33]

1. Solidaritatea socială: întreaga comunitate participă la sprijinirea persoanelor care nu își pot asigura singure nevoile sociale.
2. Centrarea pe familie și comunitate: finalitatea serviciilor sociale este dezvoltarea capacităților individuale de funcționare și o mai bună integrare socială a individului, cât și realizarea unui mediu social sportiv.
3. Abordarea globală: problemele unei persoane, familii sau comunități sunt interdependente și nu se pot trata separat. De aceea, asistentul social va porni de la diagnoza bazată pe o înțelegere globală a tuturor problemelor existente, iar acolo unde este necesar, intervenția asistentului social va fi completată de servicii de asistență socială de tip specializat. Mai jos vom analiza aceste servicii.
4. Organizarea comunitară: necesitatea eficientizării serviciilor sociale la nivel local prin preluarea de către administrația publică locală, iar acolo unde nu este posibil, prin realizarea unui parteneriat între mai multe comunități.
5. Parteneriatul: colaborarea cu diverse instituții, organizații, autorități, familie, prieteni, vecini, alți reprezentanți ai societății civile în vederea realizării obiectivelor propuse.
6. Complementaritatea realizată între sistemul public și cel neguvernamental. Sistemul public garantează acoperirea drepturilor sociale, dezvoltă și organizează serviciile prevăzute de lege. Astfel, atât sistemul public de servicii sociale, cât și cel neguvernamental se poate înscrie într-o politică unitară și coerentă de sprijin a celor în dificultate.
7. Lucrul în echipă bazat pe acțiunea comună a mai multor specialiști din domenii diferite care pot da răspuns problemelor complexe ale beneficiarilor.

8. Diversificarea activităților pe măsura creșterii resurselor: activitățile se diversifică pe măsura apariției de noi resurse sau de noi probleme, diversificarea problematicii necesită crearea unui management eficient și eficace de sistem și nu trebuie să conducă la înființarea de noi instituții, axate doar pe o anume nevoie sau categorie de beneficiar.

Cele mai importante servicii sociale comunitare sunt:

- a) în domeniul educațional: școlarizarea gratuită, acordarea unor facilități educaționale;
- b) în domeniul protecției sănătății: pot fi gratuite sau de tip asiguratoriu;
- c) în domeniul protecției sociale a unor categorii sociale defavorizate sau cu risc crescut (copiii abandonați, persoanele cu dizabilități etc.):
- d) în domeniul asistenței sociale, care pot avea un caracter general:
 - servicii de prevenire a sărăciei, respectiv a excluziunii sociale;
 - servicii de consiliere în vederea creșterii capacităților de raportare la mediul social ale unor categorii defavorizate;
 - servicii acordate celor în nevoie (mese gratuite, servicii de recuperare sau de supraveghere).

Instituțiile de asistență socială sunt înființate și organizate ca unități specializate, publice și private care asigură protecție, ocrotire, găzduire, îngrijire, activități de recuperare și reintegrare socială pentru persoanele aflate în dificultate, în funcție de nevoile individuale specifice. Instituțiilor de asistență socială le revin următoarele atribuții: asigură furnizarea serviciilor sociale în interesul beneficiarului și în baza contractului încheiat cu acesta; asigură furnizarea serviciilor sociale cu titlu permanent ori temporar, cu sau fără găzduire; asigură întreținerea și folosirea eficientă a bazei materiale și a bunurilor din dotare; întocmesc proiecte și programe proprii care le asigură creșterea calității activității, potrivit politicilor și strategiilor raionale și locale; organizează activități de socializare, în vederea relaționării beneficiarilor cu mediul exterior al instituțiilor; acordă sprijin și asistență de specialitate în vederea prevenirii situațiilor care pun în pericol siguranța beneficiarilor; dezvoltă parteneriate și colaborează cu organizații, instituții și orice forme organizate ale societății civile, în condițiile legii, în vederea diversificării serviciilor sociale furnizate; asigură îndeplinirea măsurilor de aducere la cunoștință, atât personalului cât și beneficiarilor, a prevederilor din regulamentul propriu de organizare și funcționare; elaborează carta drepturilor, specifică tipurilor de beneficiari cărora li se adresează serviciile oferite de către instituție.

Instituțiile de asistență socială pot acorda servicii sociale și la domiciliul persoanelor, în funcție de nevoile acestora. Găzduirea în instituțiile de asistență socială se realizează atunci când menținerea la domiciliu a persoanei vârstnice nu este posibilă și poate fi dispusă în urma evaluării sociale și socio-medicale a persoanei, cu consimțământul acesteia. Acordarea serviciilor sociale se face direct de către consiliile locale prin serviciul public de asistență socială sau de către ONG-urile care încheie contracte cu primăriile pentru acordarea de servicii persoanelor vârstnice aflate în dificultate.

Potrivit Legii asistenței sociale (art.12), în organizarea asistenței sociale la nivel central se evidențiază doar rolul Ministerului Muncii și Protecției Sociale art. 13 a Legii susnumite prevede, că la nivel teritorial funcționează direcțiile municipale de asistență socială și secțiile raionale de asistență socială și protecție a familiei, constituite de consiliile raionale. Se stipulează și rolul autorităților administrației publice locale în organizarea asistenței sociale la nivel local (art. 14). Atribuția de inițiere și de promovare a politicilor sociale în asistență socială a revenit în principal Ministerului Muncii și Protecției Sociale [40].

Atribuțiile în domeniul asistenței sociale la nivel central aparțin Ministerului Muncii și Protecției Sociale (MMPS); Fondului Republican de susținere socială a populației (FRSSP); Casei Naționale de Asigurări Sociale (CNAS); Centrului Republican Experimental Protezare, Ortopedie și Reabilitare (CREPOR); Agenției de stat pentru rezerve materiale și ajutoarele umanitare.

Asistența socială promovată și ca o politică socială a statului este administrată la nivel central: de Casa Națională de Asigurări Sociale (CNAS), de Direcția asistență socială a Ministerul Muncii și Protecției Sociale (MMPS) și de instituțiile specializate, subordonate MPSFC: Centrul Republican Experimental Protezare, Ortopedie și Reabilitare (CREPOR), Fondul republican de susținere socială a populației (FRSSP), iar în plan local, de serviciile descentralizate ale CNAS și MMPS: Casa Teritorială de Asigurări Sociale (CTAS), Direcția./Secția raională de asistență socială și protecția familiei (SASPF), Fondul local de susținere socială a populației (FLSSP), de autoritățile Administrației Publice Locale în cooperare cu alte organizații și asociații neguvernamentale de caritate, religioase cu fundații și cu persoane particulare [40].

Astfel se definește cadrul instituțional-administrativ ca totalitate a instituțiilor specializate la nivel central și a serviciilor lor descentralizate la nivel teritorial, a autorităților administrației publice locale, care administrează sistemul actual de asistență socială în Republica Moldova și care formează cadrul instituțional-administrativ, precum și sistemul de asistență socială prin conținutul său material de: prestații bănești, prestații în natură, servicii sociale, care își ia respectiv aspectul instituțional-administrativ. Astfel sistemul de asistență socială îl denumim instituțional administrativ. Fiind administrată de instituțiile indicate mai sus, astăzi asistența socială operează cu un set de legi, care alcătuiesc cadrul legislativ al asistenței sociale.

Ministerul Muncii și Protecției Sociale este autoritatea din cadrul administrației publice centrale care coordonează activitatea de acordare a asistenței sociale și evaluează funcționarea sistemului de asistență socială și exercită următoarele atribuții principale: elaborează și promovează politica de asistență socială la nivel național; elaborează și promovează actele normative pentru implementarea politicilor în sistemul de asistență socială; evaluează impactul politicilor în domeniul asistenței sociale în scop de reformare și eficientizare a acordării prestațiilor sociale, de sporire a calității serviciilor sociale și de facilitare a accesului la ele; reglementează și organizează sistemul de acreditate și inspecție în domeniu; coordonează și evaluează activitatea structurilor teritoriale de asistență socială; cooperează cu autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și de nivelul al doilea și cu reprezentanții societății civile, în condițiile legii, în scop de dezvoltare a serviciilor sociale și de asigurare a calității lor; identifică necesitățile de formare profesională a personalului angajat în sistemul de asistență socială și asigură îmbunătățirea capacităților profesionale ale acestuia; dezvoltă relații de colaborare cu instituții și organizații internaționale similare, încheie convenții de colaborare cu acestea; creează și dezvoltă sistemul informațional în domeniu; centralizează mijloacele bănești din alocațiile totale prevăzute în bugetul de stat pe anul respectiv pentru asistența socială, inclusiv prin delegare instituțiilor din subordine, în vederea realizării programelor cu destinație specială din domeniu.

La elaborarea politicii de asistență socială, Ministerul Muncii și Protecției Sociale se consultă cu reprezentanții societății civile, cu patronatele și sindicatele. Autoritățile publice centrale organizează și gestionează instituțiile prestatoare de servicii sociale doar în cazul în care asemenea instituții nu pot fi organizate și gestionate de către autoritățile administrației publice locale [14].

Autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea organizează structura teritorială de asistență socială, care, în comun cu autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și în colaborare cu reprezentanții societății civile, realizează politica de asistență socială și asigură aplicarea legislației la nivel teritorial. Autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea, prin intermediul structurii teritoriale de asistență socială, exercită următoarele atribuții: identifică problemele sociale în raza administrativ-teritorială și elaborează strategii de dezvoltare și prestare a asistenței sociale în conformitate cu politica socială a Guvernului, promovată de Ministerul Muncii și Protecției Sociale; organizează și acordă asistență socială în funcție de necesitățile identificate; generalizează și sistematizează informația privind asistența socială acordată și analizează eficiența acesteia; susțin autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi și pe reprezentanții societății civile în activitatea de elaborare și implementare a programelor locale de dezvoltare a asistenței sociale, precum și în cea de monitorizare a realizării acestora; asigură gestionarea mijloacelor financiare și a resurselor umane pentru dezvoltarea și prestarea asistenței sociale în teritoriul administrat; susțin activitatea instituțiilor de asistență socială din primăriile aflate în raza unității administrativ-teritoriale de nivelul al doilea și înaintează propuneri în vederea optimizării activității acestora; informează populația despre situația în domeniul asistenței sociale, despre modul de acordare a prestațiilor și a serviciilor sociale; asigură prestarea asistenței sociale persoanelor aflate în situații de dificultate; asigură supervizarea personalului din sistemul de asistență socială.

Acțiunea publică de asistență socială se coordonează cu activitatea organizațiilor de caritate și voluntare. Organizațiile neguvernamentale, sprijinite la rândul lor de stat, pot rezolva o mare parte din nevoile existente în comunitate, reducând astfel din efortul public de sprijinire a persoanelor defavorizate. Statul nu poate furniza întreg necesarul de servicii de asistență socială pentru toate categoriile de persoane aflate în dificultate. În acest sens, este necesar ca ONG-urile să se implice direct și activ în oferta de servicii sociale, socio-medicale și medicale și să asigure sprijin persoanelor aflate în dificultate, la costuri mai reduse. În prezent, este depășită capacitatea instituțională a statului în raport cu nevoile sociale, fapt pentru care

participarea organizațiilor neguvernamentale la furnizarea de servicii de asistență socială finanțate din resurse publice poate oferi o alternativă, în condițiile în care nici administrația centrală și nici cea locală nu pot asigura aceste servicii. Unele programele de asistență socială pot să se deruleze prin unități de asistență socială înființate de organizațiile neguvernamentale.

Structura teritorială de asistență socială, de comun acord cu autoritatea administrației publice locale de nivelul întâi, angajează personalul din sistemul de asistență socială, pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor populației aflate în dificultate din unitatea administrativ-teritorială respectivă [14].

Concluzii: Rolul instituțiilor locale în prestarea serviciilor de asistență socială este unul extrem de important, deoarece inițiază studierea situației în sfera socială pe teritoriul subordonat; analizează problemele sociale; adoptă și dezvoltă strategii locale de susținere a persoanelor și familiilor defavorizate; adoptă programe de asistență socială și exercită controlul asupra realizării acestora; asigură resursele umane, materiale și financiare pentru implementarea programelor de asistență socială și pentru soluționarea problemelor sociale stringente; contribuie la asigurarea condițiilor adecvate de activitate pentru personalul structurii teritoriale de asistență socială, care activează în teritoriul administrat; monitorizează și coordonează activitatea personalului din sistemul de asistență socială în comun cu structura teritorială de asistență socială.

BIBLIOGRAFIE

1. Ghid teoretico-practic - Rolul autorităților publice locale în asigurarea protecției și asistenței sociale a populației, Chișinău 2008, 122 p.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 314 din 23.05.2012 „Pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind organizarea și funcționarea Serviciului social „Asistență personală» și a Standardelor minime de calitate. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 88-91 din 12.06.2012
4. Hotărârea Guvernului nr. 75 din 03.02.2014 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind organizarea și funcționarea Serviciului social «Plasament familial pentru adulți» și a Standardelor minime de calitate, Monitorul Oficial nr.27-34/89 din 07.02.2014
5. Legea nr. 123 din 18.06.2010 cu privire la serviciile sociale. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 155-158 din 03.03.2011
6. Legea asistenței sociale nr. 547-XV din 25 decembrie 2003[40]
7. Miftode V. Fundamente ale asistenței sociale. București: Ed. Eminescu, 1999, 259 p.
8. Neamțu G. coord. Tratat de asistență socială, Iași, 2003, 367p.
9. Platon M. Servicii publice, Chișinău, Ed.: AAP, 2000, 134 p.
10. Popa V., Mocanu V. Servicii publice, Chișinău, Ed.: Museum, 2001, 147 p.

IMPORTANȚA IMPLEMENTĂRII SISTEMULUI DE MANAGEMENT AL CALITĂȚII ÎN INSTITUȚIILE PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

IMPORTANCE OF IMPLEMENTING THE QUALITY MANAGEMENT SYSTEM IN PUBLIC INSTITUTIONS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Ecaterina TANASIEV,
masterandă, Academia de Administrare Publică

Virgiliu MOREI,
dr., conf. univ., Academia de Administrare Publică

SUMMARY

For a long time in the public administration of the Republic of Moldova, the main problem was the existence or, especially, the non-existence of public services, and their quality remained somewhat in the shadows.

Currently, however, we notice a change in both the administration's perception and the users' perception of the quality issue. Both civil servants involved in service activities and users of public services are becoming more and more demanding. We consider that a factor that contributed to the change of this position is the relatively simple possibility of visiting other administrative systems, comparing them with the existing situation in the Republic of Moldova and, consequently, drawing the necessary conclusions.

Thus, we can say that users of public services perceive the issue of ensuring the quality of public services as a very important one both in the public administration system and outside it.

Keywords: *quality assurance, quality management system, public administration.*

Întregul sistem instituțional al administrației publice nu mai e de mult timp perceput cu sens de autoritate, de putere publică, ci ca prestator de servicii, de sistem de autorități care activează pentru cetățeni și în folosul acestora, creând și gestionând servicii publice. Această ipoteză evolutivă este pe deplin conștientizată atât de cetățeni, cât și de instituțiile publice, mai cu seamă a deciziei ferme din partea Guvernului Republicii Moldova de a pune accent pe modernizarea serviciilor publice, prin aprobarea Hotărârii Guvernului nr.122 din 18.02.2014 „cu privire la Programul de reformare a serviciilor publice pentru anii 2014-2016”. Iar scopul Programului de reformare al serviciilor publice fiind reingineria serviciilor publice și a proceselor operaționale de prestare a acestora, asigurarea transparenței și echitabilității în stabilirea tarifelor pentru serviciile publice prestate contra plată, în vederea modernizării continue a serviciilor publice și extinderii accesului populației la servicii publice de calitate.

Semnificația și impactul calității produselor și serviciilor oferite de organizații atât cele implicate în mediul de afaceri pe piețele globalizate – devenite concurențiale, cât și cele prestate de autorități/instituții publice depășesc astăzi nivelul satisfacției clienților/beneficiarilor implicând însăși imaginea, sustenabilitatea și viabilitatea organizației/instituției.

Sistemele de management al calității (cu procesele, modelele, conceptele, principiile și instrumentele lor specifice) au ca obiective principale: satisfacerea cerințelor clientului, depășirea așteptărilor acestora, mai ales, generarea încrederii oamenilor în capacitatea organizației de a satisface în mod continuu cerințele, nevoile și așteptările clienților acesteia. Astfel, sistemele de management al calității sunt de natură să confere organizațiilor care le implementează capacitatea de-a putea și de-a ști să facă față cu succes provocărilor.

În condiții de concurență, în situații de conștientizare al schimbării care devine a fi necesară pentru organizație datorită fluctuației cerințelor, precum și al capacității de reinginerie a proceselor de lucru, introducerea unor garanții de calitate este fundamentală și decisivă în alegerea cumpărătorului sau a

consumatorului de produse și servicii. În același timp, cea mai bună și principală garanție este certificarea sistemului de management al calității.

Introducerea asigurării calității și a managementului calității (MC) în instituțiile publice implică un grad mai mare de dificultate. În primul rând, într-o organizație privată, estimarea randamentului se concretizează în funcție de beneficiul economic obținut și de numărul de clienți. Totuși, această perspectivă nu este valabilă în instituțiile publice, care nu urmăresc beneficiul economic, ci satisfacerea cetățenilor, a comunității sau anumiți consumatori de servicii sociale sau de interes public. În al 2-lea rând, conceptul de client, așa cum este el înțeles în sectorul privat, nu are aceleași înțelesuri ca pentru sectorul public, fiind o problemă ce trebuie enunțată.

Astfel, rolul și importanța principală pe care o are calitatea și MC pentru instituțiile publice izvorăște din legătura care există între aceste concepte și satisfacția cetățenilor sau a consumatorilor de servicii publice. De aici putem concluziona că pentru instituțiile publice, calitatea, respectiv MC, pot fi considerate fundamentul și baza pentru asigurarea sau creșterea satisfacției cetățenilor sau a consumatorilor de servicii publice [8, p. 31].

Conceptul de calitate în sectorul public trebuie analizat în sens larg la cel puțin trei niveluri:

- la nivelul de produs sau de serviciu final și pe care îl putem înțelege în termeni de satisfacție a utilizatorului sau de impact asupra societății sau de coerență cu politicile publice.
- la nivelul acțiunilor intermediare realizate în activitățile cotidiene ale instituțiilor publice (primirea la ghișeu, ținerea dosarelor, pregătirea materialelor și echipamentelor de lucru, planificarea acțiunilor) care presupun atât relevanța acțiunii, cât și o eficiență în raport cu mijloacele angajate.
- la nivelul relațiilor, fie ele ierarhice sau profesionale în cadrul instituției (stilul de management, procesele de coordonare, lucru în echipă) [8, p. 96].

În Republica Moldova în ultimii ani se atestă un ritm sporit de implementare a sistemelor de management al calității în cadrul autorităților publice de toate nivelele. Vom analiza în continuare unele instituții publice din Republica Moldova, care au implementat și administrează eficient sisteme de management al calității.

Ca exemplu de instituție publică certificată pentru sistemul de management conform standardului ISO 29990:2010 în domeniul dezvoltării profesionale pentru serviciile publice este Academia de Administrare Publică (AAP), obținut în anul 2018, acordat de TUV Thuringen, companie de servicii internaționale de operare în domeniul siguranței și calității. Aplicarea cerințelor corespunzătoare standardului de referință a fost demonstrată și este atestată, conform procedurilor de certificare, Departamentului dezvoltare profesională pentru domeniul de aplicare, proiectare, dezvoltare și prestare a serviciilor de învățare și dezvoltare profesională pentru serviciul public.

Certificarea AAP a fost condiționată de reforma administrației publice centrale aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.164 din 05.03.2014 și pusă în sarcina AAP prin obiectivul reformării serviciului public [1].

Standardul de referință ISO 29990:2010 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.

În acest context, AAP a creat și implementează sistemul de asigurare a calității proceselor de instruire, conform standardului ISO 29990:2010, în domeniul dezvoltării profesionale a funcționarilor publici [2, p. 85].

Institutul Național de Justiție (INJ) este un alt exemplu de instituție publică certificată pentru implementarea sistemului integrat de management bazat pe calitatea serviciilor de învățare în conformitate cu prevederile standardelor internaționale ISO 9001:2015 și ISO 29990:2010, obținute în anul 2018.

Prin implementarea sistemului integrat de management, managementul INJ și-a asumat următoarele angajamente: crearea și implementarea mecanismelor pentru dezvoltarea armonioasă a INJ; menținerea unui cadru organizatoric adecvat, capabil să asigure realizarea politicii și obiectivelor în domeniul calității; asigurarea resurselor necesare implementării și funcționării sistemului integrat de management; promovarea politicii calității; susținerea îmbunătățirii SMC, etc. [7].

Agenția de Stat pentru Proprietatea Intelectuală (AGEPI) este un alt exemplu de instituție publică ce implementează și dezvoltă un SMC conform condițiilor standardului ISO 9001:2015. Prima certificare AGEPI a obținut-o încă în anul 2012 în conformitate cu standardul ISO 9001:2008. [5, p. 337].

Potrivit Declarației de politică în domeniul calității principale obiectivele ale AGEPI în domeniul calității sunt: certificarea și apoi menținerea SMC în cadrul AGEPI; prevenirea neconformităților în toate domeniile de activitate ale AGEPI; instruirea și motivarea angajaților pentru îmbunătățirea continuă a calității.

Principiile pe care se bazează activitatea AGEPI sunt: sporirea încrederii utilizatorilor în capacitatea AGEPI de a presta servicii de calitate, în mod constant; prestarea către utilizatori a serviciilor conform condițiilor legale, în termeni stabilită, în scopul satisfacerii cerințelor acestora; dezvoltarea permanentă a nivelului calitativ al serviciilor AGEPI, concomitent cu reducerea neconformităților și a reclamațiilor utilizatorilor; crearea de parteneriate cu alte instituții de proprietate intelectuală și preluarea experienței acestora în vederea îmbunătățirii calității serviciilor prestate de AGEPI [10].

Camera de Comerț și Industrie (CCI) din anul 2012 a implementat și menținut un SMC conform condițiilor standardului ISO 9001:2008. Domeniile de certificare fiind: servicii de formare profesională; servicii de expertiză și evaluare a mărfurilor, utilajelor și imobilului; activități de consultanță în domeniul colaborării cu organizațiile internaționale; activități de consultanță în domeniul „Analiza economică și dezvoltarea afacerii”; activități de consultanță în domeniul „Proiecte și programe internaționale”; activități de organizare a târgurilor și expozițiilor; servicii de arbitraj; activități de traducere; servicii de vămuire; servicii de certificare [5, p. 337].

Iar din anul 2017 CCI obține certificarea conform standardului SR EN ISO 9001:2015 pentru toate serviciile și subdiviziunile sistemului, eliberat de către compania SRAC CERT SRL. Potrivit certificatului de calitate au fost certificate activitățile precum: servicii de formare antreprenorială; servicii de internaționalizare; analiza economică și dezvoltarea afacerilor; proiecte și programe internaționale; servicii de organizare a evenimentelor de afaceri, târguri și expoziții; servicii de arbitraj; consultanță juridică; servicii administrative; lucru cu membrii; secretariat și relații cu publicul; planificare, analiza și control financiar; contabilitate; aprovizionarea; evaluarea furnizorilor; managementul resurselor umane.

În exercitarea atribuțiilor profesionale, angajatul CCI este obligat prin prisma Codului deontologic al CCI a Republicii Moldova să asigure implementarea și menținerea SMC conform standardului ISO 9001:2015, ca în rezultat să atingă scopul organizației de a spori calitatea serviciilor prestate [3].

Comisia Electorală Centrală (CEC) este o altă instituție publică certificată din Republica Moldova. CEC a fost certificată inițial în anul 2014 și, ca urmare a auditului extern de supraveghere desfășurat în luna mai 2018, menține în continuare sistemul integrat de MC și securității informației (SR EN ISO 9001:2015 și SR ISO/CEI 27001:2013). Domeniul de activitate certificat este organizarea și desfășurarea alegerilor, faptul care atestă că sistemul integrat de MC și securității informației (SIMCSI) din cadrul CEC este continuu perfecționat și aplicat în conformitate cu cerințele standardelor ISO de referință, prevederile legislației în vigoare și ale standardelor internaționale în domeniul electoral.

În urma auditului extern de supraveghere, organismul de certificare a formulat unele recomandări de îmbunătățire a sistemului de management deținut de CEC, în baza căruia planificarea activităților Comisiei se face prin evaluarea riscurilor și oportunităților existente [9].

Agencia de Intervenție și Plăți pentru Agricultură (AIPA), este o altă instituție publică certificată cu standardul SR EN ISO 9001:2015. AIPA are implementat și menține un sistem de calitate din anul 2017 pentru următoarele activități: administrarea resurselor Fondului național de dezvoltare a agriculturii și mediului rural și resursele partenerilor de dezvoltare alocate spre administrații; realizarea măsurilor de intervenție pentru agricultură. De asemenea, AIPA implementează și menține un sistem de calitate anti-mită conform condițiilor din standardul ISO 37001:2016, din anul 2019 [11].

În fine, după cum au menționat și autorii Drăgulănescu N., Ciobanu E., Drăgulănescu C.N. în lucrarea „Sistemul de management al calității. Ghid de implementare a standardului SR EN ISO 9001:2015” implementarea și certificarea unui sistem de management al calității sunt, prin definiție (ca și standardele ISO 9000), facultative (voluntare și neobligatorii) [4, p. 16]. De aceea, o instituție doar când își revendică procesul decizional și constată că are nevoie să demonstreze capabilitatea sa de a presta servicii calitative care să satisfacă cerințele utilizatorilor, decide să implementeze un sistem de management al calității certificat conform standardului ISO 9001. Altceva ar fi dacă puterea executivă a statului ar juca rolul decisiv, prin elaborarea unor strategii care să prevadă obiective de implementare a sistemelor de management al calității și certificare conform standardelor internaționale de calitate, ca autoritățile publice subordonate să fie motivate să aplice la certificarea sistemelor de management existente conform standardului ISO 9001

sau implementarea și certificarea sistemelor de management al calității conform standardului ISO 9001 în instituțiile publice unde acestea nu există.

Concluzii. Calitatea serviciilor prestate determină buna imagine a administrației publice, indiferent de nivelul acesteia – central ori local. Totodată, utilizatorii de servicii publice din Republica Moldova devin din ce în ce mai exigenți, iar administrația publică trebuie să țină pasul cu noile lor cerințe, implementând sisteme de management al calității. Totuși nu e nevoie ca autoritățile administrației publice să pornească de pe loc gol, deoarece atât doctrina cât și practica internațională dispun de o vastă experiență în acest sens, care, odată preluată și adaptată, ar putea contribui substanțial la soluționarea problemelor existente privind calitatea serviciilor publice.

Avantajele implementării unui sistem al calității în instituțiile publice includ între altele: structurarea unui sistem pentru a atinge obiectivele organizației, în modul cel mai eficient și eficace; implementarea și îmbunătățirea continuă a unui sistem de comunicare internă și externă eficient; creșterea eficienței funcționarilor publici și managerilor publici; promovarea unui comportament integru și a unei culturi organizaționale bazate pe integritate; crearea unui sistem de pregătire continuă a funcționarilor publici și managerilor publici; sistemul de management public flexibil care permite îmbunătățirea permanentă a calității serviciilor publice oferite; identificarea modalităților de îmbunătățire al relațiilor cu clienții instituțiilor și autorităților publice; îmbunătățirea procesului de administrare a resurselor umane, materiale, informaționale și financiare din cadrul instituțiilor publice; etc.

BIBLIOGRAFIA

1. Academia de Administrare Publică din Republica Moldova Certificarea calității. <https://aap.gov.md/ro/article/certificarea-calit%C4%83%C8%9Bii>
2. Academia de Administrare Publică din Republica Moldova, Cooperare Germană Deutsche Zusammenarbett, GIZ Managementul serviciilor publice locale, Ghidul participantului, Tipografia „Print Caro”, Chișinău, 2021.
3. Camera de Comerț și Industrie Regulamentul concursului Premiul pentru realizări în domeniul calității produselor și serviciilor în anul 2020. <https://chamber.md/wp-content/uploads/2021/02/Regulamentul-concursului-Premiul-calit%C4%83%C8%9Bii-2020.pdf>
4. Drăgulănescu N.G., Ciobanu E., Drăgulănescu C.N. Sistemul de management al calității. Ghid de implementare a standardului SR EN ISO 9001:2015, Editura Standardizarea, București, 2016.
5. Glodeanu S. Sisteme de management al calității implementate în instituțiile publice din Republica Moldova, Academia de Administrare Publică. Conferința științifico-practică internațională „Teoria și practica administrativă”, Chișinău, 2015, pp. 336-338.
6. Hotărârea Guvernului nr.164 din 05.03.2014 „Cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anul 2014”, publicat în Monitorul Oficial nr. 60-65 din 14.03.2014.
7. Institutul Național al Justiției Declarație de politică în domeniul calității. <https://www.inj.md/sites/default/files/iso/declaratiapolitica.pdf>
8. Profiroiu M. Managementul organizațiilor publice, Editura Economică, București, 2001.
9. www.a.cec.md
10. www.agepi.md
11. www.aipa.gov.md

ОТНОШЕНИЕ ПЕРСОНАЛА К ИННОВАЦИОННЫМ ИЗМЕНЕНИЯМ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ

STAFF ATTITUDE TO INNOVATIVE CHANGES IN THE MANAGEMENT SYSTEM

Г. А. СИРОТЕНКО,

докторант Академии Публичного Управления
старший преподаватель кафедры «Экономики и менеджмента»,
Приднестровский государственный университет

SUMMARY

The article is devoted to an important area of modern management for the implementation of innovations in personnel management and the resistance of employees in this implementation.

Keywords: *personnel, innovations, innovation management, resistance to innovations, innovative processes, innovative technologies.*

Национальная экономическая система абсолютно любого государства в рамках современных условий – определяется как достаточно сложный многообразный механизм функционирования, в котором взаимодействуют различного рода экономические структуры и для их эффективного развития необходимы преобразования в виде инноваций/новшеств. Следовательно, коммерциализация и разработка различного рода инновационных продуктов, а также процесс необходимого их внедрения, рассматривается как основополагающий фактор, обеспечивающий экономическую, и социальную целостность, а также стабильность в любой национальной системе [1].

К сожалению, несмотря на очевидный положительный экономический эффект, полученный в результате внедрения нововведений, многие компании (предприятия/организации) сталкиваются с таким явлением как саботирование инновационного процесса со стороны персонала. Здесь нет ничего удивительного, т.к. именно люди являются непосредственными исполнителями потенциальных изменений (новшеств), а они, как правило, опасаются новых видов и условий труда, а также различного рода новых требований, их страшно пугает будущая неопределённость, но самое главное - нововведения могут повлечь за собой затраты/расходы на переобучение, переподготовку, и личные потери, и другие неприятности. Твердо полагая, что изменения не являются серьезной необходимостью для фирмы (предприятия/организации), сотрудники боятся, что они не только не решат существующие проблемы, но и еще добавят новых неприятных «сюрпризов» [2].

Существуют разнообразные подходы и взгляды при анализе такого явления, как противодействие новшествам/инновациям в рамках современной научной литературы. Следует отметить определение известного американского аналитика-экономиста российского происхождения Игоря Ансоффа по данному вопросу: «Соппротивление инновациям – сложное многогранное явление, вызывающее непредвиденные отсрочки, дополнительные расходы и нестабильность процесса будущих изменений. Данное сопротивление возникает при любых нововведениях: например, компания (предприятие, организация) может столкнуться с проблемами на стадии создания, например, внедрения или усовершенствования продукта/товара, которые увеличивают расходы/затраты по сравнению с запланированными».

Со стратегической точки зрения, сопротивление к инновациям рассматривается как процесс проявления иррационального поведения, а также отсутствие логического размышления, отказ от признания новых черт существующей реальности и реализации выводов на практике. Понятие «сопротивление» определяется представителями науки о поведении как естественное проявление психологических установок в отношении рациональности, согласно которым группы (и, естественно, отдельные индивиды) контактируют друг с другом [7].

Таким образом, процесс противодействия со стороны участников инновационного процесса созданию, распространению и использованию нововведений/новшеств с целью сохранения ныне существующей системы институциональных связей определяется как сопротивление инновационному процессу. Именно сотрудники компании (предприятия/организации) являются носителями данного сопротивления, а их личностно-психологические системы, сопротивляющиеся изменениям, требованиям и новым знаниям – источниками.

Компания (предприятие/организация) при условии выхода на конкурентный рынок, должна предложить потребителю либо новый продукт/товар, отличающийся в лучшую сторону от продуктов своих конкурентов, либо найти способ производить те же продукты, но с применением минимальных трудовых и материальных затрат. Только в этом случае она сможет привлечь и удержать потребителей/клиентов данного продукта, так как именно современная рыночная экономика требует постоянного обновления предложений [8].

К сожалению, комплекс исследовательских мер современных ученых в области инновационного менеджмента указывают на то, что в отечественных компаниях инновационный потенциал используется достаточно неэффективно, примерно на 10% от имеющегося потенциала, что, несомненно, является низким показателем.

Существуют следующие причины сопротивления инновациям: [3]:

1. Возможность удовлетворения конкретных потребностей может уменьшиться (или даже может стать невозможным) из-за предлагаемых нововведений;
2. Определенной группе сотрудников придется идти на определенные риски (возможные расходы, связанные с переобучением, переквалификацией);
3. Понизится уровень морально-психологической обстановки в коллективе, появится разобщенность членов коллектива, текучка кадров;
4. Профессионально-квалификационная подготовка/переподготовка персонала/работников на недостаточно высоком уровне;
5. Несоответствие целей персонала/работников стратегическим целям дальнейшего развития предприятия/организации.

Саботирование инновационному процессу со стороны сотрудников предприятия/организации может носить явный и неявный характер [4]. Явное сопротивление выражается в открытом отказе сотрудников от принятия нововведений (новшеств) и повышения своей профессиональной квалификации. Неявное - подразумевает скрытые поступки сотрудников, направленные на умышленное снижение эффективности инновационного процесса и сопровождающиеся, конечно, снижением качества и производительности труда.

Также рассмотрим возможные причины сопротивления инновациям [4]:

1. Недоверие к нововведениям (новшествам). Проблема в том, что персонал, скорее всего, не понимает острой необходимости в изменениях из-за недостаточной экономической и профессиональной осведомленности. Чтобы максимально снизить беспокойство, тревожность работников, необходимо заблаговременно, до внедрения инноваций (новшеств), не единожды провести серьезную разъяснительную подготовительную работу, объяснить и продемонстрировать на конкретном примере все преимущества, возможные блага от предлагаемых изменений, личную выгоду для каждого сотрудника.
2. Желание сохранить ценности – связано с тем, что для людей важно сохранить принятые нормы, ценности и убеждения, которые являются для них привлекательными, которым они давно следуют. Для решения проблемы необходимо определить какие ценности могут быть утеряны (или изменены) в ходе внедрения предлагаемых новшеств, и предоставить возможность компенсации возможной утраты.
3. Страх «бесконтрольности» новой ситуации – персонал может столкнуться с ощущением, что от них «вообще ничего не зависит», что они «никак не могут повлиять на ситуацию», а происходящие изменения (новшества) полезны лишь тем, кто может извлечь из них личную выгоду. Чтобы устранить неопределенность, необходимо грамотно проинформировать людей, представить им достоверную нормативную документацию, поскольку человек может принять правильное решение лишь в случае, когда полностью осведомлен о происходящем [2].

4. Коллективное мнение – серьезная причина возникновения возможных сопротивлений, общественное мнение зачастую становится инструментом, оказывающим огромное давление на каждого сотрудника. Здесь важно грамотно определить неформального лидера группы, который может своим мнением подтолкнуть людей к принятию правильного решения (в частности, к внедрению инноваций/новшеств). Также нужно уметь выявить того, кто оказывает негативное влияние на происходящие изменения и суметь «переманить» его в свою сторону.

5. Серьезная причина - отсутствие личной заинтересованности: чтобы люди принимали и добровольно активно поддерживали непосредственное внедрение нововведений необходимо постараться заинтересовать их в будущих преобразованиях, руководителю важно найти те стимулы, которые будут побуждать работника легко адаптироваться к изменяющимся непривычным условиям труда, это могут быть и экономические вознаграждения, единовременные личные поощрения и, немаловажное нематериальное стимулирование для поднятия «духа сопричастности» к общему важному делу.

Сложный процесс внедрения инноваций (нововведений), естественно, приводит к нарушению привычного уклада жизнедеятельности предприятия/организации, конечно, вызывает естественное сопротивление персонала: это и устоявшийся консерватизм служащих/работников, и недостаточность, некомпетентность полученной информации, и низкая степень коммуникационного взаимодействия между различными функциональными уровнями. Руководителю важно вовремя предоставить достоверную полную информированность работникам/служащим, обеспечить непосредственное их участие в планировании, разработке и принятии окончательных решений в этом направлении. Весь этот комплекс мер не только позволит предотвратить негативный процесс сопротивления инновациям, но также сформирует гарантию поддержки проекта на стадии его реализации, не говоря уже о том, что сама компания (предприятие, организация) сможет получить от своих работников достаточно ценные и актуальные рационализаторские предложения по эффективному внедрению инновационных проектов [4].

ЛИТЕРАТУРА

1. Быковский В. В. Организация и финансирование инноваций. (Издательство Тамбовского государственного технического университета, 2011 г., с. 142-146).
2. Васильев В. П. Управление инновациями. (М.: Дело и Сервис, 2012 г., с. 91-108).
3. Вертакова Ю. В., Симоненко Е. С. Управление инновациями: теория и практика. (М.: Эксмо, 2014 г., с. 112-116).
4. Дибров А. М. Сопротивление инновационному процессу и его преодоление на уровне организации // Журнал «Современные проблемы науки и образования» № 2 / 2013 г.
5. Загороднова Е. П. Анализ международного опыта применения основных видов систем управления инновационной деятельностью // Журнал «Искусство управления», 2012 г., № 2.
6. Ильиных С. А., Михайлова Е. В. Инновационная восприимчивость и сопротивление инновациям: социологический взгляд. Журнал «Теория и практика общественного развития» № 14 / 2015 г.
7. Кротенко Ю. И. Совершенствование управления персоналом. // Calitatea invatamintului la inceputul secolului XXI/Качество образования в начале XXI века; tezele conf. st-practice, 13-14 mai 2004. Ch., Univers-Moldova, 2004, p. 126-127.
8. Кротенко Ю. И. Кадровый потенциал Молдовы и направления повышения эффективности управленческих решений в системе менеджмента персонала. // Analele Universității Libere Internaționale din Moldova. Anul 2007, Vol. 5: Serie Economie. Ch.: ULIM, 2007, p. 148-153.

MANAGEMENTUL SECURITĂȚII ENERGETICE PRIN INSTRUMENTE DE ASIGURARI CA O PARTE A SECURITĂȚII NAȚIONALE AL REPUBLICII MOLDOVA ÎN CONDIȚIILE INSECURITĂȚII REGIONALE

MANAGEMENTUL SECURITATII ENERGETICE PRIN INSTRUMENTE DE ASIGURARI CA O PARTE A SECURITATII NAȚIONALE AL REPUBLICII MOLDOVA ÎN CONDITII INSECURITATII REGIONALE

*Andrei DAMAȘCAND,
doctorand, Academia de Administrarea Publică*

*Petr DYDOWICZ,
BRNO University of Tehnology, Faculty of Business and Management, Czech Republic*

SUMMARY

This article discusses the problem of implementing the energy security strategy of the Republic of Moldova in the context of regional instability. The features of such a situation and the need for monitoring by certain indicators, are describing. There is also a list of tools available to the state to perform tasks that ensure energy, and with it, national security. It is concluded that in order to ensure it, the state should rely as much as possible on its own resources, developing both sources of supply and sources of energy production, as much as possible switch to types of energy produced in its own country, carry out and stimulate all available energy efficiency and energy conservation measures.

Cuvențe-cheie: securitate energetică, hidrocarburi, surse regenerabile de energie, sistemul de transport al gazei, sistemul de transport al energiei electrice.

Introducere. Problema lipsei sau insuficienței resurselor proprii și necesitatea alocării eficiente a acestora pentru a satisface cât mai mult posibil nevoile populației afectează nu numai Moldova sau țările vecine din regiune, ci chiar Rusia, țările europene și toate țările lumii. Acțiunile militare din Ucraina au provocat instabilitate în întreaga regiune, în lume și au atins, în primul rând, pe lângă problemele de securitate fizică, supraviețuire, disponibilitatea stocurilor sau producerea propriilor resurse energetice și alimentare. Moldova, presată de ambele părți de Ucraina și România, menținând în același timp neutralitatea în conflictul armat, poate fi în orice moment pe punctul de a supraviețui populației dacă nu crește nivelul de securitate a aprovizionării cu hidrocarburi sau independența energetică, inclusiv prin producerea propriilor resurse de energie. Astfel, problema securității energetice a țării, ca parte a securității naționale a Republicii Moldova (RM), capacitatea acesteia de a rezista amenințărilor lipsei resurselor energetice, distrugerea infrastructurii de furnizare, stocare și distribuție a energiei, a crescut în importanță odată cu problemele de adăpost, hrană și apă potabilă.

1. Evident și incredibil. Conceptele de securitate națională sunt dezvoltate pentru a determina direcțiile de acțiune sau măsurile de asigurare a intereselor statului, în interesul cetățenilor săi din punctul de vedere al tuturor tipurilor de securitate. Adică, asigurarea intereselor statului necesită asigurarea securității naționale și protecția maximă a intereselor cetățenilor țării lor și nu ar trebui să fie securitate energetică abstractă, ci ar trebui să aibă un accent clar. Aici ne întoarcem la conceptul triune de a Uniunii Europene, care prevede securitatea aprovizionării cu energie, disponibilitatea și durabilitatea acesteia. În lucrările mele anterioare, am observat că atingerea în mod egal a fiecăruia dintre aceste obiective ale conceptului este imposibilă, deoarece unul dintre ele contrazice întotdeauna celălalt sau chiar două simultan. Cel mai frapant exemplu, care a fost confirmat de evenimentele recente din Europa, este că, dacă dezvoltați în mod activ energie

durabilă, pe de o parte reduceți dependența țării de hidrocarburi, dar, pe de altă parte, investițiile sunt atât de mari, mai ales dacă sunt efectuate în cel mai scurt timp posibil, încât impactul lor asupra costului producției de energie, în primul rând energia electrică, ponderea tarifelor pentru consumator este atât de mare încât trebuie să ne gândim la disponibilitatea unei astfel de energii pentru consumatori.

Deși, pentru a fi corect, trebuie să spun că chiar și acțiunile dinainte de război au arătat o creștere a costului hidrocarburilor pe piața liberă din Europa, ceea ce a afectat nu numai costul derivatelor energetice produse, creșterea costurilor de producție, ci și capacitatea unor întreprinderi de a opera și capacitatea lor de a cumpăra energie la prețuri ridicate. În mod similar, cu populația care a refuzat să cumpere gaze naturale la prețuri ridicate, iar lucrătorii din transporturi au organizat demonstrații împotriva creșterii prețurilor la combustibil. În forma clasică, diversificarea surselor de aprovizionare și reducerea costurilor ar trebui să influențeze reducerea creșterii prețurilor la energie. Dar, pe de altă parte, securitatea aprovizionării, în același timp, necesită diversificarea coridoarelor de transport energetic, adică interconexiuni, dacă țara este importator de portatori de energie sau schimbă energie, cum ar fi fluxurile de energie electrică sau gaze naturale. Dar orice investiții, chiar foarte necesare în asigurarea securității aprovizionării, afectează costul portatorilor de energie și cu cât este mai extinsă rețeaua de alimentare cu energie, cu atât este mai mare valoarea investiției și cu atât este mai mare tariful pentru consumator. Astfel, accesibilitatea se îndepărtează de consumator, cu excepția cazului în care creșterea veniturilor sale nu depășește rata de creștere a costului energiei. Ca un caz critic, putem aminti lipsa de produse petroliere, în care prețul își pierde valoarea și prezența combustibilului în sine este de mare valoare. Este evident că, în timp ce își asigură propria securitate energetică, fiecare stat își alege propriul concept, care include întotdeauna utilizarea rațională a resurselor energetice, se străduiește să diversifice oportunitățile de transport atât în interiorul țării, cât și în țările vecine sau mai îndepărtate, dar construiește altfel o politică energetică în funcție de capacitatea sa de a accesa surse de energie și disponibilitatea unei cantități suficiente pe principiul «cumpărați sau vindeți». Acesta este accesul la hidrocarburi, energie nucleară, geotermală, hidroenergie, energie solară, eoliană etc.

Este incredibil că, cu investiții mari în surse regenerabile de energie (SRE) și transformarea energiei generate de acestea într-un alt tip de energie, de exemplu, biogazul – în electricitate, energie solară și eoliană – în hidrogen verde, teoretic orice stat poate deveni producător de purtători de energie cu o modificare a balanței importurilor. Această teză sau mesaj cheie a fost utilizată de Comisia Europeană de Energetica pentru a asigura producția și disponibilitatea energiei durabile sau «verzi». Dar instabilitatea din regiune, care afectează întregul continent, ne-a obligat să o considerăm nu numai ca un element al durabilității conceptului de securitate energetică al majorității țărilor UE, ci și ca factor principal în asigurarea securității aprovizionării cu energie, asigurarea energiei și, odată cu aceasta, securitatea națională. Cu cât o țară produce mai multă energie, cu atât este mai puțin dependentă de importurile de energie, dar acestea nu sunt surse de energie fosile, cu atât va fi mai rezistentă la provocările viitoare ale viitoarei penurii sau deficit. Moldova nu face excepție, deși problema disponibilității energiei într-o țară atât de săracă ca a noastră a fost întotdeauna nu numai socială și economică, ci și politică.

Prin urmare, niciuna dintre componentele Securității Naționale a statului, inclusiv securitatea energetică, nu poate fi realizată fără sprijin economic stabil. Scopul funcționării economiei naționale este creșterea bogăției totale și distribuirea echitabilă a acesteia. Prin urmare, garantul independenței politice, suveranității, dezvoltării stabile și durabile, progresului social al statului este un sistem fiabil și eficient de asigurare a securității economice a Republicii Moldova, care afectează îmbunătățirea calității vieții tuturor cetățenilor și creșterea economică a țării. Este evident că securitatea economică și energetică a țării se completează reciproc și acestea sunt părți ale unui întreg – securitatea națională. Astfel, implementarea politicii social-economice de stat, în ceea ce privește îmbunătățirea calității vieții cetățenilor de pe ambele maluri ale Nistrului și creșterea economică a țării, ar trebui să se realizeze prin crearea unui sistem cuprinzător de control de stat și regional asupra consumului de resurse energetice și introducerea unui principiu orientat spre program de formare a unui buget special pentru implementarea conceptului de securitate energetică a Republicii Moldova, care vizează asigurarea securității naționale în domeniul energiei, precum și crearea condițiilor pentru dezvoltarea producției de energie, tranziția economiei Republicii Moldova la un nou nivel de dezvoltare tehnologică atât în ceea ce privește producția de energie în sine, cât și stocarea, distribuția și utilizarea acesteia. De exemplu, în Azerbaidjan, principalele abordări ale soluționării acestor probleme sunt cuprinse în foile de parcurs strategice pentru economia națională în

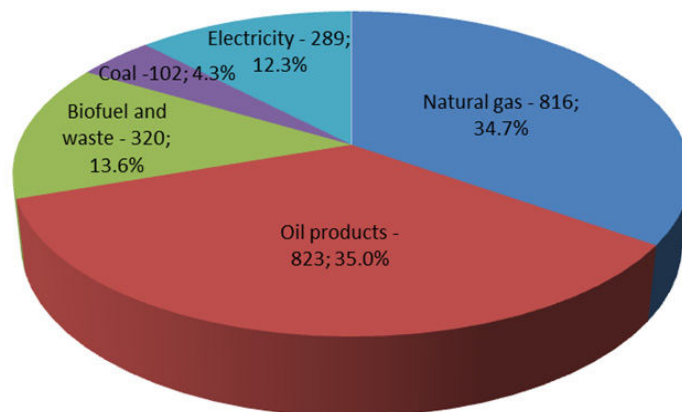
ansamblu și în 11 sectoare cheie ale economiei, inclusiv energia. Chiar dacă Azerbaidjanul se aprovizionează complet cu hidrocarburi și, în consecință, cu toți principalii transportatori de energie, se subliniază în principalele hărți strategice — foaia de parcurs strategică pentru economia națională, că este necesar să ne amintim că situația generală de pe piețele mondiale rămâne extrem de instabilă. Prin urmare, orice acorduri cu partenerii privind aprovizionarea cu energie ar trebui privite prin prisma prețurilor și a disponibilității acestora pentru cetățenii lor, precum și prin prisma geopoliticii regionale și a nivelului amenințărilor la adresa securității transportului energetic în Moldova.

2. Moldova, Ucraina, România, UE, Rusia ca factor de influență și veriga slabă în asigurarea securității energetice a Republicii Moldova.

Pentru a înțelege relațiile cu țările de care depinde securitatea energetică a Republicii Moldova și rolul Moldovei în sine, să acordăm atenție structurii formelor de energie furnizate în partea dreaptă al Moldovei în 1000 p.c.c.r. (puterea calorică a combustibilului de referință) sau în termeni procentuali (diagrama 1).

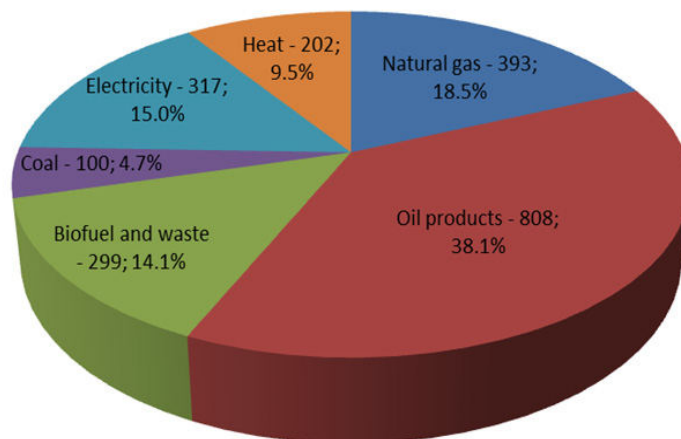
Permiteți-mi să vă reamintesc că p.c.c.r. sau combustibilul convențional este o unitate de contabilizare a combustibilului organic utilizat pentru a compara eficiența diferiților combustibili și contabilitatea lor totală, unde valoarea calorică a 1 kg de cărbune egală cu 29,3 MJ sau 7 mii kcal este luată ca unitate de combustibil convențional (c.c.).

Diagrama 1.



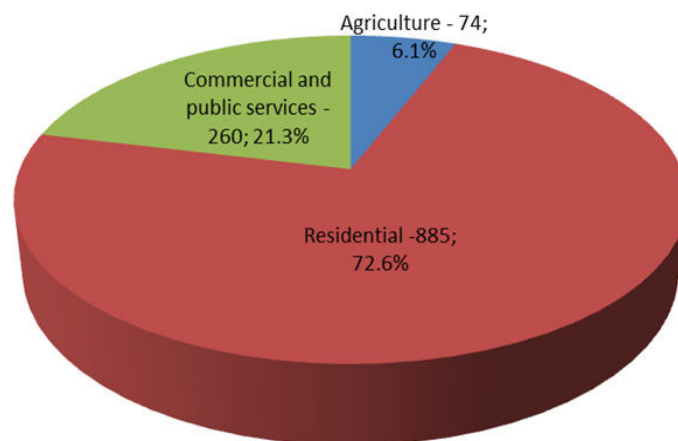
Tipurile dominante de transportatori de energie sunt produsele petroliere importate și gazele naturale. În același timp, consumul de energie ia forma unei transformări maxime pentru gazele naturale, care nu este utilizată numai în scopul propus la întreprinderile producătoare, ci este cheltuită și pentru generarea de energie electrică, căldură, precum și încălzire și gătit. Raportul dintre tipurile de purtători de energie în consum poate fi observat în diagrama 2 (datele sunt în 1000 tone și în %). Portatorii de energie rămași sunt vânduți sau utilizați neschimbați.

Diagrama 2.



Cea mai mare parte a energiei din țară este utilizată în sectorul locuințelor și gospodăriilor, mai puțin în sectorul real al economiei, inclusiv agricultura, care se reflectă în diagrama 3 (în 1000 tone și în %). În același timp, se cunoaște, ca doar 12% din cererea de energie primară este acoperită de resursele energetice locale.

Diagrama 3.



Astăzi, principala problemă nu este doar că, în general, există multe dificultăți în sectorul energetic al Republicii Moldova și țara se luptă să depășească iarna, ci că noul pariu nu este pe intensificarea producției proprii de energie, crearea unui climat investițional favorabil pentru industrie, un mediu concurențial și un cadru legislativ în ceea ce privește aprovizionarea cu energie, precum și pe respingerea fundamentală a gazului rusesc și trecerea la aprovizionarea cu gaze naturale din Europa, precum și respingerea capacităților existente de producere a energiei electrice în partea stângă al Nistrului a Moldovei. Dependența ridicată de gazele și electricitatea importate, datoriile istorice ale întreprinderilor și principalul furnizor de gaze naturale SA „Moldovagaz” de la „Gazprom”, sistemele învechite de generare a energiei electrice și termice, în special pe malul drept, sistemele ineficiente de termoficare, numărul consumatorilor care este mai mic decât capacitatea de producție a generatoarelor de căldură, precum și tarifele stabilite și reținute de mulți ani sub nivelul rentabilității economice și apoi o creștere accentuată a tarifelor la gaze și, ca urmare, la toate acestea, au contribuit la performanța slabă a sectorului energetic. Nu numai dependența de furnizor, ci și comportamentul țărilor de tranzit și al țărilor vecine are un efect foarte sensibil asupra stării de spirit a comunității de afaceri, a sectorului socio-public și a populației. Acest lucru este exprimat în teama cetățenilor sau, cel puțin, teama lor pentru pierderea accesului la energie, care este, de fapt, un indicator al unui nivel scăzut de securitate energetică. După cum se poate observa din diagrama 1, Moldova este aproape 100% dependentă de livrările de gaze din strainatate, chiar 99,9% din Rusia și de produsele petroliere din Europa, Rusia, Ucraina și Belarusi. România încă nu este jucător pe piața RM de gaze naturale cu gazul din Marea Neagră.

S-ar părea că, în acest context, statul ar trebui să ia măsuri accelerate pentru a schimba situația și să revizuiască public strategia de dezvoltare energetică a Moldovei și să vină cu soluții în două direcții: producția proprie de energie cu o schimbare a echilibrului de consum, inclusiv eficiența energetică și crearea rezervelor strategice de energie pe teritoriul său, ceea ce necesită un cadru legislativ și investiții de capital. În realitate, conform Strategiei Energetice a Republicii Moldova, până în 2030, principalele sectoare energetice care necesită dezvoltare în viitor rămân aceleași - electricitate, gaze, termoficare, energie regenerabilă și eficiență energetică. Dar, în ceea ce privește sursele regenerabile de energie (SRE), potențialul nu este pe deplin utilizat, în special energia eoliană și solară, din cauza limitărilor sistemelor tehnice și a cadrului de reglementare. Pe lângă faptul că permite construirea în zonele rurale pe terenuri agricole pentru fermierii de generare a surselor de energie, nu există alte inițiative legislative sau executive care ar putea provoca o creștere explozivă a surselor regenerabile de energie.

Noi ne prigram de import de energie electrică, ca vedem finanțare pentru proiectarea și construcția liniilor de înaltă tensiune între Vulcănești (Burlăceni) și Chișinău, o cerere de reconstrucție a unei stații de transformare din Burlăceni pe baza transformatoarelor de tip B-to-B, care este o soluție neterminată, deoarece nu este clar unde va fi conexiunea la sistemul electric European și scopul tehnic al sincronizării sistemelor energetice printr-un sistem de transformare scump, la fel, nu este clar.

Datorită activității intensive în agricultură, biomasa este considerată una dintre cele mai importante surse de energie regenerabilă și poate fi utilizată pe scară largă în scopuri energetice. Este necesar nu numai să obligăm fermierii să o colecteze și să o utilizeze pentru producția de energie, ci și să încurajăm prin toate mijloacele disponibile dezvoltarea independenței energetice, diversificarea surselor de producție și a

aprovizionării cu energie. În forma sa cea mai simplă, aceasta poate fi arderea baloturilor de paie, dar nu în câmp, așa cum fac mulți, ci în instalații speciale pentru generarea de căldură, producția de pelețe etc. Biometanul poate fi produs din biomasă vegetală și animală, care poate fi apoi utilizat fie pentru a produce abur pentru nevoile tehnologice, fie, prin cogenerare, pentru a fi combustibil pentru generarea de energie electrică. Există deja astfel de exemple de succes serios în Moldova.

Dacă luăm în considerare o alternativă la furnizarea de gaze naturale rusești, atunci optimismul conducerii moldovenești de a se alătura cotei în achiziția de gaze naturale pentru întreaga UE va fi rupt de complexitatea transportului său în Moldova ocolind Ucraina. Pentru a face acest lucru, capacitățile disponibile ale operatorilor de transport de gaze (TSO) în cadrul ENTSOG ar trebui să fie dislocate doar spre Moldova, și există un singur punct de intrare din Vest ocolind Ucraina – Ungheni. Dar nu cunosc informația că sistemul de transport al gazelor din România (STG) va putea trece până la 6000000 de metri cubi de gaze pe zi pentru Moldova, cu excepția unei ramuri a gazoductului Trans-Balcanic în sens revers, ocolind Orlovka - punctul de intrare în Ucraina, cu intrarea prin punctul de intrare în Moldova - Ungheni. Totodată, D-na președinte M.Sandu a recunoscut faptul tehnic evident că în timpul iernii capacitatea și parametrii tehnici ai gazoductului Iași-Ungheni-Chișinău nu sunt suficienți pentru a asigura nordul și sudul Moldovei. În alte cazuri, pomparea gazelor din vestul sau nordul Europei, de la terminalele maritime pentru gaz lichefiat sau hub-uri, de exemplu, Baumgartner, poate fi efectuată în mod eficient numai simultan cu furnizarea către Ucraina, cu extracția ulterioară a gazelor prin STG din Ucraina pentru Moldova. În ce stare ea va fi după conflict militar și în posesia cui, nu se știe actual. În același timp, capacitatea punctului de ieșire din Ucraina în Moldova din nordul țării, Alekseevka, nu este suficientă pentru a asigura, în timpul iernii, Chișinăul, sudul Moldovei și consumatorii transfrontalieri ai Ucrainei și cu atât mai mult Transnistria. Ar fi rațional să avem o instalație de stocare a gazelor naturale în Moldova și să luăm gaze din ea în perioada de iarnă, concomitent cu aprovizionarea cu gaze prin unul dintre punctele de intrare.

Un alt punct important, la care actual privesc unilateral, dar care are și o altă parte. Chiar și în ciuda participării statului la acțiunile SA „Moldovagaz”, SA „Gazprom” rămâne în control real nu numai asupra aprovizionării, ci și asupra transportului și distribuției gazelor naturale în Moldova. „Gazprom” are suficiente motive formale pentru a opri livrările și, în acest sens, pentru a crește tariful pentru transportul și distribuția gazelor naturale prin rețele. Dezacordul poate cauza procedura falimentului și încetarea transportului de gaze naturale de către operatorul de transport „Moldovatransgaz” SRL în Moldova. Același lucru se poate întâmpla dacă nevoile Transnistriei nu sunt luate în considerare la furnizarea gazelor naturale.

Luăm în considerare al doilea cel mai important tip de transportatori de energie – produse petroliere. O companie de stat implicată activ în furnizarea centralizată de produse petroliere în Moldova nu mai există. Achizițiile în condiții preferențiale sunt efectuate de întreprinderile din sectorul agricol, CFM și altele, trecute în legea. Întreprinderea de stat „Energocon” poate participa la reprovizionarea rezervei de stat. Întreprinderile rămase din sectorul municipal, instituțiile de stat, armata și poliția efectuează achiziții pe baza ofertelor organizate în conformitate cu reglementările speciale aprobate la nivel de stat de la furnizorii locali. Livrările acestora sunt diversificate, ținând cont de atașamentul vânzătorilor moldoveni de produse petroliere la întreprinderile producătoare, de obicei aparținând aceluiași holding cu aceștia sau având un singur proprietar principal. Nu există mai mult de 4-5 astfel de giganți cu propriile depozite mari pentru produse petroliere în Moldova. În absența unui astfel de atașament, achiziția se efectuează pe piața liberă. Livrarea se efectuează pe cale rutieră, fluvială și feroviară. Vulnerabilitatea acestui sector în funcție de tipul de combustibil constă în faptul că companiile private din Moldova sunt legate de anumite fabrici din străinătate și, după cum a demonstrat practica, în cazul unui eșec al producției la una dintre ele, nu există trecerea aprovizionării la alta, iar înlocuirea pe piață nu se poate întâmpla rapid. Potrivit statisticilor, aproximativ 60% din produsele petroliere provin din România, iar în cazul creșterii cererii în alte scopuri, livrările către Moldova pot fi limitate.

Alimentarea cu energie electrică este legată de 3 surse principale: CET Moldovenească (or.Dnestrovsc, Transnistria), producție proprie pe bază de gaz natural sau păcură la 2 termocentrale din Chișinău și termocentrala din Bălți. De asemenea, sunt furnizori de energie termică. A treia sursă este energia regenerabilă, deși ponderea acestora nu crește într-un ritm suficient, iar indicatorii planificați în

strategiile de dezvoltare a energiei în Moldova și planurile cincinale nu sunt îndeplinite în mod regulat. Periodic a existat un import de energie electrică din Ucraina. Trecerea la sincronizarea sistemelor UCTE și UPS/IPS face posibilă importul de energie electrică atât din Est, cât și din Vest, dar cu nivelul planificat și anunțat al cheltuielilor de capital de până la sute de milioane de euro, este posibil să nu aibă o importanță decisivă. În acest caz, Moldova va trece la procurarea, dacă este necesar, a energiei electrice din Occident, ceea ce nu sporește nivelul de securitate energetică. În acest context, cum referim la CET-a Moldovenească? Ca de capacitatea de generație garantată în Republica Moldova legată de hidrocarburi sau o considerăm o sursă nesigură, pe baza declarației drepturilor de proprietate asupra CET Moldovenești a concernului rusesc PAO EAC (rus) și situată pe teritoriul necontrolat de autoritățile centrale ale Republicii Moldova?

Care este calea de ieșire din situația descrisă mai sus, dependența ridicată a Republicii Moldova de aprovizionarea cu energie din alte țări, ce reduce nivelul de securitate energetică a statului? Pot relațiile de bună vecinătate, de afaceri și parteneriatul strategic dintre țări să garanteze o securitate energetică completă? Pe fondul evenimentelor din ultimele luni, răspunsul este nu. Principiul și abordările neo-mercantelismului ar trebui să funcționeze pentru Moldova în ceea ce privește împrumutarea tehnologiilor și mijloacelor avansate și dezvoltarea propriei producții. Există o singură cale de ieșire: lucru în 2 direcții pentru a reduce costurile cu energia în toate sectoarele economiei și trecere la alte tipuri de purtători de energie în detrimentul producției proprii.

Astfel, doar ritmurile accelerate de dezvoltare a producției proprii a purtătorilor energetici pot constitui baza și instrumentul principal pentru îmbunătățirea securității energetice a Republicii Moldova.

3. Indicatori de control și instrumente pentru îmbunătățirea securității energetice a Republicii Moldova.

Pentru a asigura securitatea energetică a țării, este necesar să se controleze nivelul amenințărilor în conformitate cu criteriile și indicatorii pre-cunoscuți, precum și un mecanism de implementare a acestora cu anumite instrumente disponibile la diferite niveluri de guvernare. Pentru structurile de stat și responsabile ale aparatului, mecanismul de asigurare a securității energetice a Republicii Moldova este o utilizare cuprinzătoare a măsurilor organizatorice, economice și legale pentru prevenirea amenințărilor energetice. Acesta include următoarele elemente:

- monitorizarea obiectivă și cuprinzătoare a sectorului energetic al regiunii, țării, lumii în ansamblu, pentru a identifica și prezice amenințările interne și externe la adresa intereselor vitale ale instalațiilor de securitate energetică;
- menținerea valorilor acceptabile ale indicatorilor energetici pentru țară;
- activități ale autorităților centrale, regionale și locale pentru identificarea și prevenirea amenințărilor interne și externe la adresa securității energetice.

Pentru monitorizare, se propune o clasificare simplă a indicatorilor, modificări în care indică o amenințare tot mai mare în țară și necesitatea rezolvării acesteia. Scopul este de a obține indicatori în formă numerică care să indice modificări ale nivelului de securitate pe baza indicatorilor prestabiliți într-o direcție sau alta, în funcție de tendința de schimbare planificată de stat sau care apare obiectiv în afara influenței Republicii Moldova. Clasificarea indicatorilor de securitate energetică a statului necesită o analiză obiectivă și precisă a indicatorilor statistici veridici distribuiți în grupurile enumerate mai jos. Grupul de indicatori de mediu este dat pentru perspectiva tranziției la energia durabilă, care a început peste tot în Europa. Grupul de finanțe și management poate fi transformat dacă nu există oportunități de a crea datorii către furnizor sau dacă este privit ca o relație a 2 agenți economici, dacă ambii nu au nici măcar o parte din capitalul de stat. Lista propusă de indicatori:

1. Grupul de alimentare cu combustibil.
 - 1.1. Consumul de combustibil pe un locuitor;
 - 1.2. Ponderea tipului dominant de combustibil în cantitatea totală de combustibil;
 - 1.3. Ponderea fiecărui tip de combustibil în unitati (de exemplu p.c.c.r.) și procentul de referință;
 - 1.4. Ponderea tuturor transportatorilor de energie în p.c.c.r și procentul;
2. Grupul de generare a energiei electrice și generarea centralizată de căldură.
 - 2.1. Generarea de energie electrică pro persoana de locuitor;
 - 2.2. Generarea de căldură pe un locuitor;
 - 2.3. Ponderea surselor proprii în acoperirea bilanțului;

- 2.4. Ponderea centralelor hidroelectrice, atomice și etc. în capacitatea totală instalată;
- 2.5. Ponderea stațiilor bloc sau a cogenerării în capacitatea totală instalată;
- 2.6. Ponderea capacității celei mai mari centrale electrice în capacitatea totală;
- 2.7. Nivelul rezervei de capacitate instalată.
3. Grupul de transport și distribuție a energiei.
 - 3.1. Nivelul uzurii substației electrice;
 - 3.2. Nivelul de uzură al comutatoarelor;
 - 3.3. Nivelul de uzură al transformatoarelor;
 - 3.4. Nivelul de depreciere a rețelelor de transport de gaze naturale;
 - 3.5. Nivelul de uzură al rețelelor de distribuție a gazelor naturale;
4. Grupul Import-Export de energie electrică și gaze naturale.
 - 4.1. Nivelul de rezervă pentru conexiunile intersistemice ale sistemului de alimentare și revărsări curentului electric;
 - 4.2. Nivelul de rezervă în sistemul de alimentare cu energia electrică;
 - 4.3. Cantitatea de energie electrică importată pe unitatea de energie electrică consumată;
 - 4.4. Nivelul rezervei în sistemul de transport al gazelor și în instalațiile subterane de stocare a gazelor naturale;
 - 4.5. Nivelul importurilor de gaze naturale pe unitate de energie electrică și termică produsă în țară;
5. Grupul de indicatori de mediu.
 - 5.1. Nivelul emisiilor de dioxid de carbon per mie p.c.c.r.;
 - 5.2. Nivelul emisiilor de dioxid de carbon pe locuitor;
6. Grupul de contabilitate a consumului populației.
 - 6.1. Consumul de energie electrică pe un locuitor;
 - 6.2. Consumul de energie termică pe un locuitor;
 - 6.3. Raportul dintre costul resurselor de combustibil și energie și venitul mediu pe fața de locuitor al populației țării;
7. Grupul finanțe și management.
 - 7.1. Nivelul conturilor de încasat ale consumatorilor la costul resurselor energetice consumate pentru fiecare tip de energie sau purtător de energie, separat, la o anumită dată;
 - 7.2. Nivelul conturilor de încasat între întreprinderile din sectorul combustibililor și energiei sau întreprinderile însele pentru fiecare tip de resurse energetice la costul resurselor energetice consumate;
 - 7.3. Nivelul conturilor totale de încasat în raport cu costul resurselor energetice consumate;
 - 7.4. Nivelul conturilor totale de plătit în raport cu costul resurselor energetice consumate, inclusiv cele importate.

Acești indicatori nu sunt indicatori puri ai creșterii amenințărilor la adresa securității energetice, dar, în primul rând, reflectă starea sectorului energetic, care poate fi monitorizată periodic, până zilnic. În al doilea rând, ele indică direcția acțiunilor și eforturilor cu strategia și tactica aleasă de îmbunătățire a sectorului energetic și creșterea securității energetice.

Moldova, în primul rând, are nevoie de un progres, are nevoie de inovații și investiții inovatoare pentru schimbări în segmente și cote ale consumului de energie, tipuri de purtători de energie și producția proprie a anumitor tipuri de energie. Este deja necesar să se stabilească faptul că principalele tipuri de energie primară ar trebui să fie electricitatea și hidrogenul verde. Și trebuie de început să dezvoltăm programe de eficiență energetică, producție, transport și export de energie în aceste domenii. În perspectiva a 7-10 ani, putem vorbi nu numai despre producția de energie electrică și pe baza sa de hidrogen, ci și despre producția de amoniac și ciclohexan. Acestea sunt îngrășăminte și combustibil pentru motor de producție proprie. Statul ar trebui să se asigure că sunt atrase investiții pentru dezvoltarea și aplicarea echipamentelor și a noilor tehnologii cu utilizarea pe scară largă a surselor neconvenționale de energie regenerabilă, a combustibililor noi sau locali. Cel mai îndrăzneț proiect poate implica construirea unei mici centrale nucleare. Dar un loc potrivit, ținând cont de seismicitatea zonei și de prezența unui rezervor mare de apă, nu poate fi decât teritoriul stâng al Nistrului.

Dezvoltarea interconexiunilor dintre Moldova și vecinii săi poate fi o garanție a obținerii energiei în situații critice și de urgență, ceea ce sporește nivelul de securitate energetică, dar nu este suficient pentru o

autonomie deplină. Sarcina zilei curente este de a atrage investiții pentru crearea de eșantioane seriale de echipamente energetice netradiționale și producția lor la fața locului: unități eoliene mici, medii și de mare capacitate pentru producerea de energie electrică și mecanică, de exemplu, un lift de apă pentru irigare. Utilizarea unităților hidroelectrice ale centralelor hidroelectrice mici, inclusiv pentru restaurarea stațiilor vechi distruse pe locul fostelor mori, a centralelor hidroelectrice mici și a microhidrocentralelor de tip manșon, plutitoare și submersibile, dacă se găsesc condiții adecvate. Pentru a menține temperatura și a reduce costul încălzirii sau răcirii în instituțiile de stat și bugetare, în zonele rurale este posibilă utilizarea pompelor de căldură care utilizează căldura solului, a apei și a aerului. Există perspective uriașe în utilizarea colectoarelor solare cu panouri solare receptoare din metale inoxidabile și materiale plastice, precum și instalații fotovoltaice și alte instalații solare în scopuri casnice și industriale. Pentru utilizarea sezonieră în producție în zonele rurale, este posibil să se utilizeze instalații pentru arderea reziduurilor de foc, paie și deșeuri din livezi, podgorii sau prelucrarea lemnului.

Un rol deosebit ar trebui să-l joace un program cuprinzător pentru dezvoltarea creșterii animalelor în Moldova, în special a bovinelor. Un astfel de program nu numai că va crește vânzările de cereale din primul și al doilea grup, dar va determina o creștere multiplă a valorii adăugate a produsului final, împreună cu creșterea plantelor bioenergetice pe creșterea animalelor, creșterea păsărilor, precum și producția vegetală. Sub controlul ecologiștilor, este posibilă utilizarea apelor uzate urbane, inclusiv în timpul reconstrucției sistemului de tratare a apei fecale, restaurarea distrusă sau construirea de noi rezervoare de metan la stațiile de epurare a apelor uzate. Toate aceste măsuri ar trebui stimulate de stat, finanțate și realizate sub controlul statului cât mai curând posibil, cu fixarea unor rezultate concrete, inclusiv o integrare energetică mai strânsă cu țările vecine din regiune și introducerea, în paralel, și dezvoltarea tehnologiilor de economisire a energiei.

Statul are multe instrumente pentru a-și pune în aplicare planurile, dar efectul poate fi obținut prin sinergia și coordonarea tuturor instrumentelor de securitate energetică, în special a instrumentelor structurale, monetare, energetice, informaționale, sociale etc. Multe dintre ele sunt deja utilizate de stat, dar vectorul aplicării și accentului lor nu sunt întotdeauna vizibile, nu aduc efectul dorit în timp util în funcție de parametrii planificați. Mai jos sunt recomandări privind măsurile și acțiuni, ordinea implementării acestora pentru ca acestea să devină un instrument real în atingerea obiectivului.

1. Măsuri structurale și de investiții.

Aceasta este în primul rând conservarea și economisirea resurselor. Echipamentele și tehnologiile optime pentru producția, transportul și distribuția energiei electrice ar trebui selectate pentru producătorii de energie. Energia alternativă ar trebui utilizată pe scară largă, precum și echipamentele și tehnologiile de economisire a energiei, instrumentele de automatizare și sistemele de control din industrie.

Eficiența energetică, pentru a reduce nevoia de energie, adică nevoia de produse petroliere, gaze naturale și electricitate ar trebui să fie obiectivul oricărei producții consumatoare.

2. Măsuri monetare.

Pentru a asigura punerea în aplicare a măsurilor enumerate mai sus la alineatul (1), statul trebuie să finanțeze anual în medie cel puțin 25-30% din costul măsurilor de economisire a energiei ale organizațiilor economice planificate, ceea ce va da o tranziție la un nou nivel de eficiență energetică în 3-4 ani. Acest lucru se poate face prin împrumuturi preferențiale de măsuri de economisire a resurselor sau subvenții focus, furnizarea de avantaje de preț și fiscale pentru consumul și utilizarea producției de surse regenerabile de energie de la entitățile economice.

Dacă se aplică entităților, care primesc finanțare de la bugetul de stat, acest lucru va duce la o reducere a nivelului subvențiilor pentru tehnologii bazate pe utilizarea resurselor energetice organice, în special a hidrocarburilor, inclusiv prin instrumente fiscale.

3. Instrumente fiscale.

În primul rând, aceasta este diferențierea impozitării regionale sau zonale în funcție de sursa de energie. Vorbim despre atragerea plasării producției către surse de energie care nu utilizează hidrocarburi.

În cazul tehnologiilor de economisire a energiei sau al disponibilității unei surse alternative de energie, o măsură de stimulare a tranziției poate fi instituirea unei taxe speciale pe energie în ceea ce privește întreprinderile consumatoare de energie. În acest sens, reglementarea diferențiată a ratelor de impozitare poate fi stabilită și în funcție de produsele energetice sau, dacă este posibil să se utilizeze diferiți purtători

de energie, până la creșterea impozitării industriilor și a domeniilor economiei axate pe tipurile tradiționale de surse de energie. De exemplu, transportul urban, în locul căruia puteți utiliza tracțiunea electrică sau, în viitor, hidrogenul. Pentru lucruri de mare greutate este necesar de folosit cât mai mult posibil la transportul multimodal, folosind transportul feroviar, fluvial și maritime. Totodată, transportul economic în jurul orașului, pentru a efectua transportul, este tot electric.

4. Măsuri de preț.

Oricât de contradictoriu ar părea, inclusiv cerințele celui de-al treilea Pachet energetic al UE, dar sunt necesare măsuri de intervenție indirectă a statului în activitățile monopolurilor naturale pentru a crea și sprijini medii competitive compatibile cu monopolurile naturale. Prezența mai multor surse de aprovizionare sau a unei surse alternative de energie va duce la reglementarea prețurilor la energie în direcția menținerii acestora la un nivel inferior. În același timp, rolul statului în controlul vârfurilor prețurilor și al acordurilor de cartel este incontestabil.

5. Măsuri de reglementare și legale.

Pentru a pune în aplicare toate măsurile de mai sus, care sunt instrumente de stat, este necesar un set de legi și regulamente care reglementează politica de economisire a resurselor tuturor tipurilor de entități economice, producători, procesatori și organizații non-economice, precum și legi care definesc emiterea de subvenții și stabilirea garanțiilor de stat pentru împrumuturi de achiziționarea și implementarea tehnologiilor de economisire a resurselor, stabilirea diferitelor reduceri fiscale și rate de amortizare accelerată echipamente energetice, stimularea reînnoirii acestora și acoperirea costurilor de eliminare.

Statul ar trebui să adopte actele juridice necesare nu numai la nivel republican, ci și acte speciale care vizează conservarea resurselor și protecția naturii, care prevăd scutirea de la impozitare prevăzută de decizia autorităților regionale sau locale. Prin prisma complexului energetic, în vederea elaborării unor măsuri comune pentru economisirea resurselor și protecția naturii, utilizarea resurselor naturale, acest lucru este relevant, inclusiv pentru Transnistria și Găgăuzia.

6. Măsuri specifice programului.

Nu există o mare noutate aici, pe de o parte, deoarece dezvoltarea planurilor strategice al RM este în principal de cinci ani sau mai mult. Dar este necesar să se introducă, în mod normativ, regula de ajustare anuală a planurilor strategice, luând în considerare condițiile în schimbare și elaborarea atentă a indicatorilor normativi de anul viitor pe baza rezultatelor rezumate ale anului trecut.

7. Instrumente de informare.

Îmbunătățirea sistemului informațional de stat în domeniul economisirii energiei și îmbunătățirii eficienței energetice. Informațiile trebuie să fie clare și accesibile contribuabilului, fiecare dintre aceștia putând deveni direct sau indirect beneficiar al programelor de stat pentru dezvoltarea și susținerea eficienței energetice. Ar trebui să existe o tendință de economisire a resurselor, în care politica de informare și publicitate a reorientării resurselor energetice ar trebui să fie onestă și consecventă.

8. Instrumente administrative, organizaționale și de management.

Moldova are organisme speciale responsabile de politica energetică, dar, deși au sarcini proprii, politica generală este așteptată de la Ministerele infrastructurii și economiei în același timp. Cu toate acestea, există și ANRE, APP și alte agenții. Având în vedere importanța sarcinii și creșterea responsabilității pentru implementarea acesteia, pentru Moldova, pentru perioada de restructurare a complexului energetic, este nevoie de un nou organism care să fie coordonatorul și, în același timp, să poarte responsabilitatea exclusivă. Acesta pot fi Ministerul Industriei și Energiei. Este necesar să se unească întregul potențial științific, științifico-pedagogic, științifico-tehnic, experți al țării pentru a crea condiții pentru funcționarea centrelor științifice și educaționale pentru conservarea și economisirea energiei și dezvoltarea energiei noi. Existența UCIPE nu rezolvă complet întrebarea fiind alt scop, trecut pe situl lor:” Scopul activității UCIPE este de a asigura implementarea eficientă a proiectelor în domeniul energiei prin administrarea, monitorizarea și coordonarea acestora în conformitate cu cerințele organismelor financiare internaționale donatoare.” Pentru centrele de cercetare, este important să ne concentrăm pe sprijinul pentru cercetare și dezvoltare care vizează dezvoltarea de soluții tehnologice și tehnice pentru furnizarea de energie «neconvențională» a țării și dezvoltarea sistemelor de economisire a energiei, generarea de capacități.

Concluzie. Actuala criză energetică din Europa, creșterea prețurilor pentru purtătorii tradiționali de energie, amenințarea cu colapsul economic, acțiunile militare din Ucraina la începutul anului 2022, conduc

la o accelerare a căutării unei soluții pentru asigurarea securității energetice a țărilor UE și a statelor regionale din jurul Republicii Moldova. Statul nostru ar trebui să considere această situație nu numai ca o provocare sau o problemă, ci și ca o șansă de tranziție către o industrie energetică absolut economisitoare de resurse, axată pe producția maximă de energie pe propriul teritoriu și bazată pe eficiența energetică, noi surse de producție sau aprovizionare cu energie și realizări avansate ale progresului științific și tehnologic. Pentru a înțelege relația dintre sursele de energie utilizate și nivelul și locul de reședință în atingerea obiectivelor programelor și strategiilor dezvoltate, este necesar să se introducă monitorizarea situației în funcție de anumiți indicatori, împărțiți în grupuri, a stării securității energetice a țării. Indicatorii numerici ai acestor indicatori pot indica o creștere sau o scădere a amenințării la adresa energiei sau a securității naționale în general. În același timp, statul are toate pârghiile în mâinile sale pentru a reglementa situația din politica energetică. Implementarea politicii în sine este posibilă prin măsuri sau instrumente pe care statul le are în stadiul actual. Aceste măsuri necesită o abordare integrată a aplicării, monitorizarea rezultatelor pentru ajustări în timp util, utilizarea pe scară largă a progresului științific și tehnologic, aplicarea rațională flexibilă a măsurilor fiscale, subvențiile, finanțarea orientată și atragerea tuturor tipurilor de investiții în cantitate suficientă pentru a rezolva sarcinile în volumul planificat în intervalul de timp stabilit de cel mult 3-4 ani.

BIBLIOGRAFIE

1. Lege nr.108 din 27.05.2016 „Cu privire la gazele natural”, publicat 08.07.2016, Monitorul oficial nr.193-203, art. 415.
2. Lege nr.107 din 27.05.2016 „Cu privire la energie electrica”, publicat 08.07.2016, Monitorul oficial nr. 193-203, art. 413.
3. Lege nr.10 din 26.02.2016 „Privind promovarea utilizarii energiei din surse regenerabile”, publicat 25.03.2016, Monitorul Oficial nr. 69-77, art.117.
4. Cum România a salvat Moldova de la îngheț: 20 de ani de la criza energetică și o lecție neînvățată - MoldStreet (mold-street.com), revista Moldstreet din 25.11.2018.
5. Estimarea schimbului de putere prin linii electrice aeriene 110 kV la interfața sistemelor electroenergetice ale României și Republicii Moldova, Postolati V., Berzan V., Bykova E., Boșneaga V., Suslov V., Ermurachi Iu., Grigoras Gh., Gavrilas M., Istrate M., Institutul de Energetică, Chișinău, Republica Moldova , Universitatea Tehnică „Gheorghe Asachi”, Iasi, Romania, revista PROBLEMELE ENERGETICII REGIONALE 2 (37) 2018.
6. Долговой пат в молдавском газовом тупике (oilcapital.ru), журнал Нефть капитал, РФ, от 1 декабря, 2020 г.
7. Постолатий В. М., Быкова Е. В., Институт энергетике АНМ, АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСТОЧНИКОВ ЭЛЕКТРИЧЕСКОЙ И ТЕПЛОВОЙ ЭНЕРГИИ С УЧЕТОМ УДЕЛЬНЫХ РАСХОДОВ ТОПЛИВА, PROBLEMELE ENERGETICII REGIONALE 3(2012) ELECTROENERGETICĂ.
8. Возобновляемые источники энергии — Институт энергетике — Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики» (hse.ru) , ВШЭ, журнал, сентябрь 2020 г.
9. Национальный доклад «Проблемы и перспективы создания благоприятного климата для повышения энергоэффективности и энергосбережения в Молдове» Подготовлен Быковой Е.В., к.т.н., вед. н.с. Института энергетике АН Молдовы, апрель 2013, для Проекта «Повышение синергетического эффекта национальных программ стран-членов СНГ по энергоэффективности и энергосбережению для повышения их энергетической безопасности».
10. Как Тирасполю удастся годами не платить за газ Кишиневу? газета Комсомольская правда, 30 августа 2013 г.
11. ХАРАКТЕРИСТИКА НОРМАЛЬНОГО РЕЖИМА ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ ОДНОГО ИЗ СЦЕНАРИЕВ ИНТЕГРИРОВАНИЯ ПРАВОБЕРЕЖНОЙ ЧАСТИ ЭНЕРГОСИСТЕМЫ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА В ENTSO-E, Зайцев Д. А., Голуб И. В., Калинин Л. П., Тыршу М. С., Институт энергетике Академии наук Молдовы, PROBLEMELE ENERGETICII REGIONALE 2(22) 2013 ELECTROENERGETICĂ.
12. Плазменный электролиз позволяет получать аммиак из азота и воды без катализатора (kpfu.ru) , сайт elementy.ru, Источник: Ryan Hawtof, Souvik Ghosh, Evan Guarr, Cheyan Xu, R. Mohan

Sankaran, Julie Nicole Renner. Catalyst-free, highly selective synthesis of ammonia from nitrogen and water by a plasma electrolytic system // Science Advances. 2019. V. 5. eaat5778. DOI: 10.1126/sciadv.aat5778.

13. Как создавалась «газовая паутина» Европы, RuBaltic, журнал, раздел экономика от 3 мая 2018 г.
14. Мировая экономика. Конвергенция, взаимозависимость и расхождения – Финансы и развитие – Сентябрь 2012– М Кемаль Дервиш (imf.org), журнал Финансы и развитие, septembrie 2012.
15. АКАДЕМИЯ НАУК МОЛДОВЫ, ИНСТИТУТ ЭНЕРГЕТИКИ, Лаборатория управляемых электропередач, 35 лет (1972 – 2007), УПРАВЛЯЕМЫЕ ЭЛЕКТРОПЕРЕДАЧИ, 1972-2007, Выпуск № 8 (23), юбилейный, Труды 2001–2007, Составители: д.х.т.н., академик АНМ Постолатий В. М. д.т.н. Быкова Е. В., Кишинев, 2007.
16. Р. С. Мухаметов, Энергетическая безопасность ЕС и интересы России, статья, журнал Философия политики и политология, 2010 год, стр. 39-45.
17. Ренат Муслимов, Зеленый энергетический переход- глобальная авантюра, интернет-издание Регнум, 4 апреля 2022 года. <https://regnum.ru/analytics/author/2861.html> .
18. Вопросы энергетической безопасности, Группа Всемирного банка, доклад, Москва-Вашингтон, 5 декабря 2005 г.
19. РЕШНЁВА ЕКАТЕРИНА, УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ ЭНЕРГЕТИЧЕСКОГО СЕКТОРА В УСЛОВИЯХ ДЕФИЦИТА ТОПЛИВНЫХ МИНЕРАЛЬНЫХ РЕСУРСОВ, Министерство науки и высшего образования Российской Федерации, федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования Санкт-Петербургский горный университет, диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук, Санкт-Петербург – 2020.
20. Economic'Security'in'China, Dongqing Yang, Doctor of Philosophy University of York Politics, Economics and Philosophy, September 2014.

ISTORICUL, GENEZA ȘI DEFINIREA CONCEPTULUI DE CRIZĂ FINANCIARĂ INTERNAȚIONALĂ

HISTORY, GENESIS AND DEFINITION OF THE CONCEPT OF INTERNATIONAL FINANCIAL CRISIS

*Alexandru MARIȚ,
doctorand, Academia de Administrare Publică*

*Миляуша ФАСХУДИНОВА,
кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики
Казанского филиала Российского Государственного Университета Правосудия*

SUMMARY

The last decades have been characterized by a series of profound changes in the world economy, which are reshaping the fabric of interdependencies on the basis of which it operates. The socio-economic development of modern society has brought to the fore new phenomena that need to be studied and has imposed the need to use appropriate ways to approach them in the light of scientific progress. Financial instability and the economic crisis facing most countries in the world have become hot topics of economic research, economic and financial policies. Modern economic theories reject the idea of a general theorizing of economic and financial crises, according to which they can be framed in a valid general model, considering that each financial crisis is unique, each actually representing a historical accident, generated by specific factors, in a certain social-economic and political conjuncture.

Due to the high degree of financing and complexity reached by developed national economies and the world economy, economic cycles in recent decades have been determined by monetary and financial flows, or in other words, the evolution of economies from one phase to another of the economic cycle is determined by significant changes in cash and financial flows.

The crisis, like other phenomena, is part of the life of people, of human society. It is in itself a period of dysfunction in which all the mechanisms of operation of the whole system as a whole have been exhausted, which require viable solutions, meant to ensure a change of the damaged processes.

Keywords: *economic and financial crisis, economic recession, discount rate, information, world economy, capital flow, international circuits, liquidity, capital, financial instruments, financial stability, market capitalization, degree of penetration, financial intermediation, financialization.*

Introducere. Criza financiară din 2008 este doar prima dintr-o serie de crize financiare care au avut impact asupra economiei mondiale. Anii '90 au fost marcați de o frecvență ridicată a crizelor financiare atât în țările în curs de dezvoltare cât și în cele mai avansate economii ale lumii cu performanțe economice ridicate.

În orice domeniu al activității umane există preocupări privind disfuncționalitățile, din acest motiv o atenție deosebită trebuie îndreptată, să studieze, modul de apariție, originile, manifestările acestora, precum și consecințele și implicațiile lor. Crizele la rândul său sunt astfel de disfuncționalități. Economisții analizează crizele după criterii specifice, atribuindu-le unele caracteristici a unor fenomene: inflația, șomajul, stagnarea, recesiune etc.

O criză financiară are drept caracteristică faptul că o implicație bine localizată are capacitatea de a se propaga și intensifică la nivelul întregului sistem financiar. Astfel, importanța temei implică analiza influențelor, cauzelor, factorilor declanșatori ai crizei financiare internaționale asupra economiei mondiale. Problemele apărute într-o țară, dacă nu sunt soluționate la timp, afectează întreg sistemul financiar și, respectiv, economia altor țări și atunci efectele crizei respective sunt mai grave. Prin urmare, gestiunea corectă a crizelor financiare presupune nu numai politici și strategii de prevenire timpurie a acesteia, dar și metode de management adecvat tipului de criză.

Metodele de cercetare. Obiectul lucrării îl constituie factorii declanșatori, efectele și consecințele, modalitățile de prognozare timpurie a crizelor financiare internaționale precum și evaluarea deciziilor de politici economice și de anticriză care trebuie să fie adecvate și realiste aferente situației curente în care se află economia mondială, sau adaptarea și ajustarea acestora.

Metodologia cercetării a fost următoarea: am determinat în baza temei propuse obiectivele și am proiectat studiu. Apoi a urmat documentarea, prelucrarea primară și secundară a informației, expunerea opiniilor proprii, elaborarea variantei inițiale, redactarea acesteia și următoarelor variante utilizând metode de cercetare precum observația, studiul de caz, analize, calcule, descoperirea, studiul individual, demonstrația, atingând tangențial și alte metode.

În lucrare au fost utilizate sursele bibliografice din țările industrial dezvoltate, România, Rusia, Republica Moldova, precum și actele legislative și normative naționale și internaționale aferente tematicii. Printre autori și economiști putem menționa: Аникин А.В., Băcescu, D., Dăianu, Бойко П.А., Kaminsky, Graciela, și Carmen M. Reinhart Barry Eichengreen și alții. de asemenea au fost studiate lucrările și rapoartele organizațiilor financiare internaționale precum Banca Mondială, Fondul Monetar Internațional și autorităților de stat din Republica Moldova, precum Banca Națională a Moldovei, Biroul Național de Statistică, Ministerul Finanțelor, Ministerul Economiei. etc.

Rezultate obținute și discuții. Vorbind despre istoricul și geneza apariției crizelor financiare internaționale și pentru a înțelege esența crizelor financiare internaționale este necesar de aflat originile, geneza și cronologia evenimentelor care a avut loc din cele mai vechi timpuri. Faptul că actuala criză a luat prin surprindere și pe specialiștii în materie adesea este explicat prin situația creată, când s-a întâlnit curentul principal (mainstream) de gândire (menit să explice și să modeleze originile, natura, efectele și dinamica crizelor) și procesele economice reale sau, cu alte cuvinte, prin neadecvarea sistematică a teoriei dominante și uneltelor sale formalizate la relațiile deosebit de complexe, dinamice și incerte supuse fenomenelor de accelerare și multiplicare, întârziere, și contagiune (Crotty, 1986; Kregel, 2007; sau, 2010; Wray, 2008, 2009). Datorită gradului ridicat de financiarizare și complexitate la care au ajuns economiile naționale dezvoltate și economia mondială (Epstein, 2005; Palley, 2007), ciclurile economice din ultimele decenii au determinat fluxurile monetar-financiare, sau cu alte cuvinte, evoluția economiilor de la o fază la alta a ciclului economic este determinată de modificările semnificative care au loc în fluxurile monetare și financiare. Dacă cu multe decenii în urmă modelele privind ciclurile economice aveau în vedere aproape în exclusivitate fluctuațiile variabilelor economiei reale ca determinanți ai generării și declanșării crizelor economice, în ultimele decenii majoritatea modelelor au în vedere cu precădere fluctuațiile variabilelor nominale și forța lor de contagiune (reacție în lanț) datorită gradului ridicat de financiarizare.

Amplificarea tensiunilor pe piețele financiare și monetare la nivel global, scăderea bruscă și semnificativă a prețurilor materiilor prime necesită înțelegerea proceselor care determină dinamica economiei globale, locul sistemul financiar internațional în procesul de reproducere, precum și necesitatea, oportunitatea și posibilitatea intervenției guvernamentale extraordinare. Răspunsul la întrebarea, cum ar fi de ce a existat o criză, care este punctul de vedere al profunzimii și modalitățile de depășire, nu se poate obține fără a fi analizat originea și activitatea în dinamică globală a sistemului socio-economic. Tulburările provocate în sectorul financiar, care s-a răspândit deja în sectorul real și pe piața forței de muncă sunt, de fapt în esență, imanente modernizărilor naționale și proprietatea monedelor internaționale, circuitul banilor și fluxul capitalurilor. Mai precis, aceste proprietăți sunt inerente în economie, a cărui funcționare se bazează pe bani. Pe ele se bazează existența sistemului bancar și financiar, precum posibilitatea și capacitatea companiilor și persoanelor fizice de a accesa finanțarea externă.

Punerea în aplicare a acestei funcții / posibilități a generat reforme industriale, agricole, iar apoi revoluția științifică și tehnică a dus la creșterea enormă a forțelor de producție. În etapa contemporană de dezvoltare financiară pentru inovare științifică și tehnologică, pentru prima dată în istoria pornesc din sectorul privat într-o măsură mai mare decât din sectorul public.

Istoria și cronologia marilor crize economice.

1637 – *Olanda: Mania Lalelelor.* Prețul lalelelor (considerate un simbol al statutului social) a explodat în 1637 încă din momentul în care acestea erau simpli bulbi. Cea mai scumpă lea a ajuns să coste 4200 guldeni (de 20 de ori mai mare ca salariul anual al unui meșteșugar priceput).

1720 – *Marea Britanie: Colapsul South Sea.* Acesta a devastat Londra în 1720. În timpul războiului de

sucesiune din Spania (1701-1714), Marea Britanie s-a implicat pentru a evita unirea Spaniei cu Franța în aceeași casă regală. Compania a fost de acord să preia datoria națională, cerând, în schimb, monopol comercial în fostele colonii spaniole din America de Sud. Spania și-a păstrat suveranitatea asupra coloniilor, compania nu s-a mai extins în America de Sud. Directorii continuau să mintă și să o țină doar în sarade, acumulând o mulțime de datorii. În 1720 au început să se vadă golurile și s-a spart balonul, acțiunile Companiei scăzând drastic, iar în cădere au tras o mulțime de alte fonduri speculative.

Din această perioadă SUA începe să țină capul de afiș în materie de crize pornite.

1827 – *SUA: Panica imobiliară*. Andrew Jackson (președinte al SUA) a închis banca federală pentru a elibera economia de regulile ei stricte de creditare. Astfel s-au alimentat speculațiile imobiliare în Vest. În 1837, totul a luat-o razna și următorul președinte Martin van Buren nu a reușit să stabilizeze economia și a pierdut respectiv alegerile din 1840.

1907 – *SUA: Panica bancherilor*. Conducerea Knickerbocker Trust Co. a încercat să provoace colapsul pieței de cupru, nereușind a stârni totuși panica pe Wall Street. Într-o săptămână nicio bancă nu mai primea cecurile emise de Knickerbocker. Gigantul JP Morgan a organizat o echipă de salvare care a stimulat sprijinul pentru un sistem de rezervă federală.

1929 – *SUA: Marea Depresiune*. După un deceniu de recorduri bursiere, piața a ajuns într-un declin. Acțiunile au intrat în cădere liberă, sistemul financiar american a fost fragmentat. Pînă în 1932 când s-a încheiat criza, valoarea acțiunilor a scăzut cu 90%. S-au închis 11.000 din cele 25.000 de bănci ce funcționau la momentul respectiv.

1987 – *SUA: Lunea Neagră*. Lunea neagră a venit pe data de 19 octombrie 1987, când, datorită corupției de pe Wall Street, tensiunile din Orientul Mijlociu și perspectivele economice negative au dus la cea mai mare cădere într-o singură zi a valorii acțiunilor după Primul Război Mondial. Indicele S&P 500 a căzut cu 20%.

1990 – *SUA: Criza economiilor și împrumuturilor*. Mai bine de 1.000 fonduri, cu active de peste 500 miliarde dolari, au căzut. Costul pentru depășirea crizei a fost de 150 miliarde dolari din care 129 miliarde plătite de guvern și contribuabili și numai 29 miliarde de industria bancară. Neil Bush (fiul lui George H.W. Bush) a plătit o amendă de doar 50.000 dolari pentru că și-a acordat un împrumut de la Silverado, compania de economii și împrumuturi pe care a condus-o. Colapsul de la Silverado a costat 1,6 miliarde dolari.

1996 – *Japonia: Criza imobiliară*. Prețul caselor și terenurilor au crescut datorită speculațiilor de la sfîrșitul anilor '80 și începutul anilor '90. Terenul de sub Palatul Imperial din Tokyo era evaluat cît toată piața imobiliară din Canada. În 1996 speculațiile s-au oprit și prețurile au căzut cu 75% față de maximum înregistrat.

2000-2001 – *SUA: Colapsul Dot-com și Enron*. Companiile Dot-com au crescut foarte mult, fiind supraevaluate, perioada lor de creștere fiind la sfîrșitul anilor '90, începutul noului mileniu. Tot la începutul noului mileniu a explodat și acest balon economic. În același timp Enron (companie energetică) a intrat în faliment datorită fraudelor contabile.

2001-2002 – *Argentina: Criza bancară*. În decembrie 2001 s-a prăbușit sistemul bancar din Argentina, care a fost pînă în acel moment unul din cele mai dezvoltate centre economice din America de Sud. În haosul creat, într-o singură săptămână au trecut pe la putere 5 președinți. Acum sistemul financiar este încă în recuperare, fiind încă destul de fragil.

2008 – *SUA: Criza financiară actuală*. Primul semn a fost colapsul IndyMac, urmat de Lehman Brothers și AIG. Totul se pare că a pornit de la abrogarea în SUA a legii Glass-Steagall (făcuta după Marea Depresiune), care spune că este interzis ca băncile comerciale să dețină bănci de investiții, dar și invers, cele de investiții nu pot deține bănci comerciale.

Istoria și cronologia celor mai grele crize financiare Criza din anul 1825 Este considerată prima criză financiară internațională. La începutul anilor 20 a secolului al XIX-lea investitorii europeni au investit sume uriașe în dezvoltarea minelor de aur și argint din America Latină, ceea ce duce la o suprasaturație în 1825 a pieței de capital din Marea Britanie cu metale prețioase. Speculații masive în aur și argint în piața de valori a dus la o scădere bruscă în rezervele de aur ale Băncii Angliei, care au forțat-o să ridice rata de actualizare. Acest lucru a provocat criza de capital care a dus la o panică în sistemul bancar din Marea Britanie, faliment în masă și recesiunea economică ulterioară. Criza s-a răspândit rapid și în America Latină, deoarece creditele nu au fost prelungite, iar declinul exporturilor și a investițiilor din Europa, cauzând astfel carențe a datoriilor publice din întreaga regiune.

Criza din anul 1873. Considerată a fi una dintre cele mai mari crize financiare internaționale. Premisa crizei a fost boom-ul de credit din America Latină, precum și speculațiile masive în piața imobiliară din Germania și Austria, alimentată de plata despăgubirilor de către Franța (prejudiciul material), după războiul franco-prusac. Boom-ul austro-german s-a finisat cu căderea pieței de capital din Viena, precum în Zurich și Amsterdam. În SUA, panica a provocat o mare scădere a acțiunilor de pe New York Stock Exchange și a falimentului principalului finanțator al căii ferate din pacific. Impuls pentru criza din SUA a servit ca o respingere a băncilor germane să se rostogolească peste împrumuturi. Pe măsură ce economia din Europa și SUA au căzut într-o recesiune, a redus drastic exporturile din America Latină, care a cauzat o scădere a veniturilor din bugetele de stat și un nou val de valori implicite. Criza financiară internațională în 1873 este cea mai lungă din istorie care s-a încheiat doar în 1878.

Criza financiară internațională din anul 1907. Pe o scară internațională este cea mai puternică criză din istoria "standardului de aur". Acesta a fost declanșată de Banca Angliei, care pentru a alimenta rezervele sale de aur în 1906 a crescut rata de actualizare de la 3,5% la 6%. Acest lucru a provocat o ieșire de capital din Statele Unite și alte câteva țări la începutul anului 1907, după care a urmat prăbușirea pieței de capital din New York. Până la sfârșitul anului criza de lichiditate sa extins la băncile comerciale. Din Statele Unite și Marea Britanie, criza sa răspândit în Franța, Italia și alte câteva țări. În total în această criză financiară internațională din 1907 s-au implicat 9 țări.

1929-1933 anii Mării Depresiuni. După primul război mondial, economia SUA s-a dezvoltat foarte rapid, milioane de acționari în anii 20 și-au majorat capitalul, perioada fiind caracterizată printr-o creștere rapidă a pieței de capital și expansiunea creditului în Statele Unite. Boom-ul pieței de capital în 1928, a provocat o ieșire de capital din Europa și mai multe țări din America Latină, care a provocat crize valutare în țări cum ar fi Australia, Argentina, Brazilia și Uruguay. La sfârșitul lunii octombrie 1929 eforturile mai multor investitori majori de a lua maximum de profit și panica ulterioară la New York Stock Exchange a dus la o scădere bruscă a prețului acțiunilor a celor mai solide companii, „Compania americană de telefoane și telegrafe”, „General Electric Company” și „Universal Motor Company”. În doar o zi, valoarea acțiunilor aproape la toate companiile au scăzut cu 60-70%. Colapsul bursei de valori din New York a fost începutul celei mai mari depresii mondiale din istoria omenirii. În urma crizei financiare din SUA, aceasta s-a răspândit rapid și în toată Europa. Acest lucru s-a datorat dependenței economiilor lumii de dezvoltarea financiară puternic pronunțată a SUA. Marea Depresiune a fost caracterizat de declin la nivel mondial a cererii de consum, scăderea producției, șomajul, falimentul multor bănci și companii, precum și încetarea în 1931 a creditării internaționale. Un număr mare de țări au abandonat obligațiile lor de credit și s-au declarat implicite. Consecințele crizei s-au resimțit până la sfârșitul anilor '30.

Criza economică din Statele Unite ale Americii de la sfârșitul anilor 1973. Această criză după durată, puterea distructivă și a numărului de țări implicate se apropie de Marea Depresiune din 1929-1933. A contribuit la această primă criză de energie, care s-a declanșat din vina OPEC, care a decis să reducă extracția petrolului. Până în octombrie 1973 un baril de petrol costa 3 dolari, în 1974 prețul petrolului a ajuns la 12 dolari pe baril. Peste o perioadă de criză în multe țări capitaliste, cum ar fi SUA, Marea Britanie, Franța, Italia, Japonia, Germania, producția industrială a scăzut în mod semnificativ, numărul de falimente, șomaj a crescut.

Cronologia evenimentelor crizei financiare internaționale din 2008. Ianuarie 2008 – se generează o criză bancară în Europa. În primele două săptămâni ale lunii ianuarie, indicele bursier european DJ Euro Stoxx Banks a scăzut cu aproximativ 10%. 21 ianuarie bursa rusă, de asemenea, a căzut. Indicele RTS a pierdut 7,38%, în timp ce MICEX 7,47%. Are loc prăbușirea piețelor bursiere mondiale din Asia.

Februarie 2008 - Banca Centrală a Rusiei recunoaște existența unei probleme de lichiditate în băncile rusești. Furnizarea de lichidități devine o prioritate. Din cauza crizei pieței de capital a Rusiei mulți investitori activează pe piața imobiliară. S-a observat accelerarea creșterii prețurilor la locuințe.

Martie 2008 - în Statele Unite ale Americii s-au înăsprit cerințele pentru bănci. Experții anunță o posibilă creștere a ratelor dobânzilor. JP american Morgan Chase a anunțat decizia de a cumpăra a cincea cea mai mare banca americană de investiții Bear Stearns pentru 236 milioane de dolari.

Aprilie-mai 2008 - continuă problema lichidităților pe piețele financiare globale. Băncile rusești continuă să ridice ratele la toate tipurile de credite. Mulți creditori practic au sistat activitatea de creditare. Estimările privind piața rusă imobiliară diferă, dar până la sfârșitul lunii mai, creșterea rapidă a prețurilor locuințelor în Moscova și Sankt Petersburg a încetat.

30 mai 2008 - Ca urmare a crizei a încetat să existe cea de-a cincea cea mai mare bancă de investiții din SUA, "Bear Stearns", care a avut investiții la scară largă în obligațiuni pe termen lung.

Iunie-iulie 2008 - În Marea Britanie continuă să scadă prețurile la imobile, iar sectorul construcțiilor a căzut într-o comă. Acțiunile băncilor germane au început să scadă în preț. Pentru 4,9 miliarde de euro a fost vândută banca germană Citibank, greu lovită de criza ipotecară. Banca Goldman Sachs efectuează un studiu care arată că băncile europene nu dispun de 60-90 miliarde de euro pentru activitatea normală a acestora.

7 septembrie 2008 - Ministerul Finanțelor a SUA a preluat managementul a două dintre cele mai mari instituții financiare din țară dintre care Asociația Ipotecar Federal Națională (Fannie Mae) și Federal Home Loan Mortgage Corporation (Freddie Mac), prin care a finanțat aproximativ 70% din toate tranzacțiile de pe credite ipotecare din SUA. Pierderile cumulate ale ambelor companii, ca urmare a crizei creditelor ipotecare au fost aproximativ cu 14 miliarde de euro. Capitalizarea de piață a Fannie Mae au scăzut în această perioadă de la 40 de miliarde de dolari la 7,6 miliarde, și Freddie Mac - 22000-3300 milioane de dolari.

15 septembrie 2008 - a anunțat faliment banca americană de investiții Lehman Brothers. Mass-media din SUA a numit această zi «Lunea Neagră». Dow Jones a scăzut cu 504.48 puncte (4,42%) - până la 10,917.51 puncte. S & P 500 a scăzut 59.00 puncte (4,71%) - pentru a ajunge la 1,192.70 puncte. Nasdaq a scăzut cu 81,36 puncte (3,60%) - la 2179.91 de puncte. O scădere importantă a prețurilor a fost observată în alte piețe mondiale. O altă victimă a crizei a fost banca de investiții americană Merrill Lynch. Acesta a fost cumpărată de Bank of America pentru 50 miliarde dolari.

16 septembrie 2008 - Căderea bursei de valori din Rusia. Pe fondul negativ cauzat de deteriorarea conjuncturii piețelor bursiere din lume și scăderea prețului la petrol la deschiderea pieței de pe piața rusă din ziua de Marți seispzece septembrie cu un decalaj scăzut pe întreaga gamă de valori mobiliare. Pentru a suspenda, indicele RTS a scăzut față de ziua de marți cu 6,39%, la 1,058.84 puncte, iar indicele MMVB a scăzut cu 3,09%, la 853.93 puncte.

18 septembrie 2008 - prăbușirea a acțiunilor bancare din Statele Unite. Cotațiile Morgan Stanley au scăzut cu 25%, Citigroup - cu 11%, Ultra Financiar 15%, JP Morgan Chase - cu 12%, Goldman Sachs cu 14%. În Europa, sectorul bancar a pierdut, de asemenea, poziția sa.

Fed a majorat finanțarea pentru Banca Centrală Europeană de la 55 de miliarde de dolari la 110 miliarde de euro, Banca Națională a Elveției de la 15 miliarde dolari la 27, în plus, Fed a încheiat un acord privind tranzacțiile de schimb valutar cu Banca Japoniei, Banca Angliei și Banca Canadei. Conform acestor acorduri, ei vor primi 60 de miliarde, 40 miliarde și 10 miliarde de dolari, respectiv. Termenul de acord - până la 30 ianuarie 2009.

Serviciul Federal pentru Piețele Financiare emite un ordin în care interzice tranzacționarea titlurilor rusești la vânzare și vânzarea de valori mobiliare achiziționate la credite în marjă.

19 septembrie 2008, guvernul american a oferit un pachet de măsuri pentru depășirea crizei - "Legea de stabilizare economică de urgență din 2008", cunoscut sub numele de "Planul Paulson". Planul ministrului de finanțe a SUA, Henry Paulson, a sugerat alocarea a 700 miliarde dolari din bugetul SUA pentru a cumpăra active nelichide.

Salvarea băncii belgiano-olandeze Fortis Bank, autoritățile belgiene, Țările de Jos și Luxemburg au achiziționat la 28 septembrie 49% din acțiunile sale, precum și efectuarea de injectare financiară în bancă, în valoare de 11,2 miliarde de euro. 4 miliarde de euro a Olandei, care vizează salvarea băncii Fortis, care vor fi finanțate prin împrumuturi guvernamentale.

20 septembrie 2008 - Planul de acțiuni elaborat de către SUA pentru salvarea de urgență a guvernului de la colapsul sistemelor financiare și bancare naționale a ajuns până la 800 de miliarde de dolari. Elementul său principal este răscumpărarea de titluri de stat și a investițiilor nelichide a băncilor din SUA și a companiilor de asigurări, care sunt bazate pe obligațiuni ipotecare.

29 septembrie 2008 - prăbușirea indicilor bursieri din lume după ce camera inferioară a Congresului a respins „Planului Paulson”. În această zi, în lista țărilor în a căror bănci importante se iau măsuri pentru a combate criza financiară din Europa și Statele Unite au aderat Australia, Danemarca, Norvegia și Suedia. Ca o măsură de urgență, instituțiile financiare centrale a unor țări care au fost de acord pentru a injecta un total de 620 de miliarde de dolari în sistemul de credite la nivel mondial. Aceste măsuri vor fi în vigoare până în aprilie 2009.

Banca centrală japoneză a anunțat decizia sa de a dubla cantitatea de schimb valutar de active cu Rezerva Federală a Statelor Unite de la 60 la 120 miliarde de dolari. Suma totală injectată în ultimele 10 zile a ajuns la 20100 miliarde yeni (mai mult de 193 miliarde de dolari).

Guvernul britanic a confirmat decizia de a naționaliza afacerile ipotecare ale băncii Bradford & Bingley, pentru a consolida încrederea investitorilor și creditorilor în timpul crizei financiare globale. În conformitate cu planul de salvare banca de stat va lua pe propria răspundere serviciile de credite ipotecare în valoare de aproximativ 50 de miliarde de lire sterline. Bradford & Bingley a devenit a doua bancă britanică, pe care statul trebuia să ia sub aripa sa pe parcursul crizei financiare globale.

1 octombrie 2008 - au arătat o creștere a indicatorilor bursieri din Asia. Indicele MSCI din Asia Pacifică, care ia în considerare situația de pe piețele din regiunea Asia a crescut cu 1,2%. Indicatorul Japoniei Nikkei 225 a crescut cu 0,7%. Majoritatea piețelor deschise au prezentat o creștere în China, Hong Kong, Indonezia, Malaesia și Singapore.

3 octombrie 2008 – a fost aprobat noua versiune propusă de George W. Bush prin administrarea a 700 de miliarde de dolari. Piețele din întreaga lume au reacționat în declin.

6 octombrie 2008 – Rezerva federală a SUA a aproba achiziția de 24,9% din acțiunile cu drept de vot ale băncii de investiții Morgan Stanley de către holdingul japonez Mitsubishi UFJ.

Indicele bursier din Rusia RTS a scăzut la 6 octombrie 2008 cu 19,1% - un record pentru perioada de calcul a indicelui de la 1 septembrie 1995. Recordul anterior a fost stabilit 28 octombrie 1997 și a constituit 19.03%.

7 octombrie 2008 - președintele rus Medvedev a anunțat alocarea a încă 950 miliarde de ruble pentru a sprijini sistemul financiar. Conform estimărilor macroeconomiștilor, suma de un trilion de ruble.

8 octombrie 2008 - US Federal Reserve, Banca Angliei, Banca Centrală Europeană și Bank of Canada, Suedia și Elveția au anunțat reducerea ratelor de refinanțare cu 0,5 puncte procentuale. Indicii burselor europene au scăzut în urma tranzacționării, reducerea unor indici a depășit 6%.

10 octombrie 2008 - principalii indici bursieri din SUA pe baza zilei de tranzacționare au scăzut, atingerea unor minime din ultimii cinci ani. Indicele Dow Jones, a scăzut sub nivelul psihologic important semn de 9.000 de puncte, în scadere cu 678.91 puncte (7,33%) la 8,579.19 puncte. S & P 500 a pierdut 75.02 puncte (7,62%) și a ajuns la 909.92 puncte. Nasdaq a scăzut cu 95,21 puncte (5,47%) la 1,645.12 puncte.

11 octombrie 2008 – A avut loc summitul de la Washington Grupul celor Șapte, la care a participat și Rusia. Miniștrii de finanțe din Grupul celor Șapte încurajați să utilizeze toate instrumentele posibile pentru a se confrunta cu cea mai gravă criză economică din ultimii 50 de ani.

16 octombrie 2008 - Prețul petrolului la bursa din New York, pentru prima dată în 14 luni a scăzut sub 70 de dolari pe baril.

22 octombrie 2008 - Casa Albă a confirmat oficial petrecerea la 15 noiembrie a summitului de la Washington pe tema și problemă crizei financiare internaționale.

24 octombrie 2008 - ministrul energiei, Serghei Șmatko a spus că criza financiară mondială a afectat sectorul real al economiilor țărilor din CSI, inclusiv influențează creșterea și consumul de energie în Federația Rusă.

29 octombrie 2008 – Comitetul pentru deschiderea piețelor a Fed a decis reducerea ratei de bază de până la 1% de la 1,5%.

2 noiembrie 2008 - mitinguri antiguvernamentale au avut loc ca urmare a crizei financiare din Islanda.

3 noiembrie 2008 - Vânzările gigantului american de automobile Ford au scăzut în octombrie cu 30%, ca urmare a crizei economice din Statele Unite.

6 noiembrie 2008 - Tranzacționarea pe Bursa de Valori din Hong Kong a fost închisă cu scăderea principalului indice cu 7,08%. Indicele Hang Seng la sfârșitul ședinței de tranzacționare, a scăzut la 1050.12 de puncte – de la 13,790.04 puncte.

12 noiembrie 2008 – cursul de schimb a dolarului față de rublă a ajuns la cea mai mare valoare din ultimii 2,5 ani, stimulate de decizia băncii centrale de a extinde coridorul fluctuațiilor a rublei la coș, precum și consolidarea reînnoită a dolarului față de euro pe piața valutară internațională.

14 noiembrie 2008 - Banca britanică Royal Bank of Scotland (RBS) a anunțat planurile de a reduce aproximativ 3 mii de angajați la nivel mondial.

18 noiembrie 2008 - Fondul Monetar Internațional (FMI) a decis să acorde un împrumut Serbiei în valoare 518 de milioane de dolari pentru a ajuta țara să scape de criza financiară globală.

20 noiembrie 2008 - unul dintre principalii producători europeni de automobile Peugeot Citroen a anunțat că intenționează să concedieze 2,7 mii de angajați, în ciuda crizei financiare globale.

27 noiembrie 2008 - pierderilor globale în urma crizei financiare sa ridicat la 5 miliarde de dolari, a declarat într-un interviu șeful Forumului Economic Mondial de la Davos, profesorul Klaus Schwab.

În urma evenimentelor petrecute, guvernele țărilor afectate de criza financiară internațională și organele internaționale au elaborat în parte măsuri anticriză în limita posibilităților reale, precum și multe țări au dat acordul băncilor centrale de modificare a ratelor de refinanțare.

Referindu-ne la definirea conceptului de criză atunci constatăm că sensul cel mai frecvent atribuit conceptului de criză apare în momentul unei interacțiuni, evoluții, proces sau eveniment. În general în științele economice, politice și relații internaționale termenul de „criză” este utilizat pentru a descrie și a analiza diferite perioade, în general de scurtă durată, ce au marcat o transformare semnificativă a unei situații care a existat și care se menține în momentul de față în raport cu efectele unei decizii sau politici. În relațiile internaționale noțiunea de „criză” are și alte conotații, astfel aceasta se referă la acele situații în care actorii internaționali au percepția unei amenințări care se poate concretiza în evenimente neprevăzute în care există o probabilitate destul de ridicată de utilizare a mijloacelor violente și un termen limitat de reacție politică. În mediile academice „criza” este definită adesea pentru perioade de discontinuitate cu o perturbare a stabilității într-un sistem a unui proces: economic, economico-financiar, financiar, politic și în rezultat asupra celui social, care implică amenințări pentru valorile esențiale ale societății (securitate, sănătate, bunăstare). Este destul de important de conceput termenul de „criză” ca un fenomen în care se manifestă esența lucrurilor, evenimentelor a unui proces ca parte integrată a unui sistem, care nu își poate îndeplini misiunea, rolul și scopurile preconcepute și pune în pericol reputația, imaginea, precum și funcționalitatea.

În evoluția unui fenomen, criza reprezintă, o etapă de disfuncționalități în care sistemul sau sistemele se dereglează și nu mai au capacitatea deplină de a se autoregla, precum și potențialul de a ieși singură din această stare de anormalitate și de a reveni la starea sa inițială, fie la alta superioară primei. Astfel putem spune că, criza în sine reprezintă un proces obiectiv a unui sistem în care au fost epuizate toate mecanismele și elementele de funcționare normală a acestuia.

Conform Dictionarului Explicativ al limbi Române, prin criză economică se înțelege faza ciclului economic în care se formează un surplus relativ de mărfuri în raport cu capacitatea de cumpărare limitată a populației, ceea ce duce la scăderea producției, la falimente, șomaj etc. În lucrarea sa „Capitalul” Karl Marx a explicat dependența surplusului de mărfuri și servicii într-o economie și capacitatea de cumpărare a populației determinată la rândul său de puterea de cumpărare, adică valoarea banilor și paritatea puterii de cumpărare a monedei, astfel potrivit lui „Variațiile diferiților factori se pot compensa reciproc astfel că, în pofida instabilității lor permanente, suma totală a prețurilor mărfurilor ce urmează să fie realizată deci și masa de bani aflată în circulație, poate rămâne constantă. Din această cauză se constată, îndeosebi atunci când se analizează perioade relativ lungi, că nivelul mediu al masei de bani aflați în circulație în fiecare țară este mult mai constant și, cu excepția perturbațiilor puternice provocate periodic de crizele industriale și comerciale și, mai rar, de o schimbare în valoarea banilor,..., Legea potrivit căreia cantitatea mijloacelor de circulație este determinată de suma prețurilor mărfurilor aflate în circulație și de viteza medie de circulație a banilor poate fi exprimată și astfel: dacă suma valorilor mărfurilor și viteza medie a metamorfozelor lor sunt date cantitatea de bani sau a materialului bănesc aflat în circulație depinde de propria valoare a banilor. Iluzia că, dimpotrivă, prețurile mărfurilor sunt determinate de masa mijloacelor de circulație, iar aceasta, la rândul ei, de masa materialului bănesc aflat în țară se bazează, la primii ei reprezentanți, pe ipoteza absurdă că mărfurile intră în procesul de circulație fără preț, iar banii fără valoare ...”.

Crizele pot fi caracterizate de o instabilitate pronunțată, fiind însoțite de o volatilitate și de o incertitudine în creștere pe majoritatea piețelor (piețele de capital, piața petrolului, piețele monetare și valutare, piața muncii etc.). În situații de criză (orice formă ar îmbrăca ea) ne aflăm într-o permanentă stare de neliniște și de nesiguranță legată de viitor, teamă sau chiar panică. Instinctul nostru de apărare și de conservare ne îndeamnă să ne comportăm uneori irațional și să accentuăm și mai mult această volatilitate, deoarece fiecare dintre noi, cu capacitatea cognitivă pe care o avem, filtrăm informația și înțelegem fenomenul în felul nostru transpunându-l apoi într-un anumit comportament legat de piața. Crizele apar în urma unei perioade în care prețul unor active (financiare sau nu) au crescut artificial foarte mult, și în momentul în care piața devine conștientă cu privire la această supraevaluare, reacționează în consecință.

Cuvântul „criză” intra în limba engleză în jurul anului 1425, cu sensul de „punct de cotitură într-o boală,” într-o traducere de Chauliac (intervenții chirurgicale majore). Acesta a fost împrumutat din latinescul „criză”, care, la rândul său provine din limba greacă Krisis „o separare, distinctiv, discriminare, decizie, hotărâre judecătorească”, de la krinein „să decidă separat, judecător”. Prima traducere Chauliac o dă în franceza veche crise. În timp ce a doua traducere din latină criză sensul de „momentul decisiv” este pentru prima dată în limba engleză în 1627 ca o extensie figurativ de sensul medical inițial. În latină, criza a însemnat: 1. o hotărâre (literar), 2. un stadiu critic în viața cuiva, climacteric. Deoarece, în literatura medicală Hipocrate-Galenice, „criza” semnifică „un punct de cotitură într-o boală, schimbare bruscă pentru mai bine sau mai rău”.

În limba chineză cuvântul „criză” este compus din elemente care semnifică „pericol” și „oportunitate”. El a fost studiat intens de cei care au adoptat această formulare ca premisă de bază a metodei sale de a face profit crescut chiar și atunci când piața este în scădere.

Simbolul (Weiji) „criză” este format din două silabe, care sunt scrise ca două caractere distincte, Wei ce înseamnă „pericol” și ji definit ca „oportunitate”, al IX-lea New Collegiate dicționar Webster definește „oportunitatea” ca:

1. un moment favorabil de împrejurări;
2. o bună șansă de avansare sau de progres.

Unii cercetători lingvistici afirmă că cuvântul „criză” din chineză are cu totul o altă semantică, astfel, Ji din Weiji, de fapt, înseamnă ceva de genul „momentul incipient; punct crucial (atunci când ceva începe sau se modifică)”. Astfel, o Weiji este într-adevăr o criză reală, un moment periculos, un moment în care lucrurile încep să meargă prost. Un Weiji indică o situație periculoasă atunci când ar trebui să fim deosebit de precauți. Acesta este nu un moment când se merge în căutarea de avantaje și beneficii. Pentru cei care au pariat speranțele și a carierelor lor cu privire la criza = pericol + formula de oportunitate și sunt dispuși să renunțe la credința lor fierbinte în Ji ca semnificând „oportunitate”, este esențial. În afară de noțiunea de momentul incipient sau punct crucial sa constatat că, caracterul de Ji în sine indică isteț, „resurse” și „mașină, dispozitiv”, în combinație cu alte caractere (în alt context). Cu toate acestea, ji poate avea și alte semnificații secundare. Este absolut esențial să observăm că Ji dispune de aceste semnificații secundare numai în termeni multisilabici în care intră. De exemplu ji adăugat la Hui „ocazie” creează cuvântul Mandarin pentru „oportunitate” (Jihui), dar în sine Ji nu înseamnă „oportunitate”. Așa dar, în contextul (Weiji) „criză”, ji este neutru sau posibilitatea unui rezultat extrem de nedorit, după cum afirmă Victor H. Mair profesor de limba chineză și literatură Departamentul de Est limbi asiatice și Civilizațiilor, Universitatea din Pennsylvania Philadelphia, PA 19104-6305 Statele Unite ale Americii.

În prezenta lucrare se va accepta termenul etimologic al cuvântului „criză”, care provine din cuvântul grecesc „krisis” care înseamnă o situație ce necesită luarea unei decizii.

Frederic Mishkin a definit criza ca fiind „situația în care selecția adversă și hazardul moral se acutizează, piețele nemaifiind capabile să canalizeze resursele către cele mai productive oportunități de investiții”. O abordare similară întâlnim și la Friedman care consideră că, criza are o puternică dimensiune psihologică. Panicați de perspectiva pieței, deponenții se aruncă într-un număr periculos de mare asupra depozitelor lor din bănci și deci sistemul bancar intra într-un colaps generalizat. Criza este asociată adesea lipsei de condiții care să permită adoptarea unei decizii.

Apariția unei crize poate fi greu anticipată, elementul de surpriză asociat unei astfel de situații fiind fundamental. În unele cazuri, criza este definită ca fiind un eveniment cu probabilitate redusă de apariție, dar care are implicații mari pentru societate, organizații sau indivizi. Problema cu definirea crizelor consta în a spune cât de mare o să fie volatilitatea sau căderea piețelor pentru a putea încadra o evoluție de acest gen în categoria unei crize. Este dificil să facem aprecieri când o criza financiară devine una economică sau dacă o criza economică generează o criză financiară. În principiu vorbim întotdeauna de o criza economică generată fie de cauze financiare, politice și sociale sau interese. Există la fel și situații când o criză financiară este generată de una economică. Aceasta se explică prin faptul că, indiferent de natura, tipologia, structura și cauzele declanșării, fiecare criză în felul său, este unică, caracterizată de aspecte generale cu trăsături comune fenomenului propriu-zis și trăsături specifice individuale pentru fiecare situație în parte.

Criza economică reprezintă o situație în care economia unei țări trece brusc printr-o scădere a forței sale, scădere adusă de regulă de o criză financiară. O economie ce trece printr-o criză economică va experimenta

aproape sigur o scădere a PIB-lui (Produs Intern Brut), o evaporare a lichidităților și o creștere / scădere a prețurilor din cauza unei inflații / deflații. Crizele economice pot lua forma, unei recesiuni sau unei depresii economice, și uneori pot duce la colaps economic.

Criza financiară este o situație în care cererea de bani este mai mare decât oferta de bani (disponibilul). Aceasta înseamnă că lichiditatea este rapid evaporată deoarece banii disponibili sunt retrași din bănci, forțând astfel băncile fie să vândă propriile active și investiții, pentru a-și acoperi necesitățile, sau să colapseze. Criza financiară poate duce la o criză economică.

Economiștii și monetariștii definesc crizele financiare ca forma de manifestare a crizelor bancare, cu impact asupra stabilității financiare și cu ajungere în stare de colaps a infrastructurii financiare în absența intervenției băncii centrale. Colapsul financiar care afectează companiile, generând rapid problema asupra sistemului: starea de panică a clienților, incapacitatea de a distinge între starea de sănătate și de dificultate a băncilor, retragerea depozitelor. Autorul Schwartz (1986) a identificat doar două crize financiare reale, care au derulat în Marea Britanie și SUA în 1986 – prin care falimentul Companiei Overnated Gurney Ltd. și în SUA, între 1930-1933 potrivit autorului, soluția întru evitarea crizei este asigurarea unei sănătăți financiare, dar băncile centrale furnizează lichidități unor bănci solvabile, dar lipsite de lichidități.

Recesiunea ca noțiune economică este caracterizată ca o fază de declin a activității economice mai puțin grave decât depresiunea sau criza, constând în diminuarea producției, reducerea investițiilor, scăderea cursului acțiunilor la bursă. Există unii specialiști care clasifică acestea, ca crize sociale (inflație în creștere, șomaj, sărăcie) și crize financiare (volatilitate accentuată pe piețele de capital, căderea burselor și revenirea lor spectaculoasă), crize politice (care pot degenera în războaie), crize locale sau internaționale cauzate de dezastre naturale sau crize economice generalizate.

Criza financiară este o formă de manifestare a crizei economice și reflectă o neîncredere în sistemul financiar, o scădere semnificativă a volumului tranzacțiilor la bursă, o dereglare a mecanismelor de piață. Bursa este barometrul economiei și tranzacționează afaceri de diferite dimensiuni și din diferite sectoare. În momentul în care piața acestor afaceri (piața imobiliară, piața petrolului, piața muncii) suferă dereglări sau corecții importante ele se vor reflecta în profitabilitatea afacerilor listate la bursă și, implicit, în prețul activelor financiare (acțiuni sau obligațiuni) care depind direct de așteptările investitorilor. Panica legată de economie nu face altceva decât să accentueze amplitudinea acestor corecții și să inducă noi incertitudini în economie. De aici și până la reducerea apetitului pentru economisiri și investiții și apoi la creșterea dobânzilor pe piață nu este decât un pas. Vorbim de o criză doar atunci când efectele acesteia afectează un număr foarte mare de oameni / companii. Crizele pot exista însă într-o stare latentă și să nu fie atât de vizibile, deteriorând încetul cu încetul existența noastră. Nu este prima dată când economia mondială se confruntă cu perioade de recesiune Poate este pentru prima dată după foarte mulți ani (Marea criză interbelică începută în 1929 și continuată pe mai mulți ani sau (Căderea Sistemului de la Bretton Woods în 1971) când avem de a face cu o criză localizată la nivelul țărilor dezvoltate (nu doar la nivelul țărilor în curs de dezvoltare).

Depresiunea economică este forma severă de criză economică. Depresiunea economică este un termen utilizat pentru a defini o cădere susținută a uneia sau mai multor economii naționale. Depresiunea este mai severă decât recesiunea. Acesta este considerată o formă rară, dar extrema de recesiune, fiind caracterizată în principal de o creștere „neobișnuită” a ratei șomajului, restricționarea creditelor, restrângerea majoră a producției industriale și a investițiilor, deflația prețurilor, hiperinflație, numeroase falimente bancare, schimburi comerciale semnificativ reduse, un curs valutar foarte volatil și impredictibil, în principal cu tendința de devalorizare. Nu există o definiție oficială a depresiunii economice, însă se consideră că apare dacă există un declin al produsului intern brut (PIB) mai mare de 10%. Este considerat că depresiunea apare dacă există o creștere negativă a produsului intern brut (PIB) timp de cel puțin două trimestre. Cea mai faimoasă depresiune economică este cea din SUA din anii 1930.

O altă definiție a crizei financiare destul de relevantă pentru situația actuală a economiei mondiale este caracterizată de o scădere bruscă a valorii oricărui instrument financiar.

În secolele XIX și XX majoritatea crizelor financiare erau asociate cu criza sectorului bancar și apariția efectului de panică. În acest context principalele caracteristici a crizei financiare sunt: lipsa de bani, neajuns de numerar (criză de lichiditate).

Concluzie. Prezentul studiu este dedicat în special fenomenologiei crizelor economico-financiare internaționale. Astfel, au fost studiate, analizate și explicate modalitățile de apariție a crizelor financiare

internaționale, canalele de transmisie și răsfrângerea ei asupra economiei mondiale și cu precădere asupra economiei Republicii Moldova.

Criza financiară globală a luat prin surprindere pe mulți specialiști în materie, politicieni, oameni de știință prin amploarea și efectele sale economice, care urmează să se întindă pe mulți ani înainte.

La începutul anilor 90 al secolului XX-lea au existat preîntâmpinări că modificările structural-instituționale ale capitalismului (în special amplituda și particularitățile piețelor financiare) sporesc enorm riscurile sistemice (M. Aglieta, G.Soros, S.Fisher). Crizele sunt de o natură complexă, în condițiile creșterii decalajelor și multiplicării riscurilor sistemului financiar internațional acestea pot afecta atât țările dezvoltate cât și alte economii mai puțin avansate care în plus se confruntă cu lipsa acută a locurilor de muncă, un nivel ridicat a inflației etc. Globalizarea financiară face mai facilă propagarea crizei de la o economie la alta, odată cu importul mecanismelor și produselor financiare și cu deschiderea economiilor naționale față de investitorii străini. O cauză importantă de declanșare a unei crize financiare este nemijlocit lipsa de control și supraveghere asupra fondurilor speculative și a produselor financiare derivate, precum și dificultatea estimării valorii acestor produse și raportării acestora la economia reală. O cauză nu mai puțin importantă este faptul că managementul macroeconomic la nivel național în condițiile globalizării financiare este mai dificil de realizat, politicile economice naționale sunt insuficient corelate și coroborate cu influențele internaționalizării, care conduc la dezechilibre economice grave. Astfel, o economie națională în loc să-și elaboreze propria economie politică de dezvoltare, ea trebuie să o adapteze și ajusteze pe cea curentă la standardele și directivele internaționale, regulele de joc, venind din afară.

Cu toate că în jurul nostru vedem doar aspectele negative ale unei perioade de crize, Albert Einstein definea criza ca „...cea mai binecuvântată situație care poate apare pentru țări și persoane, pentru ca ea atrage după sine progrese”. El susținea că în momentele de criză, au loc cele mai mari descoperiri, deoarece omul, determinat de nevoi, caută noi mijloace pentru a le satisface.

НАДЗОР И РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ В ЦЕЛЯХ УСТОЙЧИВОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА

SUPERVISION AND REGULATION OF THE FINANCIAL SYSTEM IN ORDER TO ENSURE SUSTAINABLE ECONOMIC GROWTH

Эдуард КЕНИГ,
аспирант, Академия Экономических Знаний Молдовы

Анжела СЕКРИЕРУ,
профессор Департамента «Инвестиции и Банковская Деятельность»,
Академия Экономических Знаний Молдовы

SUMMARY

The article addresses the issue of sustainable economic growth and its relationship with the financial system. The notion of sustainability is defined and the importance of sustainability in post-crisis periods is argued. In the paper, the author applies the complex approach to formulating the necessary measures to be applied by governments in the supervision and control of financial systems in order to stimulate sustainable economic growth.

Keywords: *environmental, social and governance factors; financial system; sustainable development goals; sustainable growth.*

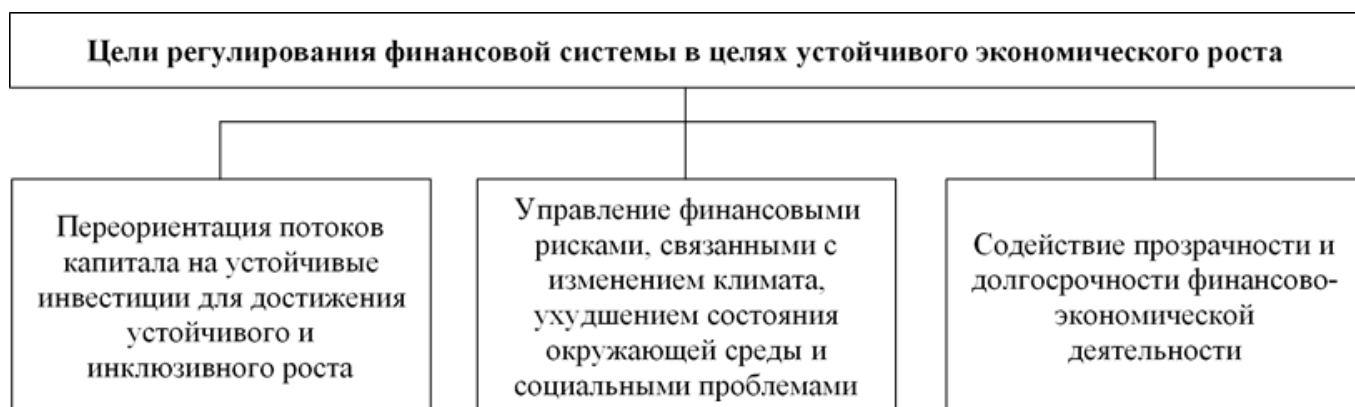
Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года [3] содержит 17 Целей в области устойчивого развития (ЦУР). Эти цели интегрированы и связаны друг с другом. Следовательно, ЦУР и эффективность политики, реализуемой для достижения каждой из целей, также взаимосвязаны [1]. ЦУР обычно относятся к действиям и политике, направленным на смягчение негативных внешних последствий человеческой деятельности. Согласно исследователям Гупта и Вегелин [2] эти последствия касаются масштабов социальной инклюзивности (ЦУР: 1–11, 15, 16), экологической инклюзивности (ЦУР: 1, 2, 6–9, 11–15) и реляционной инклюзивности (ЦУР: 3, 4, 10–14, 16, 17).

Устойчивость означает, что экономическое процветание будет длительным, более социально инклюзивным и менее зависимым от эксплуатации ограниченных ресурсов и окружающей среды. Этот переход к более устойчивой экономической модели требует крупномасштабных инвестиций в экономику.

Текущий дефицит инвестиций требует быстрого и существенного перераспределения капитала в устойчивую деятельность, которая будет способствовать занятости, производительности и конкурентоспособности экономики. Обеспечение того, чтобы финансовая система способствовала экономической устойчивости, особенно важно после финансового кризиса, пандемического кризиса COVID-19 и вследствие войны в Украине. В зависимости от страны, национальные экономики являются более или менее уязвимыми. В этих условиях, на государственном уровне, необходимы дополнительные усилия для поощрения долгосрочных инвестиций, защиты корпоративного сектора от чрезмерного давления с целью получения краткосрочных финансовых результатов и создания рабочих мест.

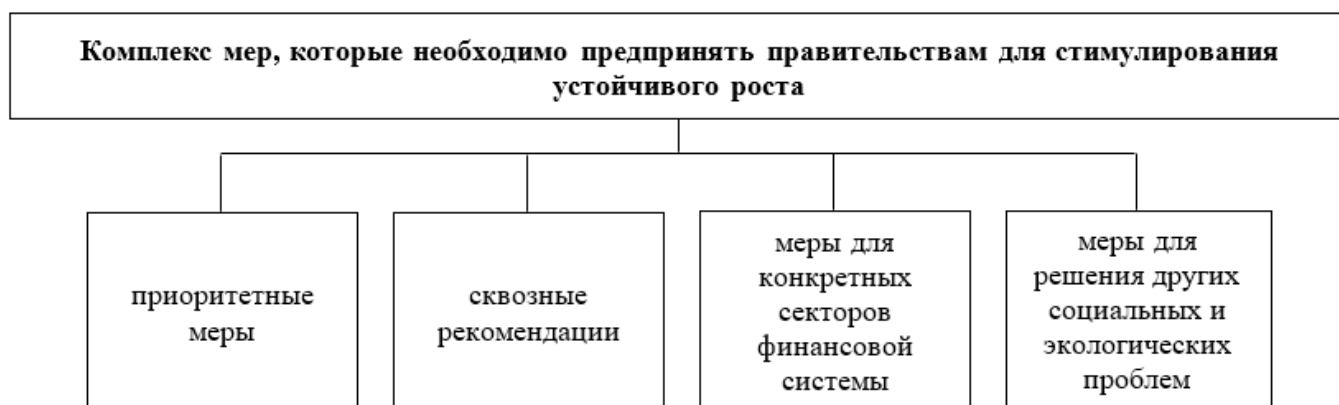
Учитывая сложность финансовой системы и ее политической и нормативно-правовой базы, не существует единого рычага для достижения ЦУР и «переключения» финансовой системы на устойчивость. При этом государство через свои специализированные институты должно преследовать в процессе надзора и контроля цели, отраженные на рисунке 1.

Повышение вклада финансовой системы в устойчивый и инклюзивный рост требует всестороннего анализа, выявления областей, где необходимы изменения, и разработки конкретных рекомендаций в этих областях.

Рисунок 1. Цели регулирования финансовой системы в целях устойчивого экономического роста.

Источник: разработано автором.

Рисунок 2 представляет собой результат применения комплексного подхода к разработке мероприятий, которые должны быть реализованы правительствами для обеспечения устойчивого роста.

Рисунок 2. Комплекс мер, которые необходимо предпринять правительствам на уровне национальных экономик для стимулирования устойчивого роста.

Источник: разработано автором.

Государство, через свои специализированные учреждения, должно рассмотреть с целью принятия, следующие приоритетные меры:

- создание таксономии устойчивого развития страны, начиная со смягчения последствий изменения климата, для определения областей, в которых больше всего требуются инвестиции;
- уточнение обязанностей инвесторов по расширению временных горизонтов инвестиций и уделение большего внимания экологическим, социальным и управленческим факторам (ЭСУ) при принятии инвестиционных решений;
- обновление раскрытия информации, чтобы сделать прозрачными возможности и риски устойчивого развития;
- предоставление розничным инвесторам возможности инвестировать в устойчивые финансовые возможности;
- прочная интеграция устойчивости в управление финансовыми учреждениями, а также в финансовый надзор.

Кроме того, следует рассмотреть следующие сквозные рекомендации: - противостояние краткосрочности финансовых рынков, чтобы уменьшить ее негативное влияние на долгосрочные корпоративные инвестиции и развитие; - рассмотрение способов расширения прав и возможностей граждан для участия в устойчивом финансировании; - контроль над инвестиционными планами и их реализации через специальную государственную обсерваторию по устойчивому

финансированию; - повышение прозрачности и руководство по контрольным показателям финансового рынка; - обеспечение, чтобы правила бухгалтерского учета не препятствовали необоснованным долгосрочным инвестициям; - установить принцип «Думай об устойчивом развитии в первую очередь» в основе разработки государственной политики; - стимулирование устойчивого финансирования на национальном уровне.

Для конкретных секторов финансовой системы представляется необходимым учитывать следующие рекомендации: - продвижение реальной экономики и устойчивого кредитования в банковском секторе; - позволить страховым компаниям играть более активную роль в акционерном капитале, долгосрочных инвестициях и инвестициях в инфраструктуру; - обеспечить, чтобы управляющие активами, пенсионные фонды и инвестиционные консультанты понимали предпочтения своих клиентов в области устойчивого развития; - гарантировать, что агентства кредитного рейтинга удлинит временной горизонт анализа рисков и раскроют, как они учитывают факторы ЭСУ; - требовать, чтобы листинговые органы способствовали раскрытию информации ЭСУ; - получить лучшие долгосрочные исследования инвестиционных банков.

Для решения множества других социальных и экологических проблем, необходимо: поддерживать рост социальных предприятий и финансирование социальных проектов; переоценка природного и экологического капитала в экономических и финансовых решениях; переориентация сельского хозяйства на путь, более устойчивый для экономики, окружающей среды и здоровья населения.

После финансового кризиса и последствия пандемии COVID-19, устойчивое финансирование предоставляет странам уникальную возможность переориентировать свою финансовую систему с краткосрочной стабилизации на долгосрочное воздействие. Устойчивое финансирование - это объединенный подход к развитию финансовых услуг, который интегрирует аспекты ЭСУ в рыночную практику, продукты и политические рамки. Это потребует перераспределения крупномасштабных инвестиций для устранения дефицита финансирования устойчивого развития. Создание устойчивой финансовой системы может помочь осуществить эти инвестиции. Если меры по борьбе с изменением климата стоят на первом месте в сегодняшней политической повестке дня, то нехватка инвестиций для других приоритетов устойчивого развития, таких как биоразнообразие, эффективность использования ресурсов и социальная экономика, столь же значительна, как и настоятельная необходимость сделать сельскохозяйственную модель экологически устойчивой. Ущерб биоразнообразию вызывает особую тревогу. Секторами, требующими срочного решения, являются сельское хозяйство и водные ресурсы, поскольку они напрямую связаны с природным капиталом.

Переход к устойчивой экономике также имеет важное социальное измерение: от решения проблемы неравенства до устранения региональных различий на уровне страны. Чтобы обеспечить рассмотрение этого пространственного аспекта и направление финансовых потоков в общины и места, которые в них больше всего нуждаются, необходимо рассмотреть и принять рекомендаций по социальному измерению. Устойчивое финансирование аксиоматически связано с долгосрочной перспективой. Широкомасштабные проблемы устойчивого развития стран требуют достаточного, стабильного и целеустремленного капитала и финансирования. Это требует учета долгосрочных последствий финансовой практики в сегодняшних решениях - от их последствий для биоразнообразия и изменения климата до последствий для социального неравенства и региональных различий. Это также означает перенастройку финансов, чтобы привести их в соответствие с более капиталоемкой моделью экономического развития, необходимой для перехода к устойчивому развитию.

Устойчивое финансирование означает приверженность долгосрочной перспективе, а также терпение и веру в ценность инвестиций, для реализации которых требуется время. Устойчивость неизменно предполагает замену использования ресурсов и загрязнения технологиями и ноу-хау. С практической точки зрения это означает большой авансовый капитал в долгосрочные активы - будь то квалифицированная рабочая сила, эффективное освещение, инфраструктура экологически чистой энергии, продуктивные почвы или круговое управление ресурсами - вместо непрерывной пропускной способности энергии и материалов. Это придает первостепенное значение

стоимости капитала, его временному горизонту и его качеству, особенно с точки зрения рассматриваемых факторов устойчивости. Помимо внедрения лучших современных устойчивых технологий, также важно инвестировать в инновации, используя жизненно важное государственное финансирование НИОКР для стимулирования частного финансирования и обеспечения трансформационных изменений в технологиях, бизнес-моделях и услугах.

Устойчивое финансирование не может процветать, если оно подрывается краткосрочностью. Краткосрочность - это не финансы с более коротким сроком. Управление ликвидностью, казначейство, торговый кредит и другое краткосрочное финансирование - все они имеют свое место в устойчивой финансовой системе. Скорее, краткосрочный подход возникает из финансовой практики, которая сосредоточена на краткосрочной прибыли, а не на стратегических основах.

Это находит свое отражение в анализе, распределении и торговле, которые направлены на извлечение стоимости за временной горизонт, когда базовая экономическая прибыль не успевает материализоваться. Многие компании и инвесторы, стремящиеся добиться устойчивых результатов, чувствуют себя подорванными этой постоянной краткосрочной ориентацией на финансовые рынки и со стороны некоторых финансовых инвесторов. Все это указывает на острую необходимость в долгосрочной политической основе устойчивого финансирования.

Серьезные потери могут возникнуть при резком изменении политики (например, в области стимулирования использования возобновляемых источников энергии). Чтобы избежать проблем с активами, финансовые учреждения также должны применять перспективные инструменты, которые позволяют им учитывать будущие изменения в политике, технологиях, окружающей среде и потребительском выборе при принятии инвестиционных решений. Создание стоимости будет наибольшим в переходный период, когда потоки капитала можно будет плавно перераспределять. Для финансовой системы это влечет за собой несколько императивов, в том числе: поощрение инвестиций в области, которые будут лежать в основе устойчивости экономической модели которая применяется на уровне страны; интеграция факторов ЭСУ в процесс принятия финансовых решений; содействие долгосрочному мышлению и инвестициям; и препятствование краткосрочности.

Необходима еще более сильная ориентация на привлечение инвестиций для удовлетворения долгосрочных потребностей реальной экономики, равно как и усилия по смягчению краткосрочности, которая подрывает долгосрочные обязательства. Преимущества устойчивой финансовой системы огромны, и теперь их необходимо использовать. Устойчивое финансирование больше не является второстепенным.

Финансовые органы стран с формирующимся рынком (СФР) играют фундаментальную и сложную роль в создании финансовой системы, которая может поддерживать ЦУР с помощью обширной программы действий. Это будет включать поиск правильного баланса между использованием возможностей и управлением рисками, установлением масштаба и скорости изменений, а также ускорением усилий по устранению барьеров, которые в прошлом тормозили развитие финансового рынка. Есть много шагов, которые могут предпринять финансовые органы. Они разбиты на две группы: шаги по обеспечению рыночной активности и шаги по улучшению качества надзора за финансовым рынком.

Благодарность. Настоящая статья разработана в рамках проекта «Права человека в Республике Молдова: финансовое измерение и консолидация посредством эффективного управления государственными расходами» (код 20.80009.0807.35), финансируемого Национальным Агентством Исследований и Развития Республики Молдова в рамках Государственной программы 2020-2023 гг.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Collste, D., Pedercini, M., & Cornell, S. E. (2017). Policy coherence to achieve the SDGs: Using integrated simulation models to assess effective policies. *Sustainability Science*, 12(6), 921–931. <https://doi.org/10.1007/s11625-017-0457-x>

2. Gupta, J., & Vegelin, C. (2016). Sustainable development goals and inclusive development. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 16, 433–448. <https://doi.org/10.1007/s10784-016-9323-z>

3. Преобразование нашего мира: Повестка дня в области устойчивого развития на период до 2030 года. Резолюция, принятая Генеральной Ассамблеей ООН 25 сентября 2015 года. Доступно на: https://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&Lang=R

COMPETENȚE ESENȚIALE PENTRU ASIGURAREA COMPETITIVITĂȚII PE PIAȚA MUNCII ÎN CONDIȚIILE SCHIMBĂRILOR SECOLULUI XXI

ESSENTIAL SKILLS TO ENSURE COMPETITIVENESS IN THE LABOR MARKET IN THE CONDITIONS OF THE CHANGES OF THE XXI CENTURY

Cezara ABRAMIHIN,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Renata AVROS,
doctor, conferențiar universitar,
Braude College of Engineering , Karmiel, Israel

SUMMARY

The competitiveness of the human capital of a modern worker is increasingly determined by his ability to participate in the innovation activities of the organization. It is this ability, being a special and in many respects unique component of an employee's human capital, that has become the most important factor in his competitiveness in the modern world. Technological development in recent decades as well as the phenomenon of globalization have led institutions and specialists around the world to look for the skills that everyone needs to successfully integrate into social life in a knowledge-based economy.

Keywords: *skills, abilities, human capital, competitiveness, competition, skills, key skills, labor market, lifelong learning.*

Competitivitatea capitalului uman al unui lucrător modern este din ce în ce mai determinată de capacitatea sa de a participa la activitățile de inovare ale organizației. Anume această abilitate, fiind o componentă specială și în multe privințe unică a capitalului uman al unui angajat, a devenit cel mai important factor al competitivității sale în lumea modernă. Dezvoltarea tehnologică din ultimele decenii precum și fenomenul globalizării au determinat instituții și specialiști din întreaga lume să caute competențele de care are nevoie oricine pentru a se integra cu succes în viața socială într-o economie bazată pe cunoaștere.

Piața muncii este eterogenă și poate fi împărțită în segmente care diferă după nivelul cererii pieței pentru calitatea funcțională a muncii, gradul de calitate a forței de muncă, precum și după variabilitatea cererii pentru noi angajați. De aceea, conceptul de competitivitate pe piața muncii este relativ.

Este necesar să se facă distincția între competitivitatea capitalului uman al individului și competitivitatea persoanei însuși pe piața muncii. Prima este legată de potențialul său de a obține succese în angajare sau în dezvoltarea carierei; a doua - de realizarea acestui potențial, care depinde atât de factorii obiectivi cât și de cei subiectivi: productivitatea muncii, atitudinile șefilor, discriminări posibile și propriul comportament.

Competitivitatea resurselor de muncă este acel set de caracteristici a populației apte de muncă care determină succesul participării sale în activitățile social-economice ale oricărui teritoriu. Capacitatea pentru realizări proprii în activitate, care aduc beneficii organizaționale este considerată drept competitivitate a angajatului.

Vorbind despre factorii competitivității individului, ei pot fi împărțiți în: cei care nu depind de comportamentul lui (de exemplu, fizicul persoanei sau abilități moștenite de la părinți etc.) și cei pe care persoana le-a dobândit prin sacrificii și eforturi, adică prin investiții în calitățile și abilitățile sale naturale. Iar în formarea competitivității unui specialist, un rol semnificativ îl joacă nu numai calitățile personale, posesia unui set de anumite cunoștințe și abilități, dar și dorința de perfectare permanentă a acestora.

În acest context, o preocupare din ce în ce mai importantă pentru competitivitatea economiei europene o constituie inadecvarea competențelor cu necesitățile inserției profesionale și cu necesitățile mediului de afaceri, fenomen observat de mai mulți cercetători în domeniu. [1, 6, 7, 9, 13] Cimentarea societății și activismul social reprezintă în continuare un obiectiv important al actualelor politici educaționale din întreaga lume. Au crescut calitatea educației și oferta de competențe peste tot în lume, iar Europa trebuie să facă față acestei situații.

Educația și formarea profesională pot contribui la creșterea economică și la crearea de locuri de muncă numai dacă învățarea este axată pe cunoștințe, aptitudini și competențe care trebuie dobândite (rezultatele învățării) prin procesul de învățare, mai degrabă decât pe încheierea unui anumit etape sau pe timpul petrecut în școală. Învățarea pe parcursul vieții este considerată caracteristică esențială a societății informaționale.

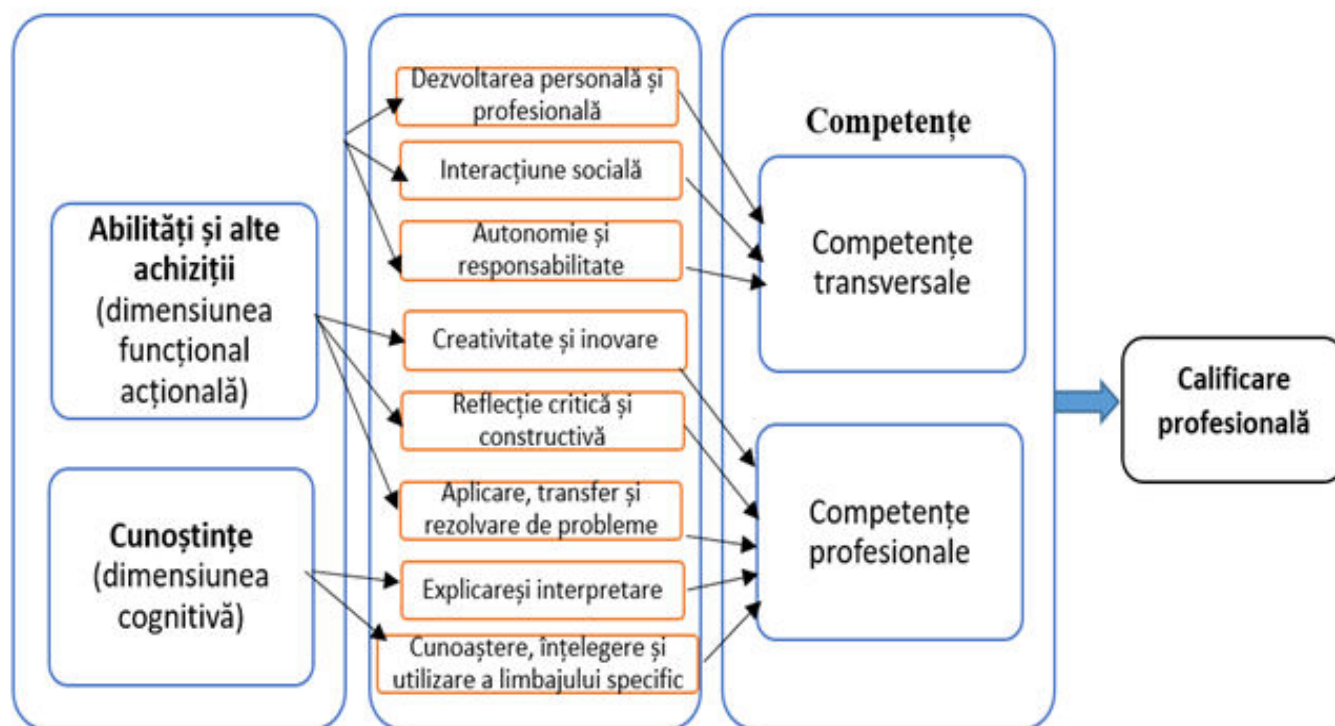
Abordarea bazată pe rezultatele învățării reprezintă deja baza Cadrului european al calificărilor [2] și a cadrelor naționale ale calificărilor, această reorientare fundamentală nu se reflectă încă în totalitate în procesul de predare și evaluare.

Rezultatele învățării reprezintă setul de cunoștințe, abilități și competențe pe care o persoană le-a dobândit și este capabilă să le demonstreze după finalizarea procesului de învățare pe un anumit ciclu de școlarizare.

Cunoștințele reprezintă rezultatul asimilării, prin învățare, a unor informații. Abilitatea înseamnă capacitatea de a aplica și de a utiliza cunoștințe pentru a duce la îndeplinire sarcini și pentru a rezolva probleme. Competența reprezintă capacitatea dovedită de a selecta, combina și utiliza adecvat cunoștințe, abilități și alte achiziții (valori și atitudini), în vederea rezolvării cu succes a unei anumite categorii de situații de muncă sau de învățare, precum și pentru dezvoltarea profesională sau personală în condiții de eficacitate și eficiență.

Între aceste trei tipuri de rezultate ale învățării există o relație de interdependență și, în același timp, o ierarhie în procesul de atingere a acestor rezultate, și anume: anumite tipuri de cunoștințe fundamentează abilitățile, iar un anumit ansamblu de cunoștințe și abilități conduce la dezvoltarea unei competențe (Figura 1).

Figura 1. Rezultatele învățării.



Sursa: Metodologia de realizare a Cadrului Național al Calificărilor din Învățământul Superior Ghid de aplicare [8].

Competențele se pot clasifica în două categorii:

a) competențe profesionale care sunt capacități dovedite de a selecta, combina și utiliza adecvat cunoștințe, abilități și alte achiziții (valori și atitudini), în vederea rezolvării cu succes a unei anumite categorii de situații

de muncă sau de învățare, circumscrise profesiei respective, în condiții de eficacitate și eficiență.

b) competențe transversale care sunt acele capacități care transcend un anumit domeniu, respectiv program de studii, având o natură transdisciplinară competențele transversale se referă la competențele pe care le au persoanele și care prezintă relevanță pentru alte activități și ocupații decât cele pe care le desfășoară în prezent sau pe care le-au desfășurat recent. De asemenea, aceste competențe pot să fi fost dobândite prin activități extraprofesionale sau prin participarea la educație sau formare. Mai general, acestea sunt competențe care au fost învățate într-un anumit context sau pentru stăpânirea unei anumite situații/probleme și care pot fi transferate în alt context [12]. Acestea constau în abilități de lucru în echipă, abilități de comunicare orală și scrisă în limba maternă/străină, utilizarea tehnologiei informației și comunicării – TIC, rezolvarea de probleme și luarea deciziilor, recunoașterea și respectul diversității și multiculturalității, autonomia învățării, inițiativă și spirit antreprenorial, deschiderea către învățarea pe tot parcursul vieții, respectarea și dezvoltarea valorilor și eticii profesionale, etc.

Pe termen lung, competențele pot stimula inovarea și creșterea economică, pot da valoare adăugată producției în cadrul lanțului valoric, pot stimula concentrarea de competențe de un nivel mai înalt în UE și pot șlefui viitoarea piață a forței de muncă. [3, 4]

Creșterea masivă a ofertei mondiale de persoane cu un nivel înalt de calificare din ultimul deceniu pune Europa la încercare. S-a încheiat perioada în care concurența provenea în special din țări care puteau oferi numai forță de muncă cu un nivel scăzut de calificare. Au crescut calitatea educației și oferta de competențe peste tot în lume, iar Europa trebuie să facă față acestei situații.

Misiunea extinsă a educației și a formării profesionale include obiective precum cetățenia activă, dezvoltarea personală și bunăstarea. Toate acestea merg mână în mână cu necesitatea ameliorării competențelor necesare capacității de inserție profesională, în contextul unei creșteri economice slabe și al reducerii forței de muncă din cauza îmbătrânirii populației.

Se acordă o atenție deosebită combaterii șomajului în rândul tinerilor. În acest sens trebuie de intensificat eforturile în următoarele patru domenii:

- Dezvoltarea învățământului profesional și tehnic de nivel mondial în vederea creșterii calității competențelor profesionale
- Promovarea formării la locul de muncă, inclusiv prin stagii, programe de ucenicie și modele de învățământ în alternanță de calitate pentru a sprijini trecerea de la învățare la experiența la locul de muncă
- Promovarea parteneriatelor între instituții publice și private (pentru a asigura că sunt oferite programe de învățământ și competențe adecvate)
- Promovarea mobilității prin programul Erasmus+ pentru toți.

Reforme educaționale de combatere a șomajului în rândul tinerilor trebuie să stimuleze oferta de competențe prin următoarele acțiuni [4]:

1. Promovarea excelenței în învățământ profesional și tehnic (VET). Acțiunile-cheie cuprind elaborarea unor sisteme de VET în alternanță de înaltă calitate, în funcție de circumstanțele naționale, alinierea politicilor privind VET la strategiile de dezvoltare economică regionale/locale, și anume specializarea inteligentă, introducerea permeabilității cu alte oferte educaționale, introducerea unor programe de calificare de scurtă durată de nivel terțiar (2 ani), care să vizeze domeniile identificate ca fiind caracterizate prin lipsă de personal calificat și potențial de creștere, precum TIC, asistență medicală, sectoarele ecologice, și consolidarea parteneriatelor locale, naționale și internaționale și a rețelelor între întreprinderi, în special IMM-uri și furnizorii de VET.

2. Îmbunătățirea rezultatelor grupurilor de elevi cu risc ridicat de părăsire timpurie a școlii și cu un nivel scăzut de competențe de bază. Acțiunile-cheie cuprind introducerea serviciilor de educație și îngrijire a copiilor preșcolari, de înaltă calitate și accesibile, consolidarea învățării competențelor de bază, precum competențele de citire și scriere, competențele numerice, competențele de bază de matematică și științe, depistarea precoce a persoanelor cu nivel scăzut de competențe de bază în toate fazele perioadei de școlarizare și acordarea de asistență personalizată, precum și punerea în aplicare a unor strategii bazate pe elemente concrete privind reducerea nivelului de părăsire timpurie a școlii.

3. Consolidarea ofertei de competențe transversale care sporesc șansele de angajare, precum inițiativa antreprenorială, competențele digitale și limbile străine. Acțiunile-cheie cuprind adoptarea unor măsuri vizând introducerea competențelor transversale în toate programele de învățământ din primii ani de

școlarizare până la învățământul superior, utilizând abordări pedagogice inovatoare și centrate pe student, și elaborarea unor instrumente de evaluare prin care nivelurile de competență pot fi estimate și evaluate în mod eficient. Toți tinerii ar trebui să beneficieze de cel puțin o experiență antreprenorială practică înainte de încheierea ciclului obligatoriu de învățământ.

4. Reducerea numărului de adulți slab calificați. Acțiuni-cheie sunt stabilirea obiectivelor și a strategiilor naționale, sporirea stimulentele pentru formarea adulților de către întreprinderi, validarea aptitudinilor și a competențelor dobândite în afara sistemului de educație formală, și crearea unor puncte de acces (ghișee unice), care să cuprindă diferite servicii de învățare pe tot parcursul vieții precum validarea și orientarea profesională, oferind cursanților servicii de învățare individuale adaptate.

5. Intensificarea utilizării învățării bazate pe TIC și a accesului la OER de înaltă calitate. Acțiuni-cheie sunt modernizarea infrastructurii TIC a școlilor, sprijinirea predării și a practicilor de evaluare bazate pe TIC, promovarea transparenței în privința drepturilor și obligațiilor utilizatorilor de conținut digital, instituirea unor mecanisme pentru validarea și recunoașterea aptitudinilor și a competențelor dobândite prin intermediul OER și sprijinirea instituțiilor de învățământ și formare profesională în demersul de adaptare a modelelor lor de afaceri la apariția OER.

6. Revizuirea și consolidarea profilului profesional al tuturor profesiilor didactice (profesorii de la toate nivelurile, directori de unități de învățământ, formatori de profesori). Acțiunile-cheie sunt analiza eficienței precum și a calității academice și pedagogice a educației inițiale a cadrelor didactice, introducerea unor sisteme coerente și dispunând de resurse adecvate pentru recrutarea, selecția, integrarea și dezvoltarea profesională a personalului didactic pe baza competențelor necesare clar definite pentru fiecare etapă a carierei de cadru didactic, precum și pentru sporirea competențelor digitale ale cadrelor didactice.

Statele membre ale UE nu mai pot exista și fără un sistem eficient de educație a adulților, integrat într-o strategie de învățare pe tot parcursul vieții, oferind participanților diverse posibilități de încadrare pe piața forței de muncă, înlesnind integrarea socială și pregătirea pentru „o bătrânețe activă” în viitor [5]. Asociația Europeană pentru Educația Adulților (AEEA) remarcă tendințe de accentuare a diferențelor existente în domeniul de educație a adulților în societățile europene: posibilități excelente de învățare pentru persoane cu un înalt grad de instruire și posibilități materiale sporite, pe de o parte, și nivelul scăzut și posibilitățile materiale reduse ale persoanelor cu un grad inferior de instruire, precum și ale celor marginalizate, pe de altă parte.

E îngrijorător și faptul că politicile referitor la educația adulților în Europa sunt centrate exclusiv pe încadrarea în câmpul muncii, neținându-se cont de necesitățile diverse ale populației adulte, inclusiv de aspecte de dezvoltare personală și de cultivare a activismului social-politic.

Statele membre ale UE ar trebui să includă educația adulților în politicile actuale de cooperare internațională.

Provocările economice și societale contemporane: îmbătrânirea populației; emigrarea masivă a adulților în căutarea unor oportunități de job-uri mai bune; rata scăzută a ocupării forței de muncă; nivel scăzut al competitivității; carențele din sistemul de învățământ; lipsa competențelor; părăsirea timpurie a studiilor; determină necesitatea de a dezvolta o nouă paradigmă a educației – cea de învățare pe tot parcursul vieții (Lifelong Learning).

Învățarea pe parcursul vieții presupune și conștientizarea faptului că educația nu se finalizează cu obținerea unei diplome sau a unui loc de muncă, învățarea permanentă fiind o condiție necesară pentru adaptarea la cerințele profesionale, economice, sociale, informaționale și tehnologice mereu în schimbare.

Potrivit Comisiei Europene, prioritatea centrală a Programului de învățare pe parcursul vieții constă în a transforma Uniunea Europeană în cea mai competitivă economie bazată pe cunoaștere din lume, capabilă de o creștere economică durabilă însoțită de o creștere cantitativă și calitativă a numărului locurilor de muncă și de o mai mare coeziune socială [10].

Învățarea pe tot parcursul vieții capătă importanță tot mai mare și mai mare, iar persoanele care periodic își ridică nivelul calificării prin formare continuă au șanse mai mari pentru angajare, succes în carieră și participare plenară la viața socială.

Concluzii. Sistemele europene de educație și de formare profesională nu reușesc să ofere competențele adecvate necesare capacității de inserție profesională și nu lucrează în mod corespunzător cu mediul de afaceri sau angajatorii pentru a aduce procesul de învățare mai aproape de realitatea mediului de lucru. Această

inadecvare a competențelor reprezintă o preocupare din ce în ce mai importantă pentru competitivitatea industriei europene [11].

Pe termen lung, sistemul de învățământ la toate nivelurile are nevoie de o transformare mai ambițioasă bazată pe principii precum învățarea continuă; flexibilitatea traiectoriilor educaționale; modularitatea cursurilor educaționale. Cetățenii bine instruiți reprezintă premisa de bază a unei dezvoltări durabile, o componentă importantă în dezvoltarea economică și democratică a societății.

BIBLIOGRAFIE

1. Bakhshi, H., Downing, J., Osborne, M. and Schneider, P. The Future of Skills: Employment in 2030. London: Pearson and Nesta, 2017, ISBN: 978-0-992-42595-1. https://www.oxfordmartin.ox.ac.uk/downloads/reports/the_future_of_skills_employment_in_2030_0.pdf
2. Cadrul european al calificărilor: sprijinirea învățării, a muncii și a mobilității transfrontaliere. Luxemburg: Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, 2019. ISBN 978-92-76-02776-8. <https://europa.eu/europass/system/files/2020-05/EQF%20Brochure-RO.pdf>
3. Către o Europă durabilă până în 2030. Uniunea Europeană, 2019. 132 p. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/rp_sustainable_europe_ro_v2_web.pdf
4. Comunicare a comisiei către parlamentul european, consiliu, comitetul economic și social european și comitetul regiunilor. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0669&from=DE>
5. Educația europeană a adulților în afara UE. PERSPECTIVE INTERNAȚIONALE ÎN EDUCAȚIA ADULȚILOR. Institutul pentru Cooperare Internațională a Asociației Germane a Universităților Populare. ISBN 978-9975-109-38-3. https://www.dvv-international.org.ua/fileadmin/files/eastern-neighbors/publications_Moldova/A_EducatiaAdultilor-ilovepdf-compressed__1_.pdf
6. Hannon Valerie et al., Local Learning Ecosystems: Emerging Models, Raport no 1/2019, World Innovation Summit for Ed
7. James Manyika, Michael Chui, Jacques Bughin, Richard Dobbs, Peter Bisson, Alex Marrs. Disruptive technologies: Advances that will transform life, business, and the global economy. McKinsey Global Institute, McKinsey & Company, 2013. https://www.mckinsey.com/~media/mckinsey/business%20functions/mckinsey%20digital/our%20insights/disruptive%20technologies/mgi_disruptive_technologies_full_report_may2013.pdf
8. Metodologia de realizare a Cadrului Național al Calificărilor din Învățământul Superior Ghid de aplicare. <http://www.invatamant-superior.ro/wp-content/uploads/2013/08/Metodologie-CNCIS.pdf>
9. New Skills Agenda for Europe. European Commission. Employment, Social Affairs & Inclusion. <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1223#vet>
10. O prioritate europeană: Educația pe tot parcursul vieții. www.timpul.md/articol/educatia-pe-tot-parcursul-vietii-14502.html
11. Regândirea educației: investiții în competențe pentru rezultate socio-economice mai bune. Comunicare a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor. Strasbourg, 2012. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0669&from=DE>
12. Terminology of European education and training policy. 2014, ISBN: 978-92-896-1165-7 <https://www.cedefop.europa.eu/en/publications/4117>
13. The Future of Jobs Report - World Economic Forum, 2018, [http://www.oecd.org/education/2030/E2030%20Position%20Paper%20\(05.04.2018\).pdf](http://www.oecd.org/education/2030/E2030%20Position%20Paper%20(05.04.2018).pdf)

ПУБЛИЧНЫЙ АУДИТ КАК ИННОВАЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В УКРАИНЕ

PUBLIC AUDIT AS AN INNOVATIVE MECHANISM FOR MODERNIZING THE SYSTEM OF STATE FINANCIAL CONTROL IN UKRAINE

Наталья ОБУШНАЯ,

*доктор наук по государственному управлению, доцент,
Учебно-научный институт публичного управления и
государственной службы Киевского национального университета
имени Тараса Шевченка, профессор кафедры публичной политики*

SUMMARY

The article substantiates the need to modernize the system of state financial control in Ukraine in the context of establishing a progressive paradigm of public audit. Directions for modernizing the system of state financial control in the direction of ensuring its transparency, openness and public accountability are proposed. The possibilities of implementation and adaptation of foreign experience of public audit into the modern domestic practice of public administration as a whole are determined.

Keywords: *audit, control, modernization, public audit, state financial control, public sector, public administration, public audit institution, accountability.*

В Украине, которая сейчас находится в процессе движения к созданию полноценной демократической общественной организации, очень остро стоит вопрос модернизации системы государственного финансового контроля (далее – ГФК), как важной составляющей системы публичного управления. Решение поставленного вопроса предусматривает „искоренение” основ административно-дисциплинарного контроля (контроль ради дисциплины) и внедрение парадигмальных основ современной модели ГФК – публичного аудита („контроль ради результативности и эффективности), выстроенного на основе положений социально-философской коммуникативной парадигмы Габермасса и принципах концепции „Good Governance” (хорошее управление).

Согласно стандартам INTOSAI (Международная организация высших органов аудита) публичный аудит (Public Sector Auditing) выступает как составляющая эффективного управления [1, р. 47]. Ведь общей целью органов, занимающихся внутренним и внешним аудитом, является содействие эффективному управлению путем обеспечения прозрачности и открытости (transparency) и подотчетности (англ. accountability) в процессе использования публичных ресурсов, а также через обеспечение эффективности, результативности и экономичности государственного управления [2, р. 1]. Отметим, что публичный аудит всегда ориентирован на результат, предусматривающий четкую привязку к функциям и стандартам контрольной деятельности, по сравнению с их институциональной принадлежностью, и направлен на внедрение принципов подотчетности (англ. public accountability), которая по выражению английского ученого М. Флиндерса [3, с. 1], преобразуется в „суперконцепцию (англ. Uber-concept) XXI в.», что и обуславливает рост ответственности органов контроля перед обществом.

И действительно, на современном этапе общественного развития во многих странах мира с развитыми традициями демократии и либерализма институт публичного аудита выступает: с одной стороны – важным атрибутом правового демократического государства; с другой – ярким индикатором существования эффективной системы государственного финансового контроля, подотчетного общественности; с третьего – свидетельством высокого уровня развития гражданского обще-

ства и его активного участия в процессе выработки государственной политики и контроля за ее успешной реализацией. То есть, практика демократических стран мира доказывает, что открытость, прозрачность, подотчетность органов публичной власти обществу выступают для власти одним из эффективных средств получения кредита доверия граждан. Все это обуславливает тот факт, что большинству развитых стран мира давно присущи такие тенденции как усиление контроля гражданского общества за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления, подотчетность и ответственность органов контроля перед обществом, обеспечение независимости органов контроля публичных финансов и других сфер деятельности органов публичной власти и т.д.

Следовательно, публичный аудит, обеспечивая формирование компромиссных интересов и целей субъектов гражданского общества, успешно выполняет функции специфического „томографа”, поскольку исследует определенную сферу деятельности, фиксирует противоречия/ проблемы в сфере управления публичными ресурсами, предоставляет информацию о полученных результатах обществу и на этом основании разрабатывает меры и способы по устранению обнаруженных противоречий/ проблем. Иными словами, публичный аудит способен как определять (или способствовать определению) конфликты интересов в обществе, так и быть побуждающим фактором принятия решений для разрешения проблем и стратегических решений по разрешению противоречий (конфликтов интересов) между субъектами публичного сектора. Последнее означает, что публичный аудит может стать источником разработки стратегий по устранению конфликтов интересов в экономической, социальной и других сферах. В свою очередь, стратегия определяет цели, функции, структуру (отношения между субъектами публичной сферы) системы публичного управления в целом. Таким образом, публичный аудит выходит на проблемы модернизации системы публичного управления в целом и на механизмы модернизации системы ГФК в том числе.

При этом следует напомнить, что именно модернизацию системы финансово-экономического контроля в направлении обеспечения ее прозрачности, открытости и подотчетности общественности через усвоение собственного и имплементацию мирового опыта аудита публичного сектора предлагает Украине также и европейское сообщество как один из первоочередных шагов приближения к Европейскому Союзу (ЕС) и развитию основ гражданского общества.

Исследование действующей системы органов ГФК в Украине позволяет утверждать, что она в течение длительного времени остается достаточно громоздкой, неэффективной и не отвечает современным ожиданиям общественности относительно срочного и надежного перекрытия существующих схем вымывания средств из государственного бюджета, принципиально нового надзора за качеством управления объектами государственной собственности, четкого распределения ответственности органов ГФК за закрепленные сферы и т.п.

К основным причинно-следственным связям такого состояния ГФК в Украине необходимо отнести:

- отсутствие конституционно определенной системы ГФК, которая могла бы адекватно и действенно реагировать на обнаруженные финансовые правонарушения и преступления, в полной мере соответствовать публичной природе ГФК, охватывая все направления и уровни экономики (микро-, мезо- и макроуровни) и быть целостной, самостоятельной и построенной на общих организационно-методологических принципах, используемых в странах ЕС;
- неразвитость необходимой координации между существующими органами ГФК и отсутствие четкой дифференциации их полномочий и функций;
- осуществление контрольных мероприятий в системе публичных финансов в основном по факту (a posteriori), во время которого нарушения выявляются пост-фактум, то есть, когда средства уже израсходованы, нарушения уже совершены, а нарушителей найти и вернуть средства практически невозможно;
- в течение переходного периода от административно-бюрократической к демократической модели управления (на основе концепции “хорошего управления”) национальная стратегия ГФК не обеспечивалась современными эффективными контрольными механизмами, формами и методами (нормативно-законодательной базой), адаптированными к основам публичного управления в направлении контроля не “ради дисциплины”, а “ради результативности и эффективности”;

– отсутствие полноценного диалога государства и общества, обуславливающего активное участие общественности в контроле за деятельностью органов публичной власти и т.д.

Вышеупомянутые факторы стали едва ли не самыми весомыми причинами провалов реформационных проектов, угрожающего роста теневой экономики, активизации коррупционных процессов, которые сегодня серьезно угрожают экономической безопасности Украины. В такой ситуации логично возникает необходимость поиска путей решения этих проблем, одним из которых является создание эффективной антикоррупционной системы публичного финансового контроля европейского образца, что, в свою очередь, предполагает кардинальные преобразования в функционирующей системе ГФК в Украине.

В упомянутом контексте необходимо отметить, что для систем ГФК в развитых странах мира характерно:

- четкое конституционное определение и организационно-функциональная независимость от субъектов государственной власти;
- наличие организационно-координационных центров деятельности всех контролирующих органов, мероприятия которых осуществляются не только в контексте проверки правильности ведения счетов, целевому использованию государственных ресурсов, но и по направлениям экономической эффективности и рентабельности системы экономики и внутреннего управления;
- активными участниками, осуществляющими надзор и контроль за целевым и эффективным использованием публичных ресурсов, выступают не только государственные контролирующие органы, но и коммерческие аудиторские компании, аналитические центры, общественные объединения и активисты, средства массовой информации (СМИ) и правоохранители и т.д.

Следовательно, опираясь на результаты анализа созданной национальной системы ГФК и прогрессивного международного опыта, можно сделать вывод, что одной из важнейших стратегических задач для Украины, стремящейся к мировому сообществу, является формирование единой независимой и открытой системы публичного финансового контроля.

В связи с этим основной задачей и особенностью модернизации системы ГФК в Украине нам представляется ее реформирование, предусматривающее переход от административно-бюрократического типа как исключительной сферы деятельности специализированных органов исполнительной власти к современному типу – публичного аудита, основанного на демократически наработанных нормах, стандартах и процедурах контрольной деятельности.

Учитывая вышеизложенное, основными векторами модернизации системы ГФК в Украине, обеспечивающей урегулированный переход от традиционной модели ГФК к публичному аудиту, можно определить следующие:

1) имплементация государственно-управленческой модели „Good Governance” и внедрение основ публичного администрирования в практику деятельности органов государственного управления;

2) становление и развитие целостной системы органов независимого публичного аудита, адекватной европейским стандартам и принципам, и формирование соответствующей действующей нормативно-правовой базы их функционирования. В частности, модернизация украинской системы ГФК должна быть проведена таким образом, чтобы независимый публичный аудит стал доминирующим как на государственном, так и на региональном уровне. Этот аудит согласно требованиям Лимской декларации не должен быть заполитизирован и должен осуществляться по таким основным демократическим европейским принципам, как законность, объективность, прозрачность и гласность (с, как минимум, полугодовой отчетностью перед гражданами о ходе государственных реформ и результатах управления общественными ресурсами/ценностями). Кроме того, к процедуре публичного аудита должны быть привлечены и институты гражданского общества – СМИ, профессиональная экспертная среда (в т.ч. и международные), общественные организации, отдельные граждане и т.п.;

3) обязательная гармонизация нормативно-правовых актов законодательства Украины и практики их применения, общих прав и обязательств по международным стандартам (*acquis communautaire*), обязательным к исполнению в государствах-членах ЕС;

4) имплементация Международных стандартов финансовой отчетности в правовое поле и прак-

тику деятельности органов ГФК. Отчетность должна быть понятна и прозрачна как внутри отдельных организаций, так и между разными уровнями государственного управления;

5) создание эффективной и целостной системы и процедуры контроля *ex ante* (где бы он ни проводился);

6) согласование профессиональной терминологии, используемой в нормативных актах ГФК в Украине, с требованиями директивных документов Международной (INTOSAI) и Европейской (EUROSAI) организаций высших органов государственного аудита;

7) дальнейшее развитие теоретико-методологических основ целостности системы государственного финансового контроля (аудита) путем определения ее формообразующих элементов и структурных связей, а также иерархических связей между ними. Диалектика развития целостной системы вытекает из того, что аудит – один из важнейших элементов публичного управления в обществе, позволяющий повысить эффективность власти и наладить диалог с обществом через обратную связь. Государство же через свои контрольные органы одновременно выступает инструментом контроля и механизмом реализации прав и свобод граждан.

По нашему мнению, реализация указанных направлений реформирования системы ГФК в Украине позволит обеспечить эффективное и целевое использование общественных ресурсов (прежде всего на региональном, местном уровне), уменьшить масштабы финансовых нарушений и хищений публичных средств, будет способствовать улучшению общего экономического и социального климата страны и ее международного имиджа. Одновременно эти задачи находятся в полном соответствии с приоритетами становления полноценной парадигмы публичного аудита как важного механизма функционирования современного демократического правового государства, что на практике будет стимулировать рост социальной активности и роли гражданского общества в процессах управления общественными ресурсами.

Резюмируя изложенное, отметим, что, объединяя в себе теоретические и практические аспекты государственного, общественного и других видов независимого аудита, публичный аудит приобретает синергетические качества, способствующие обеспечению законности, экономичности, эффективности и результативности управления в рамках публичного сектора. Такой подход позволяет рассматривать публичный аудит как инновационный механизм модернизации системы публичного управления в целом, так и взаимодействия системы органов публичной власти и общества в процессе реализации финансово-контрольной функции государства в частности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. INTOSAI GOV 9100 – Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector, Budapest, 2004, 71 p. http://www.issai.org/media/13329/intosai_gov_9100_e.pdf
2. INTOSAI GOV 9150. Coordination and Cooperation between SAI and Internal Auditors in the Public sector: Approved at XXth Congress of INTOSAI, Johannesburg 2010, 11 p. http://www.issai.org/media/13353/intosai_gov_9150_e.pdf
3. The Oxford Handbook Public Accountability / Ed. By Mark Bovens, Robert E. Goodin, and Thomas Schillemans. Oxford: Oxford University Press, 2014, 736 p. http://fdslive.oup.com/www.oup.com/academic/pdf/13/9780199641253_chapter1.pdf

ECONOMIA COMPORTAMENTALĂ ȘI PROVOCĂRILE PREVIZIONĂRII

BEHAVIOURAL ECONOMICS AND FORECASTING CHALLENGES

Oleg FRUNZE,
doctor, lector universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Behavioural economics studies the effects of psychological, cognitive, emotional, cultural and social factors on the decisions of individuals and institutions and how those decisions vary from those implied by classical economic theory. Behavioural economics is primarily concerned with the bounds of rationality of economic agents. Behavioral models typically integrate insights from psychology, neuroscience and microeconomic theory. The study of behavioral economics includes how market decisions are made and the mechanisms that drive public choice.

Keywords: behavioural economics, psychological, cognitive, emotional, cultural and social factors.

Economia comportamentală a fost propusă încă la începutul secolului XX, ca o încercare de a lua în considerare natura umană sau psihologică în procesul de luare a deciziilor la gestionarea veniturilor în divers context economic. Adam Smith, care a scris în 1759 „Teoria sentimentelor morale” a fost inspirația pentru nume ca John Maurice Clark cu articolul din 1918 „Economie și psihologie modernă”, Francis Edgeworth, Vilfredo Pareto și Irving Fisher. Mai mulți laureați ai Premiului Nobel: psihologul Daniel Kahneman și economistul Vernon L. Smith în 2002, economistul Robert J. Shiller în 2013, economistul Richard Thaler în 2017 și alți laureați care au contribuit prin cercetarea domeniului economic, în general, și contribuția substanțială, în particular, la dezvoltarea componentei de economie comportamentală [7].

La fel ca și psihologia sau economia, prognozarea este o știință mai degrabă imprecisă decât exactă. Gradul de certitudine, care este caracteristic așa-numitelor științe exacte, este inaccesibil disciplinelor economice. Dar totuși, în ciuda eșecurilor sale, oamenii nu vor renunța vreodată la prognoză. Nevoia de a privi în viitor este inerentă însăși naturii umane. Cu cât putem prezice mai bine evenimentele care ne înconjoară, cu atât depistăm mai multe oportunități pentru a le folosi în avantajul nostru.

În esență se înțelege că nu există multe posibilități de a privi după linia orizontului. Și totuși, încă din timpurile preistorice, oamenii au dorit să vadă viitorul, să găsească modalități de a-și depăși „imperfecțiunea”. În Grecia antică, regii și liderii militari solicitau sfatul oracolului din Delphi înainte de a lua o decizie importantă. Două milenii mai târziu, Europa încerca să descifreze previziunile enigmatice ale lui Nostradamus. Astăzi, ghicitorii sorților umane și analiștii financiari coexistă alături în aceeași societate. În ciuda faptului că previziunile nu se adeveresc întotdeauna, omul rămâne curios și se va strădui totuși să privească în viitor, pentru că așa este natura umană [2].

Prognoza economică bazată pe modelare folosește în mare măsură același aparat matematic care este utilizat și în științele naturii. Este folosit de aproape toți pronosticatorii economici atât din sectorul public, cât și din cel privat, în principal pentru a crea modele care „explică” trecutul și, ca urmare, oferă o idee despre viitor. Dar este oare aplicabil modelul dat într-o lume în care cel mai important factor care determină rezultatele economice este factorul irațional și care este dificil de modelat? [1]

Bazele macromodelării moderne au fost puse de John Maynard Keynes în lucrarea sa „The General Theory of Employment, Interest and Money” în anul 1936. Astăzi astfel de modele le numim keynesiene. Ele sunt utilizate pe scară largă în sfera publică și privată, mai ales atunci când este necesar să se evalueze impactul unei anumite politici guvernamentale asupra PIB-ului și a ocupării forței de muncă. Keynes a susținut că există o serie de circumstanțe în care mecanismele de autoechilibrare nu funcționează și nu duc

la echilibru în condiții de ocupare parțială a forței de muncă. În astfel de situații, în opinia sa, statul ar trebui să compenseze lipsa cererii agregate cu ajutorul finanțării deficitare [3].

În practică, se tinde la modificarea variabilelor și factorilor implicați până când se ajunge la un rezultat care pare să reproducă datele istorice într-un mod rezonabil din punct de vedere economic. La fel, este necesar să se decidă ce set de „ecuații” relativ mic cuprinde cel mai bine esența dinamicii economice generale [6].

Metodele răspândite și des folosite în modelările economice pot fi clasificate așa cum este arătat în tabelul 1 de mai jos. Uneori aceste modele sunt ajustate cu ponderi de importanță a persoanelor implicate în procesul decizional, ca de exemplu indicele de ponderare.

Tabelul 1. Metode de previzionare clasice utilizate frecvent în modelarea economică.

METODE DE PREVIZIONARE												
Euristice (calitative)						Formale (cantitative)						Combinat e (formal- euristice)
Individuale			Colective			Modele			Cauzale	SCR		
Interviu	Raport analitic	Scenariul	Anchetarea	Metoda comisiei	Generarea de idei	Funcționale	Fizice	Economice	Operaționale	Regresie multiplă	Metode econometrice	Funcții de ajustare
Indicele de dezacord $W = \frac{\sqrt{\sum(a_{mi} - M)^2}}{\sqrt{\sum a_{mi}^2} + M\sqrt{n}}$ unde: $W \in (0;1)$						Simulare	Simulare	Simulare	Simulare	$y_t = a_0 + a_1x_1 + \dots + a_nx_n$	$y_t = 1/(a+bc^t)$ și alte funcții neliniare	Mecanice (medii mobile, sporului și indicelui mediu)
						Simulare	Simulare	Simulare	Simulare	Analitice (regresiei, corelației, autocorelației)	Aditivă	Descompunere (analiza factorială)
Indicele de pondere- α						Fără titlu			aspirant	doctor	$y_t = (a_{t-1} + a_{t-2} + \dots + a_{t-n})/n$ $y_t = y_1 + (t-1)(y_n - y_1)/(n-1)$ $y_t = y_1 \left(\frac{n-1}{n} \sqrt[n]{y_n/y_1} \right)^{t-1}$	
						fără titlu			aspirant	doctor		
						Inginer			3,0	4,0	$y_t = a + bt$ $r = b\sigma_x/\sigma_y$ $y_t = a_0 + a_1y_{t-1} + a_2t$ $y_t = y_1 + y_2 + \dots + y_t$ $y_t = y_1 y_2 \dots y_t$	
						Inginer șef			3,0	4,0		
						Șef departament			3,0	4,0		
						Manager			3,0	4,0		

Sursa: elaborat de autor.

Definiția dată de economiștii neoclasici, conform căreia oamenii acționează pe baza unei porniri raționale de câștig pe termen lung, nu este completă. Procesul de gândire, așa cum subliniază cercetătorii comportamentului uman, este mai degrabă intuitiv decât silogistic. Economia iraționalului caracteristică, în general, pentru „homo sapiens”, acoperă o gamă largă de modele comportamentale umane și se suprapune în multe feluri cu disciplina destul de nouă a economiei comportamentale. Sarcina este de a oferi un model de comportament uman mai apropiat de realitate decât modelul unui „homo economicus” complet rațional [2].

Dar înclinațiile iraționale, ca fenomen aleatoriu, sunt greu de integrat în modelele formalizate de funcționare a unei economii de piață. Economia comportamentală, care a devenit recent populară, încearcă să aprecieze datele economice în contextul unui model mai complex și nu înlocuiește economia tradițională, ci o completează.

În continuare este important să descriem un grup de factori stabili sau predispoziții în comportamentul economic al oamenilor, factori care sunt susceptibili de măsurare statistică și, astfel, ușor de modelat [1, pp. 10-15].

Frica și euforia fac parte din acești factori. Frica este componenta principală a stărilor de spirit iraționale și oamenii reacționează la frică în moduri diferite. Sentimentul de bine sau de încântare (euforie) în urmărirea intereselor economice ale cuiva este o manifestare emoțională, desigur, înăscută.

Aversiunea la risc, un alt factor, este un motiv irațional complex care este foarte important pentru prognozare. Acesta reflectă atitudinea ambivalentă a oamenilor față de risc. Cele două extreme, asumarea riscului total și asumarea riscului zero, nu țin de caracteristica umană. Acceptarea deplină a riscului, adică dorința de a întreprinde acțiuni riscante înseamnă că o persoană nu este deloc îngrijorată de nivelul obiectiv de risc pentru viață și sănătate, sau nu este în măsură să-l evalueze. Astfel de oameni sunt incapabili (sau nu doresc) în mod deliberat sau nedeliberat să identifice evenimentele care pun viața în pericol.

Preferințele actuale, ca factor reprezintă tendința aparentă de a prefera astăzi un activ mai mult decât în viitor. O promisiune ținută mâine nu este la fel de valoroasă ca o promisiune realizată astăzi.

Comportamentul de turmă este una dintre principalele înclinații ale ființei umane, după importanță este inferioară doar fricii și reprezintă un factor semnificativ în activitatea economică. Comportamentul de turmă apare din dorința oamenilor de a-și asigura siguranța (fizică și emoțională) prin apartenența la un anumit grup. Acest comportament stă la baza stabilității pe termen lung a bunăstării gospodăriilor din generație în generație. Iar apariția rețelelor sociale moderne a întetit comportamentul de turmă. Comunitățile care iau decizii colective prin consimțământ unic, în special cele care încearcă să-și construiască o viață comună bazată pe socializarea veniturilor și a bogăției, aproape întotdeauna se destramă. Oamenii tind să formeze legături emoționale cu comunitatea mai largă, iar atunci când astfel de legături necesită egalizarea veniturilor sau a statutului în ierarhie, legătura se rupe din cauza egocentrismului inherent a naturii umane.

Starea de confort sau inerția, un alt factor, este lipsa dorinței de a acționa, starea în care ne aflăm de obicei până când o nevoie urgentă ne obligă să acționăm. Această tendință este deosebit de pronunțată pe o piață în care schimbările de zi cu zi, cum ar fi prețurile și producția, sunt extrem de mici.

Dependența într-o formă sau alta este necesară, dar nu neapărat și plăcută. Sentimentul de dependență, prin definiție, afundă „dependenții” într-o stare de incertitudine. Pentru a scăpa de această incertitudine, apare tendința înăscută de respect de sine a persoanei care apoi răspunde provocărilor autoritare. Prin natura sa, o persoană este înclinată către un anumit grad de independență.

Interacțiunea dintre preferințele actuale în comun cu aversiunea la risc și comportamentul de turmă domină formarea prețului activelor producătoare de venituri și determină proporția din venit pe care gospodăriile o economisesc pe termen lung.

Propensiunea pentru local, un alt factor, este dorința de a interacționa cu familiarul: cu oameni cunoscuți, cu locuri faimoase, cu lucruri accesibile care sunt ușor de înțeles din punct de vedere cultural, limbă, interese. Atașamentul față de casă sau țară creează un sentiment de dor, sau de nostalgie, atunci când o părăsim.

Rivalitatea sau concurența este o manifestare mai complexă și este opusă sentimentului de dependență și reflectă dorința noastră de a lupta pentru superioritate, pentru un rezultat mai bun (câștig, recunoaștere etc.). Concurența pe piață este cu siguranță o condiție „sine qua non” pentru funcționarea eficientă a unei economii, așa cum au subliniat economiștii de mai bine de două secole. Competitivitatea definește în mod direct cultura noastră și are un impact indirect asupra evoluțiilor economice. Dacă nu reușim în competiție, și anume cu asumarea nivelului de risc, vom pierde. Războiul este o manifestare denaturată a acestei tendințe. În război, rivalitatea este adusă la nivelul unei confruntări fatale, în care sunt determinați câștigătorii și învinșii finali. Deoarece omenirea a dus constant războaie de-a lungul istoriei sale, sentimentul de rivalitate este înăscut.

Sistemul de valori, ca factor, reprezintă estimarea percepției umane a corectitudinii și echității, formate pe baza acestor valori. Sistemul de valori ale multor oameni se bazează pe credințe religioase și tradiții culturale și sunt insuflate încă de la o vârstă fragedă de către părinți, iar mai târziu de către cunoscuți și persoane apropiate. Ceea ce este perceput de o persoană ca fiind corect sau greșit nu este predeterminat - fiecare persoană umple spațiile goale pe baza propriului său sistem de valori. Mai mult de atât, nu putem să nu

folosim standardele proprii pentru a judeca acțiunile altor persoane, altfel nu facem diferență. Majoritatea oamenilor ce ajung într-o societate sau alta aderă la acele standarde de corectitudine. În societățile democratice, sistemul de valori este lucrul ce determină ceea ce este legal „corect”, adică baza legislației.

Optimismul și optimiștii joacă un rol important în determinarea vieții umane. Viziunile și deciziile optimiștilor schimbă imaginea, sunt inventatori, antreprenori, lideri politici și militari. Antreprenorii optimiști care își asuma riscuri aduc cu siguranță dinamism societăților capitaliste, chiar dacă majoritatea ajung să fie dezamăgiți.

Tendința de a prețui persoanele apropiate, ca factor, este o tendință înăscută a oamenilor de a-și prețui rudele, în special copiii, preferându-le altor persoane. De aici și dorința veșnică de a lăsa o moștenire și de a transmite bogăția dobândită generației următoare.

Interesul propriu ne condiționează acțiunile și le îndreaptă spre dobândirea valorilor – materiale și de altă natură – necesare supraviețuirii și prosperării. Profitul ca motiv îngustează neapărat alegerea. Dar și aici există excepții care acordă prioritate beneficiilor pe termen lung față de recompensele imediate. Toți oamenii, desigur, au tendința de a aprecia viața. În ciuda anumitor limitări, este o sursă de astfel de sentimente precum compasiunea, simpatia și, în cazuri extreme, sacrificiul de sine.

Autoafirmarea, un ultim factor important, este o calitate înăscută a unei persoane și necesită o hrană constantă - într-un fel sau altul, aproape toate acțiunile umane au ca scop autoafirmarea. Oamenii caută constant confirmarea propriei importanțe, adesea în evaluările altor oameni și aprecierea celor pe care i-au ajutat. În absența posibilității de autoafirmare, cei mai mulți ajung în stare de depresie.

Predispozițiile sau înclinațiile oamenilor pot avea atât efecte pozitive, cât și negative asupra activităților economice. O manifestare pozitivă a înclinației înăscute spre rivalitate constă în faptul că acest lucru obligă individul, în procesul de urmărire a câștigului personal și sentimentului de autoafirmare, să direcționeze toate resursele pentru a obține cel mai bun rezultat inclusiv în ceea ce privește preferințele valorice ale societății în ansamblu. Comportamentul de turmă determină tendințele în domeniul bunurilor și serviciilor, duce la creșterea calității vieții. Înclinația spre comportamentul de turmă duce la creșterea producției de masă și la scăderea costului unitar al produsului sau serviciului (precum manifestări multiple în domeniul investițiilor de capital). Toate acestea contribuie la creșterea productivității și a standardelor de viață. Partea negativă este că rivalitatea în forma sa extremă poate duce chiar și până la aplicarea violenței sub formă greu de imaginat și acceptat.

Totuși, cât de mult ar trebui să ne fie frică de un uragan, de o amenințare nucleară, de terorism etc. și ce anume trebuie făcut pentru a preveni pericolele? Analiza unei serii de evenimente anterioare poate oferi un răspuns cu o oarecare acuratețe la prima întrebare, dar nu va răspunde niciodată exact la a doua. În timp ce estimările aproximative pot fi de folos, ele pot introduce, de asemenea, abateri sistematice. Această concluzie a fost făcută pentru prima dată în 1974 de oamenii de știință israelieni Amos Tversky și Daniel Kahneman, transformând complet modul în care psihologii, și apoi economiștii, abordează gândirea umană. Aceștia au identificat trei euristici sau reguli - ancorarea, disponibilitatea și reprezentativitatea - și variațiile asociate cu fiecare. Oamenii de știință au pus bazele unei abordări speciale în studiul formării judecăților umane. Nu cu mult timp în urmă, psihologii au descoperit că aceste euristici și abateri apar prin interacțiunea sistemelor automate (intuitive) și analitice (raționale) a judecății umane [4].

În terminologie, o ancorarea îndeplinește funcția de impuls. Putem influența semnificația pe care o alege o persoană într-o anumită situație, sugerând un punct de referință pentru procesul de gândire.

Oamenii estimează importanța riscurilor pe baza precedentelor, majoritatea folosesc așa-numita euristică de disponibilitate. Euristica de disponibilitate explică multe dintre comportamentele asociate cu evaluarea riscurilor. Evaluarea subiectivă a riscurilor are un efect limitat asupra pregătirii și răspunsului la criză, asupra deciziilor de afaceri și asupra proceselor politice. Astfel de concepții greșite pot afecta strategia guvernamentală, deoarece guvernul alocă resursele în funcție de preocupările populației, mai degrabă decât de amenințările existente. În ce privește „abaterile de disponibilitate”, este posibil să se îmbunătățească calitatea deciziilor atât private, cât și publice, impulsionând spre ceea ce este obiectiv necesar.

Utilizarea euristicii reprezentativității poate genera concepții total greșite în determinarea legităților vieții de zi cu zi. Când, de exemplu, la aruncarea unei monede cu rezultat imprevizibil, oamenii se așteaptă ca ordinea aversul sau reversul monedei să fie reprezentativă pentru o secvență aleatorie. Când observăm

rezultatele proceselor aleatorii, notăm de obicei legități diferite ce par semnificative, dar de fapt este o chestiune de întâmplare. Reprezentativitatea duce la confuzie între repartițiile de natură aleatorie și modelele cauzale.

Optimismul este o trăsătură umană comună și este caracteristic pentru majoritatea oamenilor din diferite grupuri sociale. Considerându-ne invulnerabili, adesea nu luăm măsuri rezonabile pentru a preveni accidentele. Persoana care se predispune pericolului printr-un optimism nerezonabil, percepe acest impuls ca fiind doar benefic. O tehnică în acest sens este familiarizarea persoanelor cu un și de cazuri ce au produs rezultate negative și nivelul de optimism nejustificat este probabil să scadă.

Oamenilor nu le place să piardă. Se crede că, supărarea pierderii este de două ori mai mare decât bucuria de a dobândi același lucru. Mai științific vorbind, oamenii se confruntă cu aversiunea de pierdere. Când pierzi ceva, tristețea pierderii este mai puternică decât plăcerea de a deține acel lucru. Aversiunea de pierdere funcționează ca cursă mintală și produce efectul de inerție, adică o dorință puternică de a păstra ceea ce îți aparține. În consecință persoana refuză la schimbări, chiar și la cele care sunt total în interesul său.

Efectul de inerție poate fi produs și de către predispoziția oamenilor spre păstrarea status-quo-lui existent. Dorința de stabilitate a oamenilor poate fi ușor utilizată. Combinația dintre aversiunea la pierdere (supărare) și alegerea status-quo-lui existent (confort) sugerează că opțiunea standard va atrage o cotă de piață semnificativă. Opțiunea implicită funcționează ca un impuls puternic. În multe contexte, opțiunile standard au un efect suplimentar. Până la urmă, consumatorul vede în aceste opțiuni aprobarea tacită a celui care le-a instalat: angajatorul, guvernul sau operatorul TV. Într-o perioadă mai lungă de timp oamenii revin periodic la alegerea celei mai bune variante standard prin căutarea plăcerii și fuga de durere.

Concluzie. Oamenii tot timpul interacționează cu date, care le transformă în informații, informația în cunoaștere, iar cunoașterea în înțelepciune. Fluxul de date crește permanent, de aceea se încearcă de a filtra datele în dependență de relevanța acestora, în cazul nostru a datelor cu privire la specificul firii umane, biologia vieții, și legătura ei cu alegerile care pot fi făcute de indivizi. Tot mai des economia este privită ca un mecanism de colectare a datelor despre dorințele și abilitățile oamenilor și apoi transformate în decizii la diferite nivele. Așteptarea în viitor, care ar trebui să fie și sper că este, doar în sensul îmbogățirii omului în sens fizic, emoțional, intelectual și spiritual.

BIBLIOGRAFIE

1. Greenspan Alan, „The Map and the Territory: Risk, Human Nature, and the Future of Forecasting”, Penguin Press, 2013, 40 p.
2. Harari Yuval, „Homo deus. Scurtă istorie a viitorului”, Polirom, 2018, p.47
3. Kahneman Daniel, „Thinking Fast and Slow”, New York: Farrar, Straus and Giroux, 2011, pp. 26–29.
4. Keynes John, „The General Theory of Employment, Interest, and Money”, Palgrave Macmillan, 1936, 72 p.
4. Thaler Richard, Sunstein Cass, „Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness”, Yale University Press, 2008, 93 p.
5. Thaler Richard, „Comportament inadecvat: nașterea economiei comportamentale”, București: Publica, 2015, 56p.
6. Rosling Hans, „Factfulness: Ten Ways We're Wrong About the World, and Why Its Better Than You Think”, Flatiron Books, 2018, 35p.
7. https://ro.wikipedia.org/wiki/Economia_comportamental

ASPECTE ORGANIZAȚIONALE ALE CONTABILITĂȚII CONFORM NOILOR REGLEMENTĂRI CONTABILE

ORGANIZATIONAL ASPECTS OF ACCOUNTING UNDER THE NEW ACCOUNTING REGULATIONS

Natalia PADUCA,
masterandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Public sector accounting has recently undergone reforms aimed at improving the way public money is managed. The need for relevant and comparable information over time on the position and performance of accounting and the impact of accounting information has led to major changes in the accounting system by moving from a traditional cash-based system to a modern, commitment-based system.

Keywords: *accounting, public accounting, accounting in the budget sector etc.*

Republica Moldova, asistată de mai mulți parteneri de dezvoltare și instituții financiare internațional, a realizat și continuă să realizeze reforme riguroase în gestionarea finanțelor publice. Una din componentele de bază a gestionării finanțelor publice, care a luat amploare concomitent cu reformarea și dezvoltarea sectorului public, este executarea bugetului, contabilitatea și raportarea financiară.

Astfel, reformarea sistemului contabil în sectorul public este unul din obiectivele propuse în Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice pe anii 2013-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 573 din 6 august 2013 [1]. Acest obiectiv se regăsește și în Matricea politicilor de reforma ca una din condițiile îmbunătățirii controlului și raportării financiare în sectorul public (Acțiunea 3.1), elaborate în baza Acordului de finanțare încheiat între Guvernul Republicii Moldova și Comisia Europeană [2].

De asemenea, în scopul viitoarelor evoluții progresive în relațiile Uniunea Europeană - Republica Moldova, în temeiul 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, semnat la Bruxelles la 27 iunie 2014 [3], Guvernul Republicii Moldova a executat Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova- Uniunea Europeană în perioada 2017-2019 [4], în care, una din acțiunile de bază este îmbunătățirea și sistematizarea documentelor în materie de reglementare referitoare la sistemele bugetare, contabile, de trezorerie și de raportare, precum și armonizarea acestora pe baza unor standarde internațional, respectând totodată bunele practici aplicate în sectorul public al Uniunii Europene (articolul 48 din Planul național de acțiuni).

Republica Moldova a moștenit sistemul sovietic de contabilitate din sectorul bugetar. Contabilitatea în sectorul bugetar a fost reglementată de mai multe planuri de conturi contabile și instrucțiuni de evidența contabilă. În aprilie 2007 a fost aprobată Legea contabilității în scopul reglementării contabilității atât în sectorul corporativ, cât și în sectorul bugetar.

Începutul implementarea reformei contabilității în sectorul bugetar, s-a remarcat începând cu anul 2016, și anume:

- aplicarea Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25 iulie 2014;
- aplicarea Planului de conturi contabile unificat, aprobat prin Ordinul Ministrului Finanțelor nr.216/2015 cu privire la aprobarea Planului de conturi contabile în sistemul bugetar și Normelor metodologice privind evidența contabilă și raportarea financiară în sistemul bugetar;
- aplicarea Clasificației bugetare în redacție nouă, aprobată prin Ordinul Ministrului Finanțelor nr.208 din 24 decembrie 2015;
- aplicarea Normelor metodologice privind executarea de casă a bugetelor componente ale bugetului public național și a mijloacelor extrabugetare prin sistemul trezorerial al Ministerului Finanțelor, aprobate prin Ordinul Ministrului Finanțelor nr.215 din 28 decembrie 2015.

Este de remarcat faptul ca, patru Planuri de Conturi diferite (unul pentru evidenta contabilă în baza de casă pentru înregistrarea tranzacțiilor de către Trezoreria de Stat și trezoreriile regionale; unul pentru evidența contabilă în baza de casă pentru direcțiile finanțe ale unităților administrativ- regionale de nivelul al doilea; doua pentru evidenta contabila modificata pe baza de calcul pentru instituțiile publice și pentru bugetele de nivelul întâi) au fost unificate în Planul de Conturi contabile unic [5].

În acest context, Planul de Conturi contabile în sistemul bugetar se aplica atât pentru tinerea evidentei contabile pe metoda de angajamente în autoritățile/instituțiile bugetare, cât și pe metoda de casă în trezorerii regionale.

Planul de conturi contabile respectiv a fost elaborat în conformitate cu cerințele Standardelor Statisticii Financiare (GFS 2001) [6], care reprezintă unul din activitățile prioritare în reforma gestionarii finanțelor publice la nivel internațional.

Astfel, rapoartele financiare și bugetare, aprobate concomitent cu noul Plan de Conturi contabile, capătă un caracter mai relevant și transparent pentru organizațiile internațional.

Metodologia actuala de contabilitate și raportare diferă de Standardele Internaționale de Contabilitate pentru Sectorul Public (IPSAS) [8], care reprezintă singurul set de standarde de contabilitate pentru sectorul public recunoscute la nivel internațional.

Deși atât IPSAS, cat și GFS 2001, prevăd generalizarea datelor în rapoarte prin metoda de angajamente, scopul întocmirii acestora diferă.

Datele din rapoartele financiare aliniate la standardele IPSAS vizează, în primul rând, promovarea responsabilității și luării deciziilor. De asemenea, acestea reprezintă o informație succintă și credibilă (de exemplu: se ia în considerare prevalarea economicului asupra juridicului).

Raportarea financiară bazată pe GFS 2001, pe de altă parte, se concentrează asupra analizei macroeconomice, cu accent pe comparabilitatea datelor sumare (utilizează recunoașterea și măsurarea cumulativă), precum și au un caracter voluminos și detaliat, ceea ce duce la întâmpinarea dificultăților în citirea acestora.

În această ordine de idei, este importantă asigurarea continuității reformării contabilității în sectorul bugetar, și anume - alinierea evidenței contabile și raportării financiare din sectorul bugetar la standardele IPSAS.

Standardele Internaționale de Contabilitate pentru Sectorul Public reprezintă un set de 41 de standarde bazate pe contabilitatea de angajamente și un standard bazat pe contabilitatea de casa. Acestea sunt elaborate și dezvoltate de Consiliul pentru Standarde Internaționale de Contabilitate pentru Sectorul Public (International Public Sector Accounting Standards Board - IPSASB) [6] și reprezintă un stimul cheie pentru procesul de armonizare contabilă în sectorul public. IPSAS sunt concepute în scopul asigurării unor informații financiare de calitate înaltă, comparabile la nivel internațional, pentru îmbunătățirea transparenței.

La nivel global, exista tari care aplica standardele IPSAS în totalitate (Canada, Australia, Noua Zeelanda), dar și tari în care adoptarea IPSAS este un proces în desfășurare (Statele Unite ale Americii, Turcia, Federația Rusă). în privința țărilor europene, exista unele tari ale căror legislații reflecta IPSAS, cum este cazul Austriei, Estoniei, Lituaniei, Maltei, Slovaciei, României, Portugaliei sau Spaniei, unele dintre acestea fiind încă în proces de implementare IPSAS, în timp ce alte țări au standarde naționale de contabilitate care nu diferă semnificativ de IPSAS (Regatul Unit sau Suedia).

Regulile din standardele IPSAS asigură: creșterea gradului de transparență a raportării financiare atât la nivel național cât și la nivel internațional; calitatea planificării strategice, elaborarea politicilor bugetar-fiscale, gestionarea finanțelor publice și sporirea eficienței în alocarea resurselor bugetare; posibilitatea comparării cu rapoartele financiare ale altor tari.

Întru asigurarea reformării contabilității în sectorul bugetar, Ministerul Finanțelor, prin ordinul nr. 202 din 17 decembrie 2015, a creat un Consiliul pentru Standarde de evidenta contabila în sectorul public - organ consultativ pentru asigurarea următoarelor procese:

- elaborarea Standardelor naționale de evidenta contabila în sectorul bugetar, aliniate la standardele IPSAS;
- elaborarea/modificarea actelor normative în domeniul contabilității și raportării financiare, inclusiv a Planului de conturi contabile.

Totodată, prin ordinul ministrului finanțelor nr.159 din 27 decembrie 2016 [57] a fost aprobat Conceptul și Planul de acțiuni pentru elaborarea Standardelor Naționale de Contabilitate pentru Sectorul Public. Conform actului normativ nominalizat, în perioada 2017-2022 urmează a fi elaborate și implementate 30

standarde naționale.

Potrivit condiției A3.1 din Matricea prenotată [2], la finele anului 2017 a fost publicat deja primul set de proiecte de standarde naționale de contabilitate (10 standarde) [6] în concordanță cu Planul de Acțiuni.

La finele anului 2018, pe pagina web a Ministerului Finanțelor a fost publicat al doilea set de proiecte a 12 standarde [6], elaborate cu suportul experților UE.

La finele anului 2019 prin ordinul ministrului finanțelor nr.182 din 31.12.2019 au fost efectuate unele modificări la Planul de acțiuni pentru elaborarea SNCSP în vederea termenelor de executare a acțiunilor.

Conform art. 184(1) din Codul civil, instituția publică se constituie în baza unui act emis de autoritatea publică și este finanțată integral sau parțial de la bugetul acesteia din urmă.

Instituțiile publice nu dispun de venituri proprii pentru acoperirea cheltuielilor pe care le suportă în procesul activității lor și respectiv sunt finanțate integral sau parțial de la bugetul de stat, bugetele raionale, municipale, orașenești, satești.

Contabilitatea în sectorul bugetar a fost reglementată de mai multe planuri de conturi contabile și instrucțiuni de evidență contabilă. Legea contabilității nr. 113 din 27.04.2007, în baza modificărilor prin LP54 din 30.03.17, MO119-126/14.04.17 art.195 în vigoare din data 14.04.17, stabilește cadrul de reglementare a contabilității și raportării financiare aplicabilă atât pentru instituțiile din sectorul bugetar, cât și entitățile din sectorul privat și conține aspecte metodologice generale privind organizarea contabilității și raportarea financiară în Republica Moldova. Însă a fost aprobată o nouă Lege a contabilității și raportării financiare nr. 287 din 15.12.2018 cu modificările ulterioare prin LP23 din 27.02.20, MO87-93/20.03.20 art.112; în vigoare 20.04.20. Este de menționat că, în noua Lege a contabilității și raportării financiare, au fost excluse instituțiile publice finanțate din buget. Reieșind din cele menționate, contabilitatea instituțiilor bugetare este reglementată de prevederile Legea contabilității nr.113 din 27.04.2007. Reformare a sistemului bugetar, inclusiv prin îmbunătățirea managementului finanțelor publice, contabilității și raportării financiar este scopul reformelor actuale întru consolidarea eficacității, eficienței, responsabilității și transparenței gestionării finanțelor publice.

În domeniul finanțelor publice, conform Legea nr.181 din 25.07.2014, instituțiile bugetare au următoarele competențe și responsabilități de bază:

- a) elaborează și prezintă propuneri de buget;
- b) repartizează limitele de alocații bugetare conform clasificăției bugetare;
- c) colectează venituri;
- d) își asumă angajamente bugetare și efectuează cheltuieli în scopurile și în limitele alocațiilor bugetare;
- e) implementează și raportează programele;
- f) asigură gestionarea alocațiilor bugetare și administrarea patrimoniului public;
- g) publică bugetele și rapoartele privind executarea acestora;
- h) exercită alte competențe și responsabilități prevăzute de legislație.

Obținerea informației fiabile și de înaltă calitate cu privire la activitățile economice ale autorităților/instituțiilor bugetare, care să răspundă necesităților utilizatorilor, poate fi realizată numai în cazul existenței unei metodologii de evidență contabilă și raportare complexă, aliniată la standardele internaționale acceptate, care sunt Standardele Internaționale de Contabilitate pentru Sectorul Public.

De asemenea, contabilitatea bugetară trebuie să furnizeze datele necesare cunoașterii mijloacelor materiale și bănești aflate în folosința instituțiilor bugetare, permițând în acest fel exercitarea controlului asupra utilizării acestora.

Contabilitatea în entitățile publice măsoară modul de utilizare a resurselor bugetare în conformitate cu limitele preconizate în bugetul de venituri și cheltuieli pentru perioada de gestiune respectivă.

Cheltuielile de întreținere, funcționare și investiții, precum și cele de realizare a serviciilor de către instituțiile publice sunt acoperite de bugetul de stat sau din bugetele locale sub formă de finanțări.

În urma semnării Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană din 2014 și modificărilor în Lege contabilității, compartimentul entităților publice este un subiect aparte. Astfel au fost implementate noile prevederi legislative de la 01.01.2016 și anume:

1. Clasificație bugetară (ordinul Ministerului Finanțelor nr.208 din 14.12.2015) cu modificări ulterioare;
2. Planul de conturi și Normele metodologice privind evidența contabilă și rapoartele financiare în sistemul bugetar (ordinul Ministerului Finanțelor nr.216 din 28.12.2015) cu modificări ulterioare;

Obiectul contabilității instituțiilor bugetare constituie patrimoniul public aflat în administrarea acestora, finanțarea din buget și cheltuielile bugetare, veniturile colectate, mijloacele materiale și bănești, drepturile și obligațiile rezultate din activitatea desfășurată cu respectarea prevederilor legale.

Evidența contabilă a bugetelor instituțiilor finanțate de la bugetul de stat se efectuează de către serviciile contabile ale acestora. Autoritățile bugetare, care au în subordinea sa mai multe instituții bugetare, pot organiza contabilități centralizate.

Conform Ordinului Ministerului Finanțelor nr.216 din 28.12.2015, conducătorilor instituțiilor deservite li se păstrează dreptul de administratori de buget, în special: să încheie contracte în vederea livrării mărfurilor și prestării serviciilor, precum și contracte de muncă pentru efectuarea unor lucrări; să primească, în ordinea stabilită, avansuri pentru necesitățile gospodărești și alte necesități și să permită acordarea de avansuri colaboratorilor săi; să permită efectuarea cheltuielilor din contul alocațiilor prevăzute în buget; să consume, în conformitate cu normele stabilite, materiale, produse alimentare și alte valori materiale pentru necesitățile instituției; să aprobe deconturile de avans ale persoanelor subordonate, documentele de inventariere, actele de trecere la pierderi a fondurilor fixe învechite și inutilizabile și a altor valori materiale, în conformitate cu regulamentele în vigoare; să soluționeze alte chestiuni privind activitatea economico-financiară a instituțiilor.

Contabilitatea instituțiilor bugetare oglindește modificările cantitative și valorice ale mijloacelor și resurselor unei instituții.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr.181 din 25.07.2014 cu privire la finanțele publice și responsabilității bugetar-fiscale În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 25.07.2014, nr. 223-230.
2. Legea privind sistemul bugetar și procesul bugetar: nr. 847 din 24.05.96. Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 2003, nr. 91, art. 420.
3. Legea privind sistemul public de asigurări sociale de stat: nr. 489 din 08.07.1999. Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 2000, nr. 1-4, art.2.
4. Legea privind finanțele publice locale: nr. 397 din 16.10.2003. Monitorul Oficial al Republicii Moldova. 2003, nr. 248-253, art. 996.
5. Ordinul Ministerului Finanțelor nr.208 din 14.12.2015 cu privire la clasificția bugetară. În: MO al Republicii Moldova din 31.12.2015, nr. 370-379.
6. Ordinul Ministerului Finanțelor nr.216 din 28.12.2015 cu privire la aprobarea Planului de conturi și Normele metodologice privind evidența contabilă și rapoartele financiare în sistemul bugetar În: MO al Republicii Moldova din 28.12.2015, nr. 377.
7. Possler Ladislau, Gheorghe Lambru, Bogdan Lambru, Contabilitatea întreprinderii –Editura Fundației „Andrei Saguna”, Constanța 2010.
8. Planul de conturi contabile al activității economico-financiare a întreprinderii și Normele metodologice de utilizare a conturilor contabile / Ordinul Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova nr. 147 din 25.12.1997 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1997, nr. 88-91.
9. Parashivescu M.D., Pavaloaia W. Contabilitatea și dezvoltarea economico-sociala. - Iași: Tehnopress, 1999.

ROLUL MANAGERULUI ÎN COEZIUNEA ECHIPEI ÎN PROCESUL SCHIMBĂRII ORGANIZAȚIONALE

THE ROLE OF THE MANAGER IN TEAM COHESION IN THE PROCESS OF ORGANIZATIONAL CHANGE

Maia CREȚU,
masterandă, Academia de Administrare Publică

Sergiu PRODAN,
masterand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article addresses issues related to the concept of team, defining organizational change, identifying the characteristics of the effective team, approaching the strengthening of cohesion, organizational change, the importance of the manager in the process of change, and new trends in improving activity in public administration.

The concepts of group and team are not synonymous.

A group can only be considered a team if its members help each other to meet the goals of the organization in which they operate.

Managers need to ensure acceptance of cohesion issues within the teams that change brings, so it is important to choose the managerial level through which change will be promoted, so that it is accepted and applied.

Refusal of dynamism or denial of the need for change can lead to stagnation of the organization's efficiency and its subsequent activity.

The efficiency and effectiveness of the services provided within the Public Administration is directly correlated with the efficient use of its staff.

In order to obtain the performance and quality of the services provided by the employees of the Public Administration, as well as to maintain, motivate and satisfy them at their workplace, it is necessary to improve the motivation system corresponding to the work performed by each one.

Keywords: *team, cohesion, manager, organizational change.*

Introducere. De ce este atât de important rolul managerului în fortificarea coeziunii echipei în procesul schimbării organizaționale? Este simplu, pentru că în derularea unei schimbări organizaționale, ca un pilon în menținerea echipei în mod solidar și unit îi revine managerului, angajatorul membrilor acesteia.

Articolul de față tratează aspecte referitoare la conceptul de echipă, definirea schimbării organizaționale, identificarea factorilor care asigură coeziunea, abordarea fortificării coeziunii, schimbării organizaționale, importanța managerului în procesul schimbării, cât și noi tendințe de îmbunătățire a activității în cadrul Administrației publice.

Majoritatea instituțiilor și organizațiilor din Europa sunt constituite din personalul care lucrează în echipă. Spiritul de echipă creat de oamenii ce-și îndreaptă munca către un scop comun, face posibil ca mult mai multe să se implementeze și realizeze, decât dacă activitatea ar fi fost efectuată individual, de angajați care nu împărtășesc aceleași viziuni.

Pentru a înțelege mai bine noțiunea de echipă, mai întâi trebuie de definit termenul „grup”.

Conceptele de grup și echipă nu sunt sinonime. În acest context, un grup constă dintr-o serie de oameni care interacționează între ei, sunt conștienți din punct de vedere psihologic de existența celorlalți membri ai grupului și se percep ca un grup. O echipă este un grup ai cărui membri se influențează între ei pentru îndeplinirea unor obiective ale organizației.

Nu toate grupurile din organizații sunt echipe, dar toate echipele sunt grupuri. Un grup poate fi considerat o echipă numai dacă membrii săi se ajută reciproc pentru a îndeplini obiectivele organizației în care activează.

„Coeziunea reprezintă rezultanta tuturor forțelor care acționează ca membrii să rămână în grup”. (Festinger)

Fenomenul coeziunii „este esențial pentru a înțelege cum funcționează grupurile, dând seama despre natura socio-emoțională a relațiilor, a legăturilor care cimentează stabilitatea grupului” [3, p. 36].

Schimbarea rezidă în necesitatea adaptării organizației publice la o nouă realitate, a înnoirii ei, aspect ce poate induce un proces de evoluție sau de involuție (decizii și strategii deficitare) a acesteia. Pentru manager revine în sarcină crearea unei viziuni cu privire la situația dorită a viitorului, formularea și transmiterea acestei viziuni către membrii echipei.

Collerette consideră schimbarea ca fiind orice modificare observată în cultura sau structura unui sistem organizațional și care are un caracter relativ durabil [2, p. 40].

Echipa și coeziunea. Pentru a crea o echipă cu o coeziune ridicată este esențială încrederea, adică acceptarea relațiilor solidare, simțul confortabil în preajma colegilor, încât să nu îi fie teamă să fie slab în fața lor. Această vulnerabilitate este identificată în momentul în care membrii echipei ajung în acel punct în care se simt în totalitate confortabili fiind transparenți, onești, spun și cer ajutor unul de la altul, susțin idei reciproce și nu le este teamă de a greși.

Încrederea duce la o serie de așteptări comportamentale în rândul indivizilor, permițându-le acestora să administreze schimbarea și riscul într-un mod accesibil și normal.

Conform lui Mullen și Cooper (1994) factorii care asigură coeziunea sunt:

- atracția interpersonală - cât de atașați sunt membrii unii de alții;
- angajamentul față de obiectivele echipei - în ce măsură grupul își dorește să finalizeze propriile sarcini;
- mândria apartenenței la grup - în ce măsură membrii se identifică cu statutul sau ideologiile grupului sau cât de mult contează că fac parte din grup.

La modul general, eficacitatea unei echipe poate fi evidențiată măsurând produsul rezultat din munca acesteia. Cu toate acestea, există multe aspecte, atât legate de sarcini cât și comportamentale, care contribuie și influențează decisiv eficiența unei echipe.

După cum știm, în contextul unei perioade atât de dinamice de dezvoltare a tuturor domeniilor de activitate umană, organizațiile sunt permanent obligate să caute modalități de adaptare tot mai eficiente și să-și implementeze sisteme care să conducă la performanțe mai ridicate.

Coeziunea este poate cea mai întâlnită și cea mai comună metodă prin care performanța unui grup este crescută. Probabil atunci când coeziunea este puternică, grupul este motivat să performeze bine și are abilități mai bune de coordonare a activităților spre o performanță de succes [1].

Coeziunea și schimbarea organizațională. În ziua de astăzi, organizațiile funcționează într-un mediu care se transformă permanent, iar adaptarea organizației atât la schimbările politice, sociale, culturale, tehnologice etc., cât și la îmbunătățirea condițiilor de muncă pentru angajați, va contribui la obținerea unui randament ridicat sau cel puțin atingerea nivelului de productivitate dorit a echipei. Dacă să analizăm fenomenul de schimbare organizațională prin dimensiunea umană, vom ajunge la concluzia, că oamenii trebuie să înțeleagă, să dorească și să poată să implementeze schimbări care la prima vedere pot părea pur tehnologice sau structurale, dar care îi vor afecta într-un fel sau altul în viitor.

Realitatea economică demonstrează necesitatea promovării unor noi mijloace de creștere a gradului de implicare a salariaților în activitatea de conducere și execuție a organizației, de diversificare a modalităților de stimulare a personalului și diferențierea veniturilor prin corelarea acestora cu rezultatele muncii. Tendința este ca managerul să acționeze ca un facilitator, ca un mediator ce va oferi posibilitatea manifestării personalității, a cunoștințelor salariaților și pe această bază va fi adaptat cel mai bun curs de acțiune.

În timpul procesului de schimbare, diseminarea și transmiterea informației sunt critice pentru crearea unui mod de lucru eficient, flexibil și productiv. Se întâmplă că în perioadele de schimbare, cei care au acces la informații să le țină pentru ei – sub pretextul confidențialității sau al protejării membrilor echipei de situații dificile. S-a dovedit însă, că oferirea de informații corecte și la timp creează un sens de securitate și coeziune, de implicare și aderare din partea echipei și de susținere reciprocă.

Modul de derulare a activității unei organizații este influențat în mod direct de starea sistemului social, productivitatea muncii, flexibilitatea și creativitatea membrilor organizației în ansamblul ei, capacitatea de a se adapta la schimbările mediului ambiant. Aici este important ca managerul să înțeleagă corect și cât mai

deplin sistemul de valori existent al echipei per ansamblu dar și al fiecărui membru în parte pentru a înțelege cultura organizației și pentru a putea introduce schimbări majore.

În timpul procesului de schimbare, transmiterea informației este critică pentru crearea unui loc de muncă eficient, productiv și flexibil. Dacă la începutul procesului de schimbare se va merge pe o practică de comunicare neformală cu elemente de abordare individuală, atunci pentru a „întări efectul” schimbării se recomandă formalizarea proceselor și modificarea actelor normative ce se impun.

Refuzul dinamismului sau negarea necesității schimbării poate duce la stagnarea eficienței organizației și a activității ulterioare a acesteia.

Conducerea trebuie să evalueze reacțiile angajaților la schimbare și să schițeze un program care să le ofere sprijin acestora pentru a putea trece prin procesul de acceptare a schimbării. Programul trebuie apoi implementat, diseminat prin organizație, monitorizat și ajustat unde e cazul. Executanții urmăresc să emite managerii prin acțiune, copie elemente ce-i caracterizează.

Baza succesului implementării unei schimbări este dată de măsura în care acceptarea e obținută ținând seama de: [3]

- Dimensiunile comunicării interpersonale;
- Comportamente;
- Cultura organizațională.

Unele din semnalele care indică frica oamenilor față de schimbare pot avea pierderi importante pentru organizație, ca de exemplu întârzieri la serviciu, scăderea productivității, scăderea calității serviciilor prestate, mergând chiar și până la denigrarea imaginii Instituției.

Managerii trebuie să asigure acceptarea problemelor coeziunii în cadrul echipelor pe care le aduce schimbarea, de aceea este importantă problema alegerii nivelului managerial prin care va fi promovată schimbarea pentru ca ea să fie acceptată și aplicată. Este necesar un efort educațional pentru a convinge oamenii, că menținerea situației actuale și neacceptarea schimbării nu este în interesul lor.

Organizațiile dacă nu se adaptează schimbărilor din mediu intern și extern, dacă nu adoptă direcții noi de acțiune, vor înregistra insuccese sau chiar vor dispărea.

Managerii trebuie să se orienteze către schimbare atât ca oportunitate, cât și ca amenințare.

Pentru a ajuta personalul din subordine și colaboratorii să se implice în schimbare, trebuie avuți în vedere: [2]

- ritmul și amploarea schimbării;
- persoanele și grupurile care sunt afectate de schimbare;
- modul în care este percepută schimbarea;
- modul în care este comunicată schimbarea.

Eficiența și eficacitatea serviciilor prestate în cadrul Administrației publice este direct corelată cu folosirea eficientă a personalului acesteia.

Pentru obținerea performanțelor și calității serviciilor prestate de către angajații Administrației publice, precum și menținerii, motivării și satisfacerii acestora la locul său de muncă, este necesar de îmbunătățit sistemul de motivare corespunzător muncii prestate de fiecare.

Îmbunătățirea activității și sistemului de motivare a funcționarilor publici în sectorul public, mai poate fi dobândită și prin punerea în aplicare de noi schimbări la nivel de fiecare Instituție în parte, prin implementarea de noi instrumente de conducere, de comunicare, de integrare a personalului, de organizare a serviciului, prin schimb de experiență de bune practici cu țările europene și a celor din sectorul privat, folosite și aducând rezultate întru ridicarea eficienței și eficacității muncii funcționarilor publici, întru îmbunătățirii și menținerii coeziunii echipei, cât și creșterii imaginii Instituției pe care o reprezintă și în care activează cu demnitate, mândrie și onoare.

Sectorul privat se demonstrează a fi mult mai dinamic. Acest lucru nu este doar un moft al managerului dar o strictă necesitate de supraviețuire. Concurența reprezintă doar una din locomotivele ce generează schimbarea organizațională orientată spre inovație. Renumita frază „один в поле не воин” își manifestă pe deplin valoarea în motivarea managerului să pună accent pe resursa umană [1]. Ținând cont că în prezent trăim într-o perioadă de tranziție accelerată, marcată de transformări complexe în toate domeniile de activitate dar și influențată de situația pandemică, apare necesitatea de acțiuni de inovare orientate spre metode de management care să contribuie la obținerea de avantaje competitive durabile.

„Fiecare organizație – nu doar cele de afaceri – are nevoie de o competență de bază: de inovare” (Peter Drucker) [2].

Cu siguranță, scopul principal este - profesionalizarea managementului public. În această ordine de idei ar fi oportun și necesar, în contextul promovării noilor tendințe, ca sectorul public să urmărească îndeaproape și să aibă suficient curaj pentru adaptarea practicilor/sistemelor de motivare (și aici nu ne referim neapărat la motivarea financiară) precum și valorificare individuală a membrilor echipei. Cu adevărat, introducerea noului poate speria sau îndepărta de la viziunea inițial formată, dar să nu uităm că schimbările nu se referă doar la lucruri tangibile. Sursa reală în sistemul de valori nu va fi reprezentată doar de bunurile materiale ci de gândirea umană, cunoașterea și inovarea, iar purtătorii acestor valori sunt cu mult mai aproape decât se crede: membrii echipei.

Concluzii. Relațiile interumane din cadrul unei echipe dau structura acesteia, care la rândul ei influențează coeziunea echipei. Cu cât avem legături reciproce mai multe în cadrul unei echipe, cu atât coeziunea crește, cu cât avem mai multe persoane izolate cu atât coeziunea scade.

Un rol important în dezvoltarea coeziunii echipei îl are managerul. Acesta are avantajul viziunii de ansamblu a echipei, în care fiecare membru, caracterizat de anumite particularități psihologice, experiența și aspirații profesionale, îndeplinește o anumită funcție, formală sau/și informală.

Managerul trebuie să aibă capacitatea de a recunoaște momentul în care o schimbare ajunge să fie dorită sau inevitabilă, făcând ca membrii echipei să nu fie afectați la astfel de inițiative.

De multe ori, managerii vor căuta să rezolve singuri problemele însă rezolvarea acestor probleme fără a fi discutate cu ceilalți, poate face ca aceasta să nu fie înțeleasă și acceptată, și astfel, echipa să urmeze să fie destrămată.

BIBLIOGRAFIE

1. Cartwright D. The nature of group cohesiveness. Zander DCA, editor. Group dynamics: Research and theory. New York: Harper and Row, 1968.
2. Collerette, Pierre & al., Le changement organisationnel. Québec: Press Universitaire Québec, 2000.
3. Neculau, A. Dinamica grupului și a echipei. Iași: Polirom, 2007.

INTELIGENȚA EMOȚIONALĂ - PREMISĂ A SUCCESULUI PROFESIONAL ÎN MANAGEMENTUL ORGANIZAȚIEI

THE PREMISED EMOTIONAL INTELLIGENCE OF PROFESSIONAL SUCCESS IN ORGANIZATIONAL MANAGEMENT

*Daria NEGURA,
masterandă, Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

This article outlines the importance of managing emotions and emotional regulation in the managerial process. The emphasis is on emotional intelligence which is determined by the ability to perceive and express emotions, understanding emotions, integrating emotions into thinking and their management.

Emotional intelligence, EQ, determines why some persons with a very high cognitive potential, IQ, fail to occupy a high place in the hierarchy of functions, and those with a medium IQ can hold leadership positions. If logical and cognitive skills are innate, that characteristic of emotional intelligence can be learned and developed throughout life. Emotional skills determine the skills to achieve professional performance by guiding a manager to become the best leader.

Keywords: *emotional skills, emotional intelligence, emotional regulation.*

În concepția fiecărui om, succesul este definit diferit, pentru unii, succesul înseamnă atingerea unor obiective financiare și profesionale sigure, pe când alții tratează succesul din punct de vedere al impactului avut asupra celor din jur. Ceea ce le aduce la același numitor comun pe ambele categorii, sunt trăsăturile definitorii specifice persoanelor care nu concep să facă compromisuri majore în plan profesional sau să renunțe în careva fel la niște standarde fixate anterior.

În acest sens, apare dilema, cum unele persoane cu un IQ mediu reușesc să crească pe plan profesional, iar alții având o inteligență rațională mult mai înaltă nu izbutesc să-și realizeze scopul. Răspunsul la acest aparent paradox este modul în care fiecare dintre ei își folosește inteligența emoțională (EQ), care fiind unul dintre cei mai importanți parametri definitorii pentru succesul profesional. Inteligența emoțională definește un set de abilități ce sunt diferite, dar complementare, abilităților logice și cognitive măsurate de coeficientul de inteligență (IQ). Spre deosebire de acesta din urmă, abilitățile din EQ pot fi învățate și dezvoltate întreaga viață, reprezintă un sistem integrat, ce poate fi regăsit la nivel individual, de grup și de organizație și au un efect imediat de optimizare a comunicării, cooperării și eficienței la toate aceste niveluri. Dezvoltarea inteligenței emoționale ne permite să ne punem în valoare aptitudinile intelectuale, creativitatea, ne asigură reușita, atât în plan personal, cât și în cel profesional [10].

O contribuție elucidabilă, în direcția influenței inteligenței emoționale asupra vieții personale și succesului profesional, îl are Daniel Bichis, în cadrul formărilor de dezvoltare a succesului. El afirmă că Inteligența emoțională reprezintă capacitatea de a ne cunoaște, înțelege și folosi emoțiile pentru luarea celor mai bune decizii și aplicarea lor în practică. Coeficientul de inteligență emoțională (EQ) s-a dovedit a fi un predictor al succesului și împlinirii atât în plan personal, cât și profesional, cu mult mai relevant decât nivelul de inteligență cognitivă (IQ) sau alți factori de personalitate. Marile organizații îl folosesc de ani de zile pentru selecția și promovarea personalului. În plus, inteligența emoțională este compusă dintr-o serie de abilități care pot fi educate, astfel încât într-un termen relativ scurt (1-6 luni) să se producă schimbări majore în calitatea vieții și activității unei persoane [10].

Formatorul propune cinci tehnici care sporesc succesul profesional și realizare emoțională:

1. Dezvoltarea independenței și perseverenței. Și anume, independența se referă la convingerea de a avea atât capacitatea, cât și potențialul de a stabili și a atinge propriile obiective, iar perseverența constă în capacitatea de a depăși dificultățile și a privi limitările drept provocări.

2. Descoperirea plăcerii de a trăi. Indiferent cât de încărcată ar fi agenda, e necesar de a activa toate simțurile și de a redescoperi plăcerile simple.

3. Cultivarea prieteniiilor. Studiile au arătat că existența în jurul nostru a persoanelor cărora să le putem face confidențe și cu care să împărtășim aceleași gusturi și experiențe reprezintă un factor-cheie în privința stării de bine la nivel emoțional.

4. Fii fericit ori de câte ori faci ceva

Această strategie se bazează pe unul dintre principiile de bază ale psihologiei sociale: acțiunile lor declanșează celor din jur reacții emoționale ce ne stimulează, la rândul nostru, același tip de trăiri.

5. Dă un sens profund vieții Descoperă semnificația pe care vrei să o oferi vieții, sensul în care vrei să o conduci. Pentru aceasta, e necesar de a lămuri rolul pe care îl au valorile și etica pe care se bazează luarea deciziilor dificile [10].

Inteligența emoțională exprimă un nou concept de studiu al psihologiei. Ea prezintă un grad superior de cunoaștere a propriilor sentimente, de interpretare corectă a emoțiilor celorlalți și de canalizare eficientă a acestor emoții pentru optimizarea mediului în care interacționăm și pentru atingerea obiectivelor individuale și de grup.

Bazele ideii conform căreia inteligența emoțională este cel mai puternic predictor al performanței în muncă și al dezvoltării competențelor profesionale au fost puse de Goleman, Mayer, Salovey și Caruso. Cercetările inițiale pun accent pe gândirea, care face posibilă perceperea corectă a propriilor emoții, exprimarea și reglarea lor, ca și cunoașterea și înțelegerea emoțiilor celorlalți. Mai târziu are loc gruparea componentelor inteligenței emoționale după comportamentele ce au fost observabile și care se pot regla în procesul educațional: aspectul intrapersonal, aspectul interpersonal, adaptabilitate, controlul stresului, dispoziție generală [8, p. 45].

Un deosebit rol, în cercetarea inteligenței emoționale, îl are Daniel Goleman, scriitor american, psiholog și jurnalist de știință. El identifică la nivelul inteligenței emoționale o serie de constructe care o compun și care ar putea fi denumite și ca trăsături de caracter ale ființei umane: conștiința de sine, autocontrolul, motivația, empatia, aptitudinile sociale. Psihologul, definește conceptul de inteligență emoțională ca un amestec de stăpânire de sine, motivație, empatie, gândire liberă, tact și diplomatie [9, p. 62].

D. Goleman afirmă: „Regulile la muncă sunt pe cale să se schimbe. Suntem judecați cu toții după un nou etalon. Nu mai sunt luate în calcul doar inteligența, profesia sau competențele. De acum înainte, managerii ne evaluează calitatea raporturilor pe care le avem cu ceilalți. Indiferent care ar fi domeniul în care muncim, putem să enunțăm criteriile decisive pentru a aprecia valoarea noastră pe piață și, în consecință, viitoarele oportunități de muncă”. Din aceste afirmații rezultă că inteligența emoțională este calea spre succesul profesional, accentul se pune asupra importanței dezvoltării acelor competențe, precum conștiința și stăpânirea de sine, motivația, perseverența, respectul pentru celălalt, comunicativitatea, calități esențiale pentru echilibrul afectiv și armonia relațională [9, p. 95].

Treptat se dezvoltă ideea, că „inteligența emoțională contează mai mult decât IQ-ul”. Această afirmație este interpretată eronat de către unii cercetători. Explicația constă în faptul, că nu se ignoră intelectul evidențiindu-se doar emoțiile, IQ-ul este un indicator al complexității proceselor cognitive pe care un manager le poate opera cu succes în ierarhia funcțiilor, iar inteligența emoțională determină cine poate deveni cel mai bun lider la această treaptă [1, p. 78].

Valorificarea conceptului și cercetarea inteligenței emoționale ca premisă a succesului profesional în managementul organizației, sunt studiate și de autorul Daniel Goleman în lucrările sale „Inteligența Emoțională” și „Inteligența Emoțională în Leadership”, unde se descriu trăsături distincte ale unui manager de succes ce aplică cuvenit inteligența emoțională [8, p. 69].

Liderii adevărați ne impresionează, ne trezesc pasiuni și stimulează tot ce e mai bun în noi. Dacă încercăm să explicăm de ce sunt atât de eficienți, vorbim despre strategie, viziune sau idei percutante. Însă, realitatea este la un nivel, fundamental: liderii adevărați fac apel la emoții [2, p. 23].

Responsabilitatea emoțională a liderului este fundamentală, este o funcție elementară și importantă a conducerii. Ea rămâne în fruntea multiplelor obligații de orientare a emoțiilor colective într-o direcție pozitivă și îndepărtarea poluării create de emoțiile toxice. Responsabilitatea emoțională propulsează spre succes [5, p. 81].

În orice grup uman, liderul are capacitatea maximă de a influența emoțiile tuturor. Dacă emoțiile

oamenilor sunt canalizate către entuziasm, se nasc performanțe; dacă oamenilor li se trezește ranchiuna și anxietatea, ei își vor pierde randamentul. Acest fapt indică conducerea, unui manager, bazată pe inteligența emoțională [3, p. 91].

Succesul profesional este într-o relație directă cu nivelul inteligenței emoționale, astfel încât persoanele cu un nivel înalt al inteligenței emoționale se caracterizează printr-o mai mare motivație către succes, satisfacție în muncă, un mai mare grad de satisfacție a necesităților de bază și un activism sporit.

În concluzie, putem afirma cu certitudine că premisa succesului profesional a unui manager – lider este determinată de inteligența emoțională în concordanță cu inteligența rațională. Cu cât abilitatea liderului de a-și transmite emoțiile este mai dezvoltată, cu atât acestea se răspândesc mai în forță, având un impact considerabil asupra celorlalți. Liderii cu acest dar sunt magneti emoționali, iar în jurul lor gravitează în mod natural oameni talentați intelectual. Astfel, managerii inteligenți emoțional și rațional, sunt optimiști, entuziaști și inspiră la rândul său personalul organizației, motivându-i spre succes profesional.

BIBLIOGRAFIE

1. Dumitru Al.-I. Consilierea psihopedagogică: baze teoretice și sugestii practice, Ediția a II-a, Iași: Editura Polirom, 2008, - 332 p.
2. Gallo L. Emoțiile negative. Cum să ne eliberăm de frică, anxietate, tristețe, furie, agresivitate, rușine, Trad. R. Bogdan, București: Editura Niculescu, 2016, 237 p.
3. Iluț P. Psihologie socială și sociopsihologie, Iași: Editura Polirom, 2009, 627 p.
4. Neacșu I. Introducere în psihologia educației și a dezvoltării, Iași: Editura Polirom, 2010, 331 p.
5. Roco M. Creativitate și inteligență emoțională, Iași: Ed. Polirom, 2004, - 245 p.
6. Stănculescu E. Psihologia educației. De la teorie la practică, București: Editura Universitară, 2008, 397 p.
7. Vraști R. Reglarea emoțională și importanța ei clinică, București: Editura ALL, 2015, 140 p.
8. Goleman D, Boyatzis R. Inteligența emoțională în leadership, -236p.
9. Goleman D. Inteligența emoțională,, - 250p.
10. 5 tehnici care-ți aduc succes și fericire. <https://daniel-bichis.ro/db/blog/>

ADMINISTRATORUL PUBLIC- AGENT AL SCHIMBĂRII

PUBLIC ADMINISTRATOR - CHANGE AGENT

*Gheorghe JARDAN,
masterand, Academia de Administrare Publică*

*Rodica TIUTIUNNICOV,
masterandă, Academia de Administrare Publică*

*Ecaterina TANASIEV,
masterandă, Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

In the context of the separation of the political and executive levels, in many European countries the function of public administrator is established. Within the local public administration it becomes a promoter of change in the process of reform of the local public administration system, a trained and able to facilitate this interaction. The public administrator assumes specific tasks of managing community problems. Taking over such practices could bring the local administration in our country to the standards of the European Union, in improving the quality of citizens life and making the Republic of Moldova a reliable partner of the European Union.

Keywords: *Public administrator, change, modernization, locality.*

Administratorul public reprezintă o funcție specifică administrației publice locale care s-a consolidat, de-a lungul timpului, în țări care dispun de o administrație modernă și eficientă. Considerăm că la nivelul comunităților locale, administratorul public, primarul și consiliul local creează cadrul adecvat identificării problemelor și propunerii de soluții pentru remedierea acestora prin elaborarea și implementarea unor planuri de acțiuni locale.

Scopul introducerii acestei funcții, după părerea noastră, este acela de a profesionaliza administrația locală prin îmbunătățirea și fluidizarea sistemului de furnizare a serviciilor către cetățeni. În Republica Moldova la moment administratorul public nu este în nici o localitate a statului, simțindu-se anevoios necesitatea acestei funcții pentru modernizare, a managementului public modern în atragerea unor profesioniști și specialiști care să îmbine cunoștințe de natură tehnică, științifică, administrativă, cu aptitudini și abilități manageriale, care reprezintă o alternativă în acest sens, și profesionalizarea sistemului decizional și executiv de la nivelul administrației, în așa mod doar considerăm că vom crea condiții pentru a nu pleca specialiștii buni din țara noastră și organizarea administrației publice locale la nivel înalt.

În țările europene administratorul public se numește City Manager, care răspunde nevoilor societății și funcționează pe bază de structuri organizatorice, procese, roluri, relații, politici și programe, aceasta influențează prosperitatea economică durabilă, coeziunea socială și bunăstarea oamenilor. Administratorul public influențează încrederea socială și determină condițiile de creare a valorii publice, astfel instituțiile au un rol fundamental în stabilirea stimulentei potrivite, în reducerea incertitudinii și în asigurarea prosperității pe termen lung [1, p. 7]. Administratorul public s-a născut o dată cu modernizarea managementului public care are noi tendințe de ridicare a performanțelor economico-sociale ale instituțiilor publice, ce constituie promovarea unui management mai bun în administrația publică care presupune analiza și metodele de management mai de succes și a aplicabilității lor potențiale.

Având ca model de bune practici experiențele unor țări europene, funcția de administrator public a început să-și dovedească utilitatea și în România, prin inițiativele primarilor și președinților de consilii județene de a o crea. Preocupările privind dezvoltarea funcției de administrator public s-au manifestat atât practic, în ceea ce privește implementarea ei, cât și la nivelul cercetării și evaluării impactului pe care le-au avut aceste încercări de reformare a sistemului administrației publice locale[2]. În România administratorul public se ocupă de toate problemele cu care îl însărcinează primarul, iar principalele atribuții ale administratorului public sunt

accesarea de fonduri europene și guvernamentale pentru dezvoltarea localității și coordonarea serviciilor publice de interes local, fapt prin care în contractul de management sunt stipulate și cele mai importante obiective care trebuie îndeplinite de acesta, ca de exemplu, „eficientizarea activității compartimentelor din subordine, repartizarea responsabilităților între compartimente, implicarea în proiectele de colaborare pentru dezvoltarea la nivel de județ și organizarea activității de ordonator principal de credite”, iar noi considerăm că această experiență poate fi preluată și în Republica Moldova.

În Irlanda, City Managerul preia toate funcțiile executive. Potrivit Legii administrației publice locale, City Managerului îi sunt alocate toate resursele umane considerate necesare pentru a îndeplini aceste funcții, este cel mai elocvent caz din Europa în ceea ce privește pregătirea tehnocratică în exercitarea funcțiilor executive, pentru a genera caracterul tehnocrat al activității City Managerului, această metodă poate fi utilizată și în Republica Moldova.

În Irlanda City Managerul monitorizează funcționarea de zi cu zi a administrației publice locale și supraveghează implementarea adecvată a politicilor aprobate de către oficialii aleși, caracterizat fiind de un grad sporit de discreție administrativă. Această diviziune a responsabilităților existentă la baza sistemului de gestionare a guvernelor locale din Irlanda este privită de unii ca fiind un succes semnificativ și de alții ca o negare a democrației, care creează politicienilor sentimente de frustrare, aceștia din urmă simțindu-și diminuat capitalul de imagine în relația cu cetățenii [3, p. 24].

Un bun exemplu de City Manager are și Spania unde îndeplinesc diferite atribuții reglementate de legislația privind administrația publică spaniolă, totodată exercită un rol important în calitate de consilier la nivelul managementului primăriei. În Spania sunt trei tipuri de City Manageri, în funcție de atribuțiile acestora vom explica existența a fiecărui tip la nivelul primăriilor spaniole care după părerea noastră sunt binevenite și în Republica Moldova. Prima categorie include sarcinile de a acționa ca un intermediar și de a coordona echipa de conducere, precum și aparatul administrativ și operativ al primăriei. City Managerul îndeplinește funcțiile de conducere și coordonare în special prin informarea organizației despre deciziile politice, oferind detalii tehnice și asigurând conducerea activității cotidiene a serviciilor. A doua categorie de City Manager exercită un rol important în calitate de consilier la nivelul managementului primăriei, din această perspectivă preocupările politice pot să devină prioritare pentru managerul local, fără ca acesta să fie efectiv membru al unei organizații politice [4, p. 191]. A treia categorie de City Manager se manifestă la nivelul competențelor de management local ale autorităților, mult mai largi în comparație cu modelele anterior menționate, ceea ce poate da naștere la forme eterogene ale administrației locale. Elementul comun al acestei categorii în care se regăsește acest model îl reprezintă existența unui organ executiv colegial, care își asumă sarcinile de gestionare și coordonare strategică.

În majoritatea cazurilor acesta se concentrează pe mecanismele privind implementarea noului Management Public, fără ca acesta să fie efectiv membru al unei organizații politice.

În Republica Moldova considerăm că implementarea unor dimensiuni ale reformei administrației publice se tergiversează sau decurge anevoios, iar din acest motiv administrația publică continuă să îndeplinească funcții care nu corespund întocmai rolului statului într-o economie de piață funcțională, și modernizarea administrației publice este un deziderat al întregii societăți, indiferent de oscilațiile sondajelor de opinie.

Aplicarea practică pe viitor a atribuțiilor specifice administratorului public în Republica Moldova. Pentru o schimbare calitativă a administrației locale e nevoie de 2 premise: voința politică și schimbarea/completarea cadrului normativ. Fiind realizate, aceste condiții vor permite instituirea funcției de administrator public. Administratorul public va putea îndeplini, în baza unui contract de management încheiat în acest sens cu primarul localității atribuții de coordonare a aparatului de specialitate a primăriei sau a serviciilor publice subordonate localității. Atribuții specifice:

1. Elaborarea strategiilor de dezvoltare locală;
2. Elaborarea/coordonarea elaborării strategiilor serviciilor publice locale;
3. Elaborarea planurilor de acțiune și de investiții aferente;
4. Elaborarea/coordonarea elaborării proiectelor de finanțare a investițiilor de interes local din fonduri nerambursabile sau rambursabile;
5. Monitorizarea performanței în furnizarea serviciilor publice locale;
6. Colectarea și prelucrarea de date statistice privind colectivitatea, instituțiile și serviciile publice locale;
7. Gestionarea relațiilor extra-instituționale;

8. Coordonarea, monitorizarea, evaluarea și controlul furnizării serviciilor publice și a prestatorilor acestora (cu predilecție serviciile de utilități publice, administrarea drumurilor publice, administrarea infrastructurii educaționale și sociale);

9. Coordonarea activităților de investiții;

10. Coordonarea activităților de achiziții publice [5].

Prezența administratorului public se conturează ca o necesitate a managementului public modern în Republica Moldova deoarece va fi persoana, cu reale capacități manageriale cunoscătoare în amănunt a principiilor și problematicii administrației publice, activ, întreprinzător, responsabil cu o mare capacitate de a discerne, de a propune și aplica măsuri, metode, strategii de realizare a activității administrative specifice, în folosul comunității. Cel mai important rol pe care îl considerăm noi este acela de a organiza activitatea la nivelul primăriei și de a se ocupa de accesarea fondurilor europene și derularea proiectelor. Tendința Republicii Moldova spre integrarea în Uniunea Europeană determină profunde mutații în toate domeniile vieții sociale, evident și în sectorul public, administratorul public fiind un promotor al schimbării în cadrul unui proces de reformă. Noile strategii de dezvoltare locală vin în sprijinul procesului de dezvoltare durabilă, care abordează domeniile din diferite structuri. Din această perspectivă, rolul administratorului public este unul major, el devenind un factor important în procesul de coordonare a diverselor activități la nivelul comunităților locale, care facilitează și susține principiile dezvoltării durabile, iar atribuțiile delegate administratorilor publici răspund unor așteptări concrete ale colectivităților, care vizează aspecte economice și sociale.

BIBLIOGRAFIE

1. CRĂCIUN A., CURTEANU C. Manualul Administratorului Public București 2020, p. 7, p. 24.
2. F. Longo, „Quality of governance - Impartiality Is Not Enough”, in Governance - An International Journal of Policy, Barcelona 2008, p. 191-196.
3. Proiect Nr. 141 din 18.07.2016, România.
4. Proiect de Hotărâre Nr. 84 din 02.08.2016, România județul Arad.
5. Ghidul Administratorului Public, 2007, România.
6. <http://www.primariaeforie.ro/economie>
7. <http://www.primariaeforie.ro/intampinare>

ROLUL MENTORULUI ÎN PROCESUL DE FORMARE ȘI AFIRMARE A PERSONALITĂȚII MANAGERULUI

THE ROLE OF THE MENTOR IN THE PROCESS OF FORMING AND AFFIRMING THE MANAGER'S PERSONALITY

*Natalia CATANOI,
masterandă, Academia de Administrare Publică*

*Ala RABOVILA,
masterandă, Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

In this article, we tried to point out the most important aspects, that the mentor must be guided in the training of future managers. Mentoring is the main link in the development of managers personality. The role of the managers personality is decisive, because the ability to calculate the risk and the benefit, to intuit, to act, to influence, are determinants of the personality. Beginner managers face many challenges in their professional activity and need support and help, guidance and consultation, which the mentor can provide. True mentors are people with career experience, custodians of psychosocial, communication and moral qualities, who are able to develop and capitalize on the skills and abilities of the future manager and to form a flexible and active personality, oriented towards excellence.

Keywords: mentor, mentoring, manager, professional success.

Introducere. Conceptul de mentor este întâlnit, prima dată, în Odiseea lui Homer. Ulise, înainte de a pleca la Războiul Troian, îl încredințează pe fiul său Telemah, spre îndrumare, celui mai bun prieten – Mentor; spre a fi un ghid permanent pentru acesta în cursul procesului de maturizare și transformare a lui Telemah într-un bărbat matur, să fie chiar un model pentru fiul lui Ulise [9, p. 35].

În timp, termenul de mentor a fost utilizat în diverse domenii de activitate – literatură, artă, educație, psihologie, management. În general atunci când utilizăm termenul de mentor înțelegem un conducător spiritual, povățuitor, îndrumător, educator. Un mentor trebuie să fie în primul rând o persoană inteligentă, cu IQ supramediu, cu un fond informațional bogat și bine structurat, posibil de a fi transferat altuia. El trebuie să fie capabil și doritor de a împărtăși informația și de a-l influența pe cel mentorizat [12, p. 24]. Scopul mentorului este de a-l ajuta pe protejatul său să-și dea seama de întregul potențial de care protejatul dispune, sugerându-i căi posibile de actualizare și dezvoltare, manifestare a potențialului. Acțiunea de mentorizare este un proces interactiv complex și multidimensional, considerat de unii ca „o problemă de suflet” și descris ca „transfer al unei moșteniri” [8, p. 41].

În ultima perioadă tot mai mult se discută despre mentorat și management. Această activitate are rădăcini ancorate în antichitatea grecească, specifică acelor persoane care sprijineau tinerii și îi consiliau cu înțelepciune [5,p.31]. Majoritatea oamenilor de valoare, fiecare în domeniul său, au fost mentori prețioși pentru alții sau au avut, la rândul lor, mentori: Aristotel i-a fost mentor lui Alexandru cel Mare, Socrate - lui Platon, Arhimede - lui Galileo Galilei etc [1, p. 34].

Emeritul Profesor de sociologie, sociolog american de la Universitatea din Stanford ,Morris Zelditch menționa că „Mentorii sunt consilieri, oameni cu experiență în carieră dispuși să-și împărtășească cunoștințele; susținători, oameni care dau încurajări emoționale și morale; tutori, oameni care oferă anumite feedback cu privire la performanța cuiva; maeștri, în sensul angajatorilor cărora le este ucenic; sponsori, surse de informații despre și ajutoare în obținerea de oportunități; modele, identitate, tipul de persoană pe care ar trebui să fie un academic” [13, p. 14].

Mentorul are rolul de a-l susține pe cel ce se află în procesul de dezvoltare personală și profesională prin implicarea în diferite activități și asigurarea vizibilității în carieră. Totodată, mentorul îi va identifica

punctele tari și îi va oferi feedback permanent, îl va ajuta în dezvoltarea capacităților profesionale [5, p. 10]. Mentorul va trece de la inițiere la susținere până va ajunge la faza de separare, dar va rămâne tot timpul consilierul, prietenul și sprijinul discipolului său. Oamenii au nevoie de ajutor în munca de zi cu zi și în dezvoltarea lor personală și profesională. Nici o școală, oricât de bună ar fi ea, nu poate oferi pregătirea pentru întreaga viață pentru a fi bun sau cel mai bun manager. De aceea, e nevoie de ajutor, de cineva care să ne facă să vedem acolo unde singuri nu putem vedea, să vedem ceea ce singuri nu putem vedea [8, p. 17]. S-au efectuat mai multe studii de cercetare timp de 30 de ani, care au prezentat o imagine clară referitor la impactul pozitiv asupra dezvoltării societății, organizațiilor, personalităților și managerilor de succes prin implementarea mentoratului la toate nivelele în ansamblu [4,p.25]. Theodore Roosevelt, politic American, laureat al premiului nobel, menționa că cel mai bun manager este cel, care știe să găsească talentele, pentru a face lucrurile și care știe de asemenea, să-și înfrâneze dorința de a se amesteca în timp ce aceștia o fac [7, p. 51].

În ultima perioadă la nivel mondial s-a înregistrat un interes crescând în dezvoltarea și formarea managerilor de succes [11, p. 35]. O mare parte a organizațiilor publice și private investesc din ce în ce mai mult în pregătirea managerială, care trebuie să fie susținută de managerii din vârful piramidei și anume de mentori. Rolul mentorului pentru manager este de a contribui la creșterea personală și profesională, dezvoltarea abilităților, cunoștințelor și înțelegerii domeniului și formarea personalității de manager [10,p.22]. Rolul personalității managerului este determinant, deoarece capacitatea de a calcula riscul și beneficiul, de a intuit, de a acționa, de a influența, sunt determinante de personalitate. Mentorul grăbește dezvoltarea responsabilității locului de muncă, simplifică procesul de cunoașterea echipei și a valorilor corporative. Aptitudinile manageriale nu se dezvoltă peste noapte, uneori necesită ani de muncă enormă și responsabilități vădite. Pentru a fi un manager de succes este nevoie de ambiție, perseverență și tenacitate. Dorința este absolut necesară pentru motivație, dar hotărârea și devotamentul în îndeplinirea obiectivelor, angajamentul pentru excelență, sunt ingredientele principale pentru succes [6, p. 12]. Managerul este unul din pilonii principali ai unei activități, activitatea sa trebuie să se conducă după anumite principii, să aibă un anumit comportament care să-i permită o bună organizare a activității [12, p. 34]. Personalitatea managerului este extrem de importantă în organizație. Din punctul de vedere al psihologiei, prin personalitate se înțelege un ansamblu structural stabil de componente psihice interne (cognitive, afective, motivaționale și atitudinale) și de tipuri de răspunsuri (comportamente) fundamentale, ce reinteracționează cu o realitate socio-culturală determinate [6, p. 32].

Personalitatea este o entitate funcțională, și nu una statică, care întrunește o multitudine de componente, obținute printr-un mecanism de coordonare. Ea însumează un ansamblu de trăsături morale și intelectuale, prin care se remarcă o persoană. În procesul de conducere, managerul acționează constant atât asupra colaboratorilor imediați, cât și asupra tuturor salariaților [12, p. 56]. Personalitatea managerului constituie și se manifestă ca o sumă de însușiri și acțiuni manageriale, concrete, desfășurate în cadrul întreprinderii concrete. Dezvoltarea personalității managerului se realizează pe un traseu unde persistă diverse contradicții, momente pozitive și negative, etape de evoluție și involuție, datorate modalităților diferite de integrare a managerului în organizație ghidate de un mentor [6, p. 42]. În lucrarea dată a fost studiată literatură de specialitate națională și internațională asupra rolului mentorului în formarea și afirmarea personalității managerului.

Un adevărat manager este acel care a avut un mentor de succes și poate conduce cu echipa sa astfel ca organizația să aibă reușite remarcabile păstrând pe tot drumul entuziasmul și motivația angajaților, rezolvând orice problemă apărută și reamintind mereu scopul final al lucrului acestora. A fi un lider/manager este foarte greu, însă dacă nu te-ai născut un lider, atunci poți deveni, urmând sfaturile unui mentor de succes [11, p. 67].

Concluzii. În articolul dat s-a redat studiul literaturii de specialitate națională și internațională asupra rolul mentorului în formarea și afirmarea personalității managerului. În urma studiului efectuat, considerăm că,

1. Rolul personalității managerului este esențial, deoarece calitățile sale personale vor determina eficiența managementului pe care îl va avea în organizație și va influența decisiv luarea deciziilor și abordarea atât tactică cât și strategică în activitatea sa.

2. Principala funcție a managerului constă în coordonarea eforturilor unui grup, în organizarea și îndrumarea acestuia în așa fel încât să se asigure realizarea optimă a sarcinii de îndeplinit, atingerea scopului urmărit.

3. Un manager de viitor necesită instruire și asistență continuă, de către unul sau mai mulți mentori, pentru a-și valorifica la maximum atât capacitățile sale, cât și a angajaților.
4. Mentoratul reprezintă veriga principală în dezvoltarea personalității managerilor.

BIBLIOGRAFIE

1. BOLAM, R.; MCMAHON, A.; POCKLINGTON, K.; WEINDLING, D. Mentoring for new headteachers: recent British experience, *Journal of Educational Administration*, v33 n5, p. 29-44, 1995. ISSN: ISSN-0022-0639.
2. CRAȘOVAN, M. Rolul mentorului în activitatea cadrului didactic debutant. *Revista de Științe ale Educației*, nr. 1 (10). Timișoara: Editura Universității de Vest, 2004. p. 46.
3. CROCKER, C.; HARRIS, S. Facilitating growth of administrative practitioners as mentors, *Journal of Research of Educational Leaders*, 2002, I (2), 5- 20.
4. CHIȘIU, C. M. Mentorat și dezvoltare vocațională. Note de curs. Sibiu: Editura Universității „L. Blaga”, 2011.
5. CRAȘOVAN, M. Rolul mentorului în activitatea cadrului didactic debutant, în *Revista de Științe ale Educației*, nr. 1 (10), Editura Universității de Vest, Timișoara, 2004.
6. EȚCO, C., CĂRĂUȘ, M., DAVIDEȘCU-CREANGĂ E., b., *Psihologia Managerială*, casa editorial-poligrafică Bons Offices, Chișinău 2006.p.69-91.
7. GOULD, *FOUR HATS in the Ring* (Lawrence: University Press of Kansas, 2008), *The William Howard Taft Presidency* (Lawrence: University Press of Kansas, 2009),
8. IOSIFESCU, S. Institutul de Științe ale Educației, Laboratorul „Management Educațional”, *Management educațional pentru instituțiile de învățământ*, București, 2001
9. LĂZĂRESCU, G. *Dicționar de mitologie*. București: Casa editorială Odeon, 1992, p. 292, ISBN 973-9008-28-3.
10. PÂNIȘOARĂ, G., *Integrarea în organizații. Pași spre un management de succes*, Editura Polirom, Iași, 2006.
11. MIELU ZLATE, *Tratat de psihologie organizațional-managerială*, Volumul I, Ed. Polirom, Iași, 2007, pag. 620. ISBN 973-681-681-8;
12. TOFAN T. Rolul dezvoltării profesionale în activitatea funcționarilor publici în Republica Moldova. // Conferința științifică și practică internațională „Creșterea economică în condițiile globalizării,” ediția VIII-a, Chișinău, 2013, pp. 326-329.
13. ZELDITCH, M. (1990). *Mentor Roles*, *Proceedings of the 32nd Annual Meeting of the Western Association of Graduate Schools*. Citată în Powell, RC. & Pivo, G. (2001), *Mentoring: Relația dintre studenți și studenți*. Tucson, AZ: Universitatea din Arizona.

CALITATE ȘI PERFORMANȚĂ ÎN NOUL MANAGEMENT PUBLIC

QUALITY AND PERFORMANCE IN THE NEW PUBLIC MANAGEMENT

Tatiana FURCULIȚA,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

One of the necessary conditions for increasing the efficiency of public administration activity is to increase the quality of public services provided, as well as to strengthen the activities of central and local authorities in the Republic of Moldova, through a strategic and definitive approach to its activity. Efficiency and modernization of public services, which aim to put into practice the commitment of central and local public administrations to ensure good governance, by providing quality, operational, accessible, transparent and cost-effective public services for a number of greater number of people with continuous improvement of their quality and accessibility, depending on the interests of citizens and the business environment can be achieved by implementing an appropriate quality management system. The quality of services provided by officials should not be seen as an end in itself, but as a consequence of the quality of the entire activity of public administration, the quality of staff, the quality of the organization and management system, the quality of relations between citizens and officials.

Keywords: *quality, public services, public administration, the new public management, performance*

Noul management public se bazează pe ideea fundamentală, conform căreia, sectorul public trebuie reorientat către necesitățile cetățenilor, fapt care va conduce nemijlocit la eficiența și eficacitatea serviciilor publice, fără apariția unor efecte secundare negative. Astfel, noul management public reflectă, de fapt, o schimbare de atitudine în administrația publică, iar managementul public necesită o nouă orientare asupra obiectivelor și rezultatelor, iar managerii trebuie apreciați în funcție de capacitatea de rezolvare a problemelor sociale generale și specifice.

În esență, perspectiva noului management public include creșterea productivității și îmbunătățirea raportului cost-eficiență în serviciile publice, adoptarea strategiilor de piață de către sectorul public, orientarea pe client, descentralizarea structurilor de autoritate, și distincția între elaborarea unei politici și punerea sa în aplicare [1].

Astfel, implicațiile practice ale acestor principii sunt: accentuarea abilităților manageriale în elaborarea de politici, adoptarea practicilor adecvate de management, stabilirea de standarde pentru măsurarea performanței, contractarea de servicii externe adecvate pentru guvernare, receptivitate și eficiență în prestarea serviciilor publice, etc.

În acest context, noul management public îi consideră pe beneficiarii serviciilor publice drept clienți – consumatori. Unii autori, apreciază că noul management public este într-o continuă schimbare și dezvoltare, intrând în ceea ce ei numesc „era digitală a guvernării” (digital era governance) prin care comunicarea dintre cetățeni și instituțiile publice, precum și multe din serviciile oferite de aceste instituții se fac prin intermediul internetului și al mediilor digitale.

Așadar, performanța poate fi definită atât prin rezultate, cât și prin comportament. Cuvântul „performanță” reflectă astfel, un demers progresist, caracterizat de efort voluntar, orientarea pentru a face lucrurile mai bine [2]. Evoluțiile din ultimii 20 de ani în managementul public au generalizat orientarea către performanță și spre obținerea de rezultate măsurabile. Există astăzi în managementul modern al administrației un set complex de instrumente, metode și tehnici prin care orientarea către performanță nu este o simplă lozincă, ci cadrul primordial în care se fundamentează deciziile, sunt implementate și apoi se măsoară rezultatele obținute și distanța față de cele preconizate.

În contextul administrației publice, performanța reprezintă îmbunătățirea continuă a parametrilor serviciului public prestat, atât în ceea ce privește eficacitatea și eficiența, dar și asigurarea unui grad ridicat de satisfacție al cetățenilor în raport cu nevoile și așteptările lor. Deci, ideea de performanță înseamnă adoptarea unui set de standarde de calitate, perfecționarea și îmbunătățirea continuă a metodelor și procedurilor utilizate, respectiv implicarea beneficiarilor, personalului și a nivelurilor ierarhice superioare [3].

Prin urmare, performanța include ansamblul etapelor logice elementare ale acțiunii, de la intenție la rezultatul efectiv. Aceasta nu trebuie doar urmărită și măsurată, ci trebuie gestionată avându-se în vedere patru variabile: costul, calitatea, timpul și organizarea. Așadar, managementul performanței presupune obținerea rezultatelor cele mai bune de la organizație, echipe și indivizi, prin cunoașterea și gestionarea performanței. Astfel, se evidențiază o abordare sistematică, în baza unor procese permanente de planificare, evaluare și măsurare a rezultatelor, în concordanță cu obiectivele sale strategice. Premisa de bază este că realizarea rezultatelor dorite, conduce la îndeplinirea obiectivelor organizației și la asigurarea performanței acesteia.

Totodată, managementul performanței trebuie privit ca un proces continuu, reflectând practici normale de management, și nu ca tehnici speciale impuse managerilor. Cadrul conceptual al acestui sistem managerial include termeni precum: „managementul performanței”, „performanță”, „organizație performantă”.

Întrucât managementul este o totalitate de metode și procese de definire a obiectivelor, de antrenare și control în serviciul calității a prestațiilor externe și a modalităților de funcționare internă, managementul interesează organizația publică.

În opinia unor specialiști, există o puternică mișcare managerială care caută să transforme mai mult sau mai puțin sectorul public, prin intermediul a următoarelor patru mutații majore [5]:

- de la o administrație centrală pe propria sa funcționare la o administrație deschisă;
- de la o administrație de procedură și de supunere la o administrație de responsabilitate;
- de la o administrație verticală, unde totul este comandat de piramida ierarhică, la o administrație transversală, existând în rețea;
- de la administrație cu cheltuieli la o administrație cu rezultate.

În altă ordine de idei, performanța poate fie să fie evaluată prin raportarea la standarde stabilite la nivel național și aplicabile tuturor furnizorilor unui anumit serviciu sau la standarde locale, utilizate numai de administrația locală în cauză.

Așadar, managementul performanței implică pe de o parte capacitatea managerilor de a stabili direcția strategică, de a stabili obiective clare și relevante, și pe de altă parte eficacitatea personalului în îndeplinirea acestora. Totodată, se urmărește obținerea celei mai bune performanțe din partea personalului și a managerilor, motivându-i în sensul atingerii obiectivelor organizației. Pe lângă evaluarea personalului, managementul performanței mai folosește o gamă de alte tehnici pentru încurajarea performanțelor; acestea includ construirea echipei (team-building), cercuri de calitate, stabilirea de repere, sisteme de management al calității totale, precum și o varietate de „standarde de calitate” (unele dintre ele fiind recunoscute internațional) [4]. Sistemele de managementul performanței cuprind modalități de integrare a angajaților precum și tehnici de evaluare și măsurare a performanței și de control al performanței slabe.

Caracteristicile managementului performanței includ [3]:

- Legături clare cu obiectivele organizației;
- Legături clare cu cerințele postului;
- Procese de evaluare riguroase și obiectivă;
- Accent pe planurile de dezvoltare individuală;
- Evaluare continuă;
- Sisteme de recompensare bazate pe evaluare.

În contextul adoptării de către o serie de instituții publice importante a managementului performanței (strategie, plan strategic, obiective și indicatori de performanță etc), un pas evolutiv l-a reprezentat implementarea unor instrumente manageriale (dezvoltate pe platformele TIC) care să ofere informații despre performanță în timp real.

În concluzie, se apreciază faptul că, calitatea serviciilor prestate determină buna imagine a administrației publice, indiferent de nivelul acesteia – central ori local. Conceptul de calitate este astăzi perceput diferit, atât în literatura de specialitate, cât și în legislație, unde abordările privind calitatea serviciilor publice, în special a celor locale, sunt neuniforme.

Totodată, utilizatorii de servicii publice din Republica Moldova devin din ce în ce mai exigenți, iar administrația publică trebuie să țină pasul cu noile lor cerințe, implementând sisteme de management al calității. Totuși nu e nevoie ca autoritățile administrației publice să pornească de pe loc gol, deoarece atât doctrina teoretică, cât și practica internațională dispun de o vastă experiență în acest sens, care, odată preluată și adaptată, ar putea contribui substanțial la soluționarea problemelor existente privind calitatea serviciilor publice.

BIBLIOGRAFIE

1. ANDRONICEANU, Armenia. Tendințe noi în managementul public internațional și oportunitatea adaptării și implementării lor în instituțiile publice din România. *Administrație și Management Public*. 2003, nr. 1, p. 15.
2. CĂRBUNĂREAN, F., JIMBOREAN, O. Performanță și capacitate în administrație publică locală. Cluj-Napoca: Studia, 2010, p. 175.
3. IONESCU, Claudia. Managementul și auditul performanței pentru sectorul public și mediul de afaceri. București: Pro Universitaria, 2011, p. 210.
4. MOLDOVANU G., DOBRIN C. Managementul calității în sectorul public, ed. ASE, 2005, București, p. 115.
5. PITARIU, Horia. Managementul resurselor umane: Măsurarea performanțelor profesionale. București: Editura ALL, 1994. p. 192.

MANAGEMENTUL CUNOAȘTERII ÎN INSTITUȚIILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

MANAGEMENT OF KNOWLEDGE IN PUBLIC ADMINISTRATION INSTITUTIONS

*Cristina CUCURUZAC,
masterandă, Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

Nowadays knowledge management has emerged as one of the most important area in management practices and is established as a basic resource for profit and also non-profit firms and economies. Any organization that wishes to acquire sustainable competitive advantages must make the most of all the knowledge it possesses and put it to good use. The need for the introduction of knowledge management in the public administration is the result of not only the pressure of the European Union, as well as current global trends and constantly growing demands of citizens on the quantity and quality of information. This article aims to highlight the most significant factors influencing the building of knowledge management in the specific field of public administration.

Keywords: *instituții publice, managementul cunoașterii, gestionarea cunoștințelor, orientarea spre învățare etc.*

Introducere. Dezvoltarea economică a fiecărei economii este strâns legată de sprijinul științei și al cercetării. Sprijinul științei și al cercetării, ca o condiție prealabilă pentru introducerea inovațiilor, este încă în economia noastră la un nivel scăzut. Republica Moldova aparține în zona cheltuielilor de cercetare și dezvoltare și în zona inovațiilor din Uniunea Europeană printre țările aflate în curs de recuperare.

Performanța inovării economiei moldovenești este foarte scăzută și există o mulțime de motive pentru această situație. Experimentați o rotație ridicată a personalului și o gestionare deficitară a resurselor umane și o capacitate analitică inadecvată afectează negativ crearea unor politici eficiente. Instrumentele bazate pe dovezi nu se află în administrația publică sunt suficient de răspândite. Eficiența scăzută a administrației publice afectează în cele din urmă distribuția resurselor în economie [1, p. 233].

Comportamentul cetățenilor, cerințele lor în creștere pentru informații rapide și precise sunt un fenomen natural care rezultă din nevoile societății. Schimbări zilnice în mediu, societate, creând condiții pentru creșterea cerințelor cetățenilor. În administrația publică, instituțiile trebuie să asigure îndeplinirea unuia dintre obiectivele lor, și anume furnizarea la timp a informațiilor corecte, la momentul și locul potrivit. Creșterea presiunii din partea cetățenilor asupra calității și cantității informațiilor creează o presupunere pozitivă, necesitatea introducerii managementului cunoștințelor în administrația publică. Conceptul de gestionare a cunoștințelor din trecut și prezent are legături cu sectorul de afaceri în special, ceea ce este ușor de înțeles și corect.

În prezent, împreună cu construirea societății cunoașterii este din ce în ce mai nevoie să vorbim despre cunoaștere în instituțiile guvernelor de stat și locale. Chiar și partea nonprofit a economiei naționale trebuie să contribuie la formarea unei societăți a cunoașterii. Deoarece sectorul public și nonprofit, ca parte a oricărei economii, nu poate fi exclus într-o economie bazată pe formare și utilizând în mod activ cunoașterea. Potrivit lui Bušík, managementul serviciului public nu funcționează nici cu metode și instrumente de management complet diferite, sau nu diferă cu totul de ciclul de luare a deciziilor - aplică aceleași reguli de raționalitate economică, managerii se confruntă, de asemenea, cu un grad de incertitudine și riscul ca manageri în sectorul afacerilor [2, p. 51]. Conform Wright și Némec (2003), există trei domenii de bază în care organizațiile publice și private diferă: [3, p. 58].

- Evaluarea nevoilor politicii, pe baza căreia funcționează instituțiile publice, nu pe baza nevoilor identificate pe piață.

- Nu se aplică măsurarea performanței rezultate din existența scopului profitului în sectorul privat în sectorul public, deoarece nu există un sistem clar de măsurare a performanței care să capteze în mod adecvat eficiența și eficacitatea.

- Mediu juridic diferit în care funcționează managementul ambelor sectoare.

- Există și alte diferențe precum egalitatea, justiția și profitabilitatea.

Deși influențează și managerii din sectorul privat, acești manageri pun cel mai mare accent pe rentabilitatea menționată a companiei și dezvoltarea acesteia - managerii privați ar admite firma falimentului într-o situație în care egalitatea în furnizarea de servicii în detrimentul profitului. Ele variază în ceea ce privește luarea deciziilor de mediu. În sectorul public, multe decizii publice se fac prin audieri publice, publicul își poate exprima opinia - luarea deciziilor în sectorul privat este privată. O mare influență asupra deciziilor managerilor din instituțiile publice are o presă și mass-media pe care publicul monitorizează și controlează deciziile funcționarilor publici, care trebuie să învețe să comunice cu mass-media [2, p. 55].

Din punct de vedere schematic, pot exista diferențe majore în managementul sectorului privat și public reprezentat ulterior în tabelul 1.

Tabelul 1. Managerii sectorului public și privat.

Managerii sectorului public	Managerii sectorului privat
Autonomie executivă și administrativă limitată a managerilor din cauza legii și supusă unui control strict.	Mai multă libertate și mai multe opțiuni în gestionarea angajaților.
Restricții privind practicile și activitățile individuale de gestionare.	Aceștia nu sunt obligați să își justifice deciziile, de exemplu, o decizie privind valoarea remunerației.
Tendința de a extinde reglementările și sprijinul.	Procese de simplificare.
Autonomie și flexibilitate decizională mai mici.	Managerii de flexibilitate mai mare.
Proces bugetar limitat.	Management eficient.

Sursa: [3, p. 101].

Managementul cunoștințelor. Standards Australia definește gestionarea cunoștințelor ca „proiectarea, revizuirea și implementarea atât a proceselor sociale, cât și a celor tehnologice pentru a îmbunătăți aplicarea cunoștințelor, în interesul colectiv al părților interesate” [3, p. 108]. Nonaka preferă să apeleze managementul cunoștințelor management bazat pe cunoaștere, conectând oamenii la oameni și oamenii la informații pentru a crea un avantaj competitiv. Managementul cunoștințelor este mai mult un exercițiu de gestionare a resurselor umane decât o disciplină bazată pe tehnologie. Nu este doar o tehnologie de ultimă generație utilizată pentru a îmbunătăți eficiența cunoștințelor. Mai degrabă, este un exercițiu despre modul în care oamenii pot fi motivați, își pot utiliza cel mai bine cunoștințele, experiențele și pot spori creativitatea prin utilizarea tehnologiei de ultimă generație. Managementul cunoștințelor Truneček a cerut conectarea celor care știu cu cei care au nevoie să știe, în timp ce cunoștințele personale sunt transformate în cunoștințele organizației [4, p. 57]. Mládková definește managementul cunoștințelor ca fiind controlul lucrătorilor cunoașterii și cunoștințelor. Pe baza acestor definiții, putem rezuma elementul esențial al managementului cunoașterii este resursa umană [4, p. 59].

Resursele umane din sectorul public sunt supuse mai multor specificități care rezultă dintr-o anumită poziție a componentelor individuale administrate de public într-o societate civilă modernă bazată pe principiile pieței libere. Sunt grupul de profesioniști din domeniul lor din sectorul public care se află sub cel mai mare control public posibil. Sarcina lor este de a oferi servicii publicului într-o gamă largă de activități. Din resursele umane se așteaptă să respecte principiile, standardele etice și valorile cele mai utilizate și aplicabile în general, care sunt încorporate în legi și alte standarde, reguli, reglementări, statute și reglementări departamentale juridice și organizaționale, dar și reguli de comportament nescrise. În urma celor de mai sus, putem spune că managementul cunoștințelor este un proces de obținere, coordonare, diseminare, creare și utilizare a cunoștințelor pentru îmbunătățirea proceselor fundamentale. Scopul implementării managementului cunoștințelor este de a spori performanța, economia și eficiența instituțiilor administrației publice. Cu toate acestea, motivația schimbului de cunoștințe nu este simplă.

Wang și colab [4, p. 61]. investighează cum se poate motiva schimbul de cunoștințe într-o organizație, argumentând că schimbul de cunoștințe va fi mai mare pentru angajații care sunt încurajați, evaluați și recompensați. El observă că cunoașterea este putere și nimeni nu este dispus să o dea liber. În acest sens, alții susțin că conducerea, structura organizațională și cultura organizațională, precum și infrastructura tehnologică sunt factori critici de succes pentru schimbul de cunoștințe. Aceste probleme vor fi elaborate la rândul lor în cercetarea acestui articol. Acest studiu se bazează pe cercetări cantitative, după cum sa menționat mai devreme, factorii critici de succes care afectează disponibilitatea gestionării cunoștințelor au fost extrase din recenzii literaturii: [5, p. 77].

- Partajarea cunoștințelor - în rândul angajaților dintr-o organizație este considerat pe scară largă o componentă crucială în afaceri și este important pentru îmbunătățirea avantajului competitiv al unei organizare. Schimbul de cunoștințe îl putem defini ca activități despre modul în care membrii organizației își schimbă cunoștințele pentru a îmbunătăți capacitatea de învățare organizațională, pentru a stimula crearea de noi cunoștințe și, în cele din urmă, pentru a spori competitivitatea acesteia.

- Cultura organizațională - o cultură care susține cunoașterea este una dintre cele mai importante condiții pentru a asigura un flux de cunoștințe eficient în rândul rezistenței angajaților la schimbare, motivația lor de a împărtăși cunoștințele și angajamentul de conducere sunt, de asemenea, afectate de dimensiunile culturale.

- Structura organizațională - este definită ca modalitățile prin care sarcinile sunt segregate, clasificate și coordonate formal. Deoarece organizațiile sunt percepute ca instituții care integrează cunoștințele, ar trebui acordată o mare importanță proiectării structurii interne a unei companii, în special proiectării ierarhice pentru a împuternici procesul decizional, standardizarea regulilor și procedurilor și integrarea membrilor și a muncii.

- Infrastructura tehnologică - este considerată un factor esențial în economia bazată pe cunoaștere. O astfel de infrastructură joacă un rol vital în sistemul de management al cunoștințelor unei organizații. Pentru a crea și utiliza noi cunoștințe, schimbul de cunoștințe existente trebuie facilitat prin încorporarea diverselor platforme tehnologice. Pentru a construi capabilități de partajare a cunoștințelor, o organizație trebuie să dezvolte o infrastructură IT cuprinzătoare.

Pe baza rezultatelor a multor cercetări, se poate spune că în cadrul culturii organizaționale există diferite caracteristici ale culturii care afectează schimbul de cunoștințe, dar mai ales acest studiu se concentrează pe trei caracteristici: colaborare, învățare și dezvoltare și sprijin pentru managementul superior. Colaborarea se referă la modul în care oamenii dintr-o organizație asistă și susțin în mod activ problemele legate de muncă. Mai multe studii găsesc, de asemenea, relația dintre colaborare și schimbul de cunoștințe. Orientarea spre învățare și dezvoltare se referă la măsura în care o organizație este dispusă să-și încurajeze membrii să învețe și să se dezvolte pentru succes pe termen lung. Acest lucru se datorează faptului că o organizație se bazează în mare parte pe abilitățile și cunoștințele angajaților săi pentru a produce descoperiri în produsele sale [6, p. 911].

Susținerea managementului de top în cadrul unei organizații prin abilități de conducere acționează ca un model în care schimbul de cunoștințe are loc fără nicio influență coercitivă. În primul rând, liderii contribuie la învățarea angajaților din experiența lor personală; în al doilea rând, convingeți angajații să-și transfere cunoștințele pentru a genera noi cunoștințe; în al treilea rând, ele influențează procesul decizional bazat pe cunoștințe valoroase partajate între membri.

În structura organizațională joacă un rol important în formalizare și centralizare. Formalizarea este definită ca gradul de codificare a posturilor și de observare a regulilor care există într-o organizație. Structura mai puțin formală permite mai mult transfer de cunoștințe organizaționale. Centralizarea se referă la nivelul ierarhic al autorității și la măsura în care indivizii pot participa la procesul decizional în cadrul unei organizații. Centralizarea generează un mediu neparticipativ care diminuează comunicarea, angajamentul și implicarea în rândul participanților.

Infrastructura tehnologică este considerată un factor esențial în economia bazată pe cunoaștere. O astfel de infrastructură joacă un rol vital în sistemul de management al cunoștințelor unei organizații. Pentru a crea și utiliza noi cunoștințe, schimbul de cunoștințe existente trebuie facilitat prin încorporarea diverselor platforme tehnologice. Pentru a construi capabilități de partajare a cunoștințelor, o organizație trebuie să dezvolte o infrastructură IT cuprinzătoare [7, p. 67].

Managementul cunoștințelor în administrația publică distinge două abordări de bază în procesul de

dobândire și utilizare a cunoștințelor: codificare și abordări personale. Abordarea codificării se bazează pe utilizarea tehnologiei informației. Principiul său este separarea cunoștințelor de oamenii care le-au creat și sortându-le într-o bază de date astfel încât, împreună cu alte cunoștințe, să fie utilizate în scopuri diferite.

Concluzie. Poziția managementului administrației publice se află în sistemul existent de control social în contextul relațiilor publice și comunitare, în sistemul actual de economie mixtă de neînlocuit. Noi activități create constant, noi calități, noi interese publice și inițiative cetățenești care stabilizează importanța managementului în relațiile publice și creșterea cererilor privind calitatea acțiunii și luarea deciziilor.

Deoarece managementul cunoștințelor înregistrează în prezent o dezvoltare deosebită, este esențial ca angajații administrației publice să continue educarea, dobândind mai multe cunoștințe și abilități, atât pentru a-și îmbunătăți performanța, cât și pentru a-și îmbunătăți relația cu cetățenii. Introducerea managementului cunoștințelor în administrația publică înseamnă implementarea întregii schimbări complexe, introducerea de noi cunoștințe și mai întâi este necesară înțelegerea acestui proces. Implementarea corectă și utilizarea principiilor gestionării cunoștințelor în guvernul de stat și local se așteaptă să identifice corect procesele organizației, dorința de a educa angajații pe termen lung, să identifice și să implementeze o serie de schimbări în organizarea muncii etc. Managementul cunoștințelor își propune să elimine obiceiurile și practicile ineficiente ale fiecărui individ și, astfel, organizația în ansamblu.

BIBLIOGRAFIE

1. Dragomirescu, H. (1995) – Memorisation processes in hierarchical organisations: a systems perspective versus the bureaucracy pattern. *Critical Issues in Systems Theory and Practice* (Keith Ellis et al. – eds), Plenum Press, New York and London, p. 233-238.
2. Eisenberger, R., Fasolo, P. și Davis-La Mastro, V. 1990. Suport organizațional perceput și diligența angajaților, angajament și inovație. *Jurnalul de Psihologie Aplicată*, Vol. 75, Nr. 1, 1990, p. 51-59.
3. Gibbert, M., Jenzowsky, S., Jonczyk, C., Thiel, M. și Volpel, S. 2002. ShareNet - managementul cunoștințelor de generația următoare. Davenport, T. și Probst, G.J.B. (Eds), *Knowledge Management Case Book*, Springer, New York, 2002, p. 96-125.
4. Harari, O. The brain-based organization. *Management Review*, nr. 83(6), 1994, p. 57-69.
5. Holsapple, C.W., Whinston, A.B. Knowledge-based organisations. *Information Society*, nr. 5(2), 1987, p. 77-90.
6. Parker, L. E. și Price, R. H. 1994. Administratori împuterniciți și lucrători împuterniciți: efectele sprijinului managerial și percepția managerială controlul asupra sentimentului de control al lucrătorilor asupra procesului decizional. *Relațiile umane*, vol. 47 nr. 8, 1994, p.p. 911-928.
7. UNDP, Governance for Sustainable Human Development, New York: MDGD/UNDP Policy Document, January 1997, p. 67-82.

FORME DE PRESTARE A SERVICIILOR PUBLICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

FORMS OF PROVISION OF PUBLIC SERVICES IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

*Anna-Maria MIHAILEVSCAIA,
masterandă, Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The article analyzes the practice of providing public services by the private sector in the Republic of Moldova, based on some statistical facts and concrete examples of cooperation, both at the republican level and at the local level. The companies, that have a strategic importance in the economies of many countries, cannot be privatized, and there are also insufficient financial resources in the state budget for their development. This situation can be solved by combining the state resources with the potential of its property and the business sphere, which has the financial means to invest in these companies. Moreover, the private sector can contribute to the partnership with its managerial experience. The article notes the advantages and disadvantages of public-private partnership. It also contains a reference to the practice of the member states of the European Union. In particular, there is a list of some recommendations on achieving the efficiency of the being implemented projects of public-private partnership.

Keywords: *the Republic of Moldova, public-private partnership, public services, investments, infrastructure.*

În prezent, în Republica Moldova parteneriatul public-privat câștigă tot mai mult spațiu, fiind o metodă eficientă de implicare și atragere a capitalului privat în realizarea unor proiecte de interes public. Deși se constată că parteneriatul public-privat în RM se bucură de o bază normativă amplă, totuși realitatea ne demonstrează că practicile de parteneriatul public-privat, desfășurate în țara noastră, sunt modeste.

Potrivit datelor, prezentate de Agenția Proprietății Publice, în anul 2021 „au fost înregistrate 45 contracte de parteneriat public-privat și concesiune, inclusiv 15 contracte la nivel central (12 contracte active, 2 contracte suspendate și 1 contract reziliat) și 30 contracte la nivel local (14 contracte active, 7 contracte suspendate și 9 contracte reziliate)” [5, p. 23]. Totodată, se atestă că cele mai răspândite forme de parteneriat sunt în domeniile ocrotirii sănătății, construcțiilor fondurilor locative, modernizării serviciilor publice, energeticii.

Reieșind din experiența Republicii Moldova în materie de parteneriat public-privat, putem prezenta unele practici de succes realizate în diverse domenii:

- Concesiunea „Serviciul de laborator în cadrul IMSP Spitalul Clinic Municipal Bălți”, aprobat prin Decizia Consiliului municipal Bălți din 2012, a cărui obiectiv constă în renovarea, dotarea și operarea serviciului de laborator în cadrul IMSP Spitalul Clinic municipal Bălți. Contractul cu o valoare a investiției de 23,9 mln. lei a fost încheiat pe un termen de 20 de ani, având ca partener public - Primăria mun. Bălți și partener privat - SC S.R.L. „Imunotehnomed”.

Parteneriatul a oferit o serie de beneficii bilaterale: partenerul privat renovează, modernizează și operează serviciile de laborator și achită partenerului public redevență în valoare de 6% din beneficiul net obținut de acesta la prestarea serviciilor medicale de laborator, dar nu mai puțin de 200 000 lei anual.[3]

Pe parcursul anilor 2014-2021 partenerul privat a efectuat investiții în valoare de 25,7 mln. lei în lucrări de renovare și amenajare a spațiului destinat pentru laborator, instalarea echipamentelor de laborator și achiziționarea obiectelor de mică valoare și a transferat partenerului public redevență în sumă de 1 mln. lei. În prezent laboratorul prestează servicii conform contractului. Prin acest parteneriat, autoritățile publice au reușit să pună la dispoziția locuitorilor municipiului Bălți un serviciu performant ce oferă întreaga gamă de analize medicale necesare. În același timp eforturile autorităților municipale au fost concentrate asupra soluționării altor probleme de interes public.

- „Construcția de locuințe și obiective de menire social-culturală pentru colaboratorii Ministerului Apărării și ai Armatei Naționale”, aprobat prin Hotărârea Guvernului din 2012, al cărui obiectiv se reduce la construcția de locuințe de serviciu pe terenul cu suprafața de 1,2434 ha în mun. Chișinău. Contract semnat între Ministerul Apărării și S.R.L. „Alt construct” pe un termen de 4 ani, cu o valoare a investiției de 210 mln. lei [3].

În rezultatul onorării obligațiilor contractuale partenerul privat a transmis în exploatare un bloc locativ cu 111 apartamente de serviciu destinate colaboratorilor Armatei Naționale și Ministerului Apărării. În acest mod familiile mai multor colaboratori din structurile nominalizate au fost asigurate cu locuințe noi, bine amenajate, faptul care reprezintă o stimulare și încurajare pentru ”oamenii în epoleți” pentru a rămâne să activeze în domeniu și să servească patriei.

- „Dezvoltarea infrastructurii termoeenergetice pe biomasă în raionul Leova”, aprobat prin Decizia Consiliului raional Leova din 2013, are ca obiectiv asigurarea cu termoenergie a instituțiilor publice din raza raionului Leova. Contract a fost semnat între Consiliul raional Leova și S.R.L. „Green Farm”, pe un termen de aproape 12 ani, cu o valoare a investițiilor de 12 mln. lei [2].

În urma implementării parteneriatului s-au extins rețele de centrale termice pe bază de peleți, au fost construite și puse în gestiune economică 19 centrale termice pe biomasă. Astfel, instituțiile publice din raionul Leova, mai ales instituții de importanță socială înaltă, precum școli, grădinițe, spitale, au beneficiat de agent termic de calitate, eficient și cu costuri optime pentru bugetul acestor instituții. În perioada de încălzire 2019 – 2020 partenerul privat a livrat fără întrerupere agentul termic pe biomasă, calitatea serviciilor prestate fiind satisfăcătoare. Importanța acestui parteneriat este majoră pentru locuitorii raionului Leova, întrucât dincolo de faptul că reprezintă o alternativă eficientă de încălzire și oferă posibilitatea cetățenilor de a alege între mai mulți furnizori de servicii, prin aceasta fiind create noi relații concurențiale, mai oferă cetățenilor și un mediu protejat.

Așadar, în baza studierii literaturii de specialitate, precum și a exemplelor relatate pot fi scoase în evidență multiplele avantaje ce le oferă parteneriatele public-private:

- a) posibilitatea optimizării calității serviciilor publice, prin obligarea partenerilor privați de a veni cu soluții noi la prețuri scăzute;
- b) degrevarea bugetelor publice de unele cheltuieli cauzate de asigurarea unor servicii, prin transferul acestora către zona privată, unde există soluții inovatoare;
- c) compensarea lipsei de strategie și inovație specifică sectorului public;
- d) crearea unor oportunități de afaceri pentru sectorul privat, mai ales în perioada de criză economică;
- e) dispariția monopolului pentru anumite servicii oferite populației, ce presupune posibilitatea cetățenilor de alege între mai mulți furnizori de servicii, care în acest fel vor fi mai bune și mai ieftine;
- f) operativitatea și costurile mici cu care pot fi abordate sarcini administrative noi, etc. [3, p. 16].

Cu toate că sistemul parteneriatului public-privat a găsit la noi susținerea, și mai multe proiecte se află în derulare, totuși se evidențiază o serie de probleme care apar în gestionarea parteneriatelor între sectorul public și cel privat. Așadar, sunt înregistrate cazuri de suspendare sau reziliere a mai multor contracte și inițierea din partea partenerului public proceselor de judecată în contradictoriu cu partenerii privați, solicitând recunoașterea nulității contractelor, restituirea activelor și/sau terenurilor aferente, încasarea datoriilor la plata redevenței și a penalităților pentru neexecutarea contractelor.

Drept exemple de parteneriate gestionate prost, soldate cu eșec, pot fi: [4, p. 130].

- „Servicii de Radiologie și Diagnostic Imagistic în cadrul IMSP Spitalul Clinic Republican”, inițiat de Ministerul Sănătății, în baza Hotărârii Guvernului din 2010, care are ca obiectiv renovarea/construcția, echiparea, finanțarea și operarea Serviciului de radiologie și diagnosticare imagistică. Contract a fost semnat în anul 2011 pe un termen de 12 ani între Ministerul Sănătății și IMSP Spitalul Clinic Republican pe de o parte și S.R.L. „Centrul Medical Magnific” și S.R.L. „Euromed Diagnostic” pe de altă parte. Partenerul privat urma să modernizeze spațiile din cadrul Spitalului Clinic Republican în care se prestează serviciile de radiologie și diagnostic imagistic și achită anual partenerului public redevența de 5% din veniturile anuale.

În perioada 2012-2018 partenerul privat a efectuat investiții în sumă de 120,8 mln. lei în lucrări de amenajare și modernizare a încăperilor, achiziționarea, instalarea și mentenanța utilajului destinat prestării serviciilor medicale. În anul 2019 investițiile efectuate au constituit 0,2 mln. lei, direcționate la achiziționarea și deservirea utilajului existent. Pentru perioada 2013-2015 partenerul privat a transferat partenerului public,

sub formă de redevență, 3,5 mln. lei, iar pentru perioada 2016-2019 partenerul privat nu a achitat redevența prevăzută de contract, motiv pentru care IMSP Spitalul Clinic Republican a depus cererea de chemare în judecată de încasare forțată a sumei de 2,7 mln. lei [5].

- „Centrul de Ultrasonografie în cadrul instituției medico-sanitare publice C.S. Căzănești”, aprobat prin Decizia Consiliului raional Telenești din 2011, al cărui obiectiv este finanțarea și operarea unui Cabinet de USG. Contract a fost semnat în anul 2012 între Consiliul raional Telenești și Centrul de Sănătate Căzănești și partenerul privat Î.I. „Cristea Anatolie” pe un termen de 25 de ani, cu o valoare a investiției de 120 000 lei [5].

Însă, activitatea Centrului de ultrasonografie IMSP CS Căzănești a fost sistată din anul 2015 pe motivul lipsei de personal medical calificat necesar prestării serviciului respectiv.

- „Construcția complexului locativ, sălii de sport și a cazarmii de pompieri mun. Orhei”, aprobat prin Decizia Consiliului raional Orhei din 2016, care are ca obiectiv construcția complexului locativ, a sălii de sport și a cazarmii de pompieri. Contract între partenerul public Consiliul raional Orhei și partenerul privat S.R.L. „Green Tiara” a fost semnat în anul 2017, pe un termen de 3 ani.

În anul 2017 a fost elaborat studiul geotehnic, au fost efectuate lucrări de proiectare a documentației tehnice necesare obținerii autorizației de construcție și certificatului de urbanism, precum și au fost efectuate lucrări de demolare a construcțiilor existente. Ulterior, partenerul privat nu a întreprins alte acțiuni în vederea executării contractului și în anul 2018 Consiliul raional Orhei a inițiat procedura de reziliere a contractului. În prezent cauza se examinează în instanța de judecată competentă.

Analizând proiectele, care au avut puțin succes în practica parteneriatului public-privat național, observăm că acestea deseori provoacă unele impacte financiare asupra autorităților publice. Nu este întotdeauna clar cât de mult va costa proiectul. Angajamentele fiscale depind de mulți factori viitoare incerte, precum cererea sau cursuri valutare de schimb. Nu este ușor de a identifica, dacă parteneriatul public-privat este unul accesibil din punct de vedere a capacității de a manevra în constrângeri bugetare ale autorităților publice.

În acest context, este oportun să menționăm unele dezavantaje ale parteneriatul public-privat în furnizarea de servicii publice, evidențiate în literatura de specialitate: [6, p. 89].

- a) caracterul îndelungat a proiectelor;
- b) pregătirea lentă a fiecărui proiect de parteneriat public-privat;
- c) impacte financiare negative considerabile în cazul parteneriatelor care trebuie dizolvate;
- d) posibilul transfer de riscuri de faliment de la sectorul privat la cel public;
- e) experiența insuficientă a partenerilor publici în contractarea proiectelor de parteneriat public-privat;
- f) din punct de vedere macroeconomic cresc cheltuielile de mandatare și apare datoria ascunsă îndelungată, care va afecta negativ puterea de luptă a guvernelor viitoare și va împovăra semnificativ generațiile viitoare;
- g) controlul nemijlocit dificil al autorităților publice asupra selecției angajamentelor fiscale acceptate;
- h) posibilitatea discriminării cetățenilor, luând în considerație urmărirea de către firmele particulare a profitului și evitarea prestării activităților nerentabile, ca urmare unele zone neatractive vor rămâne fără anumite servicii.

Cu toate acestea, parteneriatul public-privat rămâne a fi un instrument util și important pentru soluționarea problemelor autorităților administrației publice, care poate fi folosit ca o sursă de finanțare bugetară și poate ameliora situația finanțelor publice deficitare, contribuind astfel la adoptarea unui buget prudent.

Pentru a pune în aplicare cu succes proiecte de parteneriat public-privat, conform practicii țărilor din UE, este nevoie de o capacitate administrativă considerabilă, care nu poate fi asigurată decât prin instituirea unui cadru juridic și instituțional adecvat și prin valorificarea unei experiențe de lungă durată în implementarea de astfel de proiecte. Franța, Spania, Portugalia și Germania au reușit să obțină rezultate frumoase, înregistrând un număr ridicat de proiecte realizate (a căror valoare se ridică la 90 % din ansamblul pieței) din motiv că, „prin experiența acumulată au o idee clară cu privire la domeniile care pot face obiectul proiectelor de parteneriatul public-privat, precum și au adaptat legislația națională și regională/locală pentru a crea un cadru cât mai adecvat dezvoltării de parteneriate public-private” [7, p. 19].

Rezumând cele spuse, putem concluda că parteneriatul public-privat, fiind instrument în realizarea proiectelor de infrastructură, este, totodată, un factor decisiv și un catalizator pentru dezvoltarea pe termen

mediu și lung a infrastructurii și a serviciilor publice, îmbinând avantajele sectorului privat și ale sectorului public. Pentru a obține eficacitatea unui parteneriat public-privat este necesar de a respecta următoarele recomandări: [6, p. 54].

1. Îmbunătățirea cadrului juridic și cel instituțional.
2. Stabilirea politicilor și strategiilor clare în materie de parteneriat public-privat, precum și identificarea gradului de impact investițional al parteneriatului public-privat în infrastructura națională, cu scopul de a identifica sectoarele în care aceste parteneriate public-private reprezintă soluția cea mai adecvată
3. Asigurarea cu faptul că alegerea opțiunii de parteneriatul public-privat reprezintă soluție care poate oferi cel mai bun raport cost-beneficiu, inclusiv și în condițiile unor scenarii pesimiste.
4. Fundamentarea alegerii opțiunii de parteneriatul public-privat pe analize comparative temeinice care să stabilească cea mai bună metodă de achiziție.
5. Identificarea și stipularea în contract a clauzelor care să limiteze sumele posibilelor costuri suplimentare suportate de partenerul public.
6. Extinderea transparenței în scopul atenuării riscului de imparțialitate în selectarea opțiunii de parteneriat public-privat, prin publicarea periodică a unor liste cu proiectele implementate, liste care să includă date suficiente și pertinente cu privire la activele finanțate, la angajamentele viitoare și la tratamentul lor în bilanțul contabil, asigurând în același timp protecția datelor confidențiale din punct de vedere comercial.
7. Antrenarea agenților economici și sporirea interesului lor în participarea în cadrul proiectelor de parteneriat public-privat, prin intermediul aplicării unor înlesniri fiscale speciale pentru partenerii privați, care fac parte din astfel de proiecte.

BIBLIOGRAFIE

1. Comisia Comunităților Europene. Mobilizarea investițiilor private și publice în vederea relansării economice și realizării unei transformări structurale pe termen lung: dezvoltarea parteneriatelor public-privat, Bruxelles, 2009. <https://eur-lex.europa.eu/>
2. Manual privind practicile de implementare a proiectelor de parteneriat public-privat și concesiunilor, elaborat în cadrul proiectului Twinning: Consolidarea sistemului de parteneriat public-privat în Republica Moldova. <http://www.app.gov.md/>
3. MOCANU, V. Ghidul alesului local. Ch.: IDIS Viitorul, 2012, 102 p. ISBN 978-9975-53-176-4.
4. RADU, L. Parteneriatul public-privat în administrația publică. Revista Transilvană de Științe Administrative, 2004.
5. Raport privind administrarea și deetatzarea proprietății publice de stat în anul 2019, Agenția Proprietății Publice, 100 p. <http://www.parlament.md/>
6. Raportul special. Parteneriatele public-privat în UE: deficiențe generalizate și beneficii limitate, nr. 09, 2018, 94 p. <https://www.eca.europa.eu/>
7. ZAHARIOAIE, M. Analiza comparativă a utilizării parteneriatului public privat în statele Uniunii Europene. Studia Universitatis „Vasile Goldiș” Arad, Seria Științe Economice, 2011. <https://www.researchgate.net/publication/266011929>

COMPORTAMENT ORGANIZAȚIONAL ȘI MODELE FORMATIVE

ORGANIZATIONAL BEHAVIOR AND TRAINING MODELS

*Elena RUSANOVSCI,
masterandă, Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

This article investigates organizational behavior, which refers to the attitudes and behaviors of individuals and groups in organizations. From a psychological point of view, organizational behavior means the set of adaptive reactions of the individual or group, the global manifestations of individual or group-organizational psychic activity. These reactions and manifestations are either directly observable or indirectly inferred.

Keywords: *organizational behavior, behaviors of individuals, behaviors of groups, etc.*

Organizațiile sunt grupuri mari de oameni între care există relații sociale și psihologice. Interacțiunile și interdependențele dintre oameni, dintre grupuri și chiar dintre organizații sunt centrate pe realizarea scopurilor comune.

Gary Johns, profesor la Concordia University din Montreal, în lucrarea sa „Comportament organizațional” menționează că organizațiile sunt invenții sociale destinate realizării unor scopuri comune prin efort de grup [1, p. 34].

Organizațiile sunt constituite din grupuri de oameni care muncesc împreună. În interiorul grupurilor și între grupuri au loc interacțiuni, iar gradul de formalizare a acestor procese de interacțiune variază în funcție de contextul organizațional. Pentru a înțelege și a influența comportamentul organizațional, este necesară analiza proceselor care au loc în interiorul grupurilor, ideologia grupului, coeziunea grupului și factorii ce determină eficacitatea grupului.

Comportamentul organizațional capătă o importanță din ce în ce mai mare în societatea actuală. Pot fi astfel, evidențiate tendințe noi în modul de lucru, cum ar fi dorința de a integra organizației comportamente conforme cu etica, dispariția formelor de centralizare excesivă, influența asupra lucrului în echipă, influența noilor tehnologii și luarea în considerare a dorințelor mediului ocupațional. Rolul managerului devine fundamental în noile jocuri strategice ale întreprinderii vizând comportamentul organizațional. El trebuie să fie în măsură să îndeplinească obiectivele fixate, cu ajutorul oamenilor din echipa sa, menținând motivarea și angajarea lor față de organizație și gestionând cele 4 funcții importante în cadrul organizației: planificarea, organizarea, conducerea și controlul [1, p. 67].

Urmare a analizei efectuate de către unii autori interesați de caracteristicile Comportamentului organizațional, valoarea studierii acestui fenomen ca dimensiune importantă în activitatea eficientă a organizațiilor, examinând studiile, opiniile și ipotezele savanților cu privire la accepția Comportamentului organizațional au fost identificate următoarele definiții de lucru: [2, p. 35].

1. Gary Johns „Comportamentul organizațional se referă la atitudinile și comportamentele indivizilor și grupurilor în organizații”.

2. Marian Preda „Comportamentul organizațional se referă la studiul comportamentului uman în cadrul unei organizații, studiu ce implică înțelegerea, predicția și controlul comportamentului uman”.

3. Elvira Nica „Comportamentul organizațional este ansamblul comportamentelor realizate de membrii unei organizații în calitatea lor de membri ai organizației, în raport cu poziția (statutul) și rolul lor în organizație și în conformitate cu cerințele organizației”.

4. Laura Cismas „Comportamentul organizațional urmărește studierea, explicarea și anticiparea comportamentului indivizilor și grupurilor în organizații”.

5. Gheorghita Căprărescu „Comportamentul organizațional studiază atitudinile și comportamentele indivizilor și grupurilor în cadrul organizațiilor pentru a asigura funcționarea lor eficientă și adaptarea la schimbare” [2, p. 42].

6. Cătălin Clipa „Comportamentul organizațional este studiul și înțelegerea comportamentului individual și de grup, a modelelor și structurilor pentru a îmbunătăți performanța și eficiența organizației”.

7. Doina Popescu „Comportamentul organizațional se referă la comportamentul indivizilor și al grupurilor în mediu organizațional”.

8. Ovidiu Nicolescu „Comportamentul organizațional este domeniul care studiază, într-o abordare sistemică, atitudinile și comportamentele pe care membrii organizației, indivizii și grupurile, le manifestă în cadrul acesteia, raporturile dintre indivizi și grupuri, precum și interacțiunea acestora cu mediul de muncă, în scopul ameliorării performanțelor organizaționale atât din perspectivă economică (productivitate, profit, dezvoltare, inovare, adaptare la schimbări etc.), cât și din perspectivă individuală și socială (satisfacție, dezvoltare personală, calitatea vieții, securitate, etc)” [2, p. 67].

Formarea comportamentului organizațional se realizează la granițele următoarelor științe: psihopedagogia, sociologia, antropologia și științele politice în corelare cu impactul acestor studii asupra dimensiunilor comportamentului: individul, grupul și sistemul de organizare al întreprinderii, acesta avînd următoarele scopuri: [3, p. 78].

Anticiparea comportamentului organizațional se caracterizează prin anticiparea comportamentului celorlalți. Comportamentul foarte constant care apare în organizații permite prezicerea viitoarelor sale apariții, însă acestea trebuie să se bazeze pe un studiu sistematic al condițiilor. Faptul că suntem capabili să prevedem comportamentul organizațional nu garantează că putem explica și cauzele acestuia sau că putem dezvolta o strategie potrivită pentru a-l controla.

Explicarea comportamentului organizațional se caracterizează prin explicarea evenimentelor din organizații. Precizarea și explicarea nu sunt sinonime, prezicerea exactă precede explicarea. Explicarea evenimentelor este cu mult mai complicată decât prezicerea, pentru că o anumită activitate, un comportament particular poate avea mai multe cauze. Explicarea devine și mai dificilă ca urmare a faptului că, pentru anumite comportamente, cauzele fundamentale se pot schimba în timp. Abilitatea de a înțelege comportamentul este o condiție necesară pentru a-l putea controla.

Managementul comportamentului organizațional se caracterizează prin organizarea și controlul activității (personalului) organizației. Dacă prevederea și explicarea constituie analiza, atunci managementul constituie acțiunea.

În toate organizațiile există Grupuri care sunt esențiale pentru funcționarea și performanța acestora. Organizațiile cuprind grupuri de oameni și aproape oricine dintr-o organizație va fi membru al unuia sau mai multor grupuri. Deși sunt constituite din indivizi, evenimentele care apar în cadrul unui grup nu pot fi interpretate ca sumă a comportamentelor individuale. Grupurile informale apar din nevoile sociale ale oamenilor din organizație. Oamenii dintr-un grup se influențează reciproc în diferite moduri și grupurile își creează propriile ierarhii și lideri. Deasemenea grupurile își dezvoltă propriile norme de comportament acceptabil și aceste așteptări pot fi împărtășite de membrii grupului chiar dacă nici unul dintre ei nu le-ar accepta în afara grupului [4, p. 65].

Grupurile formale de lucru sunt stabilite de către organizații în ideea de a facilita realizarea scopurilor organizaționale. Iar grupurile informale apar pe cale naturală ca răspuns la interesele comune ale membrilor organizației.

Comportamentul membrilor grupului poate fi influențat de dinamica grupului, rolurile în grup și de statut. Presiunile grupului pot avea influențe asupra comportamentului și performanței indivizilor. Înțelegerea structurii și comportamentului grupurilor aduce cunoștințe complementare comportamentului individual.

Eficacitatea de grup apare atunci cînd se dirijează un efort apreciabil către realizarea sarcinii grupului, cînd cunoașterea și abilitățile sunt alocate la executarea sarcinii și cînd grupul adoptă strategii rezonabile pentru ași atinge scopurile.

În concluzie putem menționa că:

1. Comportamentul organizațional este o disciplină aplicativă care se sprijină pe metode de cercetare științifică și folosește o abordare directă, de aceea capătă o importanță din ce în ce mai mare în societatea actuală.

2. Comportamentul oamenilor nu poate fi studiat izolat. Este importantă înțelegerea relațiilor cu celelalte variabile care sunt incluse în întreaga organizație.

3. Toate activitățile unei organizații, atât timp cât acestea implică activitatea umană, poartă amprenta emoțiilor, iar acestea pot favoriza desfășurarea activităților sau imposibilitatea desfășurării acestora.

BIBLIOGRAFIE

1. PĂNIȘOARĂ, I. O. Comunicarea eficientă. Editura Polirom, Iași, 2008, 145 p.
2. Popescu, D. Comportament organizational. Editura ASE, București, 2010, 156 p.
3. Bîrcă, A. , Iliciuc, C. Managementul motivațional în cadrul organizațiilor, Editura TipoMoldova, 2019, 123 p.
4. Golemn D. Inteligența emoțională. Ediția a IV-a, revizuită, Traducere din engleză, Editura, Curtea Veche, 2017, 478p.

EFECTELE ECONOMICE ALE RĂZBOIULUI DIN UKRAINA ASUPRA ȚRILOR UE ȘI ÎN SPECIAL ASUPRA GERMANIEI

Nadejda HOMIȚCHI,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

Vitalie CAZACU,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

REZUMAT

După ce Rusia a invadat Ucraina, multe țări occidentale au impus sancțiuni Rusiei, în special sectorului financiar. Cu toate acestea, UE și Germania nu au reușit încă să impună o sancțiune: un embargo asupra importului surselor de energie rusești. Guvernul federal justifică această ezitare frecvent criticată cu efectele economice pe care le-ar putea avea o interdicție de import pentru economia germană. De asemenea, este de imaginat că Rusia își va suspenda livrările. Modelul de calcul actual arată canalele prin care un embargo sau o oprire a livrărilor ar putea afecta Germania – cu accent pe cererea agregată și mai ales pe consumul privat. În scenariul de referință, pierderile din PIB se întind pe o perioadă de aproximativ zece ani și atinge vârful după 18 luni cu un minus de trei procente. În același timp, oprirea importurilor ar duce la creșterea inflației cu până la 2,3 puncte procentuale. Modelul folosit aici este configurat astfel încât să abordeze punctele slabe ale unui studiu recent publicat, incluzând atât consumul privat, cât și interacțiunile din zona euro. Ambele studii oferă împreună o imagine din ce în ce mai bună a mecanismelor de acțiune a unui embargo energetic asupra economiei germane. Modelul face o serie de ipoteze care sunt realiste și rezonabile în majoritatea cazurilor. Cu toate acestea, trebuie subliniat că nu a existat niciodată un asemenea embargo într-o astfel de situație, deci orice presupuneri sunt supuse incertitudinii. Rezultatele bazate pe model indică amploarea efectelor unui embargo și ar trebui să servească pentru a oferi politicienilor o orientare în cazul unei posibile opriri a livrărilor.

Cuvinte-cheie: *Economia, diviziunea muncii, inflația, cerere agregată, consumul, conflictul internațional.*

Introducere. Invazia armatei ruse în Ucraina a schimbat mai mult sau mai puțin fundamental cadrul economic al companiilor din multe țări și a condus la un grad ridicat de incertitudine politică și economică. În plus ca urmare a pandemiei COVID-19 – o bună parte a furnizorilor de servicii încă sunt în așteptarea ca activitățile lor de afaceri să se normalizeze după ce al cincilea val de infecții. Efectele economice ale războiului din Ucraina depind în primul rând de cualițiile politice care vor deveni evidente în următoarele săptămâni sau luni și de ritmul ajustării în economia internă [1]. O revenire rapidă la cooperarea economică - așa cum era de imaginat cu doar câteva luni în urmă - pare în prezent puțin probabilă. Cât de repede pot fi găsiți sau dezvoltati furnizori alternativi este la fel de dificil de evaluat ca și evoluția prețurilor la energie. În special, posibila oprire a livrărilor de gaze din Rusia către Europa ar avea ca rezultat o schimbare semnificativă a perspectivelor economice. Dar chiar și fără o nouă escaladare a disputei economice dintre Rusia și statele NATO, se poate aștepta continuarea restricțiilor în cazul unui conflict continuu sau al unui „conflict înghețat”. În cazul puțin probabil al unei retrageri a Rusiei, acest lucru s-ar aplica probabil și Rusiei în regimul existent. Pe fondul acestor incertitudini politice, rămâne neclar ce efecte economice vor avea pe termen scurt și mediu pentru Ucraina, Rusia, economiile est-europene și vest-europene și economia globală în ansamblu. În funcție de aceste opțiuni politice și de implicațiile economice globale, există un grad foarte diferit de incertitudine economică pentru companiile din UE și în special celor din Germania. Pentru a putea face o evaluare la zi a problemelor potențiale cu care se vor confrunta companiile din Germania ca urmare a războiului din Ucraina, Institutul Economic German (IW) și-a activat opțiunile de anchetă stabilite atunci când a izbucnit conflictul [2, 8].

În general, ca urmare a unui eveniment internațional precum războiul actual, companiile pot fi influențate prin mai multe mecanisme:

1. Pierderea piețelor de vânzare în regiunea de criză directă și, într-un sens figurat, scăderea activității

de export ca urmare a unei economii globale mai slabe. Aceasta reprezintă un șoc negativ al cererii pentru companiile afectate și extrapolate pentru întreaga economie.

2. Pierderea livrărilor de servicii preliminară sau de materii prime din regiunea de criză sau din alte țări/regiuni din cauza penuriei în creștere la nivel global sau a restricțiilor logistice. Pentru companiile afectate și pentru economie în ansamblu, aceste perturbări ale rețelelor internaționale de valoare adăugată înseamnă un șoc negativ al ofertei. Blocajele în aprovizionarea cu materii prime sau produse preliminară au fost responsabile de slaba redresare economică din anul precedent.

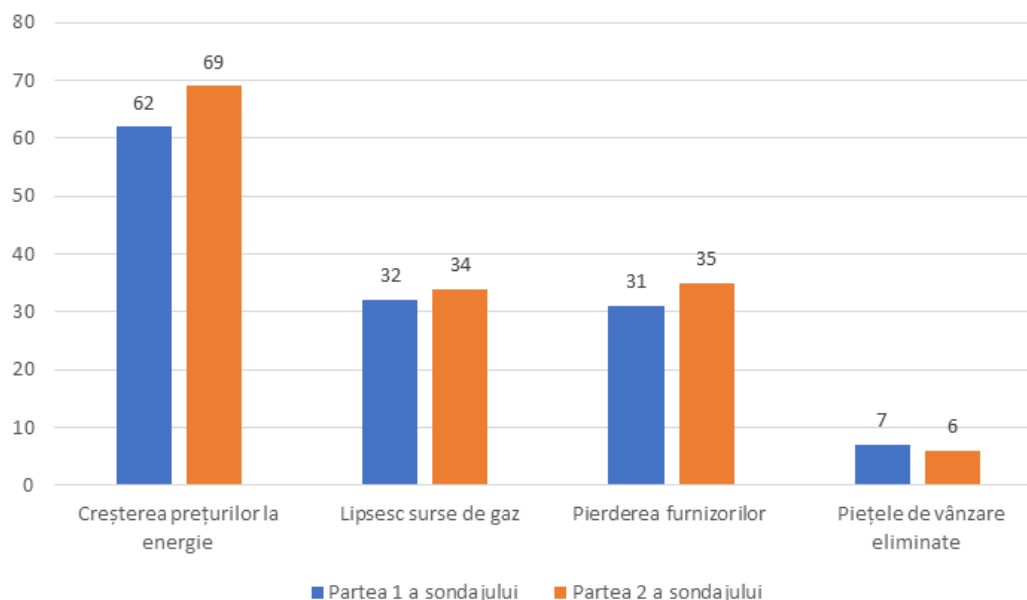
3. Costurile mai mari pentru materiile prime/energie ca urmare a penuriei menționate creează provocări suplimentare pentru companii [10]. Chiar dacă companiile nu sunt afectate de blocaje directe ale serviciilor sau defecțiuni complete, calculele lor de cost se pot deteriora din cauza unui nivel general mai ridicat al energiei sau al prețului de producător. În acest context, pot fi menționate costuri de finanțare mai mari pentru companii și dacă, de exemplu, conflictele duc la prime de risc mai mari pe piețele financiare - sau zona de criză corespunzătoare este de mare importanță pentru piețele financiare internaționale. În general, aceste sarcini corespund și unui șoc negativ al ofertei.

4. Activități de producție restrânse în regiunea de criză. Posibilitățile de producție în țările implicate în conflict sunt grav afectate, în special în cazul conflictelor militare. Pe lângă companiile autohtone, acest lucru afectează și companiile multinaționale și afectează dezvoltarea afacerilor și a câștigurilor acestora - prin pierderi de profit sau anulări speciale pentru capacități care nu mai pot fi utilizate. Companiile și-au suspendat activitățile de producție sau de afaceri în Rusia pentru o perioadă inițial nedeterminată din cauza conflictului. În măsura în care propria producție străină este relevantă pentru crearea de valoare internă, aceste eșecuri interne exacerbează problemele din lanțurile de creare a valorii descrise.

5. Nu în ultimul rând, există și pericolul ca angajații internaționali să nu mai fie disponibili. Acest lucru se aplică în special sectoarelor care angajează temporar sau permanent specialiști din regiunea de criză din Germania. Acest lucru se aplică, de exemplu, unei proporții semnificative dintre șoferii de camioane dislocați în această țară. Acest deficit de competențe legat de război are, de asemenea, efectul unui șoc negativ al ofertei.

Institutul de cercetări economice din Germania a efectuat un sondaj [7] care a fost împărțit în două părți. În urma analizei datelor din sondaj au fost obținute datele care au fost structurate în următorul grafic (fig. 1).

Figura 1. Probleme cu care se confruntă companiile germane în urma războiului din Ucraina.



Notă: Prima etapă a sondajului din 24.02.2022 până în 04.03.2022 cu 209 companii. Faza a 2-a a sondajului de la 05.03.22 la 11.03.22 cu 159 de companii.

Sursa: Institutul Economic German.

În urma celui de-al doilea sondaj aproximativ 70 la sută dintre companii - după 62 la sută în primul sondaj imediat după izbucnirea conflictului militar - se așteaptă la probleme mari sau foarte mari de la creșterea prețurilor la energie. Defecțiunile de alimentare cu gaz, cu o ușoară creștere, reprezintă o problemă pentru

o treime bună din toate domeniile de afaceri luate în considerare aici. Peste o treime din toate companiile chestionate văd o problemă destul de mare sau foarte mare pentru propria producție în eșecul livrărilor altor servicii. Piețele de vânzări pierdute din Rusia și Ucraina sunt semnificativ mai puțin amenințătoare și, spre deosebire de ceilalți factori negativi, nu sunt în creștere. Cel mai recent, 6% din toate companiile au văzut probleme majore sau foarte majore din cauza pieței de desfacere pierdute.

În urma invaziei Ucrainei de către Rusia, multe țări occidentale au impus sancțiuni Rusiei, în special asupra economiei financiare. Până acum, însă, UE și Germania nu au reușit să impună o sancțiune: un embargo asupra importului surselor de energie rusești. Guvernul federal justifică această ezitare frecvent criticată cu efectele economice pe care le-ar putea avea o interdicție de import pentru economia germană. De asemenea, este de imaginat că Rusia își va suspenda livrările. Modelul de calcul actual arată canalele prin care un embargo sau o oprire a livrărilor ar putea afecta Germania – cu accent pe cererea agregată și mai ales pe consumul privat. În scenariul de referință, pierderile din PIB se întind pe o perioadă de aproximativ zece ani și atinge vârful după 18 luni cu un minus de trei procente. În același timp, oprirea importurilor ar duce la creșterea inflației cu până la 2,3 puncte procentuale [4, 16]. Modelul folosit aici este configurat astfel încât să abordeze punctele slabe ale unui studiu recent publicat, incluzând atât consumul privat, cât și interacțiunile din zona euro. Ambele studii oferă împreună o imagine din ce în ce mai bună a mecanismelor de acțiune a unui embargo energetic asupra economiei germane. Modelul face o serie de ipoteze care sunt realiste și rezonabile în majoritatea cazurilor. Cu toate acestea, trebuie subliniat că nu a existat niciodată un asemenea embargo într-o astfel de situație, deci orice presupuneri sunt supuse incertitudinii. Rezultatele bazate pe model indică amploarea efectelor unui embargo [3, 14].

Aproape în fiecare zi, politicienii și economiștii din talk-show-uri și articole de opinie occidentale cer sancțiuni mai dure împotriva Rusiei pentru a pune capăt războiului devastator din Ucraina. În special, unii cer încetarea importurilor de surse energetice rusești. Cu toate acestea, guvernul federal german avertizează asupra consecințelor economice ale unei astfel de interdicții de import pentru Germania și membrii UE. Nu este doar de imaginat că Germania va opri importurile, ci și că Rusia își va suspenda livrările.

Ambele scenarii ar avea inițial un impact semnificativ asupra economiei ruse. La urma urmei, Rusia generează aproape 30% din produsul său intern brut prin vânzarea de petrol, cărbune și gaze [5]. Chiar dacă Rusia ar trebui să poată continua să vândă unele dintre sursele sale primare de energie către țări terțe, cum ar fi China, se poate presupune că acest lucru va fi posibil doar cu reduceri semnificative de preț. Uleiul Ural este deja comercializat pe piața mondială la un preț semnificativ mai mic decât Brent sau WTI. În consecință, o înghețare a importurilor de energie are potențialul de a destabiliza economia rusă și de a face presiuni asupra guvernului rus pentru a pune capăt războiului său împotriva Ucrainei. Un factor important este, de asemenea, că o oprire a importurilor va declanșa procese de substituție în industriile din Europa de Vest, cum ar fi o trecere mai rapidă la energiile regenerabile. Această reorientare va fi ireversibilă din punct de vedere economic – și pe fondul viitoarelor investiții în protecția climei – și va slăbi astfel piața energiei rusești pe termen lung, chiar și după război, indiferent de rezultat [6, 12].

În cele ce urmează, se va calcula acum cum și prin ce mecanisme ar putea afecta economia germană o încetare a livrărilor a energiei rusești și, în special, a importurilor de gaze. Accentul nu se pune pe efectele asupra companiilor, ci pe cea mai importantă componentă a cererii agregate: consumul privat. În model Gospodăriile au venituri diferite și, prin urmare, bunuri diferite. Ambele influențează opțiunile de consum ale gospodăriilor aflate în recesiune. În plus, modelul are fricțiuni de preț: prețurile nu pot fi modificate după bunul plac de către companii, dar sunt rigide. Această caracteristică a modelului poate exacerba declinul economic, în special în recesiuni, deoarece prețurile nu se pot adapta la cererea mai scăzută. Modelul ia în considerare și efectele de propagare care ar putea apărea pentru Germania din zona euro. Dacă ar exista un embargo german sau dacă Rusia ar opri livrările, acest lucru ar afecta și alte țări din UE, care ar intra apoi într-o recesiune. Pentru o țară orientată spre export precum Germania, ar exista și alte efecte economice negative.

Sunt de asemenea luate în considerare diferitele condiții macroeconomice din țările UE. În linii mari, acest model constă dintr-un stat din nord cu îndatorare scăzută și un stat din sud cu îndatorare mare. Ambele țări diferă în ceea ce privește sistemul de securitate socială respectiv. În special, modelul este calibrat pentru Germania și Italia, care sunt exemple ale celor două modele de stat bunăstării din zona euro. În Germania, de exemplu, există un sistem social bine dezvoltat care absoarbe cel puțin parțial riscul de venit

al gospodăriilor prin intermediul statului. În Italia, aiaterul social este mai puțin pronunțată decât în Germania. Ca urmare, gospodăriile din Italia sunt mai dependente de economiile private pentru a-și acoperi riscul de venit. Economii sunt posibile datorită ofertei mari de titluri de stat. Tot pentru a oferi economii private, Italia are o datorie publică semnificativ mai mare decât Germania (135 față de 60% din PIB-ul anual în 2019 înainte de izbucnirea crizei Corona) [20, 9]. În acest fel, modelul ține cont de diferitele datorii naționale din zona euro și de reacțiile diferite ale consumatorilor din cele două țări din cauza riscurilor diferite de economii și venituri.

Modelul face o serie de ipoteze care sunt realiste și rezonabile în majoritatea cazurilor. Cu toate acestea, trebuie subliniat că nu a existat niciodată un asemenea embargo într-o astfel de situație, astfel încât orice presupunere este asociată cu o incertitudine considerabilă. De exemplu, în cadrul acestui model se presupune că embargoul este permanent și atât reduce productivitatea în zona euro, cât și distruge părți din stocul de capital. Productivitatea scade inițial cu 2,2 la sută, iar după 20 de trimestre scade la 0,3 la sută. Acest lucru corespunde aproximativ cu scenariul pesimist al unui studiu recent publicat, mult discutat, pentru Germania. Pentru calculul modelului se presupune că capitalul social va scădea cu trei procente. Aceasta este mai mult decât activele fixe brute ale celor mai mari ramuri ale economiei în totalul activelor fixe ale industriei germane (tabel) și, prin urmare, reflectă și pierderi de capital în alte domenii ale economiei care își pierd valoare cu importurile reduse de gaze (de ex. încălzire pe gaz în gospodării particulare) [21].

Tabel. Active fixe brute ale celor mai mari industrii de gaze din Germania (În miliarde de euro și %).

	Produce chimice	Producția de alimente și furaje	Producerea și prelucrarea metalelor	Fabricarea sticlie, ceramicii, etc.	Fabricarea hârtiei, cartonului etc.	În total
Active fixe brute în Miliarde Euro	179	123	152	109	68	631
Cota Agenției federale pentru servicii administrative în Germania	0,86	0,59	0,73	0,21	0,15	2,54

Sursa: Oficiul Federal de Statistică, www.destatis.de

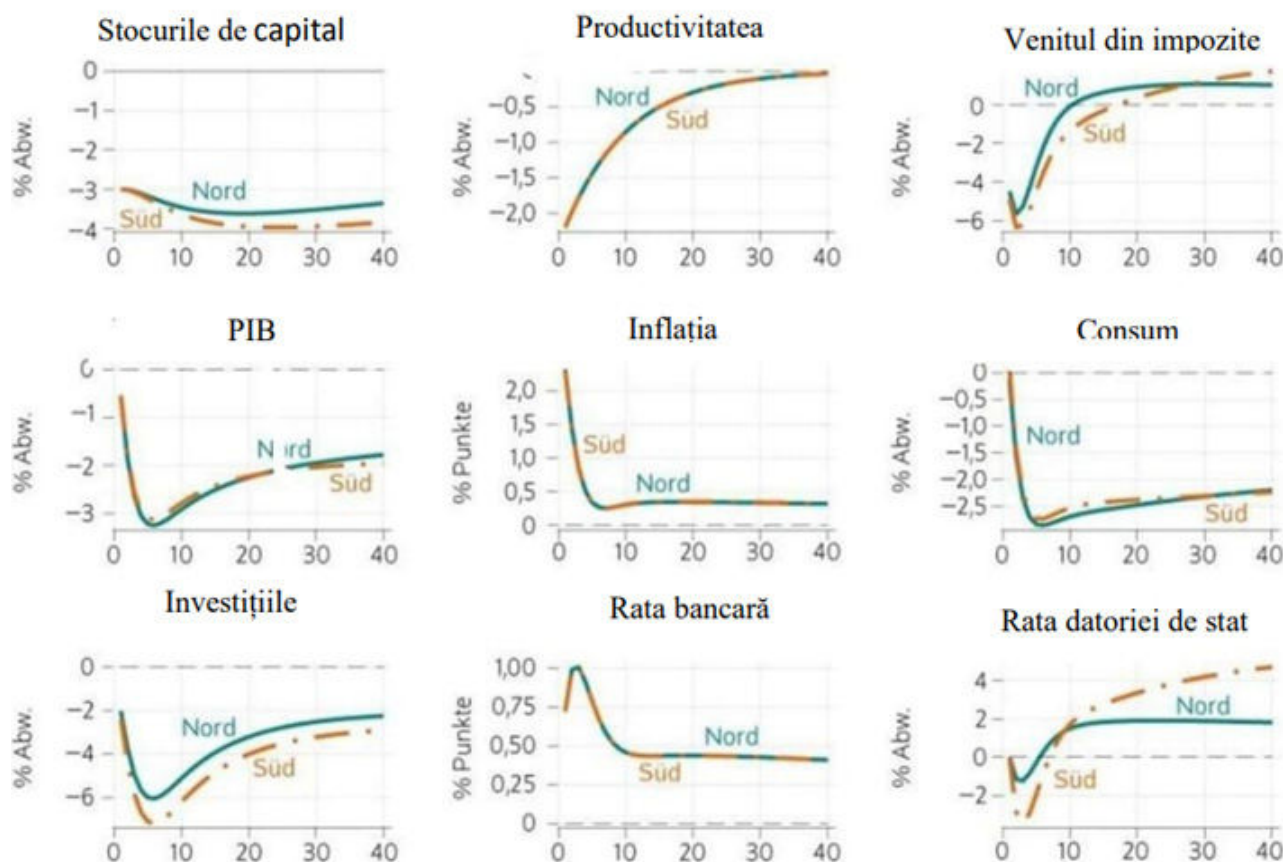
Un embargo pe gaz ar lăsa urme clare în zona euro (Figura 2) – în mod similar în țările din nord, cum ar fi Germania (linia albastră) și în țările sudice, cum ar fi Italia (linia roșie). Se presupune că șocurile de productivitate și de stoc de capital au lovit ambele țări în mod egal. Acest lucru face ca produsul intern brut să scadă cu trei procente bune după aproximativ șase trimestre - atât în nordul, cât și în sudul Europei. Interdicția de import face ca o parte din stocul de capital să fie inutilizabilă și este nevoie de timp pentru a-l înlocui. De aceea, scăderea produsului intern brut este prelungită: nici după 40 de trimestre, activitatea economică nu a revenit încă la nivelul de dinainte de războiul din Ucraina. Atât investițiile brute, cât și consumul sunt în scădere în ambele țări, investițiile brute scăzând mai puternic.

Deoarece embargoul acționează ca un șoc de productivitate pentru economie, oportunitățile de producție scad mai repede decât veniturile gospodăriilor. Deoarece consumul privat nu se prăbușește deodată, recesiunea nu va fi amplificată de efectele negative ale cererii. Dimpotrivă, efectele negative sunt chiar amortizate, deoarece cererea este mai mare decât oferta și, ca urmare, prețurile chiar cresc. Inițial, inflația a crescut cu peste două puncte procentuale în ambele țări. Pentru a contracara această creștere a inflației, modelul include o creștere a ratei dobânzii cu 0,5 puncte procentuale pe termen mediu. Acest lucru scade rapid nivelul inițial ridicat al inflației din nou pe termen mediu. Dacă banca centrală nu ridică dobânda pentru a nu avea un impact negativ asupra condițiilor de finanțare și creditare,

Se presupune, de asemenea, că politica fiscală atât în nord, cât și în sud asigură doar că datoria guvernamentală este redusă la nivelul atins înanite de embargo pe termen lung prin majorări de taxe. Aceasta înseamnă că în simulare, politica fiscală nu ia alte măsuri de stabilizare pentru a atenua scăderea PIB-ului. Cu toate acestea, deoarece ambele țări au sisteme fiscale redistributive, stabilizatorii automati sunt cel puțin eficienți. În schimb, însă, aceasta înseamnă că există încă loc pentru ca politica fiscală să absoarbă unele dintre consecințele macroeconomice nedorite ale embargoului. Pe termen scurt, politica fiscală ar

putea atenua vârfurile de scădere a PIB-ului prin creșterea cheltuielilor guvernamentale sau prin transferuri către gospodării. În plus, ar putea stimula investițiile private prin programe de investiții pentru a absorbi mai rapid scăderea stocului de capital pe termen mediu.

Figura 2. Efectele macroeconomice ale unui embargo Modificarea procentuală după șoc în trimestre.



Notă: Nordul este o țară euro cu îndatorare scăzută, cu un stat bunăstării bine dezvoltat; Sudul este o țară euro puternic îndatorată, cu un stat social slab.

Sursa: Bardt, Hubertus / Grömling, Michael / Schmitz, Edgar, 2022, Consecințele economice ale războiului din Ucraina – Poveri în creștere asupra economiei germane, Raport IW, nr. 16, Köln [2].

Cu toate acestea, astfel de măsuri ar fi în detrimentul consumului privat, care va rămâne scăzut în paralel cu reconstrucția pe termen lung a stocului de capital.

În același timp însă, scăderea stocului de capital reflectă, cel puțin parțial, costuri care oricum vor fi suportate ca urmare a transformării economice către o economie durabilă. Înlocuirea bunurilor de capital este doar anticipată.

O diferență majoră între țările din nord și cele din sud este dezvoltarea ratei datoriilor. Întrucât majorarea ratei dobânzii BCE scumpește datoria națională deja ridicată, țara de sud trebuie să stabilizeze mai puternic bugetul național. Deoarece aici se presupune stabilizarea prin impozite, aceasta duce la o scădere suplimentară a stocului de capital. Ca urmare, decalajul dintre diferitele datorii naționale se lărgeste.

Rezultatele modelului sunt supuse unui anumit grad de incertitudine. În primul rând, incertitudinea este alimentată de ipotezele făcute cu privire la valorile parametrilor modelului. Variațiile valorilor parametrilor modifică apoi și răspunsul economic la embargo. În al doilea rând, este un model care se concentrează pe partea de cerere a consumatorilor. Aspecte importante precum sectorul financiar nu sunt luate în considerare în model. În acest context, este important de subliniat că datoria suverană se presupune că este sigură în model, ceea ce înseamnă că nu există niciun risc de neplată pentru datoria italiană. O criză a datoriilor în Italia ar adânci cu siguranță recesiunea. În al treilea rând, modelul presupune că criteriile de la Maastricht sunt suspendate și datoria este deservită pe termen lung. Dacă regulile privind deficitul nu sunt suspendate, Italia va avea o recesiune mai profundă, deoarece impozitele trebuie crescute mai devreme și mai mult. În consecință, recesiunea din Germania se va adânci cu aproximativ patru procente, în loc de trei procente. În

al patrulea rând, sectorul corporativ nu este detaliat. Sectorul corporativ a fost modelat în studiul menționat mai sus.

Acest studiu anterior a ajuns la concluzia că, în funcție de modul în care poate fi compensată pierderea de energie rusă și, în special, a importurilor de gaze, produsul intern brut german este probabil să scadă între 0,3 și 3,0 la sută. Cea mai mare scădere are loc atunci când pierderea surselor de energie rusești nu poate fi înlocuită cu alte surse. O scădere ușoară de 0,3 la sută presupune că interdicția de import poate fi aproape complet înlocuită de comerțul internațional în zona produselor intermediare. Atât efectele de consolidare economică care rezultă din embargo pentru o țară orientată spre export precum Germania, iar efectele diferite asupra țărilor euro foarte eterogene din punct de vedere economic sunt neglijate. Prezentul studiu completează aceste aspecte, în special consumul privat. Întrucât cele două studii, care stabilesc priorități diferite, ajung la concluzii similare, imaginea de ansamblu a impactului economic al unui embargo asupra Germaniei devine din ce în ce mai clară.

Concluzii. Atacul Rusiei asupra Ucrainei nu are numai consecințe politice și umanitare grave, ci și consecințe economice semnificative pentru Europa și Germania. Amploarea consecințelor nu este încă previzibilă. În funcție de escaladarea politică și militară, aprovizionarea cu energie poate fi amenințată de eșecul aprovizionării cu gaze. Nu pot fi excluse alte creșteri semnificative ale prețurilor. Problemele din lanțurile internaționale de aprovizionare care existau deja în 2021 vor fi agravate și mai mult de noi blocaje de aprovizionare. Lipsesc livrări importante de materii prime din Rusia. Până acum, materiale importante și produse preliminare au fost furnizate și din Ucraina. Cablurile de paladiu, nichel, neon sunt exemple de blocaje nou create. Dacă acestea durează mai mult există riscul unor pierderi susținute de industria germană, deoarece înlocuirile pot fi mobilizate doar într-o măsură limitată.

O oprire a surselor de energie rusești ar avea consecințe de amploare pentru economia Germaniei. Embargoul, modelat ca productivitate redusă și distrugerea unei părți din stocul de capital, duce la o recesiune prelungită, atingând un vârf de trei procente după șase trimestre. Rezultatele acestei analize coincid astfel cu cele calculate într-un cadru de model diferit.

Severitatea recesiunii este comparabilă cu recesiunea cauzată de pandemia corona și, prin urmare, poate fi limitată semnificativ cu o politică economică macroeconomică țintită.

În plus, un embargo împotriva Rusiei ar avea și un impact negativ asupra PIB-ului Germaniei și al UE din cauza costurilor mari suportate pentru a compensa pierderea surselor de energie rusești. Totuși, acestea includ și investițiile care sunt oricum necesare pentru tranziția energetică, care sunt acum în curs de avansare. O politică fiscală stimulative care stabilește aici stimulente pentru investiții poate, prin urmare, atenua costurile pe termen scurt și lung. Dar este, de asemenea, important ca politicienii să pregătească economia pentru o oprire a livrărilor pentru a atenua severitatea posibilului șoc.

BIBLIOGRAFIE

1. Bardt, Hubertus / Grömling, Michael, 2022, Anhaltende Produktionslücken durch Vorleistungsengpässe, in: Wirtschaftsdienst, 102. Jg., Nr. 2, S. 123–126
2. Bardt, Hubertus / Grömling, Michael / Schmitz, Edgar, 2022, Wirtschaftliche Folgen des Ukraine-Krieges – Zunehmende Belastungen für die deutsche Wirtschaft, IW-Report, Nr. 16, Köln
3. Bardt, Hubertus / Diermeier, Matthias / Grömling, Michael / Hüther, Michael / Obst, Thomas, 2021, Lieferengpässe und Preisentwicklung bei Rohstoffen und Vorleistungen. Corona Echo Effekte oder 'here today'?, IW-Report, Nr. 27, Köln
4. Beer, Sonja, 2022, Ukraine-Krise. Belastete Handelsbeziehungen zwischen Russland und Deutschland, IWKurzbericht, Nr. 8, Köln
5. <https://rosstat.gov.ru>
6. Demary, Markus / Hüther, Michael, 2022, How Large Is the Risk of Stagflation in the Eurozone, in: Intereconomics, 57. Jg., Nr. 1, S. 34–39
7. Demary, Vera / Matthes, Jürgen / Plünnecke, Axel / Schaefer, Thilo, 2021, Gleichzeitig: Wie vier Disruptionen die deutsche Wirtschaft verändern, IW-Studien, Köln
8. Grömling, Michael, 2019, Industrieller Strukturwandel im Zeitalter der Digitalisierung, in: ifo Schnelldienst, 72. Jg., Nr. 15, S. 8–12

9. Grömling, Michael, 2020, Zulieferstrukturen der deutschen Industrie, IW-Kurzbericht, Nr. 24, Köln
10. Grömling, Michael, 2021, COVID-19 and the Growth Potential, in: Intereconomics, 56. Jg., Nr. 1, S. 45–49.
11. Grömling, Michael / Hentze, Tobias / Schäfer, Holger, 2022, Wirtschaftliche Auswirkungen der Corona-Pandemie in Deutschland – Eine ökonomische Bilanz nach zwei Jahren, in: IW-Trends, 49. Jg., Nr. 1, S. 41–72.
12. Grömling, Michael / Bardt, Hubertus / Demary, Markus / Hüther, Michael, 2021, Gespaltene Industriekonjunktur in Deutschland. Stolpersteine auf dem Weg zur Normalisierung, IW-Report, Nr. 34, Köln.
13. Höning, Antje, 2022, Der Krieg und seine Folgen, in: Rheinische Post, 11.3.2022, S. 2.
14. Hüther, Michael, 2022, Wird Stagflation die nächsten Jahre prägen?, in: Handelsblatt, 18.3.2022, S. 64.
15. Hüther, Michael / Diermeier, Matthias / Goecke, Henry, 2021, Erschöpft durch die Pandemie. Was bleibt von der Globalisierung?, Heidelberg.
16. Kolev, Galina / Matthes, Jürgen, 2021, Protektionismus und Abschottungstendenzen bremsen und verändern die Globalisierung, in: Wirtschaftsdienst, 101. Jg., Nr. 11, S. 845–849.
17. Kolev, Galina / Obst, Thomas, 2022, Gesamtwirtschaftliche Effekte eines höheren Gaspreises, IW-Kurzbericht, Nr. 16, Köln.
18. OECD – Organisation for Economic Cooperation and Development, 2022, Economic and Social Impacts and Policy Implications of the War in Ukraine, OECD Economic Outlook, Interim Report, March 2022, Paris.
19. Puls, Thomas, 2022, Russlands Bedeutung als Kraftstofflieferant, IW-Kurzbericht, Nr. 21, Köln.
20. IMF, World Economic Outlook: War Sets Back the Global Recovery, Washington, DC, April, 2022.
21. www.destatis.de

ATELIERUL V. DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A PERSONALULUI: TEORIE ȘI PRACTICĂ

ЦЕННОСТНО-МОТИВАЦИОННЫЕ УСТАНОВКИ МОЛОДЕЖИ В ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ СФЕРЕ

VALUE-MOTIVATIONAL ATTITUDES OF YOUNG PEOPLE IN THE PROFESSIONAL SPHERE

М. Г. СЕМЕРИКОВА,
кандидат социологических наук,
Академия управления при Президенте Республики Беларусь

Изучение и выявление ценностей, стереотипов, мировоззрения, поведенческой активности общества и отдельных его групп приобретает особую актуальность в периоды трансформационных процессов общества, когда сменяются формы взаимодействия, ключевые субъекты управления, направления и сферы развития общества.

В данном исследовании под ценностями понимается «вид убеждений, имеющий центральное положение в индивидуальной системе убеждений», «устойчивое убеждение в том, что определенный способ действия или определенные жизненные цели более предпочтительны для индивида и общества другим способам деятельности или другим конечным целям» [1].

На основе ценностного восприятия, человек формирует имманентную картину окружающего мира, отдавая предпочтение определенным ценностям, отрицая неприемлемые, тем самым упорядочивает образ собственного восприятия окружающей реальности. Являясь своеобразным элементом в общей ментальной структуре, данный образ включен в мозаику общественного мировоззрения [2, с. 58–63].

Структура ценностей подразумевает под собой определенную упорядоченность: в ее основании находится набор базовых ценностей, характерных для конкретной эпохи, локации, общности, помимо индивидуально-периферических ценностей, которые, несомненно, варьируются. Эти ценности в целом остаются неизменными до тех пор, пока не происходят существенные перемены в ценностных ориентациях всего общества, вследствие чего одни из основных ценностей приобретают более высокий статус в иерархии ценностей, а другие – теряют значимость для личности, социальной группы или общества в целом.

Таким образом, ценностные ориентации общества, отдельных его групп, в том числе молодежи, в значительной мере определяются условиями развития общества и требований времени.

Согласно актуальным данным, полученным Белорусским институтом стратегических исследований в 2020–2021 годах, в ходе цикла социологических исследований, для современного белорусского общества характерно преобладание базовых ценностей (семья, здоровье, работа и др.), территориальной идентичности (самоидентификации) белорусов над этнической, религиозной и политической, цельность и преемственность исторической памяти, сочетание патерналистских установок с ценностями индивидуализма и самореализации.

В качестве периферических ценностей выступают суверенитет и независимость белорусского государства, обеспечение и реализация социальных гарантий граждан, отмечается ярко выраженный социальный запрос на качественную коммуникацию между властью и населением [3].

Так, согласно научным исследованиям, проведенным белорусскими и российскими учеными, каждые 20 лет в обществе появляется новое молодое поколение, отличающееся своим ценностным

рядом, уникальным пониманием смысла жизни. Однако, ключевые и базовые приоритеты остаются стабильными.

Например, по мнению профессора Д. Г. Ротмана, под научным руководством которого были проведены исследования базовых ценностей молодежи в 2008 году, белорусская молодежь в качестве первостепенных ценностей выделяла следующие: трудолюбие, чувство ответственности, хорошие манеры, терпимость и уважение к другим людям [4].

Согласно результатам социологического исследования, проведенного в 2007–2008 годы лабораторией проблем молодежи Республиканского молодежного информационно-идеологического центра при ЦК ОО «БРСМ», для молодежи характерны следующие группы ценностей: здоровье, образование, семья, достаток, профессионализм, карьера и др. (указаны в порядке значимости) [5, с. 27–29].

Результаты социологического исследования 2015 года позволяют отметить, что ключевые ценностные позиции в молодежной среде остаются неизменными – высоко ценится здоровье, любовь и семья. Претерпевает изменения такая ценность, как наличие хороших друзей, более значимой становится материально обеспеченная жизнь, приоритет отдается интересной работе [2].

В рамках нашего исследования наибольший интерес представляет изучение сформированности у современной студенческой молодежи ценностно-мотивационных установок и восприятия факторов и условий ее социального развития.

В этой связи было проведено пилотажное социологическое исследование среди студенческой молодежи Академии управления при Президенте Республики Беларусь, в котором приняли участие студенты первого–третьего курсов (431 человек). Выборка квотная, по каждому курсу, специальности и группе.

В исследовании использовались два метода: ассоциативный эксперимент (качественный метод) и семантический дифференциал (количественный метод).

Сочетание полученных результатов количественного и качественного методов исследования позволяет выявить сформированность / несформированность восприятия социальных факторов и, соответственно, стимулов социальной активности молодежи.

Участникам исследования было предложено 40 терминов, в первом случае, студенты формулировали по 3–5 ассоциаций, а во втором, выставляли оценку с учетом своего личного эмоционального восприятия.

Полученные результаты в обобщенном виде позволяют отметить, что для студенческой молодежи характерны:

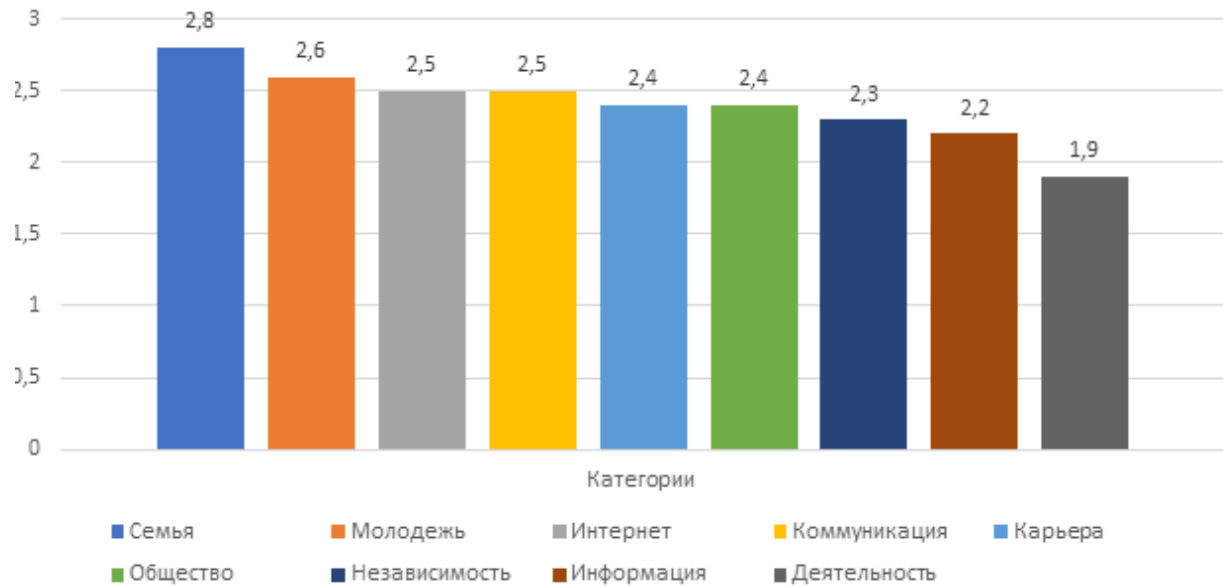
- взаимосвязь традиционных ценностей и инновативных установок, наиболее важными из которых являются семья, коммуникация, карьера, а также информация, деятельность, безопасность, доверие и др.;
- представление о себе как о сильных, активных, свободных гражданах, ориентированных на развитие и созидание, определяющих вектор будущего развития;
- высокий уровень гражданской позиции и нравственности, негативное отношение к асоциальным явлениям (коррупция, нацизм, экстремизм);
- значимость патриотизма, лидерства, консолидации;
- использование сети Интернет в качестве основного источника информации и средства коммуникации;
- ближайшее окружение как ключевой стимулирующий фактор социальной активности.

Более детальный анализ результатов исследования позволяет охарактеризовать изучаемую группу молодежи как категорию с ориентацией на признание, активной деятельностью и карьерной позицией, с высокой ценностью семьи, информации и коммуникации. Общество в представлении современной студенческой молодежи выступает как объединение людей и отождествляется с конкретным социальным институтом в виде государства.

Графически результаты приведены на рисунке 1.

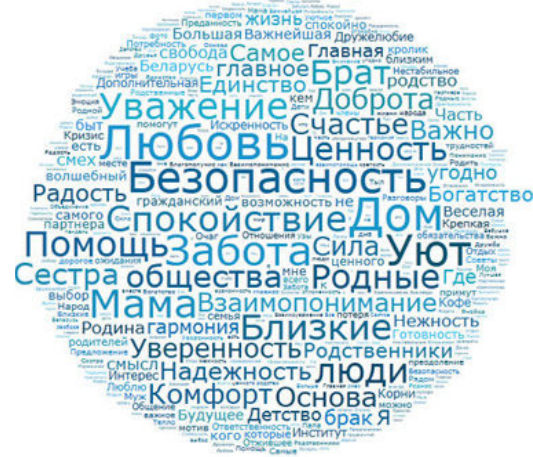
Семья в первую очередь ассоциируется с любовью, домом, теплом, уютом, безопасностью и заботой (рисунок 2).

Рисунок 1 – Ценностное восприятие социальных факторов.



Примечание – Источник: результаты социологического исследования.

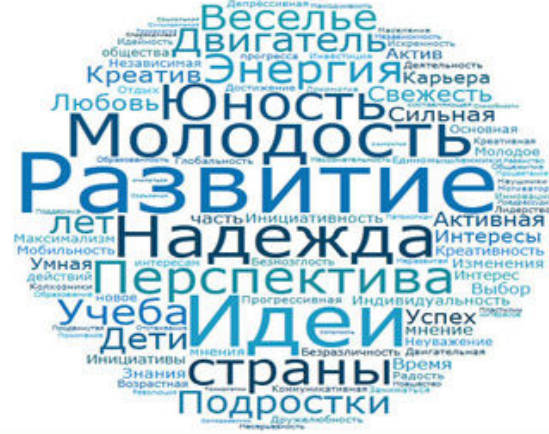
Рисунок 2 – Ассоциации на категорию «Семья».



Примечание – Источник: результаты социологического исследования.

Молодежь ассоциируется с сильными, активными, свободными гражданами, ориентированными на развитие и созидание, определяющими вектор будущего развития (рисунок 3).

Рисунок 3 – Ассоциации на категорию «Молодежь».



Примечание – Источник: результаты социологического исследования.

В качестве основного источника информации и средства коммуникации студенческая молодежь определяет сеть Интернет, что подтверждается сформированным ассоциативным рядом «информация – общение – возможности – свобода – сети – связь – источник» (рисунок 4).

Рисунок 4 – Ассоциации на категорию «Интернет».



Примечание – Источник: результаты социологического исследования.

С учетом того, что названные категории получили высокий средний коэффициент значимости и сформированные позитивные ассоциативные ряды, мы можем говорить о том, что данные социальные явления могут выступать в качестве первоочередных стимулирующих факторов социальной активности молодежи, а также в качестве основных субъектов процесса консолидации.

В представлениях студенческой молодежи более нейтральную положительную оценку (средний коэффициент значимости) получили следующие категории: правосознание, Республика Беларусь, патриотизм, лидер, консолидация и др. (рисунок 5).

Рисунок 5 – Ценностное восприятие социальных факторов.



Примечание – Источник: результаты социологического исследования.

Полученные результаты позволяют нам условно разделить социальные факторы на несколько групп, значимость которых положительно оценивается, но имеет разную степень влияния на социальную активность молодежи. В основе разделения – средний оценочный коэффициент и наличие выраженного смыслового ассоциативного ряда, ядра. Чем ниже средний коэффициент значимости, чем менее четко сформированы ассоциативные ряды, тем меньшее воздействие указанный фактор будет оказывать на социальную активность молодежи и выступать определяющим в процессе консолидации.

Первая группа социальных факторов: правосознание – патриотизм – Республика Беларусь (1,9 – 1,8 баллов). Здесь мы можем отметить, что понятие патриотизм рассматривается во взаимосвязи с Республикой Беларусь (в контексте принадлежности к своей стране) (рисунки 6–7).

Рисунок 6 – Ассоциации на категорию «Патриотизм».



Примечание – Источник: результаты социологического исследования.

Современная молодежь демонстрирует уважительное и ценностное отношение к своей стране, характеризуя Республику Беларусь такими категориями как дом, страна, любовь, суверенитет, единство, семья и другие.

Рисунок 7 – Ассоциации на категорию «Республика Беларусь».



Примечание – Источник: результаты социологического исследования.

Вторая группа понятий объединила в себя как термин «консолидация», так и необходимые условия ее обеспечения и представлена следующим образом: «лидер – консолидация – доверие – безопасность» (1,7 баллов). В данном сочетании представленных категорий четко определяются контуры консолидации, формирование которой возможно при наличии принимаемого (легитимного) лидера, а также при обеспечении условий безопасности и доверия в обществе.

Ассоциативный ряд на категорию «безопасность» представлен следующими позициями «дом – защита – спокойствие – семья – свобода», что позволяет нам сделать вывод о том, что безопасность в большей степени обеспечивается «реализацией базовых ценностей семьи, дома».

Категория «доверие» также, как и «безопасность», реализуется в плоскости межличностных отношений и представлена следующим ассоциативным рядом: «семья – друзья – честность – уверенность – открытость».

Лидер ассоциируется со следующими категориями «харизма – глава – человек –руководитель – власть». Представленные ассоциации деперсонализированы, вместе с тем, находятся в тесной

взаимосвязи с категорией власть. Это может свидетельствовать о том, что процесс консолидации наиболее эффективен при наличии сильного харизматичного лидера, обладающими властными полномочиями.

Отрицательную оценку получили следующие категории: «нацизм», «коррупция», «экстремизм», «бюрократизм».

Негативные ассоциации к перечисленным социальным факторам подтверждаются отрицательной оценкой (от -2,4 до - 0,9). Это свидетельствует о том, что данные социальные явления (факторы) не могут выступать в качестве стимула социальной активности студенческой молодежи и, соответственно, оказывать консолидирующее воздействие.

По ряду позиций в представлениях студенческой молодежи присутствует противоречие между выражаемой оценкой и ассоциациями, когда оценка (значение) является положительной (отрицательной), а ассоциации противоположны.

При таком сочетании представленных оценок мы можем с определенной долей уверенности делать вывод о том, что тот или иной стимул не оказывает значимого влияния на потенциальную социальную активность студенческой молодежи.

К числу таких относятся:

«Бюрократизм». При отрицательном среднем коэффициенте (-0,9) данная категория имеет в качестве ассоциаций достаточно нейтральные позиции «бумаги – волокита – власть – документы – чиновники».

«Оппозиция». Несмотря на положительный средний коэффициент (0,7), ассоциативный ряд неоднозначный и представлен следующим образом:

«противостояние – свобода – протест – борьба – несогласие».

«Уровень жизни». Положительный средний коэффициент составляет 1,2 балла, а ассоциативный ряд имеет в том числе негативную окраску «достаток – качество – низкий».

Полагаем, что выявленные тенденции в изменении ценностного восприятия названных категорий могут также стать предметом более детального рассмотрения будущих научных исследований.

Таким образом, по результатам исследования мы можем сделать вывод о том, что ключевым стимулирующим фактором социальной активности современной молодежи выступают преимущественно ближайшее окружение. Кроме того, в молодежной среде наряду с семьей, деятельностью, карьерой, выступают значимыми такие факторы как информация, коммуникация, Интернет.

Поскольку не все изучаемые категории вызывают четкого ассоциативного ядра, но при этом имеют положительный оценочный коэффициент, мы можем сделать вывод о том, что названные факторы не могут выступать в отдельности как определяющие социальную активность молодежи, а лишь в комплексе могут оказывать воздействие на поведение молодежи.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Rokeach, M. Beliefs, Attitudes, and Values : A Theory of Organization and Change. L., 1972, 178 p.
2. Даукша, В. С. Ценностные ориентации современной студенческой молодежи Беларуси в разные временные периоды (2008–2015) / В. С. Даукша // Мир науки, 2018, Т. 6, № 1.
3. Алейникова, С. М. Ценностный портрет современного белорусского общества / С. М. Алейникова // Проблемы национальной стратегии, 2021, № 5 (68), с. 135–147.
4. Лебедева, Е. В. Потребительские ценности: системный анализ / Е. В. Лебедева // Философия и социальные науки, 2007, № 2, с. 58–62.
5. Социальный облик современной белорусской молодежи: сб. ст. / А. А. Буданова [и др.]; под ред. Е. В. Лебедевой. Минск : Акад. упр. при Президенте Респ. Беларусь, 2008, 124 с.

REGLEMENTĂRI JURIDICE PRIVIND DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI

LEGAL REGULATIONS ON THE PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF CIVIL SERVANTS

Cristina CECLU,
consultant principal în Direcția managementul
funcției publice și resurse umane

Imaginea fiecărei țări este determinată în primul rând de administrația sa, întrucât administrația publică reprezintă sistemul de organizare socială, realizând acele valori politice, care exprimă interesul general al societății. Prin urmare, calitatea activității administrației publice depinde, în mare parte de nivelul de profesionalism al personalului. Or, într-un mediu schimbător în care activează autoritățile publice, un sistem eficient de dezvoltare profesională este absolut necesar pentru obținerea și menținerea unui nivel scontat de performanță. Mai ales prin prisma angajamentelor asumate prin cererea de aderare a Republicii Moldova la Uniunea Europeană.

Formarea profesională a funcționarilor publici continuă să reprezinte un deziderat asumat de autorități în tentativa acestora de a moderniza și profesionaliza serviciul public în vederea implementării cu succes a reformelor necesare pentru asigurarea continuității parcursului european al Republicii Moldova. Evoluția și complexitatea problemelor cu care se confruntă personalul din administrația publică, precum și necesitatea de armonizare a experiențelor și practicilor europene de dezvoltare profesională, impun necesitatea completării și actualizării periodice a cunoștințelor și abilităților din domeniul administrației publice.

Din aceste considerente, atât pentru beneficiul autorității publice, cât și pentru propriu beneficiu al funcționarului public, conducerea autorității trebuie să se implice permanent și în orice mod posibil la dezvoltarea și consolidarea abilităților profesionale ale funcționarilor publici.

Experiența țărilor dezvoltate demonstrează că un program eficient de dezvoltare profesională a personalului din autoritățile publice contribuie la crearea unui corp de funcționari publici cu capacități înalte și motivare puternică privind realizarea obiectivelor profesionale. Aceasta duce la sporirea eficienței activității cotidiene, ceea ce înseamnă și sporirea valorii resurselor umane din cadrul autorităților publice.

Astfel, resursele umane din autoritățile publice constituie un factor primordial în procesul de democratizare, în realizarea misiunii și obiectivelor autorităților publice în contextul alinierii la aquis-ul comunitar. În același timp, statutul juridic al funcției publice include drepturile, obligațiile, responsabilitatea funcționarului public, exigențele față de pregătirea profesională.

Realizarea politicii statului în domeniul dezvoltării profesionale a funcționarilor publici este prevăzută în art. 37-38 din Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, care stabilește că funcționarul public are dreptul și obligația de a-și perfecționa în mod continuu abilitățile și pregătirea profesională, fiecare autoritate publică fiind responsabilă de a asigura organizarea unui proces sistemic și planificat de dezvoltare continuă a funcționarului public”.

Pentru a asigura realizarea prevederilor legale, a fost aprobat Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici, prin Anexa nr. 10 a Hotărârii Guvernului nr.201/2009 privind implementarea Legii nr.158/2008, care conține reglementări cu privire la planificarea, organizarea și desfășurarea procesului de dezvoltare profesională continuă.

Concomitent, Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2021 – 2022 aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.235/2021, stabilește prin acțiunea 16.2. Elaborarea și aprobarea Programului anual de instruire a resurselor umane din autoritățile publice în domeniile prioritare în scopul consolidării capacităților autorităților publice.

În continuarea asigurării prevederilor legale, se elaborează planuri de instruire a funcționarilor publici

atât la nivel național, cât și la nivel de fiecare autoritate publică. Menționăm, că la nivel național Cancelaria de Stat/subdiviziune responsabilă de managementul funcției publice, în comun cu Academia de Administrare Publică, elaborează și promovează Hotărârea Guvernului cu privire la comanda de stat privind dezvoltarea profesională a personalului din autoritățile publice.

Totodată, conform cadrului normativ, autoritățile publice au obligația să asigure fiecărui funcționar public diverse forme de dezvoltare profesională continuă cu o durată de cel puțin 40 de ore anual, să prevadă în buget mijloace pentru finanțarea procesului de dezvoltare profesională în mărime de cel puțin 2% din fondul de salarizare.

Important de menționat sunt modificările actuale ale cadrului normative, din februarie 2022, ce țin de dreptul și obligația funcționarilor publici de conducere de nivel superior și funcționari public de conducere, de a-și perfecționa, în mod continuu, pregătirea profesională și a competențelor manageriale, cu o durată de cel puțin 40 de ore anual.

Dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici pe parcursul anilor 2020-2021 a fost realizată cu anumite provocări și constrângeri ce au ținut de declanșarea stării de urgență în sănătate publică, cauzată de pandemia COVID-19, care a impus măsuri de schimbare a regimului de activitate, suspendarea activității a multor funcționari publici și adaptarea la muncă de la distanță.

Această situație a dus și la amânarea sau anularea mai multor activități de instruire. Cu toate acestea, mai multe autorități publice și prestatori de servicii de instruire, în a doua jumătate a anului 2020 și-au adaptat programele de dezvoltare profesională și au implementat instrumente de instruire la distanță, utilizând diferite platforme de comunicare și învățare virtuală (Zoom, Google Classroom, platforme e-learning ș.a.).

Implementarea instruirii la distanță a avut și unele avantaje. Astfel, funcționarii publici nu erau nevoiți să se deplaseze la o anumită locație, dar puteau participa la seminare, ateliere, conferințe de la locul de muncă sau de acasă. Totodată, instruirea la distanță a oferit posibilitatea aplicării instruirilor de scurtă durată, dar mai multe zile, astfel încât funcționarii publici reușeau să îmbine munca cu studiile.

Conform informației din Rapoartele cu privire la funcția publică pentru anul 2021, pe parcursul anului au beneficiat de instruire internă, cât și externă circa 43,8 % din funcționarii publici. În comparație cu anul 2020, procentul funcționarilor publici instruiți (63,8%) a scăzut, situația se explică prin provocările create de COVID-19 și de faptul că procesul de dezvoltare profesională continua nu a devenit prioritar pentru conducătorii autorităților publice.

De asemenea, un șir de cursuri sunt realizate în cooperare cu partenerii externi: Agenția Japoneză pentru Cooperare Internațională (JICA), Oficiul Economic și Comercial al Ambasadei Republicii Populare Chineze, Guvernul Republicii Singapore prin intermediul Programului de cooperare și Guvernul Indiei prin intermediul Programului Indian pentru Cooperare Tehnică și Economică. În ultimii ani de asemenea, se utilizează pe larg instruirea la distanță, precum și formatul online al altor activități de instruire.

Ce ține de dezvoltarea profesională a funcționarilor publici de conducere de nivel superior, actualmente este în desfășurare Programul de formare inițială pentru funcționarii publici de conducere de nivel superior. Programul are scopul de a facilita integrarea funcționarilor publici de conducere de nivel superior nou-numiți în funcție prin sporirea capacităților profesionale direct de la practicieni, funcționari publici din ministere/ autorități publice. Pentru implementarea Programului menționat nu au fost alocate surse financiare.

În concluzie, pentru a reuși în îmbunătățirea situației în domeniul instruirii funcționarilor publici, sunt necesare de întreprins mai multe măsuri la nivel de sistem al managementului funcționarilor publici, cât și la nivel de autorități publice, cum ar fi:

- consolidarea capacităților Cancelariei de Stat/subdiviziunii responsabile de a elabora, coordona, monitoriza și evalua procesul de dezvoltare profesională a funcționarilor publici;
- responsabilizarea conducătorilor autorităților publice privind necesitatea respectării tuturor prevederilor cadrului normativ în domeniul dezvoltării profesionale;
- alocarea resurselor financiare sustenabile pentru dezvoltarea profesională a funcționarilor publici;
- îmbunătățirea managementului resurselor umane la nivelul fiecărei autorități publice pentru ca aceasta să fie capabilă să asigure dezvoltarea profesională a funcționarilor publici, atât prin instruire externă, cât și internă;

- eficientizarea procesului de dezvoltare profesională a funcționarilor publici, inclusiv prin asigurarea calității acestuia, care va contribui la susținerea modernizării administrației publice, ridicarea nivelului de profesionalism în serviciul public și a nivelului de conștientizare de către funcționarii publici a necesității de manifestare a unui comportament etic și integru, sporirea eficienței autorităților/ instituțiilor publice și oferirea unor servicii mai calitative și mai puțin costisitoare cetățenilor.

ROLUL ȘI IMPORTANȚA LEADERSHIPULUI ÎN CADRUL NOILOR STANDARDE PENTRU SISTEMELE DE MANAGEMENT

THE ROLE AND IMPORTANCE OF LEADERSHIP IN THE NEW STANDARDS FOR MANAGEMENT SYSTEMS

Veronica BUTNARU,
formatoare, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Leadership by contrast is a quality that struggles with change. One of the reasons it has become so important in recent years is that the business world has become increasingly competitive. These different functions - grappling with complexity and grappling with change - set specific activities for leadership and management. Each system of action involves decisions about what needs to be met, but each does so in different ways. Management develops that ability to achieve plans through organisation and coordination. The equivalent activity of leadership is guiding people. This means communicating the new direction to those who can create groups that understand the vision and are committed to making it a reality.

Keywords: leadership, management, management systems, Annex SL.

Leadership-ul joacă un rol crucial în reinventarea și în ramificarea unor orientări vechi către altele noi în vederea creării unei dezvoltări organizaționale mai echilibrate și sustenabile.

În viziunea noastră, leadershipul reprezintă procesul prin care o persoană, un lider, determină, prin utilizarea relațiilor interpersonale, una sau mai multe persoane să acționeze în vederea realizării unor obiective bine stabilite, pe baza unei viziuni puternice și atractive.

„Leadershipul este un proces complex prin care o persoană influențează pe alții să îndeplinească o misiune, sarcini sau obiective și direcționează organizația într-un mod care o face mai coezivă și coerentă” [2, p. 33]. „Leadershipul se învârtă în jurul viziunii, ideilor, direcției, și are de-a face mai degrabă cu inspirarea oamenilor, oferirea sensului, direcției activității lor decât cu activitățile rutiniere de zi cu zi. Un lider trebuie să fie capabil să utilizeze mai mult decât propriile capacități. Un lider trebuie să fie capabil să inspire grupul să realizeze anumite activități, fără să facă uz de mijloace formale de control” [2, p. 33].

Tranziția la noile ediții ale standardelor necesită existența Leadership-ului la nivelul întregii organizații. Organizațiile care vor culege cele mai importante roade din certificarea în conformitate cu noile standardele ISO 9001:2015, ISO 14001:2015, ISO 27001:2013 și ISO 45001 sunt acelea care au un Leadership care gândește constructiv, care vede schimbările drept o modalitate de a câștiga avantaj competitiv.

Schimbările în organizații nu sunt niciodată ușoare. Ele necesită un Leadership puternic, generator de schimbare pozitivă, care să orienteze, să motiveze și să inspire grupurile de lucru către aceleași ținte. Un leadership bun, în cadrul sistemelor de management, va recunoaște riscurile și va avea puterea de a influența acțiuni și rezultate care pot contribui la sănătatea și succesul general al unei organizații.

În noile standarde, trecerea de la responsabilitatea conducerii la „Leadership” și „angajament” este una din cele mai semnificative schimbări, dar impactul acestei schimbări va depinde în mare măsură de tipul și nivelul de management existent în fiecare organizație în prezent.

Noile ediții ale standardelor conțin o mai mare concentrare pe Leadership. Este important să facem distincție între Leadership și Managementul de vârf. Dacă managementul de vârf se definește ca fiind persoana sau grupul de persoane care conduce și controlează o organizație la cel mai înalt nivel, Leadership-ul poate fi prezent oriunde și la orice nivel al organizației.

Pentru organizațiile în care membrii cei mai importanți ai acesteia joacă în prezent un rol activ în cadrul sistemelor de management modificările vor fi pur și simplu o formalizare a ceea ce se întâmplă acum. Cu toate acestea, pentru acele organizații în care managementul la nivel de vârf a delegat majoritatea

responsabilităților pentru sistemele de management către reprezentantul managementului, schimbările vor fi semnificativ mai mari.

Liderul este cel care trebuie să conducă echipa către succes prin puterea exemplului personal, prin încurajări și prin crearea unui mediu propice îndeplinirii obiectivelor. Abilitățile de manager sunt necesare pentru a crea o structură care să ducă la îndeplinirea obiectivelor organizației, iar abilitățile de lider trebuie să furnizează pasiunea și viziunea necesare pentru a defini misiunea organizației. Liderii eficienți sunt în posesia unor abilități, comportamente și cunoștințe specifice care contribuie decisiv în munca lor. Fiecare individ poartă cu sine un anumit bagaj de cunoștințe, capacități și comportamente care sunt rezultatul experienței proprii de viață (muncă, educație și interacțiune socială) și fiecare individ are abilitatea de a-și îmbunătăți capacitățile și de a-și modifica anumite comportamente pentru a deveni lideri mai eficienți.

Standardele care au la baza anexa High Level Structure (SL) cer managementului de vârf să fie mult mai implicat cu privire la sistemele de management decât edițiile precedente. Managementul de vârf trebuie să demonstreze că se angajează în activități cheie ale sistemelor de management spre deosebire de asigurarea pur și simplu că aceste activități au loc. Aceasta înseamnă că este nevoie ca top managementul să se implice în mod activ în funcționarea sistemelor de management.

Cerințele referitoare la rolul pe care managementul de vârf, îl joacă în crearea și sprijinirea unui sistem de management eficace, au fost accentuate.

Managementul de vârf trebuie să demonstreze că se angajează în activități cheie ale sistemelor de management spre deosebire de asigurarea pur și simplu că aceste activități au loc. Aceasta înseamnă că este nevoie ca top managementul să se implice în mod activ în funcționarea sistemelor de management. Cerințele referitoare la rolul pe care managementul de vârf, îl joacă în crearea și sprijinirea unui sistem de management eficace, au fost accentuate. În cadrul standardelor, există acum mai multe zone în care liderii trebuie să își demonstreze implicarea și angajamentul față de sistemul de management, cum ar fi [4, p. 12]:

1. să se asigure de faptul că cerințele sistemului sunt integrate în procesele de afaceri ale organizației;
2. să promoveze conștientizarea abordării bazate pe proces;
3. să se asigure ca sistemul de management își îndeplinește rezultatele intenționate;
4. să sprijine alte roluri de management relevante pentru a-și demonstra propriul leadership-ul;
5. să se asigure că politica este comunicată, înțeleasă și aplicată de către întreaga organizație.

Acest accent puternic pe Leadership va necesita o mai mare responsabilitate din partea managementului de vârf care poate fi definit ca factorii decizionali la cel mai înalt nivel. Acestora li se va solicita să demonstreze o înțelegere clară a contextului afacerii, abordând riscuri și oportunități și o mai mare responsabilitate privind legăturile apropiate între sistemul de management și calitatea produsului / serviciului coroborată cu performanța de mediu.

În trecut, supravegherea și îmbunătățirea sistemelor de management era, în multe cazuri, delegată unui manager al calității sau manager al mediului. În prezent, acest lucru nu mai este suficient. Standardele revizuite cer managementului de vârf să păstreze răspunderea pentru implementarea și eficacitatea SMC și SMM.

Aceasta înseamnă că managementul de vârf va trebui să fie mai implicat și să înțeleagă mai bine cerințele sistemelor de management. Demonstrarea compatibilității sistemelor de management cu strategia principală de afaceri este acum o parte a procesului de evaluare.

În timp ce secțiunea 5 a anexei SL [4, p. 15] subliniază în mod specific noul rol al Leadership-ului, esența importanței Leadership-ului este prezentată în secțiunea 4. Doar atunci când cuvântul „asigură” este utilizat în standarde, managementul de vârf poate atribui (delega) sarcina respectiva altora pentru îndeplinire.

În cazurile în care cuvintele „promovează”, „ia”, „angrenează” sau „sprijină” apar, activitățile menționate nu pot fi delegate și trebuie să fie întreprinse de către managementul de vârf. În primul rând managementul de vârf răspunde pentru eficacitatea sistemului de management al organizației, iar răspunderea nu poate fi delegată niciodată. El trebuie să se asigure că acțiunile sunt efectuate.

Pentru a demonstra leadership și angajament, există responsabilități specifice legate de acțiuni din cadrul sistemului de management în care managementul de vârf ar trebui să fie implicat personal în mod direct și altele pe care să le coordoneze direct.

Figura 1. Leadership-ului în cadrul noilor standarde pentru sistemele de management.



Sursa: Standarde ISO 9001:2015.

Leadership se refera la viziune, valori si relatii împărtășite.

Accentuarea Leadership-ului în contextul beneficiilor pentru afacere crează o direcție clară și instrumente pentru guvernarea întregii afaceri.

Leadership-ul în cadrul sistemelor de management va recunoaște riscurile și va avea puterea de a influența acțiuni și rezultate care pot contribui mai bine la sănătatea și succesul general al companiei. Alinierea corectă a sistemelor de management cu obiectivele de afaceri permit Leadership-ului să ia deciziile corecte în cadrul unor probleme complexe.

Câteva avantaje imediate vor fi[4.p.32]:

- concentrare pe procesele mai importante („cu risc ridicat”) și pe ieșirile acestora;
- îmbunătățirea înțelegerii, definirii și integrării proceselor interdependente;
- managementul sistematic al planificării, implementării, verificării și îmbunătățirii proceselor și a sistemelor de management ca întreg.

Este o oportunitate de a moderniza sistemele de management și de a le integra în sistemele de afaceri ale firmelor pentru a obține o mai bună performanță a afacerii. Acesta oportunitate nu trebuie irosita, pentru ca astfel de oportunități apar foarte rar (la aprox 15-20 de ani).

Nu există îmbunătățire fără schimbare. Vor fi necesare schimbări, pentru ca aceste noi, diferite și vaste abordări să fie aplicate. Dar în același timp va exista și frica de schimbare și o opoziție însemnată.

BIBLIOGRAFIE

1. Bennis, W., *On Becoming a Leader*, Cambridge, MA: Perseus Books, 1989, p.139 apud Hîncea C., Țiclău T., Jeney G., *Management și leadership în sectorul public.. O analiză comparativă a conceptelor*, Revista Transilvană de Științe Administrative 2 (26)/2010, pp. 28-39. <https://rtsa.ro/rtsa/index.php/rtsa/article/viewFile/87/83>

2. Clark T., Caracter și competență în leadership: tot ceea ce se află dincolo de funcție, poziție sau autoritate, Editura Amaltea, București 2018, p. 15.
3. Huțu, C. A., Cultură organizațională și leadership. Fundamentarea capacității competitive a firmei, Editura Economica, București 2007, p. 238.
4. Semnificația, rolul și importanța LEADERSHIP-ului în cadrul noilor standarde pentru sistemele de management care au la baza Anexa SL – High Level Structure. <https://www.srac.ro/ro/stiri/semnificatia-rolul-si-importanta-leadership-ului-cadrul-noilor-standarde-pentru-sistemele-de>
5. Standardul Standarde ISO 9001:2015.

INTEGRAREA DREPTURILOR OMULUI ÎN PROGRAMELE DE INSTRUIRE ȘI PREGĂTIRE PROFESIONALĂ POLIȚIENEȘTI

MAINSTREAMING HUMAN RIGHTS IN TRAINING PROGRAMMES AND TRAINING PROGRAMMES

Ianuș ERHAN,

doctor în drept, conferențiar universitar,

Coordonatorul proiectului (posdoctorand)

„Arhitectura juridică a mecanismelor naționale de ordine și securitate publică”

SUMMARY

Human rights are considered supreme values in any modern state with an advanced democratic regime, and their guarantee by law enforcement requires, firstly, a good knowledge of them by law enforcement.

Effective police training in the field of human rights is a key element in the global efforts to promote and protect human rights in each country. It is recommended that human rights issues, included in the Curriculum, as well as vocational training, cover the entire period of training of law enforcement employees, being integrated into various disciplines or modules. The purpose of this approach is to ensure that audiences successfully acquire human rights skills relevant to all aspects of their operational and administrative tasks, regardless of position and special grade.

Keywords: *police, protection and respect of human rights and freedoms, professional training, professional skills, disciplines, modules.*

Introducere. Puterea de a folosi forța este una dintre caracteristicile definitorii ale poliției, iar polițiștii au dreptul să o folosească ca și instrument în vederea îndeplinirii sarcinilor. Acest monopol asupra folosirii forței îi conferă poliției o poziție deosebit de sensibilă și puternică în cadrul statului, existând în permanență posibilitatea comiterii diferitor abuzuri [1, p. 66].

La rândul lor, drepturile omului impun restricții importante asupra acțiunilor poliției și asupra folosirii forței, subordonându-le strict principiilor legalității, proporționalității și necesității. Aceste restricții contribuie la asigurarea faptului că, atunci când acționează, polițiștii respectă drepturile omului și încearcă să utilizeze mijloacele cel mai puțin invazive pentru a-și atinge scopul [1, p. 58].

Se consideră, pe bună dreptate, că lipsa de pregătirea adecvată a poliției a dus, în trecut, la o utilizare greșită a forței de către autoritățile de aplicare a legii. Președintele Obama a punctat foarte bine acest lucru declarând următoarele: „Avem o oportunitate unică, ieșind dintr-un mare conflict și tragedie, de a transforma într-adevăr modul în care gândim despre aspectul comunitar al aplicării legii, astfel încât toată lumea să se simtă mai în siguranță, iar angajații din structurile de forță, în loc să fie agresați, să se simtă pe deplin sprijiniți” [2, p. 31].

Drepturile omului sunt considerate valori supreme în orice stat modern cu un regim democratic avansat, iar garantarea lor de către forțele de ordine, presupun mai întâi, o bună cunoaștere a acestora de către cei ce aplică legea. Pe de altă parte, respectarea drepturilor și libertăților omului este o prioritară în ansamblul complex de probleme și deziderate, ce preocupă societatea la etapa actuală, lucrul valabil și pentru Republica Moldova.

În contextul dat, pregătirea efectivă a poliției în domeniul drepturilor omului este un element esențial în eforturile globale de promovare și protejare a drepturilor omului în fiecare țară. Însă, pentru a proteja drepturile omului, poliția trebuie mai întâi să le cunoască și să le înțeleagă [3, p. 17].

Poliția este în principal o forță menită să contribuie la respectarea drepturilor omului, care li se aplică și polițiștilor, având deci un efect de capacitate. Pe bună dreptate, se consideră că doar un polițist bine instruit și echipat poate oferi acel sentiment de garanție și profesionalism pe care îl așteaptă cetățenii, cât și întreaga societate [4, p. 84].

Poliția și drepturile omului. Fiind unul din organele de drept responsabile de asigurarea securității cetățenilor și apărarea drepturilor acestora, orice angajat al poliției trebuie să cunoască la cel mai înalt nivel și să se ghideze în activitatea de serviciu de responsabilitățile și drepturile stipulate pentru îndeplinirea atribuțiilor de serviciu. Pe de altă parte, depășirea atribuțiilor și încălcarea de către angajații de poliție a drepturilor consacrate în actele normative naționale și internaționale, se califică drept un abuz, fapt pentru care, în funcție de caracterul faptei comise, poate fi stabilită răspunderea juridică [5, p.9].

La rândul lor, statele sunt obligate să creeze un mediu structural și managerial care să permită poliției să implementeze efectiv și eficient condițiile statului de drept și să accepte standardele referitoare la drepturile omului, ce ar include aspecte, precum:

- raporturile de subordonare;
- regulamentele privind supravegherea și monitorizarea activității;
- componența poliției;
- drepturile personalului din cadrul poliției;
- furnizarea de resurse și de instruire adecvată [6, p. 44].

După cum observăm, pe lângă celelalte componente/elemente definitorii ale organizării și funcționării Poliției, instruirea se încadrează în activitățile prioritare, menite să asigure și garanteze respectarea cât și protecția drepturilor omului.

Astăzi, peste tot în lume sunt instituite politici solide și nediscriminatorii care sunt înțelese de toți polițiștii și aplicate în toate serviciile de poliție. Instruirile ce vizează înțelegerea politicilor și codurilor de conduită nediscriminatorii constituie o parte a formării inițiale și continue a personalului, iar o cultură de zero toleranță este aplicată în cadrul întregului serviciu de poliție în raport cu discriminarea, hărțuirea și abuzul [7, p. 19].

În ordinea dată de idei, Codul european de etică al Poliției prevede că „formarea personalului de poliție care se bazează pe principiile fundamentale, cum ar fi democrația, statul de drept și protecția drepturilor omului trebuie să se realizeze în funcție de obiectivele poliției. Formarea generală a personalului de poliție trebuie să fie cât mai deschisă posibil, pentru societate. La rândul său, formarea inițială ar trebui, de preferință, să fie urmată de perioade regulate de formare continuă și de formare specializată, și dacă este cazul, de formare pentru competențe speciale și dedicate. O instruire practică privind aplicarea forței și limitele sale referitoare la principiile stabilite în materie de drepturi ale omului și, mai ales a Convenției europene a drepturilor omului, dar și a jurisprudenței corespundente trebuie integrată în formarea polițiștilor la toate nivelele” [8].

Integrarea drepturilor omului în procesul de instruire al polițiștilor. Cercetătoarea Sara Pastor vine cu constatarea că, o abordare bazată pe drepturile omului a poliției, pentru a avea un impact asupra tiparelor comportamentale ale angajaților poliției, necesită implementarea standardelor internaționale prin modele cuprinzătoare menite să pună drepturile omului în centrul activității poliției, în special, exprimate prin formare și măsuri de responsabilitate [2, p. 1].

Acolo unde statul de drept nu este respectat, au loc încălcări ale drepturilor omului, iar concluzia este clară: ordinea și securitatea publică nu pot fi construite pe încălcări ale drepturilor omului. La rândul lor, angajații din cadrul autorităților de aplicare a legii joacă un rol vital în protejarea și respectarea drepturilor fiecărui individ. În acest sens, drepturile omului ar trebui să fie o parte integrantă a oricărui program educațional destinat angajaților din categoria dată [9, p. 11].

Astăzi, la nivel internațional există un acord, cel puțin teoretic, care vizează că drepturile omului trebuie să facă parte din pregătirea poliției și că angajații poliției trebuie să răspundă pentru acțiunile lor în termeni și principii privind respectarea drepturilor omului. În consecință, recomandările oferite de organizațiile internaționale în acest domeniu, cum ar fi includerea drepturilor omului programele de învățământ polițienești sau elaborarea unor coduri de conduită au început să fie implementate de cele mai multe state democratice [2, p. 5-6].

Se consideră că o Programă de instruire a polițiștilor adoptă/utilizează o abordare bazată pe drepturi, deoarece respectarea drepturilor fundamentale ale omului și prevenirea discriminării sunt esențiale pentru a asigura siguranța atât a indivizilor, cât și a comunităților [10, p. 15].

Pe de altă parte, un lucru este cunoscut că „frecvent polițiștii se alătură poliției fiind încă foarte tineri, încep să poarte uniformă, dețin o armă din dotare, în plus au dreptul să folosească forța atunci când este

necesar. Acest lucru le poate da un sentiment de putere și superioritate care, dacă nu o știu să o facă corect, poate genera anumite consecințe grave.” Totodată, în mare parte activitatea lor este de a rezolva/gestiona conflictele, iar în cazul în care „nu primesc abilitățile adecvate de instruire despre modul de rezolvare a conflictelor, angajatul va răspunde cu agresivitate imediat la provocările la care este expus” [2, p. 65].

Iată de ce, formarea polițiștilor reprezintă primul și cel mai important pas către conturarea unor practici polițienești mai eficiente și mai profesioniste în viitor, iar „formarea din perspectiva drepturilor omului îi ajută pe participanți să respecte și să protejeze în mod proactiv drepturile fundamentale. În acest mod, se asigură folosirea forței în conformitate cu principiile legalității, necesității și proporționalității, principii care sunt fundamentale pentru dezvoltarea unor societăți juste” [1, p. 3].

Programele de instruire ce vizează drepturile omului pentru autoritățile de aplicare a legii dezvoltă înțelegerea audienților cu privire la drepturile altora și capacitatea de a respecta și proteja aceste drepturi. Acest lucru este valabil mai ales pentru drepturile celor care se află într-o poziție vulnerabilă în ceea ce privește respectarea drepturilor omului sau pot fi supuși discriminării (de exemplu, femeile, copiii și minoritățile). Această abordare îi aduce pe polițiști mai aproape de comunitățile în care lucrează. În plus, instruirea în domeniul drepturilor omului este deosebit de importantă pentru polițiștii care participă în misiunile internaționale [9, p. 12].

În sensul dat, este crucial să se observe cum interacționează polițistul cu societatea și ce considerații și atitudini folosește pentru a lua decizii. Internalizarea drepturilor omului prin educație este un proces complex, cu numeroase fațete, dar de o importanță majoră pentru deciziile pe care polițiștii sunt nevoiți deseori să le ia într-o fracțiune de secundă [1, p.8]. Astfel, acțiunile zilnice ale polițiștilor trebuie să fie permanent în corespundere cu prevederile legislației în vigoare și orientate, în special, spre protejarea interesele cetățenilor, or barometrul de bază în aprecierea activității poliției este gradul de încredere al societății [11, p. 219].

O’Rawe M. și Moore L. remarcă că „drepturile omului reprezintă o preocupare integrală pentru toate aspectele activității poliției și ca atare nu pot fi predate izolat, ci trebuie să pătrundă în toate aspectele și etapele de instruire ale unui angajat de poliție” [12, p. 88].

Sara Pastor consideră că, soluția propusă nu ar consta într-o simplă creștere a numărului de ore, ci mai degrabă în integrare „dimensiunii drepturilor omului în fiecare modul de formare a polițiștilor”, așa cum s-a făcut în Irlanda de Nord, de exemplu. După cum a explicat Rebecca Dudley, „drepturile omului nu trebuie concepute ca un singur subiect, ci mai degrabă ar trebui integrate în fiecare modul, combinate cu lecții de sine. [2, p. 41].

Se recomandă ca aspectul legat de drepturile omului, care este inclus în Programă să acopere întreaga perioadă de pregătire a angajaților din autoritățile de aplicare a legii, fiind integrate în diverse discipline. Scopul acestei abordări este de a se asigura că cursanții/audienții dobândesc cu succes competențe în domeniul drepturilor omului relevante pentru toate aspectele sarcinilor lor operaționale și administrative, indiferent de poziție și grad special [9, p.42].

Totodată, una din condițiile de bază este ca curriculumul să fie centrat pe competențe, respectiv, va asigura organizarea procesului instructiv-educativ pornind de la identificarea condițiilor în care vor fi dezvoltate diferite roluri sociale și profesionale ale viitorului absolvent.

Sunt utilizate metode și abordări centrate pe cursant, care îi împuternicesc pe aceștia și le încurajează participarea activă, colaborarea, simțul solidarității, creativitatea și respectul de sine. O varietate de metode de predare sunt utilizate pentru a dezvolta abilități și aptitudini în sprijinul și protecția drepturilor omului (inclusiv jocurile de rol, simulările, studiile de caz, sarcini operaționale și prelegeri susținute de experți interni și externi) [9, p. 46-47].

Totodată, se recomandă în acest sens, să existe una sau mai multe sesiuni introductive privind drepturile omului, în timpul cărora cursanții să poată fi familiarizați cu cadrul legal existent și să li se ofere un fundal istoric al drepturilor omului de a pune o bază solidă pentru dobândirea de cunoștințe, abilități și valori în formarea ulterioară mai aprofundată.

Ce ține de abilități, participanții ar trebui să poată: să aplice principiile drepturilor omului (în special principiul necesității și al proporționalității) în activitatea practică; să comunice în mod profesionist cu comunitatea și cu părțile interesate, inclusiv cu comunitățile minoritare; să construiască și să prezinte o argumentație convingătoare; să analizeze situațiile din viața reală din perspectiva drepturilor omului, inclusiv prin identificarea încălcărilor acestora; să folosească abilități de gestionare/soluționare a conflic-

telor; să facă față criticilor; să reflecteze asupra propriei identități; să discute aspecte legate de drepturile omului, de diversitate și de activitatea poliției; să aplice analiza drepturilor omului la contextul mediului lor propriu, precum și al structurilor și practicilor organizaționale [1, p. 15].

Mai mulți cercetători, la rândul lor, recomandă următoarele subiecte, referitoare la tematica drepturilor omului:

- interzicerea torturii, tratamentelor inumane și degradante în activitatea polițiștilor;
- respectarea drepturilor omului la aplicarea forței fizice, mijloacelor speciale și armei de foc;
- aplicarea și efectuarea reținerii procesual-penale, arestării/privării de libertate în condițiile respectării drepturilor omului;
- respectarea drepturilor omului la efectuarea audierii bănuțului;
- respectarea drepturilor omului la efectuarea percheziției și ridicării de obiecte și documente;
- interzicerea discriminărilor în activitatea polițiștilor;
- asigurarea drepturilor victimelor violenței în familie;
- asigurarea drepturilor victimelor traficului de ființe umane;
- respectarea dreptului la apărare în activitatea polițienească [5, p. 15].

Ce ține de obiectivele formării ar trebui să fie mai ample decât cele ale cursului în sine, exprimată prin cunoașterea următoarelor domenii;

- structurarea organizației din care vin, inclusiv istoria, dezvoltarea și cultura acesteia;
- dimensiunea socială a profesiei, codul de etică, drepturile omului, atitudini și valori, simțul de apartenență corporativă, etc.
- abilitățile și expertiza deținută;
- relațiile instituționale;
- criteriile și aspectele utilizate atât la nivel tactic, cât și operațional [13, p. 91].

Ce ține de țara noastră, respectarea drepturilor omului în activitatea polițienească a devenit o preocupare în procesul asigurării instruirii polițiștilor, cât și altor categorii de funcționari publici cu statut special, lucru integrat în cadrul noii programe de instruire adoptate la nivelul Centrului integrat de pregătire pentru aplicarea legii din cadrul Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI.

Este apreciabil faptul că, raportul final privind monitorizarea civică a reformei poliției în Republica Moldova, menționează expres că, printre realizările semnificative în procesul de implementare a Strategiei de Dezvoltare a Poliției [14] este crearea Centrului Integrat pentru Aplicarea Legii și desfășurarea instruirilor subofițerilor după o nouă programă de studii [15, p. 3-4].

Prin activitățile dedicate ce țin de operaționalizarea Centrului dat, cât și schimbarea procesului de instruire al angajaților Poliției, putem menționa că astăzi se pune accentul pe pregătirea practică a angajaților care trebuie să cunoască, să respecte și să aplice corect legislația Republicii Moldova, să știe să comunice eficient și să soluționeze situațiile de conflict, să posede o pregătire fizică și tactică corespunzătoare.

Totodată, subofițerii debutanți cât și cei care de acum activează sunt instruiți de către cei mai buni formatori, care posedă experiență și aplică cele mai eficiente metode și tehnici de instruire. De aceea, un prim pas întru dezvoltarea unui sistem de formare inițială și continuă eficientă a avut la baza sa identificarea, selectarea și instruirea angajaților din cadrul subdiviziunilor MAI în calitate de formatori.

Ce ține de profilul formatorului, se consideră că un bun formator în domeniul drepturilor omului:

- deține cunoștințe cu privire la: domeniul profesional, actele normative internaționale, regionale și naționale legate de protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, actele normative, inclusiv cele departamentale (instrucțiuni, regulamente) cu privire la activitatea poliției, aspectele specifice ale procesului de învățare a adulților, formele și metodele de instruire;
- are abilități de a: identifica necesitățile de instruire în domeniul drepturilor omului, stabili scopurile și obiectivele de instruire, planifica și elabora conținutul instruirii, utiliza diferite forme și metode de instruire, compila teoria și practica, utiliza metodele de evaluare a procesului de instruire;
- comunica eficient cu diferiți oameni în funcție de statut, vârstă, studii, caracter [5, p. 21].

Totodată, în procesul de instruire se recomandă formatorilor să creeze o atmosferă colegială care facilitează schimburile de expertiză și experiență, recunoaște cunoștințele profesionale în rândul cursanților și încurajează mândria profesională. Scopul este să transmită mesajul că înțelegerea drepturilor omului este un element cheie al profesionalismului în domeniul de aplicare a legii [3, p. 4].

Drepturile omului în cadrul instruirii inițiale a polițiștilor. După cum am menționat supra, în contextul implementării Strategiei de dezvoltare a Poliției a fost elaborată noua Programă „Formarea inițială a subofițerilor de ordine și securitate publică”, care corespunde competențelor profesionale ce urmează să le dețină subofițerii de ordine și securitate publică. Ulterior, a fost stabilit un Plan de învățământ conform noilor activități de instruire cât și elaborate curriculele de instruire pentru fiecare disciplină care asigură dezvoltarea la fiecare cursant a celor competențe de comunicare, tactice și juridice ce urmează să le posedă fiecare angajat al Poliției pentru a soluționa eficient situațiile de serviciu cu care se confruntă zi cu zi, în spiritul valorilor democratice și ale statului de drept, cât și în interesul cetățenilor.

Competențele pe care trebuie să le dețină persoana instruită sunt împărțite în următoarele categorii: cunoștințe, abilități, aptitudini și valori [9, p.25], iar Programul urmărește, ca și obiectiv, dezvoltarea la fiecare subofițer debutant a următoarelor dintre acestea:

- promovarea valorilor morale, cultura profesională, respectul și ajutorul reciproc;
- amabilitate în societate și atitudine politicoasă și fermă, respectarea demnității umane și toleranță zero față de actele de tortură, tratamentele inumane sau degradante;
- folosirea tehnicilor de comunicare eficiente, adaptate interlocutorilor și situației, iar în caz de necesitate aplicarea tehnicilor specifice de negociere și aplanare a conflictului în situații de criză;
- acordarea primului ajutor persoanelor aflate în dificultate în dependență de tipul accidentului;
- dezvoltarea pregătirii fizice în strictă corelare cu rezultatele probelor de evaluare individuale;
- aplicarea tehnicilor și procedeele eficiente de folosire și aplicare a forței fizice, mijloacelor speciale și armelor de foc;
- realizarea activităților de prevenire a faptelor ilegale și reacționarea la apelurile cetățenilor;
- asigurarea fluenței circulației rutiere;
- realizarea dispozitivelor de asigurare a ordinii publice pe timpul desfășurării evenimentelor de amploare și în caz de necesitate aplicarea măsurilor întru stoparea acțiunilor ilegale;
- constatarea faptelor de natură contravențională și întocmirea, potrivit competențelor, a actelor de constatare a contravențiilor și aplicarea sancțiunilor corespunzătoare;
- identificarea faptelor de natură penală și întreprinderea primelor măsuri la fața locului în caz de constatare a acestora [4, p. 92-93].

Din analiza practicii internaționale, și anume a Manualului pentru formatorii polițiștilor, elaborat de Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene, atunci când se referă la cunoștințele pe care ar urma să le dețină un participant al procesului de instruire în privința drepturilor omului indică că „aceștia ar trebui să înțeleagă funcția pe care o îndeplinesc drepturile omului în societate; evoluția (istorică) a drepturilor omului; înțelegerea principiilor drepturilor omului (în special, principiul necesității și al proporționalității; principiul nediscriminării; obligațiile statului de a respecta și de a proteja drepturile omului; universalitatea și indivizibilitatea lor); elementele de bază ale sistemului de protecție a drepturilor omului; conținutul normelor referitoare la drepturile omului care sunt relevante pentru activitatea lor (inclusiv interzicerea absolută a torturii); documentele internaționale importante în domeniul drepturilor omului; organizațiile și instituțiile care acționează pentru drepturile omului; obiectivele și caracteristicile practicilor polițienești bazate pe drepturile omului în societățile democratice [1, p. 15].

Astfel, cunoștințele și deprinderile pe care le obține subofițerul debutant în cadrul cursului de formare inițială reprezintă profilul profesional al acestuia în calitate de om al legii, iar astăzi acești angajați sunt mult mai bine pregătiți pentru a face față provocărilor cât și pentru a realiza cu succes acele cunoștințe, abilități și aptitudini descrise mai sus.

După cum observăm abordările fixate și stabilite la nivel național corespund celor mai bune modele și exemple internaționale. Totodată, corelarea acestora cu necesităților și așteptărilor cetățenilor, vin să confirme rolul proactiv și deschiderea autorităților naționale de a plasa drepturile omului în topul priorităților privind instruirea angajaților din cadrul autorităților de aplicare a legii, în special, Poliție.

Făcând o analiză transversală a curriculelor incluse în Programa națională constatăm că, și în cazul Republicii Moldova s-a mers pe abordarea în care drepturile omului au fost inserate, mai mult sau mai puțin, în diferite module predate, trecând prin toate disciplinele predate ca unul din elementele de bază și primordiale.

Drepturile omului în cadrul pregătirii continue a polițiștilor. Drepturile omului sunt prezentate ca o parte esențială nu numai în pregătirea noilor angajați, dar și în cadrul formării continue. Sub premisa că „principiile drepturilor omului trebuie să fie integrate în toată formarea primită pe tot parcursul carierei, învățarea de-a lungul carierei este asigurată prin instruirea dedicată la locul de muncă și cursuri de perfecționare [2, p. 45].

În acest sens, Programa ar trebui să includă atât teorie, cât și practică, iar toți angajații din autoritățile de aplicare a legii ar trebui să aibă acces regulat la cursuri de perfecționare profesională. Orice curriculum include planuri de lecție cu exerciții practice, precum și sarcini practice de pregătire bazate pe material teoretic [9, p. 41].

În literatura de specialitate sunt stabilite, de cele mai multe ori, următoarele obiective ale cursurilor de pregătire continuă:

- să furnizeze informații despre standardele internaționale ale drepturilor omului relevante pentru activitatea publicului țintă;
- să încurajeze dezvoltarea competențelor și a contribui la formularea și aplicarea procedurilor necesare pentru a transforma informațiile obținute în comportament practic;
- să sensibilizeze participanții cu privire la rolul lor în protejare și promovarea drepturilor omului și a potențialului acestora pentru afectarea drepturilor omului în activitatea lor zilnică [3, p. 8].

Nu în ultimul rând, este pus un mare accent pe atitudinea, în baza căreia participanții ar trebui să reflecteze la: respectarea propriei persoane și a altora pe baza demnității tuturor persoanelor; angajamentul față de egalitatea pe criterii de sex, „rasă”, culoare, origine etnică sau socială, caracteristici genetice, limbă, religie sau convingeri, opinii politice sau de altă natură, apartenență la o minoritate națională, avere, naștere, handicap, vârstă sau orientare sexuală etc.; încrederea în faptul că drepturile omului trebuie considerate un obiectiv și o bază a activității poliției; conștientizarea propriei responsabilități; empatia față de ceilalți, în special față de minorități; receptivitate; aprecierea părților interesate și interacțiunea cu acestea, inclusiv cu comunitățile și cu instituțiile de monitorizare; deschiderea către reflecție; disponibilitatea de a învăța din greșeli; pregătirea pentru a face față criticilor; acceptarea diversității din cadrul societății și a implicațiilor acesteia pentru munca de poliție [1, p. 15].

Ce ține de instruirea oficialilor de nivel superior ar trebui să includă, de asemenea, dezvoltarea abilităților, aptitudinilor și cunoștințelor care le vor permite să dezvolte proceduri operaționale și alte proceduri standard de operare în conformitate cu cerințele privind drepturile omului. Conducătorii ar trebui să beneficieze de formare suplimentară și cursuri de perfecționare permanente pentru a implementa toate aspectele legate de comandă și control, respectând în același timp drepturile omului [9, p.26].

Pentru a crea un mediu favorabil de livrare a instruirilor în cadrul pregătirii continue în domeniul drepturilor omului este necesară stabilirea subiectului concret de instruire, identificarea necesităților de instruire a polițiștilor la acest subiect, pregătirea conținutului sesiunii în strictă conformitate cu subiectul și necesitățile identificate; alegerea metodelor de instruire luând în considerare conținutul sesiunii și stilurile de învățare al participanților; implicarea participanților în activități, manifestarea unei atitudini pozitive față de participanți etc. [5, p. 21].

La nivel internațional au fost identificate următoarele tehnici de formare a adulților ca fiind deosebit de adecvate și eficiente în domeniul drepturilor omului: grupurile de lucru, prelegeri-discuții, studii de caz, discuții în grup, mese rotunde, brainstormingul, simularea și jocurile de rol, vizite practice [3, p. 3].

Totodată, se recomandă aplicarea următoarei consecutivități în vederea livrării activităților de instruire:

- Prezentarea standardelor – o scurtă prezentare despre standardele drepturilor omului referitoare la un anumit aspect al muncii poliției și cum pot fi astfel de standarde aplicate eficient de către public;
- Aplicarea tehnicilor participative – permite participanților să-și folosească cunoștințele și experiența pentru a traduce ideile și conceptele exprimate în practică și de a lua în considerare implicațiile practice ale standardelor drepturilor omului pentru munca lor de zi cu zi;
- Concentrare și flexibilitate – sprijină participanții să se concentreze pe probleme de interes real și actual [3, p. 6].

Nu mai puțin importantă este evaluarea periodică a programelor de instruire, cât și a întregului proces. Astfel, programele sunt actualizate și revizuite periodic cu participarea tuturor părților interesate – formatori, audienți, reprezentanți ai instituțiilor de învățământ, precum și reprezentanți ai comunităților locale și ai organizațiilor neguvernamentale [9, p.42].

De cele mai multe ori, următorii indicatori sunt utilizați pentru a evalua rezultatele programului: cunoștințele acumulate, abilitățile și comportamentul demonstrat, aptitudinile psihologice obținute [10, p. 15].

Pe lângă aspectele menționate un rol deosebit de important îl au rapoartele realizate de societatea civilă, organizațiile internaționale, diferite platforme, asociații ce se preocupă de respectarea și protejarea drepturilor omului.

În această ordine de idei, importanța integrării drepturilor omului la orice etapă a procesului de instruire al angajaților Poliției este indubitabil elementul de bază, care asigură cunoașterea și respectarea acestora. Iată de ce, acea atenție sporită față de acest proces, care a fost dezvoltat pe parcursul ultimilor ani urmează să aibă continuitate. Mai mult ca atât, considerăm că va contribui la ridicarea nivelului de încredere a cetățenilor și va spori credibilitatea tuturor activităților desfășurate de Poliție cu un vast sprijin din partea societății.

BIBLIOGRAFIE

1. Manual pentru formatorii polițiștilor „Formare pentru polițiști din perspectiva drepturilor fundamentale”, elaborat de Agenția pentru Drepturi Fundamentale a Uniunii Europene, Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, Luxemburg, 2018, 228 p.
2. Sara Pastor, Time for change in police culture, Putting human rights at the centre of policing, Queens University, Belfast, 2014/2015, 97 p.
3. Human Rights and Law Enforcement a Trainer's Guide on Human Rights for the Police, Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights Professional Training, series. 5/Add.2, United Nations, New York and Geneva, 2002, 216 p.
4. Ianuș Erhan, Sergiu Starodub, Schimbarea sistemului de instruire al angajaților poliției – necesitate sau oportunitate. Analele științifice ale Academiei „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova. Științe Juridice. Chișinău. 2021, Ediția nr.14, pp. 84-98.
5. Gheorghe Botnaru, Igor Ursan, Octavian Bejan, Silvia Romanciuc, Instruirea în domeniul drepturilor omului a colaboratorilor de Poliție, PNUD Moldova, 2008, 337 p.
6. Manual de Instruire privind Integritatea Poliției, Publicat de DCAF (Centrul din Geneva pentru Controlul Democratic al Forțelor Armate), Geneva, 2015, 230 p.
7. Lisa Denney, Activitatea polițienească și dimensiunea de gen, Set de instrumente privind aspecte de gen și Securitate, DCAF, OSCE/ODIHR, UN Women, 2019.
8. Recomandarea REC (2001)10 a Comitetului de miniștri către statele membre privind Codul European de etică al Poliției (Adoptată de către Comitetul Miniștrilor la 19 septembrie 2001, în cadrul a celei de a 765 a reuniune a delegaților miniștrilor).
9. Руководящие принципы по образованию в области прав человека для сотрудников правоохранительных органов, ОБСЕ, Warsaw Poland, 2012, 68 стр.
10. Обучение сотрудников правоохранительных органов мерам борьбы с преступлениями на почве ненависти: описание программы, ОБСЕ, 2012, 36 стр.
11. Ianuș Erhan, Analiza competențelor Poliției prin prisma protecției drepturilor omului (Aspecte teoretice și practice), Conferința științifică națională cu participare internațională „Integrare prin cercetare și inovare”, Rezumatele comunicărilor. Științe juridice și economice. Volumul I, Chișinău 2020, pp. 219-225.
12. O'Rawe M., Moore L., Human Rights on Duty. Principles for better policing – International lessons for Northern Ireland. Committee on the Administration of Justice, 1997, 294 p.
13. Silvia Iluminada Ramos Perez, The Spanish National Police training system. European Police science and research bulletin. Global trends in law enforcement training and education, 2016.
14. Hotărârea Guvernului nr. 587 din 12.05.2016 pentru aprobarea Strategiei de dezvoltare a Poliției pentru anii 2016-2020 și a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia, publicat la 20.05.2016 în Monitorul Oficial Nr. 134-139 art. 645.
15. Raportul final privind „Monitorizarea civică a reformei poliției în Republica Moldova”, Asociația „Promo-LEX”, Chișinău, 2021.

RECUPERAREA CHELTUIELILOR SUPTATE DE CĂTRE STAT ÎN PROCESUL DE DEZVOLTARE PROFESIONALĂ A FUNȚIONARILOR PUBLICI CU STATUT SPECIAL DIN CADRUL MINISTERULUI AFACERILOR INTERNE

RECOVERING THE COSTS EXPENDED BY THE STATE IN THE PROCESS OF PROFESSIONAL TRAINING OF THE CIVIL SER- VANTS WITH SPECIAL STATUS WITHIN THE MINISTRY OF IN- TERNAL AFFAIRS

*Ana-Maria CHEPESTRU,
doctorandă, Academia „Ștefan cel Mare” a MAI,
ofițer superior al Secției acte normative a Direcției juridice
a Inspectoratului General al Poliției al MAI*

SUMMARY

At the present, the state authorities have become aware of the need to develop the employment process within the state authorities of young specialists who have completed various forms of education.

However, in case they terminate their service relations with the public authorities, the legislation of the Republic of Moldova establishes various rigors and legal mechanisms governing the procedure of pursuit and recovery of public money in the state budget for higher education and vocational training. This procedure creates confusion and discriminatory conditions between civil servants with special status employed from an external source and those employed from an internal source, which generates a multilateral interpretation of how to recover public money from former employees of the Ministry of Internal Affairs.

Keywords: *employment, pursuit and recovery of public money, civil servants with special status, public authorities, employment report, professional development, proportionality etc.*

Actualitatea temei. Actualitatea și importanța abordării temei vizate rezidă din prezența unor reglementări ambigue a procesului de recuperare a banilor publici de la foștii angajați ai Ministerului Afacerilor Interne (în continuare - MAI), or menținerea în vigoare a mecanismului existent, încalcă flagrant drepturile și interesele ex-salariaților MAI, fiind admisă încălcarea principiului egalității în fața legii, statuat în Constituția Republicii Moldova. Problema respectivă se consideră a fi actuală, întrucât precedentul judiciar și cel de contencios constituțional au creat dificultăți la recuperarea banilor publici de la ex-salariații MAI, ceea ce poate genera prejudicierea bugetului de stat. Prin urmare, legiuitorul trebuie să prevadă un mecanism clar și transparent cu privire la recuperarea banilor publici de la foștii angajați ai MAI, cu respectarea strictă a principiului proporționalității perioadei activate, fără a admite un tratament diferențiat între foștii funcționari publici cu statut special.

Obiectivele lucrării constau în prezentarea mecanismului de recuperare a banilor publici de la foștii angajați ai MAI și reliefaarea curențelor legislative în domeniul supus studiului.

Metode și materiale de cercetare. În limitele de studiu ale acestui articol, au fost utilizate următoarele metode: analiza logică, interpretarea logică și analiza comparativă, care se bazează pe metode de investigație: formal-juridice și socio-juridice. Totodată, baza științifică a cercetării o constituie concluziile desprinse din practica judecătorească a Republicii Moldova.

Rezultate obținute și discuții. Procesul de restituire a banilor publici pentru studiile superioare și de instruire profesională de la anumite categorii de funcționari publici reprezintă un interes deosebit pentru autoritățile publice. Este de menționat faptul că, procesul de restituire a banilor publici pentru instruirea profesională nu a fost investigat în Republica Moldova, din considerentul că în practica judiciară există

deja astfel de cazuri. Subiectul vizat a fost tratat din toate punctele de vedere, întru acoperirea tuturor semnelor de întrebare cu privire la analiza juridică a procesului de restituire a banilor publici pentru instruirea profesională de la anumite categorii de funcționari publici, în particular cei cu statut special din cadrul MAI și de a pune capăt incertitudinilor și interpretărilor nesigure.

La 04 iulie 2008, a fost adoptată Legea nr. 158 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Pornind de la scopul Legii nr. 158/2008 de a asigura realizarea unui serviciu public stabil, profesionist, imparțial, transparent și eficient în interesul societății și al statului, legiuitorul a oglindit în Secțiunea a 3-a din legea menționată, instituția dezvoltării profesionale a funcționarului public. Respectiv, în secțiunea prenotată legislatorul a delimitat procesul de dezvoltare profesională continuă prevăzut la art. 37 din lege și condițiile specifice procesului de dezvoltare profesională continuă, reglementate la art. 38 din aceeași lege.

Astfel, în contextul analizei procesului de restituire a banilor publici pentru instruirea profesională de la anumite categorii de funcționari publici, în particular cei cu statut special din cadrul MAI, se denotă importanța analizei juridice a art.38 din Legea nr.158/2008. Este de menționat că, potrivit art.38 alin.(3) din legea vizată, funcționarul public care urmează forme de dezvoltare profesională a căror durată este mai mare de 90 de zile într-un an calendaristic, precum și care urmează studii de masterat, organizate în țară sau în străinătate, cu excepția celor urmate pe cont propriu, este obligat să își asume angajamentul scris că, după terminarea acestora, va activa în serviciul public între 2 și 5 ani, proporțional cu numărul zilelor de dezvoltare profesională. Modul de întocmire a angajamentului scris se aprobă de către Guvern [3].

Deci, ținând cont de cele expuse, se reliefează că legislatorul a instituit angajamentul scris a funcționarului public, care constituie un act juridic unilateral și care emană anumite obligațiuni ale funcționarului public. La fel, este important de a se evidenția că Guvernul Republicii Moldova a fost impus de a aproba modul de întocmire a angajamentului scris.

La 11 martie 2009, în scopul executării prevederilor Legii nr.158/2008, a fost aprobată Hotărârea nr. 201/2009 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Subsecvent, la hotărârea menționată, a fost instituită Anexa nr.6, intitulată „Modul de întocmire a angajamentului scris al funcționarului public privind activitatea în serviciul public după absolvirea formelor de dezvoltare profesională” [4]. În paralel, o însemnătate deosebită în contextul procesului de restituire a banilor publici pentru instruirea profesională de la anumite categorii de funcționari publici cu statut special din cadrul MAI o are inclusiv Codul muncii al Republicii Moldova nr. 154/2003.

La moment, procesul de recuperare a banilor publici pentru instruirea profesională de la funcționari publici cu statut special din cadrul MAI poate fi privit multiaspectual, unde din punct de vedere juridic se constată la prima vedere un tratament diferențiat între modalitatea de recuperare a banilor publici de la foștii salariați ai MAI selectați din sursa externă și foștii salariați care au absolvit o instituție superioară din cadrul MAI, în pofida faptului că art. 1 alin. (3) din Constituția Republicii Moldova statuează că Republica Moldova este un stat de drept, democratic, în care demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic reprezintă valori supreme și sunt garantate [1].

Astfel, este relevant de a se analiza prin coroborare alin. (3) din art. 26 din Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne care prevede că, funcționarii publici cu statut special delegați la cursuri de formare inițială sau la programe de dezvoltare profesională în instituțiile de învățământ ale Ministerului Afacerilor Interne ori în alte instituții de învățământ care pregătesc personal pentru acest minister, inclusiv la studii superioare de licență și de master în țară sau în străinătate, semnează un angajament prin care își asumă obligația de a activa în cadrul Ministerului Afacerilor Interne după absolvirea formelor de dezvoltare profesională respective în modul stabilit de Ministerul Afacerilor Interne și alin. (4) al aceluiași articol care reglementează că, funcționarul public cu statut special care a absolvit o instituție de învățământ a Ministerului Afacerilor Interne din banii bugetului de stat și a încetat raportul de serviciu în primii 5 ani de activitate din motivele specificate la art.38 alin. (1) lit.a), g)–r) și t)–w) restituie cheltuielile pentru studii proporțional cu perioada rămasă până la 5 ani, în modul stabilit de Ministerul Afacerilor Interne [4]. Primul caz se referă la persoanele care au absolvit o instituție de învățământ superioară și ulterior se angajează în cadrul MAI, iar al doilea caz se referă la persoanele care au absolvit o instituție superioară de învățământ din subordinea MAI (studenții Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI).

Odată cu angajarea din sursă externă în cadrul MAI, funcționarii publici cu statut special sunt obligați să urmeze un curs de dezvoltare profesională inițială în cadrul Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI sau în alte instituții de învățământ care pregătesc personal pentru acest minister [6]. Respectiv, se remarcă pct.1 și 2 din Anexa nr.6 la Hotărârea Guvernului nr.201/2009, prin care se înțelege că funcționarul public care a fost deja angajat în cadrul MAI din sursă externă, este obligat să semneze un document - act juridic unilateral, prin care se obligă să activeze în serviciul public o anumită perioadă de timp. Acest act se semnează de către funcționarul public înainte de a fi delegat la cursurile de dezvoltare profesională inițială, în caz contrar actul administrativ de delegare nu se emite. Subsidiar, conform pct.6 din anexa menționată, după absolvirea formelor de dezvoltare profesională funcționarul public are obligația să activeze în serviciul public: (1) de la 2 la 3 ani – în cazul în care formele de dezvoltare profesională, inclusiv studiile de masterat, au o durată de la 90 până la 120 de zile; (2) de la 3 la 4 ani – în cazul în care formele de dezvoltare profesională, inclusiv studiile de masterat, au o durată de la 121 până la 150 de zile; (3) de la 4 la 5 ani – în cazul în care formele de dezvoltare profesională, inclusiv studiile de masterat, au o durată mai mare de 150 de zile [5].

În aceeași ordine de idei, se reliefează concluziile desprinse din hotărârile instanțelor de judecată pronunțate la cererile de chemare în judecată depuse de către autoritățile statului împotriva ex-salariaților care și-au încetat raporturile de serviciu din motive imputabile lor, prin care se urmărește repararea prejudiciului cauzat prin instruirea lor profesională (inițială, continuă etc.).

Astfel, instanțele judecătorești coroborează aspectul cheltuielilor suportate pentru instruirea angajaților din sectorul public cu regimul juridic al prejudiciului și a mecanismelor legale de reparare a lui. În atare spețe, instanțele judecătorești invocă art.19 din Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107/2002 care prevede că, în condițiile legii, persoana lezată într-un drept al ei sau într-un interes recunoscut de lege poate cere repararea integrală a prejudiciului patrimonial și nepatrimonial cauzat astfel. Alineatul (2) al aceluiași articol prevede că se consideră prejudiciu patrimonial cheltuielile pe care persoana lezată le-a suportat sau urmează să le suporte la restabilirea dreptului sau interesului recunoscut de lege încălcat, distrugerea sau deteriorarea bunurilor sale (daună reală), precum și profitul ratat ca urmare a încălcării dreptului sau interesului recunoscut de lege (profit ratat). Alineatul (5) statuează că repararea prejudiciului presupune repunerea persoanei lezate în situația în care s-ar fi aflat dacă prejudiciul nu se producea [2]. Reieșind din aceste norme, se prezumă că persoana lezată într-un drept al ei poate cere repararea integrală a prejudiciului cauzat astfel. Se consideră prejudiciu cheltuielile pe care persoana lezată într-un drept al ei le-a suportat sau urmează să le suporte la restabilirea dreptului încălcat, pierderea sau deteriorarea bunurilor sale (prejudiciu efectiv), precum și beneficiul neobținut prin încălcarea dreptului (venitul ratat). În virtutea raportului obligațional, creditorul este în drept să pretindă de la debitor executarea unei prestații, iar debitorul este ținut să o execute. Debitorul și creditorul trebuie să se comporte cu bună-credință și diligență la momentul nașterii, pe durata existenței, la momentul executării și stingerii obligației. Obligațiile se nasc din contract, fapt ilicit (delict) și din orice alt act sau fapt susceptibil de a le produce în condițiile legii. Obligația trebuie executată în modul corespunzător, cu bună-credință, la locul și în momentul stabilit [7].

Prin invocarea aspectelor menționate supra, instanțele de judecată consideră întemeiate cererile de chemare în judecată depuse de către autoritățile publice privind încasarea datoriei sub formă de cheltuieli de instruire, în condițiile în care ex-salariații, semnând angajamentele privind activitatea în cadrul instituției, s-au obligat ca după absolvirea cursurilor sau programelor de dezvoltare profesională cu durată predefinită, să activeze în cadrul MAI o anumită perioadă, iar în caz contrar, vor restitui integral cheltuielile suportate pentru dezvoltarea sa profesională.

Este de menționat, că în procesul de recuperare a banilor publici în bugetul de stat, un rol aparte și important îl deține contractul individual de muncă și de studii superioare, precum și angajamentul funcționarului public (inclusiv cu statut special). Prin intermediul actelor menționate supra, pe deoparte, politica statului cu privire la gestionarea resurselor umane denotă un succes cu privire la angajarea și menținerea acestora în autoritățile publice, iar pe de altă parte, prin actele menționate se strecoară uneori, un abuz din partea autorităților competente cu privire la recuperarea banilor publici în bugetul stat. Or, în anumite situații, statul, prin intermediul autorităților publice competente restituite proporțional sumele achitate pentru studiile superioare funcționarilor publici cu statut special, de exemplu în cazul absolvenților Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI, iar pentru acei funcționari publici

cu statut special care au beneficiat de programe de dezvoltarea profesională inițială (90-150 de zile) în cadrul aceleiași instituții de învățământ, statul, prin intermediul autorităților administrative, restituie banii publici integral în bugetul de stat, ceea ce în speță, se admite drept un tratament diferențiat din partea subiecților responsabili de urmărirea acestor cheltuieli.

Concluzii. Analizând practica judecătorească în raport cu modul de recuperare a cheltuielilor suportate pentru instruirea inițială de către autoritățile publice responsabile, se impune necesitatea stringentă de evaluare și, după caz, armonizare a cadrului normativ incident. Astfel, este necesară amendarea Hotărârii Guvernului nr.201/2009 și anume, completarea Anexei nr.6, astfel încât să fie uniformizat cadrul legal, în partea ce reglementează procedura de recuperare a banilor publici – cheltuieli suportate din bugetul de stat pentru dezvoltarea profesională a funcționarilor publici (inclusiv cei cu statut special).

Întru argumentarea necesității și oportunității elaborării proiectului de act normativ, se comunică că, la etapa actuală legislația Republicii Moldova stabilește rigori și mecanisme diverse de reglementare a procedurii de urmărire și recuperare a cheltuielilor suportate din bugetul de stat pentru dezvoltarea profesională a funcționarilor publici cu statut special selectați din sursă externă și cei care au absolvit o instituție superioară din cadrul MAI (studenții Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI).

De asemenea, se evidențiază că, prin modificările ce urmează a fi operate, se va elimina marja discriminatorie în partea ce ține de procedura de restituire a cheltuielilor suportate pentru dezvoltarea profesională a funcționarilor publici (inclusiv cei cu statut special) or, în cazul funcționarilor publici cu statut special care au absolvit o instituție de învățământ a MAI este prevăzut expres mecanismul de calcul a cheltuielilor nominalizate, acesta fiind calculat proporțional perioadei rămase până la data stipulată în angajamentul semnat în conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului nr.201/2009, pe când în cazul funcționarilor publici care au absolvit alte instituții de învățământ decât cele nominalizate supra, acest mecanism lipsește.

Cu referire la principalele reglementări și rigori ce urmează a fi stabilite în proiectul propus, se remarcă că acestea trebuie să se axeze în mare parte pe evidențierea unui mecanism exact ce conține etape exhaustive, în virtutea cărora autoritățile statului vor iniția și realiza procedura de recuperare a cheltuielilor suportate din bugetul de stat pentru dezvoltarea profesională a funcționarilor publici (inclusiv cei cu statut special). Subsecvent, se precizează că la etapa actuală se atestă o practică neuniformă, dat fiind faptul că în unele cazuri se urmăresc sumele totale suportate din bugetul de stat pentru pregătirea profesională, indiferent de perioada efectiv activată de către funcționarul public, iar în alte situații aceste cheltuieli se calculează proporțional perioadei rămase până la data stipulată în angajamentul semnat în conformitate cu prevederile legislației.

În aceeași ordine de idei, se specifică că respectivul proiect de act normativ urmează să reglementeze și situațiile în care funcționarul public a fost reangajat sau transferat într-o altă autoritate publică, îndeosebi în partea ce se referă la ținerea evidenței perioadei anterior activate de către funcționarul public, în vederea executării angajamentului semnat în condițiile hotărârii de Guvern menționate.

Din punct de vedere legislativ, se precizează că amendarea Anexei nr.6 la Hotărârii de Guvern nr. 201/2009 se consideră o acțiune necesară, care urmează a fi realizată într-un mod prioritar de către Guvernul Republicii Moldova. Acest fapt va redresa situația din punct de vedere juridic cu privire la recuperarea banilor publici în bugetul de stat de la funcționarii publici (inclusiv cei cu statut special), or tolerarea tratamentului diferențiat care se instituie în procesul de recuperare a banilor publici în bugetul stat, contravine în special prevederilor Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, Constituției Republicii Moldova, Legii nr.121/2012 cu privire la asigurarea egalității. Astfel, prin modificarea anexei vizate se va asigura realinierea drepturilor și libertăților fundamentale ale ex funcționarilor publici (inclusiv cei cu statut special) în procesul de recuperare a banilor publici în conformitate cu prevederile actelor normative naționale și internaționale.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994, republicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.78/140 din 29.03.2016), în vigoare din 27.08.1994.

2. Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107/2002.
3. Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.
4. Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne.
5. Hotărârea Guvernului nr. 201/2009 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.
6. Hotărârea Guvernului nr. 460/2017 pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne.
7. Decizia CSJ din 09 octombrie 2013, în cadrul dosarului nr. 2 ra-3192/13. http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=39220

DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ – O CONTINUĂ PROVOCARE

PROFESSIONAL DEVELOPMENT - A CONTINUOUS CHALLENGE

Lilia BUIMESTRU,

doctor în științe ale educației, Ministerul Educației și Cercetării,

Consultant principal, Serviciul învățare pe tot parcursul vieții

SUMMARY

Human resources are the most dynamic of all the resources that any organization has. That is why special attention needs to be paid to it, especially vocational training. It distinguishes two concepts professional training and professional development. Psychologists relate professional development to personal development and career advancement, it intersects performance with the interest of the team and the organization. So, we must appreciate professional development as a relationship between personal success and work results.

Keywords: *development, professional training, professional development, personal development, self improvement, career.*

Demnitatea umană, libertatea, democrația, egalitatea, statul de drept sunt valori fundamentale comune ale statelor membre ale Uniunii Europene și orice țară europeană care dorește să adere trebuie să le respecte. Alături de aceste valori fundamentale fiecare persoană își are propriile valori în care crede, condiționate de mediul în care a crescut și s-a dezvoltat. Nu vom aprofunda aceste concepte, dar subliniem importanța valorilor și principiilor pe care fiecare dintre noi le respectăm, pentru că ele ne ghidează conduita și deciziile, atât pe plan personal, cât și profesional.

Psihologii găsesc o relație între dezvoltarea profesională și dezvoltarea personală, clarificând „concep-tul de dezvoltare, ca proces prin care la om:

- se realizează noi structuri funcționale;
- care diferențiază comportamentul;
- care conduce la o mai bună adaptare la mediu;
- continuă devenire a structurilor psihocomportamentale;
- schimbare calitativă de sens ascendent în pofida momentelor de regres pe care le cuprind (P. Popescu-Neveanu).

Dezvoltare – ca serie de etape noi prin care trece ființa vie spre a-și atinge deplina realizare (dicționarul de psihologie Larousse). Iar persoana este un atribut valoric, cu referire la calitatea de a fi om. Dezvoltarea personală este procesul de acțiuni succesive care conduce la evoluția și schimbarea persoanei. Persoana nu numai se transformă intern, dar transformă și lumea din jurul ei [11].

Actualitatea formării și dezvoltării profesionale este influențată de: „globalizarea competiției, schimbările majore în tehnologie, uzura morală a cunoștințelor, schimbările majore ale forței de muncă” [10]. Formarea profesională¹ se realizează într-o perioadă de timp determinată, iar dezvoltarea profesională este permanentă, pe tot parcursul activității profesionale pentru a putea face față schimbărilor, provocărilor, tehnologiilor etc. Este necesar să reținem că „formarea”, în vocabularul curent, convertește „învățarea”, „educația”, „învățarea pe tot parcursul vieții”.²

În linia subiectului prezentat „dezvoltarea profesională se referă la intenția de a îmbunătăți deprinde-

¹ Codul muncii al Republicii Moldova, cod nr. 154/2003, cu completările ulterioare deosebește formare profesională – orice proces de instruire în urma căruia un salariat dobândește o calificare, atestată printr-un certificat sau o diplomă eliberate în condițiile legii; formare profesională continuă – orice proces de instruire în cadrul căruia un salariat, având deja o calificare ori o profesie, își completează cunoștințele profesionale prin aprofundarea cunoștințelor într-un anumit domeniu al specialității de bază sau prin deprinderea unor metode sau procedee noi aplicate în cadrul specialității respective; formare tehnică – orice sistem de instruire prin care un salariat însușește procedeele de aplicare în procesul muncii a mijloacelor tehnice și tehnologice [1, art. 212].

² Învățarea pe tot parcursul vieții – proces continuu de oportunități flexibile de învățare, care corelează învățarea și competențele dobândite în instituțiile formale cu dezvoltarea competențelor în contexte nonformale și informale [2, pct. 10].

rile de luare a deciziilor, aptitudinile referitoare la relațiile interpersonale, autocunoaștere și motivarea angajaților” (Perry Moore); dezvoltarea profesională – orice fel de activitate de învățare, orientată spre nevoile viitoare decât cele ale prezentului și este mai degrabă preocupată de dezvoltarea carierei decât de performanțele imediate (Gerald Core) [9]; dezvoltarea profesională este un proces complex, care are ca obiectiv însușirea de cunoștințe teoretice și practice necesare atât poziției actuale, cât și cele viitoare (anticiparea profesională) [ibidem, 10]. „Activitățile de dezvoltare au un caracter continuu: identificarea necesităților de dezvoltare,³ planificarea activităților de dezvoltare, implementarea activităților de dezvoltare, evaluarea activităților de dezvoltare” [4, p. 121].

În întregirea și completarea subiectului abordat se încadrează și afirmațiile, „dezvoltarea unei organizații depinde în mare măsură de dezvoltarea resurselor umane pe care aceasta le deține” (Freeman, 1993), „managementul resurselor umane cuprinde o planificare a resurselor umane, a dezvoltării și nevoilor de dezvoltare ale acestora.⁴ Instruirea bazată pe performanță este centrată atât pe individ cât și pe organizație (Brethower, Smelley, 1998): acesta îmbunătățește performanța individului, dar în același timp adaugă valoare la nivelul organizației” [7].

P. Drucker susține că „dezvoltarea personalului trebuie să fie în atenția tuturor managerilor, iar accentul trebuie deplasat spre performanță,⁵ prin dezvoltare și autoperfecționare” și devine prioritate relația între obiectivele dezvoltării, sarcinile, persoana și echipa, tab. 1 [5].

Tab. 1. Dezvoltare profesională: obiective, sarcini, persoană, echipă.

Obiectivele dezvoltării profesionale	Sarcinile dezvoltării profesionale	Persoana	Echipa
Strategice	Îmbunătățirea capacităților de adaptare și dezvoltare a calităților inovative.	Extinderea securității și stabilității personale și dezvoltarea potențialului personal.	Dezvoltarea spiritului de echipă și abordarea unui stil de conducere participativ.
Operaționale	Perfecționarea cunoștințelor și abilităților profesionale.	Orientarea angajaților spre dezvoltarea carierei personale/profesionale în cadrul organizației. Dezvoltarea potențialului creativ al persoanei.	Dezvoltarea personalului în corespundere cu schimbările/așteptările și adaptarea organizațională.

Având ca reper provocările și nevoile:

- de a fi la curent cu noutățile din domeniul de activitate, într-o lume cu un ritm dinamic și intens al schimbărilor;
- de a cunoaște colegi care lucrează în domenii similare și experiența lor;
- de a stabili relații interpersonale dincolo de „aici” și „acum”, dar de perspectivă;
- de a deveni parte a unei comunități cu adevărat profesionale;
- de a împărtăși rezultatele și performanțele personale, într-un mediu securizat, bazat pe colegialitate, respect și responsabilitate.

Se configurează aria dezvoltării profesionale, centrate pe:

- avantajul unei integrări sociale a persoanei, când coincid dorințele din punct de vedere profesional și cu nevoile societății/a pieții muncii.

³ Necesitatea/nevoia de formare „reprezintă discrepanța dintre nivelul actual de cunoaștere sau performanță și nivelul dorit (Gupta, Sleezer, Russ – Eft, 2006). Analiza nevoilor de formare reprezintă studiul sistematic al acestei discrepanțe, prin colectarea de date diverse, din surse diferite și cu ajutorul unor metode variate, în scopul optimizării procesului decizional și al efectuării de recomandări utile privind acțiunile și activitățile viitoare (Barbazette, 2006; Kroehnert, 1990; Rossett, 1987) [3].

⁴ Literatura de specialitate care abordează evaluarea nevoilor de instruire/formare le raportează la 3 nivele de analiză: analiza organizațională, analiza muncii, analiza personalului (Moore, Dutton, 1978) [7].

⁵ Performanța trebuie definită ca sumă a efectelor muncii, deoarece ele asigură cea mai puternică legătură între obiectivele strategice ale organizației, satisfacția clientului și contribuția economică (Bernardin) [6].

- dezvoltarea și/sau schimbarea calificării, determinată de mobilitatea socială, de restructurarea economică sau de modificarea capacității de muncă.
- reînnoirea și aprofundarea informațiilor în profesia de bază sau dezvoltarea în alte profesii înrudite.
- informații avansate, procedee și metode care înlesnesc resortul atribuțiilor de serviciu: comunicare eficientă, relaționare și gândire critică, rezolvarea de probleme, luarea deciziilor etc. și dezvoltarea carierei profesionale.⁶

Concluzii:

1. Dezvoltarea profesională reclamă: necesitate, responsabilitate individuală, responsabilitate colectivă.
2. Dezvoltarea profesională implică și valorizează dezvoltarea personală, relaționează și evidențiază autenticitatea.
3. Dezvoltarea profesională îmbunătățește branding-ul personal, contribuie la creșterea stimei de sine profesionale și dezvoltă conceptul de carieră.
5. Succesul în dezvoltarea personală trebuie înțeles ca raportul între dezvoltarea profesională și rezultatele muncii, care conferă valoare persoanei și organizației/instituției din care face parte.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul muncii al Republicii Moldova, cod nr. 154 din 28.03.2003, cu modificările ulterioare. Monitorul Oficial nr. 80-87, art. 130.
2. Regulamentul cu privire la formarea continuă a adulților, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 193/2017. Monitorul Oficial nr. 92-102, art. 266.
3. BĂLĂNEAN, R., COȘA, L. Formarea profesională a adulților – noi perspective. Nevoi și direcții de dezvoltare în context european. <https://cursformatori.ro/wp-content/uploads/2017/05/Formarea-profesional%C4%83-a-adul%C5%A3ilor-noi-perspective-Nevoi-%C5%9Fi-direc%C5%A3ii-de-dezvoltare-%C3%AEn-context-european-Cercetarea-modern%C4%83-%C3%AEn-psihologie.pdf>.
4. BLAJIN, A., ROJCOV, M., POPA, V., ȚEPORDEI, A. Managementul resurselor umane. Ghidul autorităților publice locale. Chișinău: (Tipogr. „Bons Offices”), 2015, 172 p., ISBN 978-9975-87-024-5.
5. MALDUR, I. Fundamentări teoretice privind instruirea și dezvoltarea profesională. https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Conf-3-martie-2016_pp118-124.pdf.pdf.
6. MALDUR, I. Performanța profesională – element de bază al dezvoltării profesionale. https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/433-435_1.pdf.
7. OSOIAN, C., LAZĂR, I., ZAHARIE, M., GAVREA, C. Diagnoza nevoilor de dezvoltare profesională a personalului din instituții publice. https://www.researchgate.net/publication/290587924_Diagnoza_nevoilor_de_dezvoltare_profesionala_a_personalului_din_institutiile_publice/fulltext/57c6efee08aec24de042a369/Diagnoza-nevoilor-de-dezvoltare-profesionala-a-personalului-din-institutiile-publice.pdf.
8. Pregătirea și dezvoltarea profesională. <https://www.rasfoiesc.com/business/management/resurse-umane/PREGATIREA-SI-DEZVOLTAREA-PROF35.php>.
9. SPĂTARU, T., VINTILĂ, V. Delimitări conceptuale privind pregătirea profesională a funcționarilor publici. <http://aap.gov.md/files/publicatii/revista/articole/99/ro/Spataru.pdf>.
10. TICU, C. Formarea și dezvoltarea profesională. https://www.academia.edu/7983090/Formarea_si_dezvoltarea_profesionala_Ticu_Constantin.
11. VRABII, V. Dezvoltare profesională. Criterii ale dezvoltării personale ale cadrelor didactice. https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Criterii%20ale%20dezvoltarii%20personale%20a%20cadrelor%20didactice.pdf.

Articolul este elaborat în cadrul proiectului Fundamentarea paradigmei de profesionalizare a cadrelor didactice în contextul provocărilor societale, cifrul 20.80009.0807.45.

⁶ Dezvoltarea profesională și cariera profesională sunt apropiate din punct de vedere al perspectivei individului, dar dezvoltarea profesională se referă la însușirea cunoștințelor utile atât în raport cu poziția actuală, cât și cu cea viitoare, iar cariera profesională se referă la succesiunea de funcții, în ordinea crescătoare a prestigiului, prin care trece angajatul în mod ordonat, după o regulă previzibilă [8].

PROIECTAREA SPAȚIILOR BIBLIOTECII PENTRU ÎNVĂȚARE ȘI CULTURALIZARE

DESIGN OF LIBRARY SPACES FOR LEARNING AND CULTURAL DEVELOPMENT

Igor NEAGA,
șef interimar, Direcția informare și documentare/Biblioteca,
Academia de Administrare Publică

Lilia CANȚÎR,
șef serviciu, Biblioteca Municipală „B. P. Hașdeu”,
filiala „Ștefan cel Mare”

SUMMARY

This article focuses on the issue of designing library spaces for learning and culturalization. Spaces for communication and learning with public access are becoming increasingly scarce, and high-quality education remains in the shadows. Today, more than ever, libraries play a very important role in this context. There is more and more discussion in the community about the potential of libraries as a common space for lifelong learning and culturalization for all categories of users.

Keywords: library spaces, library facilities, library design, digital library, access to information.

Spațiile pentru comunicare și învățare cu acces public se fac din ce în ce mai rare, iar educația de înaltă calitate rămâne în umbră. Astăzi bibliotecile, mai mult ca niciodată, au, în acest context, un rol deosebit de important. Se discută tot mai mult în comunitate despre potențialul bibliotecilor ca spațiu comun pentru învățare și culturalizare pe tot parcursul vieții, pentru toate categoriile de utilizatori.

Internetul și tehnologia digitală sunt o forță de democratizare și simplificare a birocrăției pentru binele umanității. În prezent, informațiile fiind tot mai accesibile online, păstrarea colecțiilor de cărți devine de o importanță secundară. Bibliotecile trebuie astăzi să ofere resurse mai variate într-un spațiu în care cunoștințele tradiționale și digitale coexistă. În acest sens, bibliotecarii și utilizatorii sunt antrenați într-un proces de învățare, predare și descoperire continuă. Biblioteca se transformă în spațiu de învățare și culturalizare. Astfel, în acest centru educațional autentic, bibliotecarii trebuie să-i ajute pe unii beneficiari să cunoască arta cititului, adică să știe cum și ce să citească, să învețe limbi străine, să dezvolte abilități diverse și complexe etc. În această direcție, atât bibliotecile publice, cât și cele universitare îi ajută pe utilizatori să se pregătească pentru studii de diferit nivel, le oferă programe de dezvoltare profesională și chiar spații pentru profesori pentru a desfășura procesele de predare. Sigur, bibliotecile nu pot face totul în acest sens. Totuși, există inițiative de a explora posibilități și direcții mult mai mari ale bibliotecii în domeniul educației.

Bibliotecile, ca spații comunitare, pot face mult mai mult decât să împrumute cărți sau să răspundă pe site-ul web la întrebări. În America de Nord, bunăoară, bibliotecile sunt, practic, singurele locuri în care oricine poate intra, fără a avea permisiunea obligatorie de a împrumuta ceva.

Misiunea bibliotecilor este mult mai importantă și complexă. E necesar să înțelegem potențialul nelimitat al acestei misiuni. Ca spații comunitare, ele pot face mai mult decât direcționarea elementară a oamenilor către o carte sau un site web. Desigur, multe biblioteci s-au autodepășit de mult timp, dar, în general, pentru țara noastră mai este încă un drum lung de parcurs pentru a ajuta publicul să realizeze tot ce este posibil în biblioteci.

E de menționat că, în special, sistemele mari de biblioteci oferă experiențe de învățare. Scopul lor este ca bibliotecile să-și poată dezvolta programul care să aibă o structură adecvată pentru a ajuta oamenii să poată face ca experiența de a învăța să se potrivească voinței lor. Acest proces nu este întotdeauna cel mai ușor.

Orice bibliotecă dispune de facilități – spații, echipamente, dotări care înlesnesc oferirea serviciilor bibliotecare utilizatorilor. Bibliotecile pot avea filiale, puncte externe de deservire și pot oferi servicii mobile [1, art. 6].

Bibliotecile publice oferă gratuit și în egală măsură accesul la serviciile de bibliotecă de bază și resursele informaționale tuturor membrilor comunității. Lista serviciilor de bibliotecă de bază se aprobă de către Guvern. Accesul la Internet este un serviciu de bibliotecă care se oferă în toate bibliotecile publice și pentru care nu se percepe taxă.

Colecțiile de bibliotecă se constituie în corespundere cu tipul bibliotecii, identitatea culturală și lingvistică a comunității, interesele și cerințele utilizatorilor de bibliotecă și includ diferite categorii de documente pe suport de hârtie sau în format digital. Ele se constituie și se dezvoltă prin achiziționare, abonare, transfer, schimb interbibliotecar național și internațional, precum și prin donații, depozit legal și digitizare. Bibliotecile sunt obligate să-și dezvolte colecțiile de documente prin achiziționarea de titluri din producția editorială curentă, precum și prin completarea retrospectivă [1, art. 30].

Bibliotecile publice pot constitui biblioteci și colecții digitale prin transferarea în format electronic a documentelor pe care le au în posesie și fac parte din domeniul public, precum și prin achiziționarea documentelor electronice.

Bibliotecile mobile sunt vehicule echipate pentru a furniza servicii de bibliotecă în regiunile care sunt prea îndepărtate de acestea ori pentru a deservi cititorii defavorizați, precum și pe cei care nu pot veni la bibliotecă. Aceste servicii variază de la înscrierea cititorilor la activități organizate, inclusiv lectura și împrumutul de documente. Serviciile și documentele oferite de bibliotecile mobile pot fi adaptate în funcție de profilul cititorilor și zona geografică unde își desfășoară activitatea [2]. Lista serviciilor contra plată efectuate și/sau prestate de către bibliotecile publice și mărimea tarifelor pentru serviciile respective se stabilesc de către Guvern sau, după caz, de către autoritățile administrației publice locale (APL), în funcție de bugetul de la care se finanțează biblioteca.

Bibliotecile digitale sunt biblioteci care conțin diverse materiale (obiecte), texte, imagini, înregistrări audio sau video, în format digital, care pot fi accesate prin rețea de la distanță [3, p. 36]. Colecțiile pot consta din conținut digitizat, cum ar fi tipărituri sau fotografii, precum și din conținut produs inițial digital, cum ar fi fișiere create de editoare de text, de procesoare de text sau de programe de tehnoredactare computerizată ori fișiere multimedia [4, p. 37]. Pe lângă stocarea conținutului, bibliotecile digitale oferă mijloace pentru organizarea, căutarea și preluarea acelui conținut. Factorii care influențează accesul la bibliotecile digitale sunt: conținutul bibliotecii; caracteristicile și nevoile de informații ale utilizatorilor; interfața digitală a bibliotecii; scopurile și obiectivele structurii organizatorice a bibliotecii și standardele și reglementările care guvernează utilizarea bibliotecii. Accesul pe termen lung la resursele bibliotecilor digitale ridică două probleme: defecțiunea media și învechirea formatului. În cazul defecțiunii media, un anumit articol digital este inutilizabil din cauza unei erori sau defect (de exemplu, un CD zgâriat). Învechirea formatului apare atunci când un format digital a fost înlocuit de o tehnologie mai nouă, astfel încât conținutul în format vechi sunt ilizibile și inutilizabile [5, p. 211]. Eforturile financiare și munca investită la crearea unor astfel de biblioteci sunt răsplătite printr-o serie de avantaje: accesul rapid al utilizatorilor la o mare cantitate de documente dintr-un singur loc de lucru, fără deplasare fizică; accesul la bibliotecă al unui număr sporit de utilizatori; accesul simultan al mai multor utilizatori la același document; protejarea documentelor originale față de tratarea neglijentă sau răuvoitoare; posibilitatea de creare a unei copii electronice de siguranță a întregii biblioteci [6, p. 9].

Colecțiile de bibliotecă se păstrează în depozite și săli cu acces liber, asigurându-se condiții de conservare și securitate adecvate. Gestionarea colecțiilor de bibliotecă, inclusiv evidența și casarea acestora, se face în conformitate cu regulamentul elaborat și aprobat de către Ministerul Culturii. Bibliotecile sunt obligate să utilizeze aceleași proceduri de evidență a achizițiilor documentelor de bibliotecă și a mișcării acestora.

Casarea documentelor de bibliotecă din colecții se aplică în cazul uzurii fizice, morale, pierderii, transferului în alte biblioteci, după o perioadă de minimum un an de la achiziție, prin hotărârea conducerii bibliotecii.

În scopul asigurării accesului la informație și al garantării satisfacerii cerințelor utilizatorilor, bibliotecile oferă servicii de împrumut interbibliotecar la nivel național și internațional.

Principiile de bază, structura organizatorică, metodologia, funcțiile, drepturile și obligațiile bibliotecilor furnizoare și beneficiare de împrumut interbibliotecar sunt stabilite prin Regulamentul privind sistemul național de împrumut interbibliotecar din Republica Moldova, aprobat de către Ministerul Culturii [1, art. 35].

Catalogul de bibliotecă este instrumentul principal de informare a utilizatorului privind resursele informaționale și documentare ale bibliotecii. În funcție de modul structurării informației catalogul (tradițional, sub formă de fișe), poate fi de mai multe feluri:

- alfabetic (pe nume de autori și titluri) – cuprinde descrieri bibliografice principale sau secundare organizate în ordinea alfabetică a vedetelor;
- sistematic – cuprinde descrierile bibliografice ordonate în ordinea indicilor CZU, într-un sistem de clasificare a cunoștințelor pe grupe de materii;
- topografic – realizat pe bibliotecă sau secții pentru bibliotecile mai mari și cuprinde fișele publicațiilor din secția ori biblioteca respectivă în ordinea numerelor de inventar sau a cotelor de format la depozitele sălilor de lectură;
- tematic (alfabetic după vedetă) – realizat în situații speciale sau pentru a evidenția anumite colecții și cuprinde fișele publicațiilor care acoperă un anumit domeniu restrâns;
- electronic (OPAC) – creat în cazul utilizării unui program integrat de gestiune a fondului bibliotecii sau a unui program ce permite gestionarea bazelor de date și se formează în mod automatizat în urma introducerii înregistrărilor și formarea bazei de date, în funcție de câmpurile indexabile [7, p. 16].

Funcțiile unei biblioteci nu se pot îndeplini în mod eficient decât într-un local adaptat sau conceput special. Circuitul cărții dintr-o bibliotecă necesită repartizarea într-un spațiu real a diferitelor operațiuni de prelucrare; această necesitate se referă la ansamblul serviciilor bibliotecii a cărui dispunere arhitecturală și amenajare interioară trebuie să permită o utilizare cât mai rațională a suprafețelor. Acestei preocupări i se adaugă și aceea de a oferi utilizatorilor un local bine situat, primitiv, în care consultarea documentelor să fie facilitată de prezentarea acestora [8, p. 161]. Dispunerea sălilor clădirii trebuie planificată în așa manieră încât să conducă publicul către colecțiile de documente ale bibliotecii.

Factorii de decizie care intervin în construcția clădirii unei biblioteci trebuie să lucreze în strânsă legătură:

- Proprietarul clădirii – decide oportunitatea construcției, programează lucrările și le finanțează. Acesta va studia, împreună cu directorul bibliotecii, detaliile lucrării conform cu nevoile bibliotecii. În funcție de serviciile și suprafețele necesare, va alege arhitectul, planurile clădirii, constructorul, va controla execuția lucrărilor și va face recepția construcției.
- Arhitectul clădirii – răspunde de planurile construcției. Acesta este ales de proprietarul construcției și va elabora un plan detaliat cu deviz descriptiv. Devizul trebuie să țină seama de lucrările necesare și de prețul global fixat de proprietar, care nu trebuie depășit nici în faza de proiect și nici în faza de construire.
- Bibliotecarul – îl consiliază pe proprietar și urmărește etapele construcției până la finalizare, ținând seama de cost și, mai ales, de costul administrării clădirii. Acesta dispune de toate datele privind natura și nevoile publicului și poate să prevadă pe termen lung dezvoltarea instituției și să intervină din această perspectivă în programul construcției ca aceasta să răspundă atât necesităților din acel moment, cât și celor viitoare. Arhitectii se consultă cu bibliotecarii, întrucât în conceperea clădirii să se țină seama de legătura dintre diverse servicii ale bibliotecii, de circuitul documentelor și de cei care le consultă, cititorii [8, p. 162].

Orice program de construcție este rezultatul unui studiu al serviciilor care există ori urmează să existe într-o bibliotecă, al analizei funcțiilor respective și sarcinilor cărora le răspund, a posturilor de lucru și a legăturilor dintre acestea. Serviciile publice (serviciile de relații cu publicul) constituie circuitul beneficiarului, al celui care utilizează documentele sau participă la activități în jurul lor. Serviciile publice sunt analizate în funcție de destinația sălilor (lectură, împrumut, activități), de natura și cantitatea documentelor, categoriile și numărul de utilizatori, de orar, de modalitatea primirii cititorilor și de controlul și împrumutul documentelor, distingându-se atâtea săli câte categorii de utilizatori sau tipuri de documente și funcții apar. Serviciile interne, indispensabile pentru buna funcționare a bibliotecii, grupează serviciile tehnice și cele administrative. Unele servicii tehnice au funcții specifice în organizarea bibliotecii, acestea constituie circuitul prelucrării documentelor, iar altele nu au funcții specifice, acestea ocupându-se de

legarea, conservarea și restaurarea documentelor. Dispunerea serviciilor tehnice trebuie să fie conformă operațiunilor succesive ale circuitului documentelor. Serviciile administrative asigură gestiunea bibliotecii. Pentru serviciile publice analiza nevoilor trebuie să se bazeze pe mijloacele viitoare ale bibliotecii, prevăzându-se dezvoltarea acestora. Depozitele au dublă funcție, de conservare a documentelor și de stocare a lor. Prima funcție implică crearea unui microclimat special de temperatură, luminozitate, umiditate și de protecție contra incendiilor și furturilor. Cea de-a doua funcție permite depozitului să fie conceput ca o sală cu circulație redusă, rezervată numai personalului bibliotecii. Depozitele trebuie concepute în funcție de diferitele categorii de documente, situate în apropierea serviciilor interne ale bibliotecii și nici departe de sălile de lectură ori împrumut, pentru a fi ușor accesibile și a reduce timpul de așteptare a cititorilor [8, p. 163]. Orice program de construcție alocă o anumită suprafață din clădire pentru circulație, deoarece trebuie asigurată securitatea persoanelor, fiind prevăzute suficiente căi de acces, trebuie permise legături între diferite părți ale clădirii și să fie instalate serviciile necesare pentru confortul și igiena personalului și a cititorilor. Planul unei biblioteci se stabilește și în funcție de posturile de lucru, locurile amenajate și echipate pentru executarea unei munci definite în care se vor putea succeda diverse categorii de personal. Posturile de lucru sunt amplasamente în care se execută sarcini împărțite pe diferite categorii de personal și pentru care trebuie prevăzut echipament comun în același timp cu grija pentru economia financiară și aceea a muncii.

Se consideră că clădirile trebuie să respecte câteva principii, enunțate de-a lungul timpului: terenul pe care se va ridica clădirea este de preferat să fie plat și situat într-o zonă liniștită; clădirea trebuie concepută în conformitate cu activitățile desfășurate într-o bibliotecă; clădirea trebuie concepută în conformitate cu tipul bibliotecii și a publicului deservit de aceasta; clădirea trebuie astfel amplasată încât să fie ușor accesibilă unui număr cât mai mare de cititori; clădirea trebuie concepută în conformitate cu necesitățile din acel moment cât și cu dezvoltarea ulterioară a bibliotecii; interiorul clădirii trebuie planificat înaintea exteriorului acesteia; aranjamentul funcțional are întâietate în fața aranjamentului arhitectural; clădirea trebuie concepută în conformitate cu principiile unei administrări eficiente și economice; ornamentele sălilor trebuie să fie simple; sălile trebuie concepute pentru a permite controlul activităților cu publicul, solicitând cât mai puțin personalul bibliotecii; clădirea trebuie concepută pentru a permite folosirea luminii naturale; ferestrele, mai ales cele de la sălile de lectură, se vor întinde până la tavan; scările drepte sunt de preferat scărilor circulare; înălțimea rafturilor nu trebuie să depășească capacitatea unei persoane de înălțime medie de a ajunge la raftul de sus; rafturile trebuie să fie mobile și să se poată ajusta cu ușurință; lăsarea unui spațiu între raft și tavan pentru a permite circulația aerului și răspândirea luminii; încălzirea, iluminatul și aerisirea trebuie să respecte regulile de siguranță contra incendiilor și regulile privind conservarea documentelor.

Planurile construcției se realizează ținând seama și de echipamentul bibliotecii care trebuie amplasat pe diferite suprafețe bine definite. Stabilirea planurilor și amenajarea localurilor depinde de alegerea echipamentelor. Mobilierul, aparatura, instalațiile și alte materiale ale bibliotecii trebuie alese în conformitate cu activitățile desfășurate într-o bibliotecă și nu pentru efectul arhitectural [9, p. 341]. În trecut, antichitate și evul mediu, cărțile au fost păstrate, uneori legate (libri catenatae), în cabinete, dulapuri, cufere, rafturi și casete. Rafturile sunt concepute pentru aranjarea cărților, dar au fost adaptate și pentru prezentarea periodicelor ori a materialelor audiovizuale. Au fost adaptate, la fel, pe măsura categoriilor de cititori. Caseta pentru albume, poate fi folosită, uneori, pentru prezentarea de documente destinate copiilor. Casetele pentru discuri au fost concepute pentru păstrarea discurilor, dar pot fi adaptate pentru materiale audio, video sau diapozitive. Pentru lectura documentelor în sălile de lectură este folosită masa simplă. Masa-pupitru este folosită pentru a ușura lectura documentelor de mari dimensiuni sau a celor prețioase. Masa compartimentată este înzestrată cu compartimente separate care creează mici spații parțial închise și izolate. Masa compartimentată este folosită în sălile de lectură pentru consultarea documentelor de vizionat (diapozitive) și a documentelor sonore (casete). Bancul de împrumut este un mobilier de tip birou este situat în apropiere de intrările și ieșirile sălilor de lectură, de împrumut sau a clădirii și permite personalului să lucreze șezând. De asemenea, acesta poate servi ca suport documentelor și diverselor aparate. Bancul de consultare a documentelor audiovizuale va conține aparatură audio-video. Transportul documentelor se realizează cu ajutorul cărucioarelor și a unor sisteme mecanice. În clădirile cu mai multe etaje se pot monta ascensoare pentru cărți. Fișierele sunt mobile extensibile și modulare care permit clasarea

fișelor catalografice. Mobilierul de expoziție cuprinde vitrine orizontale, verticale ori înclinate și panouri. Echiparea cu aparate, mașini și materiale se face în funcție de posturile de lucru și nevoile publicului, iar acest fapt se transpune în concepția planurilor de amenajare interioară [8, p. 179].

În societatea modernă, rolul bibliotecii constă în asigurarea accesului la lectură și dezvoltarea interesului pentru informare, învățare, educație și cercetare, activități culturale, transferul de cunoștințe și formarea liberă de opinii. De aceea orice bibliotecă dispune de facilități – spații, echipamente, dotări care înlesnesc oferirea serviciilor bibliotecare utilizatorilor.

Funcțiile unei biblioteci nu se pot îndeplini în mod eficient decât într-un local adaptat sau conceput special. Circuitul cărții dintr-o bibliotecă necesită repartizarea într-un spațiu real a diferitelor operațiuni de prelucrare; această necesitate se referă la ansamblul serviciilor bibliotecii a cărui dispunere arhitecturală și amenajare interioară trebuie să permită o utilizare cât mai rațională a suprafețelor. Acestei preocupări i se adaugă și aceea de a oferi utilizatorilor un local bine situat, primitor, în care consultarea documentelor să fie facilitată de prezentarea acestora. Dispunerea sălilor clădirii trebuie planificată în așa manieră încât să conducă publicul către colecțiile de documente ale bibliotecii.

BIBLIOGRAFIE

1. LEGEA cu privire la biblioteci. Nr. 160 din 20.07.2017. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.08.2017, nr. 301-316.
2. BIBLIOTECA. Disponibil: <https://ro.wikipedia.org/wiki/Bibliotec%C4%83>
3. CORAVU Robert. Bibliotecă automatizată. Bibliotecă digitală. Bibliotecă virtuală. Bibliotecă hibridă. Delimitări conceptuale. Biblioteca: Revistă de bibliologie și știința informării. București, 2005, nr. 16 (1), pp. 10-11.
4. LEBERT Marie. From the Print Media to the Internet. Paris, 1999.
5. CHOWDHURY Gobinda, Foo Schubert. Digital Libraries and Information Access: research perspectives. Chicago: Neal-Schuman, 2012.
6. STOICA Ion. Repere în abordarea educației pentru informație (III). Biblioteca: revistă de bibliologie și știința informării. București, 2009, nr. 16 (1-2, anul LXI, Serie nouă XX), p. 9.
7. MOLDOVAN Liliana. Introducere în managementul serviciilor de bibliotecă. Cluj-Napoca: Ecou Transilvan, 2017.
8. RIHTER Brigitte, Ménil Marcelle, Richter Noë. Ghid de biblioteconomie. Colecția BIBLIOTECA bibliologică (ed. a V-a revăzută și adăugită). București: Grafoart, 1995.
9. SOULE Charles Carroll. How to plan a library building for library work. Boston: The Boston Book Company, 1912.

PANDEMIA COVID-19 ȘI ASIGURAREA PROTECȚIEI SALARIAȚILOR POLIȚIEI

COVID-19 PANDEMIC AND PROTECTION OF POLICE EMPLOYEES

Oxana SCUTELNIC,
doctor în pedagogie, ofițer principal,
Direcția managementul resurselor umane a Inspectoratului General al Poliției

Ruslan DONOS,
magistru în drept, șef secție, Direcția managementul resurselor umane
a Inspectoratului General al Poliției

SUMMARY

This article reflects the measures taken by the General Inspectorate of Police to prevent and respond to COVID-19 infection.

Keywords: *measure, protection, home work, employees, COVID-19 infection.*

Criza globală de sănătate începută în anul 2020 a fost și continue a fi una din cele mai mari provocări în adresa Guvernelor lumii, inclusiv pentru Guvernul Republicii Moldova.

Pandemia COVID-19 a avut un impact fără precedent asupra tuturor domeniilor de activitate din întreaga lume, inclusiv asupra modului de viață a fiecăruia, relațiilor de muncă sau de familie.

În temeiul art. 66 lit. m) din Constituția Republicii Moldova, al art. 12 din Legea nr. 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, având în vedere declararea de către Organizația Mondială a Sănătății a pandemiei de coronavirus (COVID-19) la 11 martie 2020 și instituirea de către Comisia Națională Extraordinară de Sănătate Publică la 13 martie 2020 a codului roșu la nivel național în legătură cu situația epidemiologică prin infecția cu COVID-19, Parlamentul a declarat stare de urgență pe întreg teritoriul Republicii Moldova pe perioada 17 martie – 15 mai 2020 [1].

Având în vedere realitatea epidemiologică și importanța luării unor măsuri în timp util, real și eficace dictat de dinamica alarmantă a evoluției situației epidemiologice pe plan național, dar și internațional, urmare a aprobării Hotărârii Comisiei naționale extraordinare de sănătate publică nr. 7 din 13 martie 2020 și instituirea Codului roșu la nivel național în Republica Moldova a apărut necesitatea implementării unor politici mai riguroase și protective în ceea ce privește managementul de personal. Mai mulți angajatori se îngrijorează de sănătatea salariaților săi, precum și de asigurarea activității normale a unității, iar unele autorități au decis să implementeze s-au sunt în proces de implementare de politici de schimbarea temporară a locului de muncă al salariatului cu prestarea muncii la domiciliu sau de la distanță muncă în afară de locul de muncă în cadrul entității [2].

Resursele umane reprezintă cea mai importantă resursă a unei instituții, indiferent de domeniul său de activitate, deoarece fără prezența efectivă a oamenilor, care știu ce, când și cum trebuie făcut, este imposibil ca organizația să își atingă obiectivele [3].

Implementarea noilor politici în domeniul managementului resurselor umane, prin schimbarea locului de muncă în afara locului de muncă permanent, presupune respectarea intereselor și drepturilor salariaților conferite de prevederile Constituției Republicii Moldova, Codului muncii sau de alte acte normative.

Având obligația de a asigura salariaților condițiile necesare pentru îndeplinirea obligațiilor lor de muncă, luând în considerare necesitatea unei protecții corespunzătoare împotriva îmbolnăvirii cu SARS-CoV-2, Inspectoratul General al Poliției a implementat măsuri de precauție menite să garanteze atât siguranța salariaților, cât și siguranța cetățeanului cu care interacționează zilnic salariatul Poliției, realizând următoarele măsuri de prevenire și răspuns la infecția cu SARS-CoV-2 (COVID-19):

1) Dotarea cu dezinfectanți și echipament personal de protecție. Astfel, în contextul luptei cu răspândirea virusului „COVID-19”, în baza scrisorilor oficiale adresate Ambasadei SUA la Chișinău, Ambasadei Austriei la Chișinău, Ambasadei României la Chișinău, Ambasadei Republicii Populare Chineze la Chișinău, Delegației UE în Moldova, PNUD, Agenției TIKa, Oficiului Națiunilor Unite din Moldova, Agenției suedeze pentru cooperare internațională, Fundației Soros - Moldova, Poliția națională a beneficiat de donații sub formă de echipamente de protecție și dezinfectant pentru dotarea unităților specializate de transport ale Poliției și polițiștilor din întreaga țară, aflați la serviciu în prima linie, după cum urmează: - Fundația Soros: 2300 litri de dezinfectant, 500 cutii cu șervețele umede pe bază de dezinfectant, 142000 perechi de mănuși de protecție și 2000 de măști. - TIKa (Agenția Turcească de Colaborare și Coordonare): 900 litri de dezinfectant, 800 viziere, 300 perechi de mănuși, și 23000 de măști. - Ambasada Austriei la Chișinău: 1000 litri de soluție dezinfectantă și 30000 perechi de mănuși de protecție. - Ambasada Republicii Populare Chineze la Chișinău: 90000 de măști de protecție. - Ministerul Afacerilor Interne al Franței: 5000 de măști și 5000 de mănuși. - Ambasada SUA la Chișinău: echipamente de protecție (măști, mănuși, ochelari, dezinfectant, costume de protecție, etc.) în valoare de peste 93.000 USD [4].

Potrivit Raportului privind activitatea Poliției, pentru 9 luni ale anului 2021, au fost achiziționate cca 4000 litri de dezinfectant, 44 de nebulizatoare pentru a asigura dezinfectarea aerului și spațiile interioare, 29 de termometre cu infraroșu de mână, 14 lămpi bactericide. În baza scrisorilor oficiale Ambasadei SUA la Chișinău, Poliția națională a beneficiat de donații sub formă de echipamente de protecție și dezinfectant, pentru dotarea unităților specializate de transport ale Poliției și polițiștilor din întreaga țară, aflați la serviciu în prima linie, valoarea fiind de 39.375,00 USD [5].

2) Simplificarea procedurii de angajare în funcțiile polițienești, reieșind din multitudinea sarcinilor care au revenit angajaților Poliției în prevenirea și combaterea răspândirii infecției Covid-19 în rândurile societății civile [6].

3) Elaborarea și aprobarea Procedurii standard de operare privind acțiunile de prevenire a contaminării și răspândirii COVID-19 (coronavirus) în rândul efectivului polițienesc, aprobat prin Ordinul șefului Inspectoratului General al Poliției nr.122/2021, având drept scop, stabilirea unui set unitar de reguli privind măsurile de prevenire a contaminării și răspândirii COVID-19 (coronavirus) în rândul efectivului polițienesc și utilizarea echipamentului personal de protecție; prevenire a contaminării cu COVID-19 în sediile Poliției; menținerea curățeniei și dezinfectării spațiilor, inclusiv de lucru a angajaților; managementul deșeurilor infecțioase generate pe perioada pandemiei.

4) Elaborarea și aprobarea Ordinului șefului Inspectoratului General al Poliției nr.96/2021 „Cu privire la organizarea procesului de schimbare temporară a locului de muncă al salariatului cu prestarea muncii la domiciliu sau la distanță”.

Aprobarea la nivel de autoritate a unui astfel de Regulament a fost determinată de noile amendamente ale Codului muncii, adoptate prin Legea nr. 69/2020 cu privire la instituirea unor măsuri pe perioada stării de urgență în sănătate publică și modificarea unor acte normative. Astfel, art. I. – Codul muncii al Republicii Moldova nr. 154/2003 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 159–162, art. 648), cu modificările ulterioare, s-a modificat după cum urmează:

1. Articolul 73:

alineatul unic devine alineatul (1);

articolul se completează cu alineatul (2) cu următorul cuprins:

„(2) În cazul imposibilității prestării de către salariat a muncii la locul de muncă organizat de angajator și în scopul protejării securității și sănătății salariatului în perioada situațiilor excepționale legate de declararea stării de urgență, de asediu și de război sau de declararea stării de urgență în sănătate publică, angajatorul, în funcție de specificul muncii salariatului, poate dispune, prin ordin (dispoziție, decizie, hotărâre) motivat, schimbarea temporară a locului de muncă al salariatului cu prestarea muncii la domiciliu sau de la distanță, fără operarea modificărilor respective în contractul individual de muncă. Ordinul (dispoziția, decizia, hotărârea) se comunică salariatului în timp util, inclusiv prin mijloace electronice.”

Astfel, Regulamentul privind schimbarea temporară a locului de muncă al salariatului cu prestarea muncii la domiciliu sau de la distanță, reglementează modul de organizare/perioada/condițiile/verificarea și evaluarea muncii la domiciliu sau de la distanță în cadrul Poliției.

În cazul imposibilității prestării de către salariat a muncii la locul de muncă organizat de angajator și în

scopul protejării securității și sănătății salariatului în perioada situațiilor excepționale legate de declararea stării de urgență, de asediu și de război sau de declararea stării de urgență în sănătate publică, angajatorul (sau persoana împuternicită), în funcție de specificul muncii salariatului, poate dispune, prin act administrativ (ordin) motivat, schimbarea temporară a locului de muncă al salariatului cu prestarea muncii la domiciliu sau de la distanță.

Munca la domiciliu sau de la distanță reprezintă forma de organizare a muncii în domeniile de activitate, prin care salariatul își îndeplinește atribuțiile conform fișei postului, specifice funcției, pe care o deține în alt loc decât cel organizat de angajator, folosind inclusiv mijloace din domeniul tehnologiei informației și comunicațiilor.

Actul administrativ (ordinul) se emite pentru o perioadă rezonabilă, dar nu mai mult de 14 zile, se comunică salariatului în timp util, inclusiv prin mijloace electronice și se remite pentru informare și evidență la adresa electronică a subdiviziunii din care face parte salariatul, cu posibilitatea de prelungire a termenului.

5) Emiterea Ordinului șefului Inspectoratului General al Poliției nr.84/2021 „Cu privire la organizarea unor activități în domeniul securității și sănătății în muncă”, astfel fiind aprobată Instrucțiunea privind gestionarea, caracteristicile și componența minimă a remediilor (medicamentelor), materialelor de pansament, consumabilelor obligatorii pentru dotarea trusei de asistență medicală urgentă care se află în dotarea subdiviziunilor Poliției;

În acest context, trusa de asistență medicală urgentă care se află în dotarea Poliției este utilizată pentru acordarea primului ajutor medical, având în componență minimă remediile (medicamentele), materialele de pansament și consumabilele.

6) Organizarea instruirilor on-line pe platforma Zoom cu tematică specifică activității Polițienești, dar și cu tematica privind Prevenirea și diminuarea arderii emoționale și a stresului profesional în contextul pandemiei de COVID-19”.

7) Campaniile de vaccinare împotriva COVID realizate de către Inspectoratul General al Poliției pe parcursul anului 2021-2022 a dus la vaccinarea a circa 80 % din numărul total de angajați.

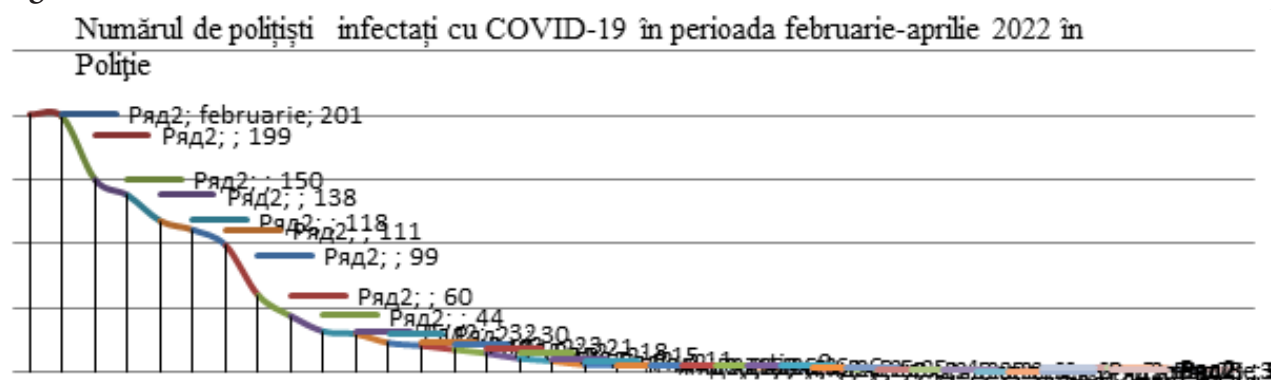
Potrivit datelor statistice, pe parcursul perioadei pandemice în cadrul Poliției au fost înregistrate următoarele informații referitor la infecția Covid-19 potrivit tabelului nr.1:

Tabelul nr. 1.

Perioada	Angajați infectați/recuperați	Angajați decedați
2020	1453	4
2021	1110	1
2022 (perioada 01.01 -01.04)	586	0

Bilanțul cazurilor de Covid-19 continuă sa scăda, la fel ca spitalizările sau mortalitatea atât la nivel național, cât și în cadrul Poliției (figura nr. 1).

Figura nr. 1.



Ținând cont de faptul că antrenarea polițiștilor la asigurarea și menținerea ordinii publice a fost la nivel maximal, chiar și în localități cu carantină, se constată că în perioada 2020-2022, circa 39,83% de angajați

au fost infectați în cadrul Inspectoratului General al Poliției, respectiv conchidem că angajatorul a asigurat la maxim securitatea individuală și colectivă a angajaților, implementând comprehensiv măsurile menite să garanteze atât siguranța salariaților, cât și siguranța cetățeanului cu care interacționează zilnic salariatul Poliției.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.55 din 17.03.2020 privind declararea stării de urgență
2. Raporturile de muncă în perioada pandemiei COVID-19. <https://vdalegal.com/raporturile-de-munca-in-perioada-pandemiei-covid-19/> (vizitat la data de 17.03.2022).
3. Mitriuc, Ianoș, Managementul resurselor umane -manualul profesionistului, Realizat în cadrul proiectului Strategia de dezvoltare a Poliției pentru anii 2016-2020, Chișinău, 2019.
4. Raportul privind activitatea Poliției, anul 2020. https://politia.md/sites/default/files/raport_cu_privire_la_activitatea_politiei_12_luni_2020_final.pdf (vizitat la data de 17.03.2022).
5. Raport privind activitatea Poliției (9 luni 2021). https://politia.md/sites/default/files/raport_cu_privire_la_activitatea_politiei_9_luni_2021.pdf (vizitat la data de 17.03.2022).
6. Poliția Republicii Moldova. https://politia.md/sites/default/files/raport_cu_privire_la_activitatea_politiei_12_luni_2020_final.pdf Codul muncii nr. 154/2003 (vizitat la data de 17.03.2022).
7. Legea nr. 288/2016 privind funcționarul public cu statut special din cadrul Ministerului Afacerilor Interne.

PROMOVAREA EGALITĂȚII DE GEN ÎN SERVICIUL PUBLIC PRIN INTERMEDIUL PROGRAMELOR DE DEZVOLTARE PROFESIONALĂ

PROMOTING GENDER EQUALITY IN THE PUBLIC SERVICE THROUGH PROFESSIONAL DEVELOPMENT PROGRAMMES

*Aliona GÎȚU,
specialist principal, Departamentul dezvoltare profesională,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

Over the last decade, the Government, civil society and development partners have developed and supported initiatives and projects to promote equality between women and men. Thus, although some progress has been made in recent years, such as: increasing the number of women in decision-making positions, opening up citizens to support women in politics and decision-making positions, including the gender dimension in some sectorial policies, increasing information and awareness, improving the skills of specialists in the field, etc., some barriers still persist. In this article the author presents the information on how the Academy of Public Administration through professional development programs promotes gender equality in the public service.

Keywords: *gender equality, public administration, public servant , professional development.*

Unul dintre cele mai importante drepturi ale omului este egalitatea de gen. Egalitatea de gen înseamnă că un bărbat și o femeie se află într-o poziție egală în ceea ce privește oportunitățile și abilitățile lor de a participa în viața politică și economică, culturală, sfera publică și socială. Drepturile egale pentru femei și bărbați au devenit valori fundamentale ale Națiunilor Unite (ONU) iar fiecare stat trebuie să protejeze și să promoveze drepturile femeilor.

Noua paradigmă de gen răspândește ideea oportunităților egale între cele două genuri și a relațiilor de parteneriat la toate nivelele societății, este promovată și susținută în domeniul public și cel politic nu doar în țările cu instituții democratice avansate, dar și în țările aflate în proces de tranziției precum este Republica Moldova. Nu putem nega faptul că actualmente egalitatea de gen reprezintă obiectivul oricărei societăți democratice.

Egalitatea de gen este un concept care presupune atingerea egalității în drepturi între bărbați și femei în multitudinea de raporturi existente prin studierea și eliminarea tuturor barierelor sociale care vin să împiedice acest lucru. Egalitatea între femei și bărbați înseamnă vizibilitatea, autonomia, responsabilitatea și participarea egală a femeilor și bărbaților în toate sferele vieții publice și private. Eliminarea tuturor formelor de discriminare este unul din principiile de bază ale unei societăți armonioase și incluzive. Egalitatea de gen și eliminarea tuturor formelor de discriminare față de femei și fete nu este doar un drept de bază, dar și o precondiție pentru dezvoltarea economică a țării. Abilitarea femeilor și promovarea egalității de gen sunt esențiale pentru dezvoltarea durabilă, pentru eliminarea practicilor discriminatorii, a sărăciei și inegalității, precum și asigurarea participării depline și eficiente a femeilor în procesele decizionale.

În prezent, importanța subiectelor privind asigurarea și promovarea egalității de șanse între femei și bărbați în toate sferele vieții, inclusiv în sectorul administrativ, este în creștere, atât la nivel internațional cât și la nivel național.

În ultimele două decenii, Republica Moldova a asumat angajamente internaționale și naționale de a promova egalitatea de gen și abilitarea femeilor, în particular prin ratificarea Convenției privind eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor (CEDAW) și ale diverselor convenții ale Organizației Mondiale a Muncii, au fost adoptate un șir de legi, dezvoltate măsuri guvernamentale care au devenit o condiție cheie pentru creșterea participării femeilor în activitatea statului. Ca urmare Re-

publica Moldova a aprobat propria Strategie pentru asigurarea egalității între femei și bărbați pentru anii 2017-2021, scopul căreia a devenit cultivarea respectului față de rolul legii în realizarea protecției drepturilor omului, asigurării valorilor unui stat de drept, creșterii economice și durabilității societății în general, care a servit drept principalul punct de referință pentru activitatea statului în sfera de gen [2]. Importanța strategică a asigurării egalității de gen în Republica Moldova reiese atât din angajamentele internaționale ale statului, cât și din nevoile naționale privind consolidarea unei societăți echitabile în contextul dezvoltării sustenabile. Integrarea egalității de gen la nivel național reprezintă un proces continuu de perfecționare a activităților de planificare strategică, realizare a acțiunilor, evaluare și monitorizare a impactului asupra beneficiarilor femei și bărbați. Cu toate acestea, implementarea rămâne în urmă, iar femeile se confruntă în continuare cu discriminare și inegalitate în viața socială, economică și politică, duc lipsa oportunităților eficiente de participare la luarea deciziilor în sectorul public și cel privat.

Strategia pentru asigurarea egalității între femei și bărbați în Republica Moldova pe anii 2017-2021 acordă un loc primordial fortificării mecanismului instituțional prin consolidarea capacităților resurselor umane în serviciul public. În cadrul ariei de intervenție „Mecanism instituțional”, Guvernul Republicii Moldova a atribuit Academiei de Administrare Publică un rol important în formarea și instruirea funcționarilor publici în domeniul egalității de gen în scopul transpunerii abordării integratoare de gen în activitățile strategice și operaționale din cadrul administrației publice centrale și la nivel local.

Astfel, în anul 2021, UN WOMEN MOLDOVA și Academia de Administrare Publică au semnat un Acord pentru implementarea Proiectului „Autoritățile publice – promotoare ale egalității de gen” prin intermediul căruia s-a propus acordare a unui sprijin extins pentru consolidarea capacităților personalului din autoritățile publice centrale și locale în aplicarea perspectivei de gen.

Prin intermediul programelor de dezvoltare profesională pentru funcționari publici se urmărește obiectivul general de integrare a perspective de gen în toate activitățile administrației publice la nivel central și local, de promovare egalității de gen în rândurile funcționarilor, dar pentru asta este nevoie de educație și de instruire.

Astfel, începând cu anul 2021 Academia a introdus în oferta sa de dezvoltare profesională a funcționarilor a introdus o serie de instruirii pe termen scurt la subiectele ce vizează egalitatea de gen în general și în administrația publică în particular. Oferta educațională oferă funcționarilor oportunitatea de a beneficia de următoarele instruirii:

- Nediscriminare și egalitatea de gen;
- Egalitatea de gen în administrația publică;
- Bugetarea sensibilă la gen;
- Implementarea Agendei „Femeile, Pacea și Securitatea”;
- Egalitatea de gen și integrarea de gen;
- Egalitatea de gen în administrația publică. Hărțuirea sexuală la locul de muncă.

Dat fiind faptul că conștientizarea componentei de gen în cadrul administrației publice este la niveluri diferite, cursul „Egalitatea de gen în administrația publică” oferă participanților o viziune comună a conceptelor de bază, în ceea ce privește egalitatea de gen, oferă o înțelegere a importanței generale a problemelor de gen. Aprofundarea cunoștințelor, dezvoltarea abilităților practice, formarea competențelor și atitudinilor profesionale ale funcționarilor publici în domeniul egalității de gen într-o asigurare integrării și implementării principiului egalității între femei și bărbați în politici, programe, acte normative, cu scopul creării unei administrații publice performante și promovării egalității de gen în societate, este scopul de bază acestui curs.

Prin integrarea cu succes a cursului „Bugetarea sensibilă la gen” în programele de dezvoltare profesională, Academia de Administrare Publică asigură dezvoltarea competențelor și a cunoștințelor funcționarilor privind conceptul și instrumentele bugetării sensibile la gen. Pe parcursul anului 2021 Academia a organizat 11 cursuri cu tematica respectivă pentru funcționari din APC și APL, astfel instruirea fiind 178 de persoane.

Curs „Nediscriminare și egalitatea de gen” se adresează funcționarilor publici, specialiștilor din subdiviziunile resurse umane, ca sursă de informații teoretice și practice cu privire la:

- abordări conceptuale ale dimensiunii de gen;
- egalitatea la locul de muncă și politici de nediscriminare;

- instrumente și resurse pentru managerii de resurse umane în combaterea discriminării și asigurării egalității de gen la locul de muncă;
- abordarea integratoare de gen în politicile instituționale pentru depășirea inegalităților și discriminării, etc.

Cursul își propune să sublinieze rolul și importanța nediscriminării, respectiv a egalității de gen în administrația publică, să sprijine funcționarii în înțelegerea corectă și aplicarea corespunzătoare principiilor privind nediscriminarea și egalitatea de gen la locul de muncă. Cursul contribuie în mod direct la promovarea cât mai eficientă a principiilor egalității și nediscriminării, în beneficiul final al diferitelor categorii de funcționari.

Pentru progresul egalității de gen și promovarea egalității de drepturi și a unei reprezentări de gen echilibrate la diferitele niveluri administrative, politice, sociale și economice, precum și în procesele decizionale e strict necesară existența unor persoane care vor fi promotoare a egalității. În acest sens, în administrația publică din Republica Moldova acest rol îi aparține grupului coordonator în domeniul gender – organ consultativ și coordonator, constituit din unități gender din cadrul subdiviziunilor cu competențe de elaborare, promovare și monitorizare a politicilor în domeniul de activitate a autorității administrației publice centrale de specialitate (1). Cursul „Egalitatea de gen și integrarea de gen” vine să ofere o îndrumare teoretică pentru grupul coordonator în domeniul gender în elaborarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice, fiecare etapă fiind completată de exemple practice. Beneficiarii acestor cursuri au devenit 76 de funcționari, membri ale grupului coordonator în domeniul gender din cadrul Ministerului Apărării, Ministerului Afacerilor Interne, Administrației Naționale a Penitenciarelor, Serviciului Vamal și Inspectoratului General al Poliției.

Tot mai multe organizații internaționale și reprezentanți naționali ai diferitelor state pun accent pe aplicarea prevederilor Rezoluției 1325 a Consiliului de Securitate al ONU privind Femeile, Pacea și Securitatea în special referitor la creșterea reprezentativității și participării femeilor în misiuni și operații internaționale de pacificare, crearea unui climat propice pentru participarea femeilor în procesele de negociere a păcii și în procesele de mediere a conflictelor militare etc. La 28 martie 2018 conform Hotărârii nr. 259 a Guvernului Republicii Moldova a fost aprobat Programul național de implementare a Rezoluției 1325 a Consiliului de Securitate al ONU privind femeile, pacea și securitatea pentru anii 2018-2021 și a Planului de acțiuni cu privire la punerea în aplicare a acestuia (3). În acest context, Academia de Administrare Publică și-a propus să instruiască și pe acest segment funcționari publici din autoritățile publice centrale și locale, dar și oficiali aleși din cadrul autorităților publice locale de nivelul al II. Astfel, participanții la curs „Implementarea Agendei „Femeile, Pacea și Securitatea” sunt instruiți cu privire la aspecte cheie despre:

- Rezoluțiile Consiliului de Securitate ONU privind femeile, pacea și securitatea;
- instrumente internaționale de determinare a rolului femeilor în domeniul păcii și securității;
- politici naționale de apărare.

Prezenta instruire este de o durată de 4 ore academice și este livrată în format online.

Hărțuirea sexuală reprezintă o încălcare dură a drepturilor omului la integritate sexuală, siguranță mentală și fizică și spațiu personal. Studiile arată că hărțuirea sexuală influențează sănătatea fizică și psihoemoțională, dar și mediul profesional. Acest fenomen influențează calitatea lucrului efectuat și are efect negativ asupra performanței angajatului. În ultimele două decenii, conceptul de „hărțuire sexuală” a fost dezbătut atât din punct de vedere legislativ, cât și la nivel de inițiative civice sau politici la locul de muncă. Directivele Uniunii Europene privind egalitatea de tratament între bărbați și femei prevăd că hărțuirea sexuală este un tip specific de discriminare, în cadrul căreia conduita indezirabilă „verbală, nonverbală sau fizică” are „conotație sexuală” (5). În Republica Moldova, aspectele privind interzicerea hărțuirii sexuale a femeilor la locul de se regăsesc în următoarele acte legislative: Codul muncii al RM în art. 1 definește hărțuirea sexuală drept – orice formă de comportament fizic, verbal sau nonverbal, de natură sexuală, care lezează demnitatea persoanei ori creează o atmosferă neplăcută, ostilă, degradantă, umilitoare sau insultătoare. Art. 10 alin.(2) lit. f3) Codul muncii al RM pune pe seama angajatorului obligația de a întreprinde măsuri de prevenire a hărțuirii sexuale la locul de muncă, precum și măsuri de prevenire a persecutării pentru depunere în organul competent a plângerilor privind discriminarea (4). Legea RM privind asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați în art. 2 definește hărțuirea sexuală

ca fiind orice formă de comportament fizic, verbal sau nonverbal, de natură sexuală, care lezează demnitatea persoanei ori creează o atmosferă neplăcută, ostilă, degradantă, umilitoare sau insultătoare, iar prin art. 10 alin.(3) lit.d) al aceleiași legi se impune în sarcina angajatorului obligația de a întreprinde măsuri de prevenire a hărțuirii sexuale a femeilor și bărbaților la locul de muncă, precum și a persecutării pentru depunere în organul competent a plângerilor împotriva discriminării. (1)

Spre mare regret, fenomenul hărțuirii sexuale este prezent și în cadrul autorităților administrației publice, femeile se feresc să reclame cazurile de hărțuire sexuală iar bărbații cu atât mai mult. Pentru a informa și a educa funcționarii la acest subiect Academia livrează program de instruire cu genericul „Egalitatea de gen în administrația publică. Hărțuirea sexuală la locul de muncă” cu o durată de 24 de ore academice. În cadrul acestei instruiți se pune accent pe :

- abordări conceptuale ale dimensiunii de gen;
- discriminarea și sexismul la locul de muncă;
- hărțuirea sexuală la locul de muncă.

Generalizând, putem menționa că creșterea gradului de informare privind subiectul egalității de gen, sensibilizarea funcționarilor la acest subiect, precum și îmbunătățirea competențelor funcționarilor se datorează inclusiv și cursurilor de dezvoltare profesională. Prin intermediul multiplelor programe de dezvoltare profesională, Academia promovează egalitatea de gen în rândurile funcționarilor publici și angajaților din serviciul public astfel sporind oportunitățile femeilor și bărbaților de a-și exercita drepturile în egală măsură.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 5 din 09.02.2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați, publicat în Monitorul Oficial nr. 47-50 din 24.03.2006.
2. Hotărârea Guvernului nr. 259 din 28.04.2017 cu privire la aprobarea Strategiei pentru asigurarea egalității între femei și bărbați în Republica Moldova pe anii 2017-2021 și a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia, publicat în Monitorul Oficial nr. 171-180 din 02.06.2017.
3. Hotărârea Guvernului nr. 259 din 28.03.2018 cu privire la aprobarea Programului național de implementare a Rezoluției 1325 a Consiliului de Securitate al ONU privind femeile, pacea și securitatea pentru anii 2018-2021 și a Planului de acțiuni cu privire la punerea în aplicare a acestuia, publicat în Monitorul Oficial nr. 108-112 din 30.03.2018.
4. Cod nr. 154 din 28.03.2003 Codul muncii al Republicii Moldova, publicat în Monitorul Oficial nr. 159-162 din 29.07.2003.
5. Directiva privind punerea în aplicare a principiului egalității de șanse și al egalității de tratament între bărbați și femei în materie de încadrare în muncă și de muncă. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2006/54/oj>

DEZVOLTAREA ABILITĂȚILOR DE GESTIONARE EFICIENTĂ A CONFLICTELOR ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

DEVELOPING EFFECTIVE CONFLICT MANAGEMENT SKILLS IN PUBLIC ADMINISTRATION

Ana DERIVOLCOV,
magistru în științe politice,
specialist principal, Departamentul dezvoltare profesională,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Public administrators often have to deal with conflicts. However, many public administrators have not been adequately exposed to the skills and rationales of conflict resolution. Ample literature about conflict exists in sister disciplines such as sociology, international relations, and labor relations. These studies focus on the impact of conflict, the nature of conflict, the players in the conflict, and possible strategies for conflict resolution. These studies can help public administrators better understand the nature of their work as well as their roles as conflict resolvers, conflict observers, or parties to conflict. The field of public administration could benefit greatly by incorporating the conflict resolution perspective into its teaching and research.

Keywords: *conflict management, resolution, development, communication, collaboration, compromise.*

Conflictul este un fenomen natural, de zi cu zi, în toate sferile private, precum și în cea profesională, reprezentând o componentă inevitabilă a activității umane, care poate fi privit ca o situație în care preocupările a două sau mai multe persoane par a fi incompatibile, care tinde să apară atunci când persoane sau grupuri diferite consideră că alții le împiedică să își atingă scopurile. Mai pe larg, putem spune că conflictul este un proces interactiv manifestat prin incompatibilitate, dezacord sau disensiune între entități sociale [1, p. 13].

Conflictele se află peste tot în jur: în viața noastră personală, în cea profesională și peste tot în lume. Vestea bună este că putem învăța să le gestionăm, în așa fel încât ideea de conflict să ajungă să aibă o conotație mai curând pozitivă decât negativă.

În ceea ce privește rolul pe care îl au conflictele în viața organizațională, există mai multe puncte de vedere. Pe de o parte, conflictele au o reputație proastă, sunt stări anormale în activitate, având un profund caracter disfuncțional și presupun o trimitere la o valorizare negativă. Pe de altă parte, sunt numeroase argumente ce consemnează că situațiile conflictuale se constituie într-un factor de dezvoltare a organizației, sunt aspecte firești de existență și evoluție a afacerilor, funcțional având un rezultat benefic, pozitiv [2, p. 105].

Sursa cea mai frecventă de conflict o constituie interesele, sistemul de interese al indivizilor, grupurilor, organizațiilor.

În situațiile de conflict persoanele pot apela la diferite conduite, modalități de implicare/soluționare a conflictelor. Modul, stilul de abordare a situațiilor conflictuale determină evoluția conflictului către o situație constructivă sau către una distructivă.[3, p.36] Thomas K.W. evidențiază următoarele strategii de soluționare a conflictelor:

- Confruntarea - urmărirea propriilor scopuri, neținând cont de nevoile celuilalt, dominare, folosirea diferitor metode pentru tensionarea oponentului (inclusiv psihologici). Persoana care alege această strategie percepe situația ca victorie sau înfrângere, ocupă o poziție ferm fixată.

- Ocolire – subiectul nu ia nici o atitudine față de conflict, el nu-și urmărește interesele, nici pe ale celorlalți, se stăruie să nu ia nici o responsabilitate asupra sa, nu acordă atenție contradicțiilor, consideră conflictul ca ceva absurd.

- Colaborare – acțiunile de obicei sunt orientate spre căutarea unei soluții care ar satisface interesele

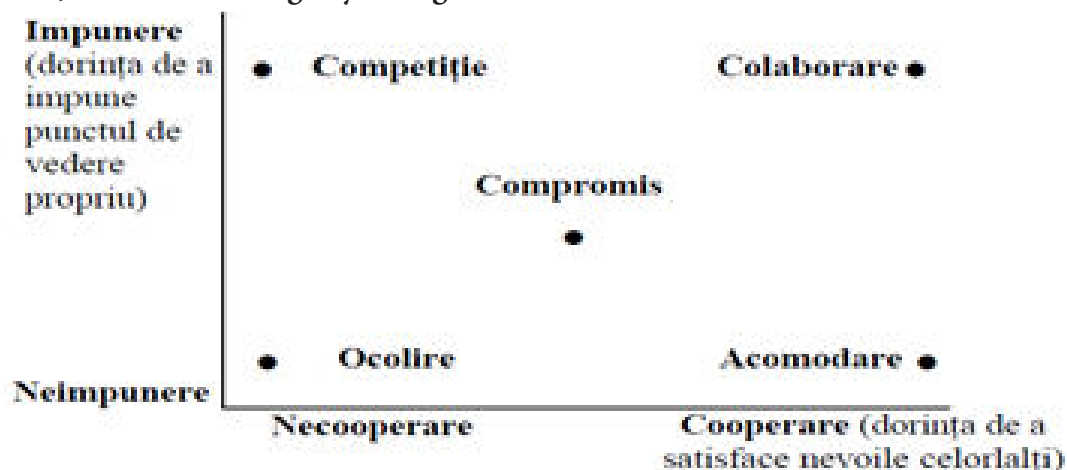
atât unei din părți cât și ai celeilalte. Persoana care alegea această strategie, optează pentru o discuție care ar duce la o hotărâre adecvată.

- Acomodare - individul își neglijează propriile interese pentru a le satisface pe ale celuilalt, acesta este prototipul sacrificiului de sine. Persoana este de acord cu toate propunerile, pretențiile, învinuirile, tinde să-l susțină pe altul să nu-i atingă sentimentele.

- Compromisul - scopul este de a găsi o soluție rapidă, reciprocă avantajoasă sau să satisfacă parțial ambele părți.

Strategiile de soluționare a conflictelor au în vedere două dimensiuni principale, dorința fiecărei părți implicată în conflict în impunerea punctului de vedere propriu sau a intereselor proprii și gradul de cooperare al fiecărei părți aflate în conflict în satisfacerea nevoilor sau intereselor celeilalte părți.

[4] Fig. 1. sursa figurii – Thomas K.W. (1992). *Handbook of industrial and organizational psychology*. Palo Alto, CA – Consulting Psychologists Press.



În încercarea de mediere a conflictului, puterea de convingere joacă un rol extrem de important: părțile pot fi convinse să-și regândească punctele de vedere și să reconsidere decizii, ajungându-se la înțelegere. Rolul de influențare a pozițiilor părților în conflict este esențial și poate fi jucat fie de cineva din afara conflictului, fie de părți. Problema care poate apărea este, însă, că persuasiunea nu poate învinge totul. Dacă, dintr-un motiv sau altul (una din părți dorește să prelungească conflictul, una sau ambele părți sunt în stadii emoționale care nu permit nici un tip de interacțiune pozitivă, conflictul respectiv este doar o față a problemei, iar rezolvarea sa nu rezolvă de fapt cauzele profunde care l-au cauzat etc.) conflictul nu se poate rezolva.

Dimensiunile perceptuale pot forma o unealtă foarte bună de diagnostic - mai ales ariile care necesită atenție mărită pentru medierea ulterioară a conflictului:

Problema în discuție. Problema este văzută de-a lungul unui continuum, de la problemă de principiu la problemă de diviziune.

Problemele de principiu sunt, prin definiție, greu de rezolvat, deoarece nu se poate ajunge la un compromis: fie principiul este susținut până la capăt, fie se percepe că integritatea persoanei a fost sacrificată. La cealaltă extremă, nici una din părți nu trebuie să cedeze complet, deoarece rezultatul poate să avantajeze ambele părți. Problema de diviziune se axează pe perspectiva aleasă, în funcție de ea, situația poate fi rezolvată mai ușor sau mai dificil.

Riscurile. Cu cât valoarea potențiale pierderi este percepută ca fiind mai mare, cu atât conflictul devine mai dificil de rezolvat. O metodă de reducere a riscurilor percepute de părți este persuasiunea. Implicarea emoțională în conflict crește automat importanța riscurilor percepute. Aspectele legate de „câștigarea/pierdere” conflictului devin cele mai importante, iar subiectivitatea domină întreaga dezbatere. Dacă părțile pot fi, însă, convinse să amâne dezbateră până ce „se răcoresc”, problemele obiective pot fi reevaluate și situația se poate rezolva. În lipsa timpului fizic pentru perioada de amânare, riscurile percepute pot fi reduse prin schimbarea atitudinilor părților, tot prin persuasiune. Dacă persoana înțelege că „chiar dacă nu obțin 100% ceea ce doream e ok, înseamnă că treaba asta nu e chiar așa de importantă pentru mine”, riscurile percepute sunt, evident, mult mai mici.

Interdependența părților. În orice conflict, părțile se percep pe un continuum de la interdependență „de sumă zero” la interdependență „de sumă pozitivă”

Suma zero se referă la percepția că, dacă o parte câștigă de pe urma interacțiunii, acest fapt este neapărat în dezavantajul celeilalte părți. Conflictul devine greu de rezolvat deoarece atenția părților se concentrează pe câștigul personal și nu pe câștigul ambelor părți, bazat pe colaborare sau rezolvare a problemei.

Câștigul ambelor părți este exact „suma pozitivă” - ambele părți ies în câștig, în urma unei înțelegeri. Adesea, potențialul beneficiilor ambelor părți nu este luat în considerare atunci când resursele sunt reduse. Dacă însă, părțile pot fi convinse să abordeze conflictul în spirit cooperant, nu ostil, abordarea trece de la care parte este mai avantajată la cum se poate face împărțirea optimă a resurselor.

Continuitatea interacțiunii. Continuitatea interacțiunii se referă la orizontul temporal pe care îl acoperă relația dintre părți. Dacă relația este pe termen lung, continuă - importanța conflictului este redusă și medierea sa facilă. Dimpotrivă, dacă relația este episodică, pe termen scurt - părțile au foarte puțin interes să își acorde circumstanțe atenuante, conflictul fiind foarte dificil de rezolvat.

Structura părților. Conflictele între părți cu leadership puternic, unificator sunt mult mai ușor de rezolvat, deoarece liderul poate impune acceptarea și aplicarea înțelegerii. Dacă leadership-ul este slab, subgrupurile rebele pot alege să nu urmeze exemplul liderului din principiu.

În aplicarea schimbării organizaționale este întotdeauna de preferat o conducere puternică, uneia slabe (ex. la sindicate). Un sindicat cu leadership puternic va fi greu de convins să accepte înțelegerea, dar odată acceptată, înțelegerea nu va fi negată de nici un membru al grupului. Un sindicat cu leadership slab poate ajunge la rezistență cronică la schimbare, tocmai din cauza fricțiunilor interne.

Implicarea unor terți. Conflictul nu pot fi tratate de către actorii lor fără implicare emoțională. Implicarea emoțională are efecte binecunoscute: distorsionarea percepțiilor, apariția proceselor de gândire și a argumentelor iraționale, a pozițiilor nerezonabile, lipsa comunicării și atacurile la persoană. Aceste efecte sunt mult reduse prin implicarea unui terț, chiar fără participarea sa efectivă în dialogul dintre părți. Oamenii tind să fie mai rezonabili în prezența unui terț neutru, deoarece, în mintea lor, conflictul trece pe locul doi, în favoarea evaluării la care se simt supuși de către terț. Cu cât terțul este mai influent, mai de prestigiu și de încredere, și cu cât poziția sa este clar neutră, cu atât atitudinea mai sus menționată va fi mai evidentă.

Progresul perceput al conflictului. Medierea conflictului este dificilă atunci când părțile nu sunt pregătite să se împace. Este foarte important de știut ce simte fiecare dintre părți în acest sens - dacă percepția nu este cumva cea de înrăutățire a conflictului.

Dacă o glumă oarecare între colegi de același nivel este înțeleasă ca atac la persoană, ea poate duce la o replică îndeajuns de acidă pentru a provoca un atac real la persoană. În urma unei astfel de

neînțelegeri se poate ajunge la un întreg război între persoanele respective, colegii și suporterii lor, departamentele lor (dacă aceștia fac parte din management), etc. Mai mult, părțile tind să nu vadă acest fapt ca o continuare sau înrăutățire a conflictului, ci doar ca o aducere a situației la același nivel - continuăm până „suntem chit”. De aceea, părțile trebuie convinse că „sunt chit” și situația conflictuală s-a perpetuat de prea multă vreme, ori altfel rezolvarea conflictului devine imposibilă câtă vreme acestea continuă să-și plătească polițe.

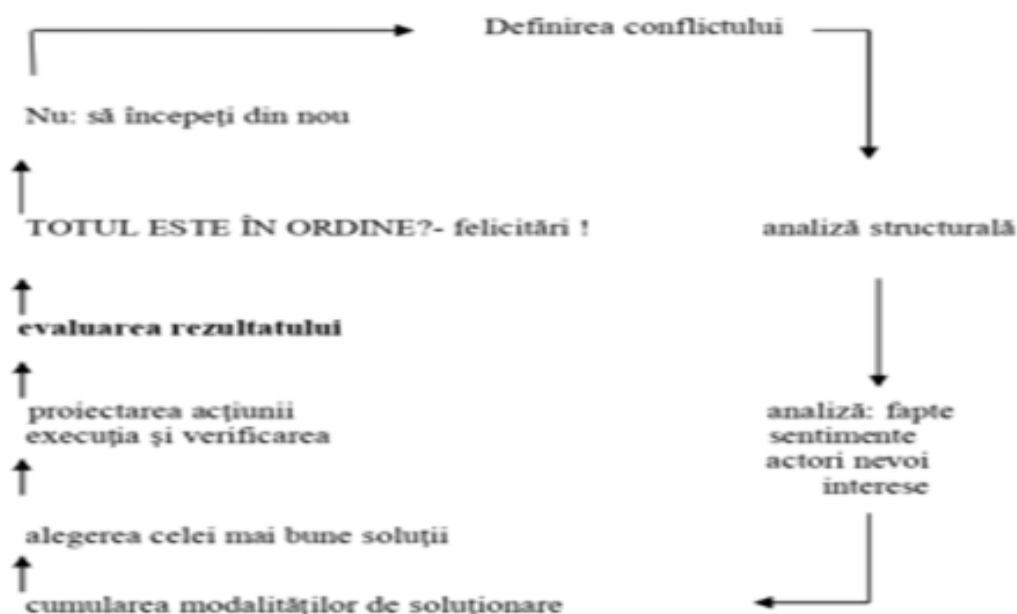
Concentrarea asupra dinamicilor ascunse ale conflictului duce aproape întotdeauna la încheierea acestuia, față de alternativa mult mai puțin dezirabilă de suprimare. Chiar dacă conflictul nu dispare instantaneu, este mai ușor de mediat, iar interesele funcționale iau precedență.

Dezvoltarea profesională a managerilor și a agenților schimbării nu se reduce doar la folosirea acestui model. În înțelegerea și folosirea puterii executive, medierea conflictului joacă un rol crucial. Puterea este prezentă în orice fațetă a puterii organizaționale, dar inevitabil creează conflict deoarece constrânge autonomia celorlalți. Dacă se poate anticipa exact modul în care folosirea puterii poate crea un conflict, avantajul este enorm în scopul controlării respectivului conflict cu pierderi minime [3, p. 107].

Procesul de rezolvare a unui conflict presupune respectarea mai multor pași, respectarea cărora duce la scopul rezolvării conflictului - ambele părți să fie satisfăcute:

1. Identificarea conflictului - trebuie ascultată părerea ambelor părți, definirea problemei, disecarea problemei și expunerea soluțiilor părților;

2. Analiza conflictului – constatarea faptelor, identificarea personajelor, clarificarea sentimentelor legate de problemă și a intereselor – identificarea motivațiilor majore;
3. Acumularea comună a modalităților de rezolvare
4. Alegerea celei mai bune soluții
5. Elaborarea planului de realizare
6. Executare
7. Control în timpul procesului
8. Compararea rezultatului cu conflictul inițial [3, p. 75].



BIBLIOGRAFIE

1. D. Safta, Managementul conflictului in organizație. Editura Trei, București, 2016, p. 12.
2. E. Câmpeanu-Sonea, A. Sonea, Comunicare, conflict și dialog în procesul managerial. Presa Universitară Clujeană, 2005, p.105.
3. C. Tripon, M. Dodu, G. Penciu, Managementul conflictelor si tehnici de negociere 2013-2014, p. 141.
4. K. W. Thomas,. Handbook of industrial and organizational psychology. Palo Alto, CA – Consulting Psychologists Press, 1992.

INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI ÎN DOMENIUL MANAGEMENTULUI DOCUMENTELOR

TRAINING OF CIVIL SERVANTS IN DOCUMENT MANAGEMENT

Elena TATAROV,
specialist principal, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The professional development of civil servants is an indispensable activity, oriented towards the good functioning of the public administration. Good and efficient administration requires a good official. The efficiency and professionalism of the human resource depends on the efficiency and effectiveness of the public administration, the quality of the provision of public services, the solution of the multiple political and socio-economic problems.

Keywords: *civil servant, professional development, document management.*

Dezvoltarea profesională a funcționarilor publici este o activitate indispensabilă, orientată spre buna funcționare a administrației publice. O administrare bună și performantă presupune un funcționar bun. De competența și profesionalismul resursei umane depinde eficiența și eficacitatea administrației publice, calitatea prestării serviciilor publice, rezolvarea multiplelor probleme de caracter politic și social-economic.

Într-un mediu în continuă transformare, în care activează autoritățile publice, un sistem eficient de dezvoltare profesională continuă este absolut necesar pentru obținerea și menținerea unui nivel dorit de performanță. Din aceste considerente, atât pentru beneficiul organizației, cât și al personalului, conducerea acesteia trebuie să contribuie constant și prin diferite metode și forme la sporirea potențialului angajaților. Literatura de specialitate, atenționează asupra a două aspecte importante în ceea ce ține de dezvoltarea profesională a personalului din serviciul public. În primul rând, pregătirea profesională a funcționarilor publici trebuie să corespundă unor principii generale și universale, aplicate de toate statele. Unul dintre acestea principii este permanentizarea instruirii profesionale, ce le permite funcționarilor publici să acumuleze cunoștințele în funcție de activitățile desfășurate de autoritățile administrației publice. În al doilea rând, în pregătirea profesională a funcționarilor publici trebuie să se țină seama de tradițiile naționale, de factorii locali care reies din realitățile noastre de ordin istoric, psihologic, economic, financiar. Asupra tuturor acestor factori își lasă amprenta perioada de tranziție prin care trece societatea noastră [4, p. 136-137]. Deci, dezvoltarea profesională a funcționarilor publici poate da rezultate, doar dacă este bine organizată ca un proces continuu și asigurată cu programe moderne, cadre didactice competente și nu în ultimul rând, cu resursele financiare necesare desfășurării procesului de instruire.

Una dintre caracteristicile importante ale organizării instituțiilor publice este aceea că se bazează pe documente scrise. Nu ne putem imagina nici o organizație publică, cât de mică, fără ca aceasta se gestioneze documente. Astfel, din punct de vedere funcțional, rolul de bază al serviciilor publice sau administrative a fost considerat ca fiind acela de a primi, de a procesa și de a transmite sau difuza informații care necesită o evidență riguroasă atât din considerente de ordin juridic, cât și din rațiuni manageriale. Managementul documentelor sau gestionarea documentelor este procesul de creare, stocare, organizare, identificare, manipulare, editare și utilizare a documentelor unei organizații pentru a servi intereselor acesteia [7].

Pentru funcționarii care primesc și vehiculează corespondența, care își desfășoară activitatea în administrația publică, se impune a fi o preocupare permanentă însușirea principiilor, regulilor, metodelor și formelor pe baza cărora se redactează, se prezintă și se folosesc scrisorile și actele oficiale în scopul evitării volumului mare de corespondență inutilă.

Pentru întocmirea corespondenței se vor respecta următoarele principii de bază:

- evitarea corespondenței inutile în cazul unor probleme care pot fi soluționate prin contact personal sau telefonic;

- promptitudinea răspunsurilor, ceea ce implică operativitate în rezolvarea și expedierea corespondenței;
- respectarea unui strict regim de economii prin folosirea hârtiei de dimensiuni potrivite textului și scrierea pe ambele părți ale colii.

Importanța activității de corespondență constă în faptul că:

- este un element de bază pentru stabilirea legăturilor între unitățile economice, între persoanele fizice și juridice care sunt obligate să-și rezolve unele probleme în comun;
- oferă posibilitatea consemnării scriptice a unei activități;
- constituie un element de înregistrări contabile;
- servește ca probă în justiție;
- permite, prin asamblarea scrisorilor ce privesc o anumită problemă, constituirea unui ciclu de corespondență care oglindește apariția, modificarea sau încetarea unor relații;
- devine o bogată sursă de documentare, prin constituirea unui fond arhivistic, reflectând etapele evoluției raporturilor juridice, economice etc. [2, p. 3-4].

Astăzi, managementul documentelor include funcționalități valoroase suplimentare, cum ar fi:

- Urmărirea, pentru a vedea modul în care un document evoluează în timp.
- Distribuirea documentului, pentru a verifica modul în care un document este utilizat și reutilizat în diferite procese de afaceri.
- Revizuirea electronică pentru a permite utilizatorilor să adauge comentarii la document fără modificarea efectivă a documentului.
- Securitatea documentului pentru a rafina comenzile de acces al diferitelor documente pentru diferiți utilizatori.
- Management publicare pentru a controla livrarea documentelor către diferite aplicații de publicare.
- Integrarea fluxului de activitate pentru a asocia ciclul de viață al unui document cu oameni, proiecte și programe.

Instituțiile publice din Republica Moldova urmează să implementeze sisteme informaționale performante pentru gestiunea electronică a documentelor, deoarece având în vedere că importanța documentelor crește, devenind tot mai insistentă, administrarea acestora devine o activitate esențială, la nivel de organizație. Nu există îndoieli cu privire la faptul că documentele neplanificate și neadministrare pot afecta comunicarea, pot goli resursele organizaționale și chiar pot afecta creșterea organizațională până în punctul în care organizația nu mai poate înainta. De aceea, managementul corespunzător al documentelor poate ajuta o organizație să atingă niveluri fără precedent în ceea ce privește controlul, inspecția și avantajul competitiv [1, p. 15-19].

Redactarea actelor oficiale necesită respectarea anumitor reguli privind alegerea vocabularului:

- folosirea terminologiei de specialitate;
- alegerea cuvintelor și expresiilor potrivite cu fondul de noțiuni și de idei în din scrisoare;
- interzicerea folosirii de arhaisme, regionalisme, pleonasme, argou și jargon;
- utilizarea corectă a sinonimelor, neologismelor.

În redactarea corespondenței oficiale se respectă forme gramaticale și construcții sintactice specifice, prevăzute de gramatica limbii române. Nu se admit greșeli gramaticale, greșeli de punctuație și de dactilografare, erori la transcriere, greșeli la scrierea cuvintelor cu majuscule etc. Principalele caracteristici ale stilului corespondenței oficiale sunt: corectitudinea, claritatea, concizia, precizia, sobrietatea și caracterul oficial, politețea și demnitatea, neutralitatea și simplitatea [3, p. 14-19].

Reieșind din actualitatea și importanța unui management eficient al documentelor în instituțiile publice, în comanda de stat stabilită anual de către Guvern Academiei de Administrare Publică, sunt prevăzute cursuri de dezvoltare profesională care includ și tematica „Managementul documentelor”, pentru funcționari publici din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale.

Aceste cursuri au drept scop sporirea competențelor profesionale necesare unui management eficient al documentelor. Pentru realizarea scopului propus, instruirile în domeniul managementului documentelor au un șir de obiective:

- cunoașterea conceptelor de bază privind managementul documentelor;
- aplicarea instrumentelor de planificare, gestiune și arhivare a documentelor, pe suport de hârtie și în format electronic;

- cunoașterea diferitelor tipuri de arhitecturi și platforme, nivelele de interoperabilitate precum și metode de realizare a interoperabilității;
- studierea domeniilor conexe ale managementului care influențează sistemul de gestionare a documentelor unei instituții publice;

- creșterea eficienței și transparenței în gestionarea documentelor în cadrul relației cu cetățenii.

Subiectele de bază ale acestor instruirii sunt:

- Fluxul intern al informației: prelucrarea și procesarea ei; tipurile de documente și monitorizarea fluxului de informații.

- Noțiuni generale cu privire la actele oficiale. Corespondența administrativă.

- Elaborarea notelor informative, rapoartelor, scrisorilor etc.

- Tehnici de elaborare a documentelor cu caracter normativ-dispozitiv.

- Redactarea corespondenței (aspectul lingvistic).

- Unele particularități ale corespondenței internaționale.

- Lucrul cu documentul electronic.

Activitățile de instruire sunt desfășurate de formatori cu vastă experiență în domeniul, prin aplicarea metodelor andragogice: prezentări, discuții, exerciții în grup, brainstorming, schimb de experiență, care stimulează implicarea activă a participanților și contribuie la crearea mediului colaborativ, astfel contribuind la dezvoltarea abilităților necesare în performanțele viitoare ale funcționarilor publici.

Pe durata realizării instruirilor participanții au posibilitatea nu doar să studieze conceptele teoretice, noțiunile, categoriile din domeniul vizat, dar și să participe la exerciții interactive, practice, discuții în grup, soluționarea studiilor de caz concrete (atât din practica Republicii Moldova, cât și din practicile altor țări), care facilitează însușirea materialului, precum și formarea abilităților și atitudinilor la participanții în procesul de instruire. Un alt beneficiu, al acestor programe de instruire este posibilitatea schimbului de experiență, nu doar între formator și persoana instruită, ci și participant – participant, lucrul care oferă posibilitatea unui schimb reciproc de practici acumulate (atât pozitive, cât și negative) și, în general, a experienței în domeniul prestării serviciilor publice.

În scopul perfecționării lucrărilor de secretariat în organele administrației publice centrale de specialitate și ale autoadministrării locale, a fost aprobată Hotărârea Guvernului Nr. 618 din 05-10-1993, care prevede Regulile de întocmire a documentelor organizatorice și de dispoziție și Instrucțiunea-tip cu privire la ținerea lucrărilor de secretariat în organele administrației publice centrale de specialitate și ale autoadministrării locale ale Republicii Moldova. [5] Prezentele reguli se extind asupra documentației organizatorice și de dispoziție ce se întocmește în procesul de activitate a organelor administrației publice centrale de specialitate și ale autoadministrării locale ale Republicii Moldova și a unităților din subordinea acestora și includ:

- Elementele constitutive;

- Cerințele pentru întocmirea blanchetelor;

- Regulile de redactare a textelor documentelor;

- Cerințele față de documentele întocmite cu ajutorul mașinilor de scris.

Instrucțiunile-tip determină cerințele de bază față de documentarea activității administrative și organizarea lucrului cu documentele în ministere, departamente, direcții, servicii, inspectoratele de stat și în organele autoadministrării locale ale Republicii Moldova. Instrucțiunile se referă la documentele oficiale, cu excepția celor secrete. Modul de întocmire și păstrare a documentelor secrete se stabilește prin instrucțiuni speciale.

Hotărârea Guvernului Nr. 115 din 28-02-1996 prevede instrucțiunile cu privire la ținerea lucrărilor de secretariat în organele administrației publice locale ale Republicii Moldova.

Tehnica Ținerii lucrărilor de secretariat pe suport electronic este prevăzută în actele normative speciale, aprobate de Guvern, ce reglementează crearea și implementarea Sistemului integrat de circulație electronică a documentelor.

Funcționarii publici poartă răspundere personală pentru respectarea cerințelor instrucțiunilor în lucrul cu documentele și pentru integritatea documentelor ce se află în posesia lor.

În consecință, nu vom avea un sistem performant de gestionare a documentelor într-o instituție publică dacă toate celelalte sisteme manageriale sunt haotice. Dar, managementul documentelor și a informației, în general, este una dintre pietrele de temelie a bunei funcționării a unei instituții publice.

BIBLIOGRAFIE

1. Alistar V., Popescu-Slăniceanu I. „Protocol corespondență secretariat în Administrația Publică”, București: Ed. Lumina Lex, 2021, pag. 282.
2. Centrul Național de Terminologie, „Ghidul funcționarului public”, Chișinău: Ed. Pontos, 2007, pag. 122.
3. Paraschiv D. „Corespondența în administrație și secretariat”, București: Editura Oscar Print, pag.122
4. Simboreanu A. „Reforma administrației publice în Republica Moldova”, Chișinău: Ed. Museum, 2001, pag. 174.
5. Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Regulilor de întocmire a documentelor organizatorice și de dispoziție și Instrucțiunii-tip cu privire la ținerea lucrărilor de secretariat în organele administrației publice centrale de specialitate și ale autoadministrării locale ale Republicii Moldova Nr. 618 din 05-10-1993.
6. Hotărârea Guvernului pentru aprobarea Instrucțiunilor cu privire la ținerea lucrărilor de secretariat în organele administrației publice locale ale Republicii Moldova Nr. 115 din 28-02-1996.
7. <http://www.anfp.gov.ro/R/Doc/2020/Proiecte/Manuale/Suport%20de%20curs%20Gestionarea%20documentelor%20unei%20institutii%20publice,%202011.pdf>

ACCESUL LA INFORMAȚIE ȘI PROCEDURA DE FURNIZARE PRIVIND INFORMAȚIILE OFICIALE ÎN SERVICIUL PUBLIC

ACCESS TO INFORMATION AND PROCEDURE FOR THE PROVISION OF OFFICIAL PUBLIC SERVICE INFORMATION

Viorica ȚARĂLUNGĂ,
specialist principal, Departamentul dezvoltare profesională,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Information of public interest is produced and held by public institutions, from public money, ie taxpayers. It is a public good that belongs to everyone. When institutions restrict access to it, they must explain why they are doing it.

In its simplest definition, democracy means the power of the people to influence the decisions of the state. Citizens elect their representatives in the organs of power, follow their activity, and then decide whether to let them lead or change them. For this model to work, citizens need to know how public power is exercised, how the resources they contribute to taxes are spent, or how those elected and those in public office fulfill their promises. In other words, without access to information, there is no democracy..

Keywords: *information, access, institution, citizens, democracy, transparency, etc.*

„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, primi și răspândi informații și idei prin orice mijloace, indiferent de frontiere”.

Declarația Universală a Drepturilor Omului, Articolul 19

Accesul la informație nu este doar un drept fundamental, dar și un element esențial al guvernării democratice și al statului de drept. Republica Moldova, ca și multe alte țări post-socialiste din Europa Centrală și de Est, l-a recunoscut prin consacrarea acestuia în Constituție și prin adoptarea cadrului legislativ corespunzător.

Totuși, angajamentul oficial de asigurare a transparenței și guvernării deschise necesită a fi susținut de eforturile continue ale autorităților publice. Există mai multe semnale că în Republica Moldova acest lucru continuă să fie o problemă. Experiența comună a organizațiilor societății civile indică o cultură modestă a transparenței și lipsa unui angajament veritabil în acest sens.[4]

În cadrul acestui articol a fost măsurată calitatea legislației și performanța instituțiilor publice în asigurarea accesului la informație în mod sistematic în baza unui șir de criterii și indicatori. Prin această abordare și analiza extinsă, s-a urmărit scopul de a face o evaluare obiectivă și detaliată a situației în domeniu.

Rezultatele analizei se vor reflecta în Indicele Accesului la Informație în Republica Moldova, care reprezintă un indicator format din 3 elemente:

INDICELE ACCESULUI LA INFORMAȚIE		
CADRUL LEGISLATIV	Coresponderea cadrului legislativ cu standardele internaționale	40%
IMPLEMENTAREA PRACTICĂ	Nivelul de transparență proactivă	30%
	Eficiența accesului la informație la solicitare	30%
TOTAL		100%

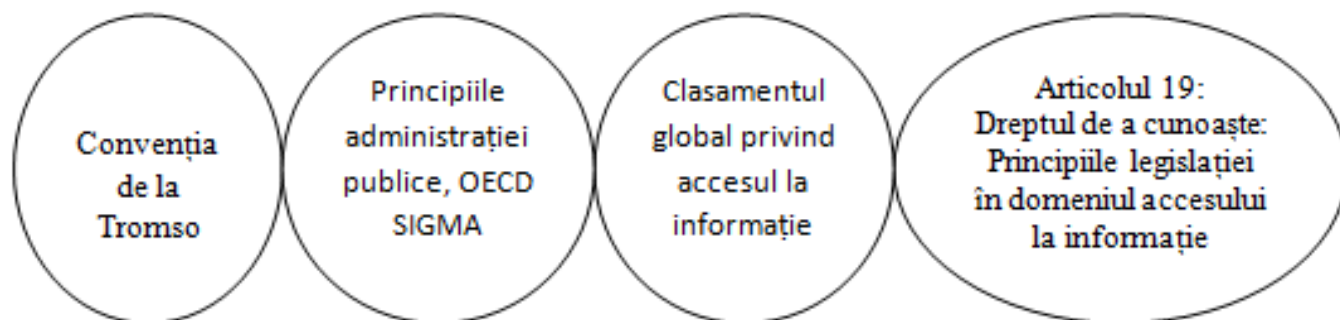
Componentele Indicelui reflectă importanța asigurării practice a transparenței de către autoritățile publice. Calitatea legislației, de asemenea, se ia în considerare, dar aceasta influențează mai puțin rezultatul

final. Punctajul pentru fiecare pilon se calculează în baza unui șir de criterii descrise în capitolele care urmează.

Aceste criterii, bazate pe standardele și cele mai bune practici internaționale, reprezintă standardele minime de transparență [3].

Articolul finalizează cu recomandări de natură sistemică, și anume cu referire la principalele direcții de reformă. Anexa conține rezultatele detaliate ale evaluării performanței instituțiilor publice din perspectiva transparenței proactive și a modului în care acestea răspund la solicitările de informații.

Dreptul la informare nu face obiectul unor standarde internaționale extinse. Totuși, mai multe linii directoare și recomandări au fost elaborate de actori interguvernamentali și non-guvernamentali pentru promovarea transparenței autorităților publice. În Europa, acest domeniu a înregistrat progrese impresionante în anul 2020, odată cu intrarea în vigoare a primului tratat internațional dedicat acestuia. Convenția Consiliului Europei privind accesul la documentele oficiale (Convenția de la Tromsø) a fost adoptată încă în 2009, dar pragul ratificărilor, care permitea intrarea în vigoare a acestuia, a fost atins abia în decembrie 2020. Republica Moldova a ratificat Convenția de la Tromsø pe 2 septembrie 2016. Pe lângă acest document, aspectele ce țin de transparență fac obiectul mai multor acte internaționale secundare, precum rezoluții, linii directoare sau recomandări elaborate de un șir de actori internaționali.² Această analiză se bazează și pe clasamentele și studiile internaționale realizate de organizații internaționale și ONG-uri, inclusiv Clasamentul global privind accesul la informație, Indicele Deschiderii Datelor, și studiile OECD SIGMA. La elaborarea metodologiei acestui studiu nu a fost posibilă aplicarea tuturor, dar au fost selectate standardele care nu sunt doar cele mai detaliate și cuprinzătoare, dar și cele mai potrivite în contextul Republicii Moldova. La baza criteriilor de evaluare a cadrului legislativ al Republicii Moldova în domeniul accesului la informațiile publice au stat următoarele surse:



Transparența este caracteristică doar unui stat democratic. Un stat autoritar nu prezintă de la bun început informație despre activitățile sale și pune obstacole cetățenilor care cer mai multă informație și transparență.[2]

Eficiența instituțiilor statului, a mediului de afaceri, a societății civile, a presei, etc. depind de transparența sistemului și ușurința obținerii informației necesare. Un acces la informație simplu înseamnă rapiditate, prețuri mici și competitivitate.

Prevenirea corupției este posibilă doar în condiții de maximă transparență a deciziilor și cheltuielilor făcute de instituțiile statului. Un stat netransparent protejează corupția, în loc să lupte cu ea.

Dreptul accesului la informația de interes public este o parte componentă a dreptului la libertatea exprimării, stipulat în Articolul 19 al Declarației Universale a Drepturilor Omului adoptată de Adunarea Generală a Organizației Națiunilor Unite la 10 septembrie 1948:

Orice om are dreptul la libertatea opiniilor și exprimării; acest drept include libertatea de a avea opinii fără imixtiune din afară, precum și libertatea de a căuta, de a primi și de a răspândi informații și idei prin orice mijloace și independent de frontierele de stat [1].

Curtea Europeană a Drepturilor Omului recunoaște importanța accesului la informație pentru protejarea dreptului la libertatea de exprimare, consfințit a articolul 10 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului (1):

Orice persoană are dreptul la libertate de exprimare. Acest drept include libertatea de opinie și libertatea de a primi sau a comunica informații ori idei fără amestecul autorităților publice și fără a ține seama de frontiere.

Și articolul 34 din Constituția Republicii Moldova consolidează acest deziderat: Dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public nu poate fi îngrădit.

Dreptul la accesul la informația publică trebuie să aibă un caracter universal, adică disponibil tuturor membrilor societății. Accesul universal la informație trebuie asigurat de către stat conform celor mai bune practici și posibilități tehnice disponibile la moment, dar și la costurile cele mai reduse pentru cetățean.

O instituție care impune bariere nejustificate în calea accesului la informație sau respinge solicitările legitime de informație încalcă dreptul la libera exprimare.

În Republica Moldova, accesul la informații este reglementat printr-o lege organică – adică un act normativ care reprezintă o dezvoltare a normelor constituționale. Legea privind accesul la informație, adoptată în 2000, stabilește, ca principiu că oricine, în condițiile legii, are dreptul de a căuta, de a primi și de a face cunoscute informațiile oficiale [5].

Acordul de Asociere semnat între Uniunea Europeană și Republica Moldova are, și el, principiul transparenței și accesului la informație la baza diferitor procese de reformă la care țara noastră s-a obligat – de la mediul de afaceri până la reforma administrației publice.

Prima problemă de care ne ciocnim este că, în legislația națională, statul Republica Moldova nu definește expres „informația de interes public”.

În România, spre exemplu, legea nr. 544/2001 privind liberul acces la informațiile de interes public oferă o definiție clară în Articolul 2:

Prin informație de interes public se înțelege orice informație care privește activitățile sau rezultă din activitățile unei autorități publice sau instituții publice, indiferent de suportul ori de forma sau de modul de exprimare a informației [10];

Estonia, în legislația cu privire la informația publică, oferă o definiție similară, în Articolul 3:

Informația publică este informația înregistrată și documentată în orice formă și pe orice suport, obținută sau creată în exercițiul îndatoririlor publice.

Legea Republicii Moldova privind accesul la informație, în articolul 6, oferă o definiție pentru termenul de „informație oficială”. [6]

În sensul prezentei legi, informații oficiale sunt considerate toate informațiile aflate în posesia și la dispoziția furnizorilor de informații, care au fost elaborate, selectate, prelucrate, sistematizate și/sau adoptate de organe ori persoane oficiale sau puse la dispoziția lor în condițiile legii de către alți subiecți de drept. [8]

De asemenea, în legislația moldovenească mai sunt stipulate tipul documentelor purtătoare de informații (ceea ce nu este cazul, să zicem, al Estoniei, care indică expres – orice suport este considerat document purtător de informație). Oferirea unei liste exhaustive care definește documentele purtătoare de informații poate reprezenta o barieră din calea accesului la informația de interes public:

În sensul prezentei legi, drept documente purtătoare de informații sânt considerate:

1. Oricare din următoarele (sau o parte din acestea):

- a) orice hârtie sau alt material pe care există un înscris;
- b) o hartă, un plan, un desen, o fotografie;
- c) orice hârtie sau alt material pe care sunt marcaje, figuri, simboluri sau perforări care au un sens pentru persoanele calificate să le interpreteze;
- d) orice obiect sau material din care pot fi reproduse sunete, imagini sau înscrisuri cu sau fără ajutorul unui alt articol sau mecanism;

Totuși, formal, legislația Republicii Moldova este favorabilă accesului la informație și transparenței. Impedimentele din calea acestora sunt deseori de ordin neformal, arbitrar și țin nu atât de legislație, cât de felul în care aceasta este interpretată de o instituție sau alta. Convenția Consiliului Europei privind accesul la documente oficiale definește securitatea națională, apărarea sau viața privată drept principalele limitări pentru interesul public [7].

e) orice alt înregistrator de informație apărut ca rezultat al progresului tehnic;

2. Orice copie sau reproducere a purtătorilor de informații menționați la punctul 1 al prezentului alineat;

3. Orice parte a unei copii sau reproduceri menționate la punctul 2) al prezentului alineat.

Informațiile oficiale nedocumentate, care se află în posesia furnizorilor (persoanelor responsabile ale acestora), vor fi puse la dispoziția solicitanților în ordine generală.

Totuși, formal, legislația Republicii Moldova este favorabilă accesului la informație și transparenței.

Impedimentele din calea acestora sunt deseori de ordin neformal, arbitrar și țin nu atât de legislație, cât de felul în care aceasta este interpretată de o instituție sau alta [9].

Procedura de obținere a informației. Solicitarea informației de la stat.

Legea privind accesul la informație prevede mecanismul de obținere a informației de interes public, în Articolul 16:

1. Informațiile, documentele solicitate vor fi puse la dispoziția solicitantului din momentul în care vor fi disponibile pentru a fi furnizate, dar nu mai târziu de 15 zile lucrătoare de la data înregistrării cererii de acces la informație [12].

2. Termenul de furnizare a informației, documentului poate fi prelungit cu 5 zile lucrătoare de către conducătorul instituției publice dacă:

- a) cererea se referă la un volum foarte mare de informații care necesită selectarea lor;
- b) sânt necesare consultații suplimentare pentru a satisface cererea.

3. Autorul cererii va fi informat despre orice prelungire a termenului de furnizare a informației și despre motivele acesteia cu 5 zile înainte de expirarea termenului inițial [10].

Articolul 12, care se referă la procedura de solicitare, recunoaște orice metodă de solicitare drept una legală:

Informațiile oficiale vor fi puse la dispoziția solicitanților în baza unei cereri scrise sau verbale.

Desigur ca și orice cetățean, fiecare avem dreptul la informație, iar dat fiind faptul că Departamentul dezvoltare profesională se ocupă de organizarea cursurilor dedicate funcționarilor publici, desigur că ținem să dezvoltăm și participanții pe această tematică [11].

Academia de Administrare Publică (AAP) a semnat la data de 23 septembrie 2019, Acordul de colaborare cu Centrul de Jurnalism Independent (CJI).

În cadrul întâlnirii rectorului Academiei Oleg BALAN cu Nadin GOGU, director executiv al Centru-lui, au fost discutate aspecte privind principiile de cooperare și acțiunile ce urmează a fi întreprinse de către cele două instituții semnatare ale acordului. S-a precizat, că viitoarea colaborare se va axa pe domeniul instruirii funcționarilor publici care beneficiază de cursuri de dezvoltare profesională organizate de Academia de Administrare Publică, dar și a celor care vor participa la instruirii prin intermediul platformei E-LEARNING plasată pe pagina WEB a Academiei.

Potrivit documentului semnat, CJI își asumă angajamentul să elaboreze și să digitizeze un curs de dezvoltare profesională pentru instruirea funcționarilor publici debutanți, care va conține subiecte privind accesul la informație și transparență decizională, va delega reprezentanți ai CJI pentru a livra instruirii în cadrul Academiei și va elabora materiale didactice necesare cursului de acces la informație pentru funcționarii publici.

Academia de Administrare Publică va promova în rândul funcționarilor publici activitățile de instruire promovate de CJI, va oferi suportul tehnic necesar pentru plasarea cursului de instruire pe pagina WEB a instituției și va oferi acces gratuit la acest curs, va organiza periodic, în parteneriat cu CJI, sesiuni de instruire și informare a funcționarilor publici.

BIBLIOGRAFIE

1. Accesul la informație, fără „baricade”, Ghid practic pentru funcționarii publici și jurnaliști/Centrul pentru jurnalism independent; elab.: Sorina Ștefârță, Irina Perciun. Chișinău. S. n., 2015 (Tipogr. „T-PAR”), p. 44.
2. „Informarea activă a publicului. Ghidul funcționarului”, Centrul „Acces info”, Chișinău, 2009, pag. 83.
3. „Ghidul Legal Leaks”, Creative Commons (Access Info și n-ost Legal Leaks Toolkit 2011), p. 84.
4. Cornelia Cozonac, „Dreptul la viața privată”, RFE/RL, 3 octombrie 2016.
5. Legea nr. 982/2000 privind accesul la informație, Monitorul Oficial, 28 iulie 2000.
6. Alina Radu, „Cât costă accesul la informații? În ani și în bani”, Media-AZI.md, 11 septembrie 2019.
7. Anatolie Eșanu, „Cât îi costă pe jurnaliști, în timp și bani, accesul la informație”, ZDG.md, 22 februarie 2018.
8. „Ghid practic privind accesarea informației de interes public”, Centrul de Politici și Reforme (CPR).
9. Interviu cu Sergiu Bozianu, președintele ONG „Asociația pentru Protecția Vieții Private” și fost șef

al Direcției de Conformitate, șef adjunct al Direcției generale de supraveghere și conformitate, Centrul Național pentru Protecția Datelor cu Caracter Personal din Republica Moldova, 17 ianuarie 2020.

10. Legea privind protecția datelor cu caracter personal, Monitorul Oficial, 14 octombrie 2011. http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=110544

11. Legea nr. 133 /2011 privind protecția datelor cu caracter personal. <http://www.asp.gov.md/en/node/1305>

12. Legea nr. 982/2000 cu privire la accesul la informație, Monitorul Oficial, 28 iulie 28 2000. http://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=108552

SUMAR

SEDINȚA PLENARĂ

<i>Serghei PALIHOVICI, doctor în științe politice, conferențiar universitar interimar, Academia de Administrare Publică</i>	
<i>DREPTURILE OMULUI ȘI EGALITATEA DE GEN</i>	<i>5</i>

<i>Ludmila POPA, șef direcție, Ministerul Finanțelor</i>	
<i>Petru BABUCI, șef-adjunct direcție, Ministerul Finanțelor</i>	
<i>PROVOCĂRI ÎN ASUMAREA RĂSPUNDERII ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ</i>	<i>13</i>

ATELIERUL I. ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ȘI BUNA GUVERNARE

<i>Ludmila ROȘCA, doctor habilitat, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică</i>	
<i>Valentina URSU, cercetător științific stagiar, Academia de Administrare Publică</i>	
<i>CONCEPTUL „BUNĂ GUVERNARE”.</i>	
<i>MODEL DE IMPLEMENTARE ÎN PRACTICA SOCIALĂ</i>	<i>18</i>

<i>Aurelia PERU-BALAN, doctor habilitat, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică</i>	
<i>COMUNICAREA GUVERNAMENTALĂ ÎN CONTEXTUL CRIZEI ENERGETICE</i>	
<i>DIN REPUBLICA MOLDOVA: REGULI ȘI DERAPĂRI</i>	<i>24</i>

<i>Natalia ȘTEFÎRȚĂ, doctor, conferențiar universitar, Universitatea de Stat din Moldova, economist principal Banca Națională a Moldovei</i>	
<i>UN TANDEM REDUTABIL: IMPACTUL ȘI EVOLUȚIA MONEDEI EURO</i>	<i>30</i>

<i>Angela POPOVICI, doctor, conferențiar universitar, Șef catedră Științe administrative, Academia de Administrare Publică</i>	
<i>MUNCA LA DISTANȚĂ ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ: PERSPECTIVELE POST-COVID</i>	<i>33</i>

<i>Tatiana ȘAPTEFRAȚI, doctor, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică</i>	
<i>SISTEMUL BAZAT PE MERIT ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ:</i>	
<i>INSTRUMENT AL BUNEI GUVERNĂRI</i>	<i>37</i>

<i>Mariana IAȚCO, doctor, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică</i>	
<i>MECANISME ȘI CRITERII ÎN EVALUAREA REZULTATELOR POLITICILOR PUBLICE</i>	<i>41</i>

<i>Violeta TINCUI, doctor, conferențiar universitar interimar, Academia de Administrare Publică</i>	
<i>CONCESIUNEA ȘI PARTENERIATUL PUBLIC-PRIVAT ÎN</i>	
<i>GESTIUNEA SERVICIILOR PUBLICE: DELIMITĂRI CONCEPTUALE</i>	<i>45</i>

<i>Sergiu TATAROV, doctor, lector universitar, Academia de Administrare Publică</i> <i>Diana SCURTU, masterandă, Academia de Administrare Publică</i> REGIMUL DE INCOMPATIBILITĂȚI AL FUNCȚIONARULUI PUBLIC ÎN REPUBLICA MOLDOVA: INCERTITUDINI ȘI TENDINȚE EUROPENE	49
<i>Mihaela Otilia AROȘOAIE, doctorandă, Academia de Administrare Publică,</i> <i>Secretar General Instituția Prefectului Județul Botoșani</i> TUTELA ADMINISTRATIVĂ ÎN SPAȚIUL EUROPEAN: MODELE DE FUNCȚIONARE	54
<i>Silvia MUNTEAN, doctorandă, Academia de Administrare Publică,</i> <i>Consultant principal, Direcția Acte Guvernamentale, Cancelaria de Stat</i> ROLUL SOCIETĂȚII CIVILE ÎN DEZVOLTAREA COMUNITĂȚILOR LOCALE DIN REPUBLICA MOLDOVA	57
<i>Vasile BOGHIAN, doctorand, Academia de Administrare Publică,</i> <i>Secretar General Comuna Gorbănești, Botoșani, România</i> ETICA, CONDIȚIE INDISPENSABILĂ ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ	61
<i>Alfred SILISTRARI, doctorand, Academia de Administrare Publică, consultant superior,</i> <i>Direcția achiziții publice, Ministerul Finanțelor</i> ANALIZA REFERENȚIALULUI BIBLIOGRAFIC A AUTORILOR STRĂINI ÎN DOMENIUL DE POLITICI DE ACHIZIȚII PUBLICE	66
<i>Valeria BEJENARI, doctorandă, Academia „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne</i> ANALIZA COMPARATIVĂ ÎNTRE CADUCITATEA ACTULUI JURIDIC ADMINISTRATIV ȘI ALTE INSTITUȚII SIMILARE	70
<i>Andrei GUȚU, președinte al Institutului de Management Japonez, Chișinău, Republica Moldova</i> IMPORTANȚA COOPERĂRII INTERCOMUNITARE PENTRU DEZVOLTAREA LOCALĂ	74
<i>Aliona MUNTEAN, doctorandă, Academia de Administrare Publică</i> FLEXIBILIZAREA MUNCII ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ: REZULTATE ȘI BUNE PRACTICI	77
<i>Oleg BAXAN, doctorand, Academia de Administrare Publică</i> METODE DE BUNĂ GUVERNARE LA NIVEL LOCAL ÎN FRANȚA	82
<i>Ionuț Lucian MELINTE , doctorand, Academia de Administrare Publică,</i> <i>Primarul Comunei Gorbănești, Botoșani, România</i> REABILITAREA ȘI MODERNIZAREA DRUMURILOR – PREROGATIVĂ A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE DIN JUDEȚUL BOTOȘANI	86

<i>Tatiana ANDREEVA, Doctor of Economics, Associate Professor</i> <i>Ali KABAHA, PhD student, Academy of Public Administration</i> <i>ISRAELI ENVIRONMENTAL POLICY AS ROLE IN REDUCING GASES POLLUTANTS</i> <i>IN PARALLEL WITH IMPROVING ECONOMIC PERFORMANCE</i>	<i>91</i>
---	-----------

<i>Valeriu GUREU, doctorand, Academia de Administrare Publică</i> <i>ABORDĂRI TEORETICO-METODOLOGICE CU PRIVIRE LA</i> <i>NOȚIUNEA DE CARIERĂ ȘI MANAGEMENTUL CARIEREI</i>	<i>97</i>
--	-----------

<i>Rudolf KUCHARČÍK, Associate Professor at Faculty of International Relations,</i> <i>University of Economics in Bratislava</i> <i>Simona CHUGURYAN, Assistant Professor at Faculty of International Relations,</i> <i>University of Economics in Bratislava</i> <i>Tetyana ZUBRO, Assistant Professor at Faculty of International Relations,</i> <i>University of Economics in Bratislava</i> <i>SOUTH SUDAN IN PERMANENT CRISIS</i>	<i>100</i>
--	------------

<i>Lavan Limor LEVKOVICH, Ph. D student in Academy of Public Administration of Moldova,</i> <i>Shaanan College, Israel</i> <i>GENDER – RELATED EQUAL OPPORTUNITIES TO DEVELOP THE ECONOMY</i> <i>IN STEM SUBJECTS IN INTERNATIONAL CONTEXTS (Israel and other countries)</i>	<i>104</i>
---	------------

<i>Bushra MASRI, Ph.D. student in Free university of Moldova, ULIM, Ministry of Education in Israel</i> <i>INTELLECTUAL PROPERTY AS AN INTERNATIONAL ECONOMIC SOURCE</i> <i>(Tha case study of Israel)</i>	<i>111</i>
--	------------

<i>Natalia ȘTEFÎRȚĂ, doctor în economie, Universitatea de Stat,</i> <i>economist principal Banca Națională a Moldovei</i> <i>CÂTEVA MĂSURI ESENȚIALE A PERFORMANȚELOR FIRMEI PENTRU</i> <i>OCOLIREA TURBULENȚELOR</i>	<i>115</i>
--	------------

ATELIERUL II.
PROBLEME ACTUALE ALE ȘTIINȚEI POLITICE
ȘI PROCESE INTEGRAȚIONISTE

*Volodymyr I. HORNYK, Doctor of Science in public Administration, Professor,
Director of the Educational and Scientific Institute of Management, Economic and Nature Management,
Professor Department of Public Administration and Economy V. I. Vernadsky, Taurida National University*
*Olena L. YEVMIESHKINA, Doctor of Science in Public Administration, Profesor,
Head of the Department of Public Administration and Economy*
DEVELOPMENT OF CIVIL SOCIETY OF UKRAINE IN CONDITION OF MILITARY STATE 119

Svetlana CEBOTARI, doctor habilitat, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică
ZONA TRANSNISTREANĂ A REPUBLICII MOLDOVA
ÎN CONTEXTUL RĂZBOIULUI DIN UCRAINA 122

Constantin SOLOMON, doctor habilitat, profesor universitar, Academia de Administrare Publică
Constantin BUSUIOC, doctorand, Universitatea de Stat din Moldova
CONTRIBUȚIA ONG-URILOR DIN REPUBLICA MOLDOVA LA
PROTECȚIA MEDIULUI ÎNCONJURĂTOR 128

Nicolae ȚÂU, doctor habilitat, profesor universitar, Academia de Administrare Publică
IMPACTUL BREXIT ASUPRA RELAȚIILOR REPUBLICII MOLDOVA CU UE 132

Stela SPÎNU, doctor, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică
ȘOCUL CULTURAL, REZULTAT AL PERSISTENȚEI STEREOTIPURILOR ETNICE 139

*Silvia DULSCHI, doctor, conferențiar universitar, șef Catedră Științe politice
și relații internaționale, Academia de Administrare Publică*
ASPECTE ALE IMPACTULUI GLOBALIZĂRII ASUPRA MIGRAȚIEI 142

*Otilia MARGARIT, doctorandă Academia de Administrare Publică, director,
Școala Gimnazială „Carol I” Călărași, jud. Călărași, România*
MANAGEMENTUL ȘI ASIGURAREA CALITĂȚII ÎN EDUCAȚIE 147

Carolina BUDURINA – GOREACII, doctor, lector universitar, Academia de Administrare Publică
THE FOREIGN POLICY OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA
IN THE CONTEXT OF NEW GEOPOLITICAL REALITIES 150

Vasilii SACOVICI, doctor habilitat, profesor universitar, Academia de Administrare Publică
Евгений Григорьевич МОЙСЕНКО, доктор экономических наук, профессор кафедры
Информационных Технологий Международного Университета „МИТСО” Минск, Белоруссия
ОРГАНИЗАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ СТРУКТУРА В СИСТЕМЕ
СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ ИННОВАЦИОННЫМИ ТРАНСФОРМАЦИЯМИ 156

*Andrei MAIEV, кандидат наук государственного управления,
старший преподаватель кафедры украинского и иностранных языков
Одесского Государственного Аграрного Университета*
MODERN SECURITY CHALLENGES IN EUROPE IN THE CONTEXT
OF RUSSIA'S AGGRESSION AGAINST UKRAINE164

*Татьяна ВАСИЛЕВСКАЯ, доктор наук государственного управления, профессор,
Учебно-научный институт публичного управления и государственной службы
Киевского Национального Университета имени Тараса Шевченко*
ЭТИКА ПУБЛИЧНЫХ СЛУЖАЩИХ: КОЛЛИЗИИ ВОЙНЫ168

*Татьяна БЕВЗ, доктор исторических наук профессор, главный научный сотрудник
отдела теории и истории политической науки Института политических и
этнонациональных отношений им. И.Ф. Кураса НАН Украины.*
НАЦИОНАЛЬНАЯ ИДЕНТИЧНОСТЬ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ172

Vadim PORTAS, doctorand Academia de Administrare Publică
UNELE ASPECTE ALE SECURITĂȚII INFORMAȚIONALE ÎN STATELE SCANDINAVE176

Oleg BALAN, doctor habilitat în drept, profesor universitar, Academia de Administrare Publică
Fredolin LECARI, doctorand, Universitatea de Stat din Moldova
FACTORII CE VAFORIZEAZĂ EXPANSIUNEA CRIMINALITĂȚII
TRANSNAȚIONALE ORGANIZATE183

ATELIERUL III.
INSTITUȚII DE DREPT ÎN REPUBLICA MOLDOVA

Ion GUCEAC, academician, doctor habilitat, profesor universitar, Academia de Administrare Publică
RESTRÂNGEREA LIBERTĂȚII DE EXPRIMARE ÎN DREPTUL
INTERNAȚIONAL ȘI ÎN LEGISLAȚIA REPUBLICII MOLDOVA186

Gheorghe COSTACHI, doctor habilitat, profesor universitar, ICJPS
Eugen BUTUCEA, doctorand, Universitatea de Stat din Moldova
ACTELE CURȚII CONSTITUȚIONALE: TIPOLOGIE ȘI
PARTICULARITĂȚI DE REGLAMENTARE195

Nicolai ROMANDAȘ, doctor, profesor universitar, Academia de Administrare Publică
UNELE REGLEMENTĂRI PRIVIND IMPEDIMENTELE ABSOLUTE ȘI INCOMPATIBILITĂȚI
LEGALE ÎN PROCESUL EXERCITĂRII DREPTULUI LA MUNCĂ200

Claudia Livia PAU, doctor, profesor universitar, Universitatea Babeș-Bolyai
Mihaela MARTIN, doctor, lector universitar, Universitatea Babeș-Bolyai
EXEGEZA BUNEI-GUVERNĂRI ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ
LA NIVEL NAȚIONAL ȘI EUROPEAN206

Динара МИННИГУЛОВА, Казанский филиал ФГБОУ ВО
Российский государственный университет правосудия
Альфия МУСИНА, Россия, Уфа, Управление Росреестра по Республике Башкортостан
ЦИФРОВАЯ ТРАНСФОРМАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЕРВИСА210

Natalia CHIPER, doctor, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică
Mariana ODAINIC, doctor, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică
DOSARUL ADMINISTRATIV, DREPT SAU OBLIGAȚIE214

Boris NEGRU, doctor, profesor universitar, Academia de Administrare Publică
Nicoleta MOROZAN, Doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova
DREPTUL LA UN PROCES ECHITABIL –
CONDIȚIE A STATULUI DE DREPT219

Alexandru ARMEANIC, doctor, lector universitar, Universitatea
„Dunărea de Jos” din Galați, România
PARTICULARITĂȚILE PRACTICII JURIDICE PRIVIND APLICAREA
TAXEI PE VALOAREA ADĂUGATĂ ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ226

Tatiana MOSTOVEI, doctor, lector universitar, Academia de Administrare Publică
INTEGRITATEA INSTITUȚIONALĂ ÎN CONTEXTUL
RESPONSABILITĂȚII MANAGERIALE230

<i>Claudia Livia PAU, doctor, profesor universitar, Universitatea Babeș-Bolyai, România</i> <i>Mihaela MARTIN, doctor, lector universitar, Universitatea Babeș-Bolyai, România</i> ASPECTE ALE BUNEI GUVERNĂRI ÎN UNELE LOCALITĂȚI CĂRĂȘENE	234
<i>Rustin CIASC, doctor, lector universitar, Universitatea Babeș-Bolyai, România</i> ROLUL ȘI IMPACTUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎNTR-O SOCIETATE DEMOCRATICĂ	238
<i>Ianuș ERHAN, doctor, conferențiar universitar, cercetător științific superior,</i> <i>Institutul de Cercetare și Inovare al Universității de Stat din Moldova</i> MECANISME ȘI INSTRUMENTE DE MONITORIZARE A ACTIVITĂȚII POLIȚIEI	242
<i>Virginia ZAHARIA, doctor, conferențiar universitar,</i> <i>Universitatea Cooperatist-Comercială din Moldova</i> <i>Veronica POZNEACOVA, specialist Secția de Relații Internaționale, Universitatea de Stat din Moldova</i> TRANSPUNEREA ÎN LEGISLAȚIA NAȚIONALĂ A PREVEDERILOR ACORDULUI DE ASOCIERE ÎNTRE UNIUNEA EUROPEANĂ ȘI REPUBLICA MOLDOVA ÎN DOMENIUL RECICLĂRII DEȘEURILOR	250
<i>Alexandru CAUIA, doctor, conferențiar universitar, Universitatea Liberă Internațională</i> <i>din Moldova, Prorector pentru Strategie Academică și Programe de Studii</i> <i>Corina ZACON, doctorandă, Universitatea Liberă Internațională din Moldova</i> COMPATIBILITATEA LEGISLAȚIEI NAȚIONALE A RM CU STATUTUL JURIDIC AL COMPANIILOR MILITARE ȘI DE SECURITATE PRIVATE	255
<i>Irina IACUB, doctor, conferențiar universitar, Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată</i> BAZELE METODOLOGICE ȘI PROCEDURA EXPERTIZEI CRIMINOLOGICE A ACTELOR NORMATIVE	258
<i>Oleg RUSU, doctor, conferențiar universitar, Academia „Ștefan cel Mare”</i> <i>a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova</i> <i>Alexandru FRUNZĂ, doctorand, Academia „Ștefan cel Mare”</i> <i>a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova</i> PREVENIREA CRIMINALITĂȚII RURALE ÎN CONTEXTUL UNEI ADMINISTRAȚII PUBLICE CONTEMPORANE	266
<i>Sergiu TATAROV, doctor, lector universitar, Academia de Administrare Publică</i> <i>Cristina BEZNIȚCHI, masterandă, Academia de Administrare Publică</i> UNELE INSTRUMENTE PUNITIVE INTERNAȚIONALE: LECȚII PENTRU REPUBLICA MOLDOVA	271
<i>Vlad D. GHIMPU, doctor, cercetător științific, Muzeul Național de istorie a Moldovei</i> PRACTICA JUDICIARA DE UTILIZARE A TERMENILOR JURIDICI, ATESTAT ÎN NOVGOROD, PENTRU TARILE ROMANE SFARȘITUL SECOLULUI AL XII-LEA – ÎNCEPUTUL CELUI DE AL XIII-LEA	279

Mihail SORBALA, doctor, lector universitar, Universitatea Liberă Internațională din Moldova INCURSIUNI GENERALE PRIVIND ASISTENȚA JURIDICĂ INTERNAȚIONALĂ ÎN MATERIE PENALĂ ÎN CADRUL COOPERĂRII JURIDICE INTERNAȚIONALE	286
Nicoleta – Raina GEAMALINGA, notar public în cadrul camerei Notarilor publici Constanța, asistent de cercetare științifică în cadrul Universității „Andrei Șaguna” din Constanța, România ÎNDEPLINIREA UNUI ACT SAU A UNEI PROCEDURI NOTARIALE – „COMPETENȚĂ PARTAJATĂ” ÎNTRE NOTARII PUBLICI ȘI ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ LOCALĂ. ABORDARE COMPARATIVĂ ROMÂNIA – REPUBLICA MOLDOVA	292
Eduard GURIN, doctorand, asistent universitar, Universitatea de Studii Europene din Moldova RĂSPUNDEREA DISCIPLINARĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI ȘI A ALTOR CATEGORII DE SUBIECTI	297
Victor DONOS, doctorand, Universitatea de Stat din Moldova REGLEMENTAREA NORMATIVĂ A RĂSPUNDERII ALEȘILOR POPORULUI	303
Вадим СУХОВ, докторант, Молдавский государственный университет РОЛЬ СОЮЗА АДВОКАТОВ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА В УПРАВЛЕНИИ СИСТЕМОЙ ЮРИДИЧЕСКОЙ ПОМОЩИ, ГАРАНТИРУЕМОЙ ГОСУДАРСТВОМ	308
Oleg BALAN, doctor habilitat în drept, profesor universitar, Academia de Administrare Publică Fredolin LECARI, doctorand, Universitatea de Stat din Moldova PRINCIPIILE COOPERĂRII STATELOR ÎN COMBATAREA CRIMINALITĂȚII TRANSNAȚIONALE ORGANIZATE	311
Virgiliu MOREI, doctor, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică PROBLEME LEGATE DE TRANSPARENȚA ACHIZIȚIILOR PUBLICE – RISC DETERMINANT DE CORUPȚIE ÎN ACHIZIȚIILE PUBLICE	315
Анатолий КОСТРОМИЦКИЙ, doctorand, Universitatea de Stat din Moldova РОЛЬ ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ В ОБЕСПЕЧЕНИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ	320
Ghenadie PREȚIVATÎI, doctorand, Universitatea de Stat din Moldova REORGANIZAREA PERSOANEI JURIDICE DE DREPT PUBLIC	325
Nicoleta MOROZAN, doctorand, Universitatea de Stat din Moldova ACCESUL LA JUSTIȚIE-CONDIȚIE INDISPENSABILĂ ÎN PROMOVAREA ȘI GARANTAREA DREPTURILOR ȘI LIBERTĂȚILOR FUNDAMENTALE ALE OMULUI	329

<i>Alexandru ȚĂRNĂ, doctorand, Universitatea de Stat din Moldova</i> DREPTUL LA DECES DIGITAL – DREPT FUNDAMENTAL AL ACCESULUI LA INTERNET	334
<i>Igor COLODROVSKI masterand, Academia de Administrare Publică</i> RĂSPUNDEREA ÎN ORDINE DE REGRES A FUNCȚIONARULUI PUBLIC	341
<i>Mihaela PASCAL, doctorandă, asistent universitar, Academia „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova</i> <i>Ana Maria REVENCO, studentă, Academia „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova</i> PARTICULARITĂȚI ALE CONTRACTULUI DE SCHIMB DE TERENURI	345
<i>Adrian POPA, masterand, Academia de Administrare Publică</i> ROLUL DIGITALIZĂRII ÎN PROCESUL DE AUTORIZARE A ACTIVITĂȚII DE ÎNTREPRINZĂTOR ÎN REPUBLICA MOLDOVA	349
<i>Igor SOROCEANU, doctorand, Academiei „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova.</i> CONȚINUTUL MĂSURILOR SPECIALE DE INVESTIGAȚII DIN DOMENIUL REȚELELOR DE COMUNICAȚII ELECTRONICE. PARTEA II	353
<i>Sergiu CERNOMOREȚ, doctor în drept, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică</i> <i>Igor SOROCEANU, doctorand la Academia „Ștefan cel Mare” a MAI al Republicii Moldova</i> <i>Andrei NASTAS, doctor în drept, conferențiar universitar, Universitatea „Dunarea de Jos” Galați (România)</i> CORUPERA PASIVĂ CA FORMĂ DE MANIFESTARE A FENOMENULUI CORUPȚIEI: ESENȚĂ ȘI TRĂSĂTURI	359
<i>Alina NEGRU, doctor în drept, conferențiar universitar, Academia de Studii Economice din Moldova</i> PROBLEME ACTUALE ALE ACȚIUNII EFECTIVE A LEGII	365

ATELIERUL IV.
MANAGEMENTUL PUBLIC ÎN ECONOMIA BAZATĂ PE CUNOAȘTERE

<i>Tatiana TOFAN, doctor, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică</i> <i>Ion STOGU, masterand, Academia de Administrare Publică</i> INFRACTRUCTURA SISTEMULUI DE AUDIT INTERN ÎN INSTITUȚIILE PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA	372
<i>Grigore AMBROSI, doctor, conferențiar universitar, Universitatea Tehnică din Moldova</i> ESTABLISHING THE HIERARCHY OF EXPERTS IN GROUND TRANSPORT SYSTEMS ACCORDNG TO THEIR LEVEL OF COMPETENCE	377
<i>Elena VACULOVSCI, doctor, conferențiar universitar,</i> <i>Academia de Administrare Publică</i> ROLUL AUTORITĂȚILOR PUBLICE LOCALE DIN MUNICIPIUL CHIȘINĂU ÎN PROCESUL DE INTEGRARE SOCIALĂ A COPIILOR AFLAȚI ÎN SITUAȚII DE RISC ÎN URMA MIGRAȚIEI	382
<i>Elena BĂDĂRĂU, doctor, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică</i> <i>Veronika NOVOTNĂ, doctor, conferențiar universitar, șef department,</i> <i>Universitatea Tehnică din Brno, Cehia</i> SINTEZA PROBLEMELOR DE EFICIENTIZARE AL COMERȚULUI EXTERIOR	386
<i>Virgiliu MOREI, doctor, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică</i> <i>Iurie BURCIU, masterand, Academia de Administrare Publică</i> ANALIZA CULTURII ORGANIZAȚIONALE ÎN CADRUL INSPECTORATULUI GENERAL AL POLIȚIEI	390
<i>Virgiliu MOREI, doctor, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică</i> <i>Ion MOTÎNGA, masterand, Academia de Administrare Publică</i> IMPACTUL LEADERSHIP-ULUI ASUPRA BUNEI GUVERNĂRI	395
<i>Viorica LOPOTENCO, doctor, conferențiar universitar,</i> <i>Academia de Administrare Publică</i> <i>Alla DAROVANNAIA, doctor, conferențiar universitar,</i> <i>Academia de Studii Economice din Moldova</i> EVOLUȚIA INFLAȚIEI ÎN REPUBLICA MOLDOVA ÎN PERIOADA POST COVID 19	399
<i>Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA, doctor, conferențiar universitar interimar,</i> <i>Academia de Administrare Publică</i> <i>Natalia RUDEI, masterandă, Academia de Administrare Publică</i> ANALIZA ORGANIZAȚIONALĂ REALIZATĂ ÎN VEDEREA PROIECTĂRII SISTEMULUI DE MANAGEMENT AL CALITĂȚII	404

<p><i>Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA, doctor, conferențiar universitar interimar, Academia de Administrare Publică</i></p> <p><i>Serghei LUKIN, dr., conf. univ., Directorul Centrului regional de formare continuă a regiunii Kiev, Ucraina</i></p> <p>PARTICULARITĂȚILE AUDITULUI INTERN ÎN INSTITUȚII EDUCATIONALE</p>	409
<p><i>Vitalie CAZACU, doctor, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică</i></p> <p><i>Sergei VINOGRADOV, doctor în științe economice, conferențiar universitar, Universitatea Agricultură și Științele Vieții, Ungaria</i></p> <p>IMPACTUL ZONEI DE LIBER SCHIMB APROFUNDAT ȘI CUPRINZĂTOR ASUPRA SECURITĂȚII ALIMENTARE A REPUBLICII MOLDOVA</p>	414
<p><i>Vasile TOMUZ, doctorand, Academia de Administrare Publică, Vicedirector IMSP, Institutul Mamei și a Copilului, Clinica Emilian Coțaga</i></p> <p>ABORDĂRI CONCEPTUALE ALE MANAGEMENTULUI STRATEGIC ÎN ORGANIZAȚIILE PUBLICE</p>	420
<p><i>Ala GRECU, doctorand, Academia de Administrare Publică, director Centrul medical Balkan Medical</i></p> <p><i>Boris DUDA, Dr. med., Spitalul Clinic „Dr. C. I. Parhan”, Iași, România</i></p> <p>PARTICULARITĂȚILE ORGANIZĂRII SISTEMULUI DE SERVICII SOCIALE LA NIVEL CENTRAL ȘI CEL LOCAL</p>	424
<p><i>Virgiliu MOREI, doctor, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică</i></p> <p><i>Ecaterina TANASIEV, masterandă, Academia de Administrare Publică</i></p> <p>IMPORTANȚA IMPLEMENTĂRII SISTEMULUI DE MANAGEMENT AL CALITĂȚII ÎN INSTITUȚIILE PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA</p>	429
<p><i>Galina SIROTENCO, докторант Академии Публичного Управления, старший преподаватель кафедры «Экономики и менеджмента», ПГУ им. Т. Г. Шевченко</i></p> <p>ОТНОШЕНИЕ ПЕРСОНАЛА К ИННОВАЦИОННЫМ ИЗМЕНЕНИЯМ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ</p>	433
<p><i>Andrei DAMAȘCAND, doctorand, Academia de Administrare Publică</i></p> <p><i>Petr DYDOWICZ, BRNO University of Tehnology, Faculty of Business and Management, Czech Republic</i></p> <p>MANAGEMENTUL SECURITĂȚII ENERGETICE CA O PARTE A SECURITĂȚII NAȚIONALE A REPUBLICII MOLDOVA ÎN CONDIȚIILE SECURITĂȚII REGIONALE</p>	436
<p><i>Alexandru MARIȚ, doctorand, Academia de Administrare Publică</i></p> <p><i>Миляуша ФАСХУДИНОВА, кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики Казанского филиала Российского Государственного Университета Правосудия</i></p> <p>ISTORICUL, GENEZA ȘI DEFINIREA CONCEPTULUI DE CRIZĂ FINANCIARĂ INTERNAȚIONALĂ.....</p>	447

Angela SECRIERU, doctor habilitat, profesor universitar, Academia de Studii Economice din Moldova Eduard KENIG, doctorand, Academia de Studii Economice din Moldova НАДЗОР И РЕГУЛИРОВАНИЕ ФИНАНСОВОЙ СИСТЕМЫ В ЦЕЛЯХ УСТОЙЧИВОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РОСТА	457
Cezara ABRAMIHIN, doctor, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică Renata AVROS, doctor, conferențiar universitar, Braude College of Engineering, Karmiel, Israel COMPETENȚE ESENȚIALE PENTRU ASIGURAREA COMPETITIVITĂȚII PE PIAȚA MUNCII ÎN CONDIȚIILE SCHIMBĂRILOR SECOLULUI XXI	462
Наталья ОБУШНАЯ, доктор наук по государственному управлению, доцент, Учебно-научный Институт публичного управления и гос. службы Киевского национального университета имени Тараса Шевченко, профессор кафедры публичной политики ПУБЛИЧНЫЙ АУДИТ КАК ИННОВАЦИОННЫЙ МЕХАНИЗМ МОДЕРНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ В УКРАИНЕ	467
Oleg FRUNZE, doctor, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică ECONOMIA COMPORTAMENTALĂ ȘI PROVOCĂRILE PREVIZIONĂRII	471
Natalia PADUCA, masterandă, Academia de Administrare Publică ASPECTE ORGANIZAȚIONALE ALE CONTABILITĂȚII CONFORM NOILOR REGLEMENTĂRI CONTABILE	476
Maia CREȚIU, masterandă, Academia de Administrare Publică Sergiu PRODAN, masterand, Academia de Administrare Publică ROLUL MANAGERULUI ÎN COEZIUNEA ECHIPEI ÎN PROCESUL SCHIMBĂRII ORGANIZAȚIONALE	480
Daria NEGURA masterand, Academia de Administrare Publică INTELIGENȚA EMOȚIONALĂ PERMISĂ A SUCCESULUI PROFESIONAL ÎN MANAGEMENTUL ORGANIZAȚIEI	484
Gheorghe JARDAN, masterand, Academia de Administrare Publică Rodica TIUTIUNNICOV, masterandă, Academia de Administrare Publică Ecaterina TANASEV, masterandă, Academia de Administrare Publică ADMINISTRATORUL PUBLIC – AGENT AL SCHIMBĂRII	487
Natalia CATANOI, masterandă, Academia de Administrare Publică Ala RABOVILĂ, masterandă, Academia de Administrare Publică ROLUL MENTORULUI ÎN PROCESUL DE FORMARE ȘI AFIRMARE A PERSONALITĂȚII	490
Tatiana FURCULIȚA, doctorandă, Academia de Administrare Publică. CALITATE ȘI PERFORMANȚĂ ÎN NOUL MANAGEMENT PUBLIC	493

<i>Cristina CUCURUZAC, masterandă, Academia de Administrare Publică</i> MANAGEMENTUL CUNOAȘTERII ÎN INSTITUȚIILE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE	496
<i>Anna-Maria MIHAILEVSCAIA, masterandă, Academia de Administrare Publică</i> FORME DE PRESTARE A SERVICIILOR PUBLICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA	500
<i>Elena RUSANOVSKI, masterandă, Academia de Administrare Publică</i> COMPORTAMENT ORGANIZAȚIONAL ȘI MODELE FORMATIVE	504
<i>Nadejda HOMIȚCHI, doctorandă, Academia de Administrare Publică</i> <i>Vitalie CAZACU, doctor, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică</i> EFECTELE ECONOMICE ALE RĂZBOIULUI DIN UKRAINA ASUPRA ȚRILOR UE ȘI ÎN SPECIAL ASUPRA GERMANIEI	507

ATELIERUL V.
DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A PERSONALULUI: TEORIE ȘI PRACTICĂ

<i>Мария СЕМЕРИКОВА, кандидат социологических наук, Академия управления при Президенте Республики Беларусь ЦЕННОСТНО-МОТИВАЦИОННЫЕ УСТАНОВКИ МОЛОДЕЖИ В ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ СФЕРЕ</i>	<i>514</i>
<i>Cristina CECLU, Specialist principal, Cancelaria de Stat CADRUL JURIDIC DE ORGANIZARE ȘI FUNCȚIONARE A DEZVOLTĂRII PROFESIONALE A FUNCȚIONARILOR PUBLICI</i>	<i>520</i>
<i>Veronica BUTNARU, formator, Academia de Administrare Publică ROLUL ȘI IMPORTANȚA LEADERSHIPULUI ÎN CADRUL NOILOR STANDARDE PENTRU SISTEMELE DE MANAGEMENT</i>	<i>523</i>
<i>Ianuș ERHAN, doctor, conferențiar universitar, Universitatea de Stat din Moldova INTEGRAREA DREPTURILOR OMULUI ÎN PROGRAMELE DE INSTRUIRE ȘI PREGĂTIRE PROFESIONALĂ POLIȚIENEȘTI</i>	<i>527</i>
<i>Ana-Maria CHEPESTRU, ofițer superior al Secției acte normative a Direcției juridice a Inspectoratului General al Poliției al Ministerului Afacerilor Interne RECUPERAREA CHELTUIELILOR SUPTATE DE CĂTRE STAT ÎN PROCESUL DE DEZVOLTARE PROFESIONALĂ A FUNCȚIONARILOR PUBLICI CU STATUT SPECIAL DIN CADRUL MINISTERULUI AFACERILOR INTERNE</i>	<i>534</i>
<i>Lilia BUIMESTRU, funcționar public, Ministerul Educației și Cercetării DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ – O CONTINUĂ PROVOCARE</i>	<i>539</i>
<i>Igor NEAGA, șef interimar, Direcția informare și documentare/Biblioteca, Academia de Administrare Publică Lilia CANȚÎR, șef serviciu, Biblioteca Municipală „B. P. Hasdeu”, filiala „Ștefan cel Mare” PROIECTAREA SPAȚIILOR BIBLIOTECII PENTRU ÎNVĂȚARE ȘI CULTURALIZARE</i>	<i>542</i>
<i>Oxana SCUTELNIC, doctor, ofițer principal, Direcția managementul resurselor umane a Inspectoratului General al Poliției Ruslan DONOS, magistrul în drept, șef secție, Direcția managementul resurselor umane a Inspectoratului General al Poliției PANDEMIA COVID-19 ȘI ASIGURAREA PROTECȚIEI SALARIAȚILOR POLIȚIEI</i>	<i>547</i>
<i>Aliona GÎȚU, specialist principal, Departamentul dezvoltare profesională, Academia de Administrare Publică PROMOVAREA EGALITĂȚII DE GEN ÎN SERVICIUL PUBLIC PRIN INTERMEDIUL PROGRAMELOR DE DEZVOLTARE PROFESIONALĂ</i>	<i>551</i>

*Ana DERIVOLCOV, specialist principal, Departamentul dezvoltare profesională,
Academia de Administrare Publică*
DEZVOLTAREA ABILITĂȚILOR DE GESTIONARE EFICIENTĂ
A CONFLICTELOR ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ555

*Elena TATAROV, specialist principal, Departamentul dezvoltare profesională,
Academia de Administrare Publică*
INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI ÎN DOMENIUL
MANAGEMENTULUI DOCUMENTELOR559

*Viorica ȚARĂLUNGĂ, specialist principal, Departamentul dezvoltare profesională,
Academia de Administrare Publică* ACCESUL LA INFORMAȚIE
ȘI PROCEDURA DE FURNIZARE PRIVIND INFORMAȚIILE OFICIALE563

*Materialele publicate nu reflectă neapărat punctul de vedere al redacției.
Responsabilitatea asupra conținutului articolelor
revine în exclusivitate autorilor.
Drepturile de autor asupra articolelor publicate aparțin autorilor.*

*ADRESA REDACȚIEI:
mun. Chișinău, str. Ialoveni, 100,
telefon: 022-28-40-78
e-mail: aap.editura@yahoo.com
Tipografia CEP USM*

***Dirrecția editorială AAP:
VLADÎCA Sergiu
AXENTI Ion
BARDUC Ana
PASTUH Marina***