

**GUVERNUL REPUBLICII MOLDOVA
ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ**

TEORIA ȘI PRACTICA ADMINISTRĂRII PUBLICE

*Materiale ale Conferinței științifico-practice internaționale,
22 mai 2020*

Chișinău, 2020

COLEGIUL REDACȚIONAL

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

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

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

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

Ion GUCEAC - doctor habilitat, profesor universitar, academician, Academia de Științe a Moldovei

Serghei PALIHOVICI - doctor, conferențiar universitar interimar, șef Catedră științe administrative, Academia de Administrare Publică

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

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

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

Aurelia ȚEPORDEI - director Departament dezvoltare profesională, Academia de Administrare Publică

Sergiu VLADÎCA - șef Secție activitate editorială, Academia de Administrare Publică

DESCRIEREA CIP A CAMEREI NAȚIONALE A CĂRȚII

„**Teoria și practica administrării publice**”, conferință științifico-practică internațională (2020; Chișinău). Teoria și practica administrării publice: Materiale ale Conferinței științifico-practice internaționale, 22 mai 2020 / colegiul redacțional: Oleg Balan [et al.]. – Chișinău: AAP, 2020 (Combinatul Poligrafic). – 430 p.: fig., tab.

Antetit.: Guvernul Rep. Moldova, Acad. de Administrare Publică. – Texte : lb. rom., engl., rusă. – Sumar paral.: lb. rom., engl. – Rez.: lb. engl. – Referințe bibliogr. la sfârșitul art. – 150 ex.

ISBN 978-9975-3240-9-0.

351(082)=135.1=111=161.1

T 43

CERCETAREA ȘTIINȚIFICĂ - O SARCINĂ INDISPENSABILĂ ÎN ACTIVITATEA ACADEMIEI DE ADMINISTRARE PUBLICĂ

SCIENTIFIC RESEARCH - AN ESSENTIAL TASK IN ACTIVITY ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Cuvânt înainte



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

Încă prin Decretul Președintelui Republicii Moldova din 21 mai 1993 privind fondarea Academiei, de rând cu atribuțiile privind pregătirea și perfecționarea cadrelor pentru organele administrației publice, în fața Academiei a fost stabilită sarcina de efectuare a cercetărilor științifice în domeniul teoriei și practicii administrației publice, pregătire a cadrelor științifice și didactice pentru domeniul administrației publice, elaborarea de materiale analitice și de recomandări metodice în domeniul organizării și funcționării serviciului public.

Și iată, deja de 27 de ani, personalul științifico-didactic al Academiei realizează cu succes această sarcină, având ca obiect de studiu realitățile mediului administrativ din Republica Moldova, care a parcurs calea prin reformare, de la un sistem administrativ de comandă la un sistem administrativ bazat pe principii democratice de organizare și funcționare.

Luând în vedere prevederile statutare și misiunile Academiei, cercetarea științifică este axată pe conceptualizarea rolului administrației publice în condițiile noi de funcționare a societății, care parcurge calea democratică de dezvoltare. Un domeniu important de cercetare, cu un impact serios asupra sistemului administrației publice, îl constituie studiul suporturilor și reglementărilor juridice ale activității administrative, studii care confirmă interacțiunea dintre știința administrației și ramurile de drept în asigurarea unei activități administrative eficiente. Cercetătorii Academiei din domeniul economiei și finanțelor publice vin în susținerea științei administrației prin identificarea funcțiilor noi pe care le exercită autoritățile administrației publice prin utilizarea unui management eficient. Într-o stânsă legătură cu tematica managerială sunt și cercetările efectuate în sfera etico-comportamentală, culturii administrative, psihologiei conducerii, tehnicilor de comunicare în cadrul activității administrative. Reieșind din aspirațiile proeuropene ale Republicii Moldova devine evidentă necesitatea cercetărilor științifice în domeniul relațiilor și cooperării internaționale realizate de autoritățile publice autohtone, de care sunt preocupați și cercetătorii Academiei de Administrare Publică.

Prin studiile efectuate, Academia de Administrare Publică participă și își aduce apor-

tul la edificarea societății bazate pe cunoaștere. Cercetările se efectuează în cadrul catedrelor de specialitate, școlii doctorale în științe administrative, diferitor proiecte naționale și internaționale în care participă activ personalul științifico-didactic al instituției noastre.

Un aport deosebit în promovarea activității științifice desfășurate la Academie o are revista metodică-științifică trimestrială „*Administrarea Publică*”, care a devenit un mesager și cronică a științei administrației. În paginile revistei își găsesc reflectare studii efectuate de autori din Republica Moldova, precum și de peste hotare. Fiind unica revistă de specialitate din domeniul administrației publice din Republica Moldova, ea ocupă un loc aparte, în primul rând, în promovarea politicii de stat în domeniul administrației publice, constituind o sursă științifico-informațională importantă pentru mediul academic, dar și pentru angajații din serviciul public.

Este semnificativ faptul că rezultatele cercetărilor efectuate în cadrul Academiei sunt discutate la diferite forumuri științifice de profil, unul din cele mai importante fiind Conferința științifico-practică internațională „*Teoria și practica administrației*”, la care, de rând cu cercetătorii din Academia de Administrare Publică, participă anual și reprezentanți ai comunității științifice din alte instituții de învățământ superior din Republica Moldova, dar și din instituții similare din străinătate cu care Academia întreține relații de colaborare.

Întrunirile științifice de acest gen reprezintă o reală și utilă posibilitate de a face un schimb de opinii între cercetători, de a disemina rezultatele științifice obținute care, odată fiind supuse dezbaterilor polemice, capătă dreptul de aplicabilitate în activitatea administrativă practică. Salutăm, și de această dată, reprezentanții instituțiilor de învățământ și cercetare din România, Ucraina, Federația Rusă, precum și din alte instituții de învățământ și cercetare din Republica Moldova, care vin cu studii interesante și actuale, privind diferite aspecte ale teoriei și practicii administrației publice. Participarea dumneavoastră, stimați colegi, la lucrările prezentei Conferințe ne bucură și reprezintă una din multiplele forme de colaborare a Academiei noastre cu instituțiile pe care le reprezentați, oferindu-i Conferinței noastre o dimensiune internațională.

Sistemul administrativ din Republica Moldova traversează la etapa actuală un proces de reformare și adaptare la standardele europene. În acest sens, vom menționa activitățile de implementare a prevederilor Strategiei de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020. Ca rezultat s-au înregistrat mai multe acțiuni privind responsabilizarea administrației publice, coordonarea procesului de elaborare a politicilor publice, diversificarea organizării și prestării serviciilor publice, perfecționarea managementului finanțelor publice, dezvoltarea politicilor în domeniul pregătirii și dezvoltării profesionale a personalului din administrația publică.

În același timp, suntem conștienți de faptul că toate aceste domenii de activitate necesită, în continuare, noi investigații pentru a le aduce la nivelul cerințelor timpului. Așa dar, se deschid noi orizonturi pentru cercetarea științifică de care dumneavoastră sunteți preocupați.

Mie nu-mi rămâne, decât să vă doresc succese frumoase în activitatea de cercetare pe care o desfășurați și să vă asigur că, pentru Academia de Administrare Publică, activitatea științifică rămâne în continuare o sarcină indispensabilă.

APRECIEM ACTIVITATEA ȘTIINȚIFICĂ DESFĂȘURATĂ LA ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ

WE APPRECIATE THE SCIENTIFIC ACTIVITY CARRIED OUT AT ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Mesaj de salut participanților Conferinței științifico-practice internaționale „Teoria și practica administrării publice”



*Ion CHICU,
Prim-ministru al Republicii Moldova*

Organizarea anual, în luna mai a Conferinței științifico-practice internaționale „Teoria și practica administrării publice” a devenit o tradiție consacrată Zilei Academiei de Administrare Publică din Republica Moldova.

Această platformă a dialogului științifico-practic reprezintă o bună și eficientă oportunitate de a dezbate problemele cu care se confruntă administrația publică la etapa actuală și de a identifica noi modele, servicii și tehnologii pentru soluționarea acestora.

Apreciind importanța acestui eveniment, salut prezența cercetătorilor și practicienilor din țară și de peste hotare, întruniți la acest for științific pentru a disemina experiența acumulată, a stabili noi priorități și direcții de cercetare, noi raporturi de colaborare.

În acest context, țin să menționez că procesele reformatoare prin care trece actualmente Republica Moldova necesită nu doar de susținere materială, logistică și financiară, dar primordial de un suport științific, care ar argumenta modelul și căile de dezvoltare spre o societate prosperă, bazată pe o economie puternică, care generează mai multe locuri de muncă, mai bine plătite, și pe relații sociale armonioase. Cert că, realizarea acestor obiective, în mare măsură, depinde de calitatea actului administrativ al autorităților publice de diferite niveluri, de activitatea și profesionalismul personalului uman încadrat în aceste autorități, chemat să asigure continuitatea și ireversibilitatea parcursului democratic de dezvoltare a Republicii Moldova.

Experiența acumulată pe parcursul celor 27 de ani de activitate a Academiei denotă că, cercetările științifice efectuate sunt axate pe necesitățile sistemului național al administrației publice, constituind un suport important al procesului de reformare continuă și modernizare a acestuia. Prin studierea practicilor țărilor avansate în domeniul administrației publice, adaptarea și implementarea acestora în contextul Republicii Moldova, Academia de Administrare Publică a contribuit la dezvoltarea unui domeniu nou de cercetare pentru comunitatea științifică din Republica Moldova - cel al ”Științei Administrației”.

Academia de Administrare Publică a creat și utilizează eficient platformele naționale

și internaționale de discuții și dezbateri pentru verificarea utilității și valabilității studiilor științifice elaborate în practica administrației publice autohtone, dar și a celei regionale, internaționale. În această ordine de idei, apreciez organizarea și desfășurarea în cadrul Academiei a mai multor forumuri de discuții cu participarea reprezentanților Cămarilor de Stat, autorităților administrației publice centrale și locale, partenerilor de dezvoltare, în cadrul cărora sunt supuse dezbaterilor probleme de importanță majoră pentru Republica Moldova, printre ele fiind organizarea administrativ-teritorială, perspectivele dezvoltării regionale, organizarea și prestarea serviciilor publice, implementarea prevederilor Strategiei de reformă a administrației publice pentru perioada 2016-2020 și altele.

Agenda Conferinței 2020, include probleme privind modernizarea administrației publice în contextul noilor transformări sociale, economice, politice și informaționale, aspecte conceptuale și practice privind edificarea statului de drept, organizarea dezvoltării profesionale a personalului, s.a. - un areal tematic care corespunde perfect demersului strategic de reformă a administrației publice, care derivă din prevederile Acordului de Asociere a Republicii Moldova cu Uniunea Europeană.

Așteptările finale ale acestui forum științific sunt ca în rezultatul dezbaterilor să se vină cu propuneri, recomandări privind soluționarea problemelor evocate, ori adevărul se naște în discuții, iar noi avem nevoie de "adevărul științific" pentru stabilirea priorităților și identificarea soluțiilor la problemele cu care se confruntă Republica Moldova și administrația publică la etapa actuală.

Academia de Administrare Publică participă activ și în pregătirea cadrelor pentru serviciul public, dezvoltarea profesională continuă a angajaților din administrația publică de toate nivelurile, iar activitatea de cercetare științifică oferă posibilitatea formării competențelor și expertizei necesare în condițiile de volatilitate, incertitudine și complexitate a societății și în procesele de reformare și transformare a sistemului național al administrației publice.

În această ordine de idei a-și dori să lansez provocarea pentru participanții la acest forum științific de a contura direcțiile de transformare a pregătirii profesionale funcționarilor publici și de recrutare a leadershipului administrației publice, astfel încât să avem oameni cu viziune, capabili să-și asume responsabilitatea de a produce schimbarea în diverse domenii ale vieții sociale și economice, oameni cu expertiză profundă, capacitate de a comunica și negocia în limbi străine și verticalitate în respectarea principiilor eticii profesionale și a integrității.

Îmi exprim încrederea, că Academia de Administrare Publică, în calitate de instituție de învățământ superior și centru național de promovare a politicii de stat în domeniul administrației publice va exercita în continuare rolul de lider în pregătirea cadrelor de înaltă calificare pentru sistemul administrației publice din Republica Moldova și va coagula potențialul științific autohton în efectuarea cercetărilor științifice de actualitate pentru administrația publică.

Doresc succese participanților forului științific, discuții productive și rezultate utile.

Mulți Ani Academiei de Administrare Publică!

SESIUNEA PLENARĂ

UNELE ASPECTE CE ȚIN DE GARANTAREA LIBERTĂȚII DE EXPRIMARE ÎN LEGISLAȚIA REPUBLICII MOLDOVA

SOME ASPECTS RELATED TO THE GRANTING OF FREEDOM OF EXPRESSION IN THE LEGISLATION OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

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

SUMMARY

Contemporary states, including the Republic of Moldova, make constant efforts towards achieving the legal guarantee of human rights. In this regard, in addition to the international guarantees of respect for human rights, we must also note the existence of internal guarantees. In this context, this study is devoted to estimate the content of guarantees called to ensure the realization of freedom of expression specific to the legal system of the Republic of Moldova such as: the fundamental principles established in the Constitution of the Republic of Moldova; public authorities called upon to ensure respect for fundamental rights; principles and regulations established in the branch legislation.

Keywords: *freedom of expression, right to information, access to information, fundamental principles, Constitution, Constitutional Court, Ombudsman.*

Constituția Republicii Moldova (art. 1) dispune solemn că în țara noastră demnitatea omului, drepturile și libertățile lui, libera dezvoltare a personalității umane reprezintă valori supreme și sunt garantate. În perspectiva realizării acestui obiectiv major al statului de drept, Constituția, după cum și este firesc, instituie o serie de garanții chemate să garanteze drepturile și libertățile fundamentale, inclusiv libertatea de exprimare. Garanțiile interne ale libertății de exprimare, dar și ale altor drepturi și libertăți fundamentale se manifestă în: principii fundamentale consacrate în Constituție; autorități publice chemate să asigure respectarea drepturilor fundamentale; principii și norme consacrate în legislația de ramură.

Principii fundamentale consacrate în Constituție.

Supremația Constituției. Constituția Republicii Moldova (art. 7) [1] dispune că nicio lege și nici un alt act juridic care contravine prevederilor Constituției nu are putere juridică. Astfel, principiul supremației Constituției garantează ca în procesul creației legislative să nu fie admise încercări de adoptare a unor legi care ar crea impedimente pentru valorificarea drepturilor și libertăților fundamentale consacrate în titlul II din Constituție, inclusiv a libertății de exprimare consacrate în articolul 32.

Interpretarea și aplicarea normelor constituționale în materia drepturilor omului în conformitate cu dreptul internațional. Constituția Republicii Moldova (art. 4) stabilește 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. În cazul în care se vor constata neconcordanțe între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului la care Republica Moldova este parte și legile ei interne, prioritate vor avea reglementările internaționale. La fel, Republica Moldova se obligă să respecte Carta organizației națiunilor unite și tratatele la care este parte, să-și bazeze relațiile cu

alte state pe principiile și normele unanim recunoscute ale dreptului internațional. Intrarea în vigoare a unui tratat internațional conținând dispoziții contrare Constituției va trebui precedată de o revizuire a acesteia (articolul 8 din Constituție).

Universalitatea drepturilor. Acest principiu consacrat în articolul 15 din Constituție dispune că cetățenii Republicii Moldova beneficiază de drepturile și de libertățile consacrate prin Constituție și prin alte legi și au obligațiile prevăzute de acestea.

Egalitatea în drepturi. În conformitate cu Constituția (art. 16), cetățenii Republicii Moldova sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau de origine socială. Acest principiu oferă șanse egale subiecților de drept constituțional în procesul de realizare a libertății de exprimare.

Protecția cetățenilor aflați în străinătate. Consacrat în articolul 18 din Constituție prevede posibilitatea cetățenilor Republicii Moldova de a beneficia de protecția statului atât în țară, cât și în străinătate.

Accesul liber la justiție. Constituția Republicii Moldova (art. 20) dispune că orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime. În republică nicio lege nu poate îngreuna accesul la justiție. Astfel, în conformitate cu acest principiu, persoanele care consideră că sunt împiedicate în realizarea libertății de exprimare întotdeauna vor avea posibilitatea să-și revindică acest drept prin intermediul instanțelor de judecată.

Pe lângă aceste principii, a căror listă nu este una exhaustivă, toate drepturile fundamentale consacrate în Constituția Republicii Moldova sunt însoțite de garanții juridice care reprezintă premise pentru respectarea lor de către participanții la relațiile sociale, în special de către autoritățile publice și reprezentanții acestora.

Autorități publice chemate să asigure respectarea drepturilor fundamentale.

Curtea Constituțională. După cum s-a relevat în literatura de specialitate [11, p. 185], unul din mijloacele cele mai importante de asigurare a drepturilor omului, inclusiv a libertății de exprimare (n.n.) este controlul constituționalității. În conformitate cu Constituția (art. 135), Curtea Constituțională din Republica Moldova exercită, la sesizare, controlul constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor și ordonanțelor Guvernului, precum și a tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte. În realizarea acestui drept, poate aduce valoroase contribuții la garantarea drepturilor și libertăților fundamentale consacrate în Constituție, printre care și a libertății de exprimare. De exemplu, în una din hotărârile Curții privind controlul constituționalității unor prevederi ale Legii privind contracararea activității extremiste, accentuează că "libertatea de exprimare constituie unul dintre fundamentele societății democratice și o condiție pentru progresul și împlinirea persoanei" [12]. Recunoscând că libertatea exprimării este un drept esențial în sistemul constituțional al Republicii Moldova, Curtea a recunoscut că, în același timp, aceasta este "un drept ce poate afecta substanțial drepturile altor persoane" [13]. O garanție suplimentară oferită de Curtea Constituțională pentru realizarea efectivă a libertății de exprimare este excepția de neconstituționalitate care reprezintă un mijloc de acces indirect al persoanelor la instanța de contencios constituțional prin intermediul instanței de judecată.

Instanțele judecătorești. Prin definiție instanțele judecătorești sunt chemate să asigure „dreptul unei societăți organizate, al unui stat de a împărți dreptatea” [28, p. 280]. Unul din obiectivele principale ale instanțelor judecătorești din Republica Moldova constă în înfăptuirea justiției în scopul apărării și realizării drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor [15].

Avocatul Poporului. În conformitate cu Constituția Republicii Moldova (art. 591) Avocatul Poporului asigură promovarea și protecția drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. În esență, Avocatul Poporului din Republica Moldova asigură respectarea drepturilor și libertăților omului de către autoritățile publice, de către organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare, de către organizațiile necomerciale și de către persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile. El contribuie la apărarea drepturilor și libertăților omului prin prevenirea încălcării acestora, prin monitorizarea și raportarea modului de respectare a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului la nivel național, prin perfecționarea legislației ce ține de domeniul drepturilor și libertăților omului, prin colaborarea internațională în acest domeniu, prin promovarea drepturilor și libertăților omului și a mecanismelor de apărare a acestora [14].

Activitatea Avocatului poporului are un impact pozitiv și asupra procesului de exercitare a

libertăți de exprimare. De exemplu, în Raportul privind respectare drepturilor și libertăților fundamentale ale omului în Republica Moldova în 2016, Avocatul Poporului a menționat că pentru a asigura realizarea efectivă a dreptului la libertatea de exprimare sunt necesare acțiuni concrete din partea autorităților pentru a elimina problemele ce țin de cadrul legislativ, consolidarea instituțiilor de stat al căror mandat ține de asigurarea respectării dreptului la libera exprimare, consolidarea capacităților funcționarilor publici și promovarea în rândul populației a mecanismelor care pot fi utilizate pentru respectarea acestui drept fundamental [27].

Principii și norme consacrate în legislația de ramură.

Libertatea de exprimare, așa cum am menționat supra, include în structura sa mai multe elemente structurale, inclusiv dreptul de a căuta, obține și de a răspândi informații. Pentru a urmări modul în care libertatea de exprimare în calitate de drept fundamental al cetățenilor Republicii Moldova este reflectat în legislația de ramură vom apela a conținutul unor coduri. Codul penal (art. 180) prevede sancțiuni pentru încălcarea intenționată de către o persoană cu funcție de răspundere a procedurii legale de asigurare și de realizare a dreptului de acces la informație, încălcare ce a cauzat daune în proporții considerabile drepturilor și intereselor ocrotite de lege ale persoanei care a solicitat informații referitoare la ocrotirea sănătății populației, la securitatea publică, la protecția mediului [3]. O atenție sporită acordă unor elemente constitutive al libertății de exprimare Codul civil. Astfel, în conformitate cu acest Cod (art. 48) [4], tutorele și curatorul sunt obligați să ofere persoanei ocrotite, fără a prejudicia interesele acesteia, informațiile, pe care terții sunt obligați să i le ofere, privind situația sa personală, privind actele și deciziile care o vizează, gradul de urgență și efectele acestora. Codul (art. 72) obligă organul executiv al persoanei juridice participante la reorganizare să informeze în scris toți creditorii cunoscuți și să publice în „Monitorul Oficial al Republicii Moldova” și, în mod gratuit, pe pagina web oficială a organului înregistrării de stat un aviz privind reorganizarea în termen de 15 zile de la adoptarea hotărârii de reorganizare. Conform Codului (art. 105), în cazul în care legea sau actele de constituire prevăd publicarea informației persoanei juridice, informația se publică în „Monitorul Oficial al Republicii Moldova” și, dacă există, pe pagina web a persoanei juridice. Prevederile Codului stabilesc unele condiții pe care trebuie să le întrunească informația. Astfel, în cazul în care legea prevede forma textuală pentru transmiterea unei informații, ea trebuie să fie lizibilă, să indice numele persoanei care o transmite și să fie făcută pe un suport durabil. Suportul durabil presupune orice instrument care: permite destinatarului să stocheze informațiile care îi sunt adresate personal, într-un mod accesibil pentru referințe ulterioare pentru o perioadă de timp adecvată, în vederea informării; și permite reproducerea neschimbată a informațiilor stocate (art. 2093). Codul (art. 410) obligă uzufructuarul să-l informeze imediat pe nudul proprietar dacă bunul este deteriorat, distrus sau dacă sunt necesare lucrări de reparare, îmbunătățire a lui ori măsuri de preîntâmpinare a unor pericole. Articolul 516 (Dreptul la informare) dispune că raportul obligațional poate da naștere unui drept la informare fără ca acesta să fie stipulat în mod expres. Punerea la dispoziție a informației presupune și obligația de eliberare a documentelor corespunzătoare. Dreptul la informare se naște îndeosebi atunci când informarea este semnificativă pentru determinarea conținutului obligației și poate fi făcută de cel căruia i se cere fără ca prin aceasta să-i fie afectate drepturile. În conformitate cu Codul (art. 6781), înainte de încheierea contractului de livrare a bunurilor, executare a lucrărilor, prestare a serviciilor, furnizare a conținutului digital sau a altei prestații de către un profesionist altei persoane, profesionistul are obligația de a furniza acelei persoane, prin orice mijloace adecvate, informații cu privire la caracteristicile esențiale ale prestației care trebuie furnizate, pe care acesta le deține sau se poate aștepta să le dețină și a căror nefurnizare ar contraveni bunei-credințe. Mai mult decât atât, profesionistul este obligat de a nu furniza informații eronate consumatorilor (articolul 6782) din Cod.

Codul familiei (art. 11) obligă persoanele care doresc să se căsătorească să se informeze reciproc despre starea sănătății lor [5]. Codul (art. 64) oferă părinților care locuiesc separat de copil, dreptul de a primi informațiile ce se referă la copilul lor de la toate instituțiile educative, curative, de asistență socială etc. Codul obligă tutorele (curatorul) să comunice autorității tutelare în a cărei evidență se află copilul informațiile privind starea sănătății, îngrijirea și educația copilului, precum și schimbarea domiciliului (art. 146).

Codul muncii (art. 11) include în categoria drepturilor de bază ale salariatului dreptul la: informarea deplină și veridică privind condițiile de activitate, anterior angajării sau transferării într-o altă funcție; informarea și consultarea privind situația economică a unității, securitatea și sănătatea în muncă și privind alte chestiuni ce țin de funcționarea unității, în conformitate cu prevederile Codului; informarea privind executarea contractelor și convențiilor colective. În

același timp, salariatul este obligat să informeze de îndată angajatorul sau conducătorul nemijlocit despre orice situație care prezintă pericol pentru viața și sănătatea oamenilor sau pentru integritatea patrimoniului angajatorului [6]. În conformitate cu acest Cod, angajatorul este obligat să informeze salariații referitor la situația economică a unității, la securitatea și sănătatea în muncă și la alte chestiuni ce țin de funcționarea unității și la subiectele relevante în raport cu activitatea lor în cadrul unității (art. 421). Codul funciar (art. 65) stabilește menirea Cadastrului funciar de a asigura autoritățile administrației publice locale, întreprinderile, instituțiile, organizațiile interesate și cetățenii cu informații despre starea terenului în scopul organizării folosirii raționale și protecției lui, reglementării relațiilor funciare, regimului proprietății funciare, fundamentării proporțiilor plăților funciare, aprecierii activității economice, efectuării altor măsuri legate de folosirea terenului [7].

Codul silvic (art. 11), una din atribuțiile autorității silvice centrale este de a contribui la informarea publicului despre dezvoltarea durabilă a fondurilor forestier și cinegetic, starea diversității biologice forestiere, asigurându-i acces liber la informație și participare la procesul de luare a deciziilor [8]. Codul acordă cetățenilor și asociațiilor obștești dreptul să primească de la organele silvice de stat și de la organele de stat pentru protecția mediului înconjurător informație despre starea fondurilor forestier și cinegetic, măsurile planificate și realizate de conservare și folosire a acestora (art. 23).

Codul subsolului (art. 39), obligă beneficiarii subsolului să prezinte Fondului de stat de informații privind subsolul, precum și autorităților publice, în conformitate cu competențele acestora, date veridice despre rezervele de substanțe minerale explorate, extrase și rămase în subsol, componentele conținute în ele (despre mișcarea rezervelor), despre folosirea subsolului în scopuri nelegate de extragerea substanțelor minerale utile. Ei mai sunt obligați să informeze neîntârziat autoritățile administrației publice despre crearea situațiilor periculoase pentru viața și sănătatea populației, mediul înconjurător [9]. Legea privind protecția mediului (art. 9) obligă autorităților administrației publice ale raionului, municipiului în comun cu autoritățile locale pentru mediu și pentru sănătate să asigure informarea sistematică și operativă a populației, întreprinderile, instituțiile, organizațiile privind starea mediului în raion, municipiu [16]. În conformitate cu această Lege (art. 30), statul recunoaște tuturor persoanelor fizice dreptul la un mediu sănătos, în care scop asigură, în conformitate cu legislația în vigoare, accesul deplin, operativ și liber la informațiile privind starea mediului și starea sănătății populației. În caz de accident la obiectivele nucleare situate pe teritoriul altor țări, care creează o situație de risc nuclear pentru republică, Guvernul este obligat să informeze imediat populația despre situația creată și să întreprindă măsurile necesare pentru protecția ei și lichidarea consecințelor provocate de accident (art. 82).

După cum reiese din cele descrise mai sus, majoritatea codurilor, precum și unele legi organice, într-un fel sau altul, conțin prevederi privind dreptul la informație, despre punerea acestuia în aplicare, începând cu dreptul de a căuta și de a difuza informații. Cu toate acestea, abundența aparentă a normelor în legislația Republicii Moldova referitor la informații, nicidecum nu demonstrează starea favorabilă în acest domeniu. Unul dintre principalele acte legislative în domeniul dreptului la informare este Codul Audiovizualului [2]. Scopul acestui Cod (art.1) constă în asigurarea apărării drepturilor consumatorului de programe de a recepționa informații corecte și obiective, care ar contribui la libera formare a opiniei, asigurarea drepturilor radio-difuzorilor la libertate editorială și libertate de exprimare, instituirea principiilor democratice de funcționare a audiovizualului din Republica Moldova. În conformitate cu Codul menționat (art. 50), instituția publică națională a audiovizualului Compania „Teleradio-Moldova” asigură dreptul la informare a tuturor categoriilor de cetățeni ai Republicii Moldova, inclusiv a minorităților naționale. Un rol important în promovarea libertății de exprimare o are legislația privind protecția proprietății intelectuale. Astfel, Legea privind dreptul de autor și drepturile conexe reglementează raporturile ce apar la crearea și valorificarea operelor literare, artistice și științifice (drept de autor), a interpretărilor, fonogramelor, videogramelor și emisiunilor organizațiilor de difuziune (drepturi conexe), precum și alte drepturi care sunt recunoscute în legătură cu activitatea intelectuală din domeniul literaturii, artei și științei [17]. Prezenta Lege asigură protecția operelor exprimate într-o anumită formă obiectivă din domeniul literar, artistic și științific, indiferent de faptul dacă acestea au fost sau nu aduse la cunoștința publicului. Legislația din acest domeniu mai include Legea privind protecția topografilor circuitelor integrate [18], Legea privind protecția desenelor și modelelor industriale [19], Legea privind protecția mărcilor [20], Legea privind protecția invențiilor [21] și alte acte normative. Dreptul de a răspândi informații prin mijloace presupune și necesitatea de a respecta anumite restricții în ce privește accesul la

informații legate de secretul de stat sau confidențiale. Constituția Republicii Moldova (art. 34) stabilește că dreptul la informație nu trebuie să prejudicieze măsurile de protecție a cetățenilor sau siguranța națională. Legea cu privire la secretul de stat (art. 25) [22] nu acordă dreptul de acces la secretul de stat cetățeanului în cazurile: în care acesta nu expune o necesitate motivată de a lucra cu informații atribuite la secret de stat; sprijinirii de către acesta a activității unui stat străin, a unei organizații străine sau a reprezentanților acestora, precum și a unor cetățeni străini sau apatrizi ce cauzează prejudicii intereselor și/sau securității Republicii Moldova sau în cazul participării cetățeanului la activitatea unor partide sau asociații obștești a căror activitate este suspendată, limitată sau interzisă în modul stabilit de lege; descoperirii, în urma măsurilor de verificare, a altor acțiuni ale acestuia care prezintă pericol pentru securitatea Republicii Moldova; refuzului acestuia de a-și da consimțământul scris pentru aplicarea măsurilor de verificare din partea organelor competente, pentru limitarea drepturilor sale în legătură cu accesul la secretul de stat, prevăzută de prezenta lege, sau refuzului de a-și asuma obligația scrisă privind păstrarea secretului de stat ce îi va fi încredințat; prezenței la acesta a antecedentelor penale pentru infracțiuni săvârșite cu intenție, aflării acestuia sub urmărire penală sau al limitării de către instanța de judecată a capacității sale de exercițiu; depunerii la autoritatea publică competentă a cererii de renunțare la cetățenia Republicii Moldova; prezenței la acesta a unor contraindicații medicale pentru lucrul cu informațiile atribuite la secret de stat, conform nomenclatorului aprobat de Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale; comunicării de către cetățean a unor date incomplete sau neautentice la perfectarea dreptului de acces la secretul de stat; domicilierei permanente a cetățeanului peste hotare sau al perfectării documentelor pentru plecarea cu traiul permanent într-o altă țară; neexecutării de către cetățean a obligațiilor privind păstrarea secretului de stat care i-a fost încredințat. Legea (art. 30) stabilește și restrângerea exercițiului dreptul de acces la secretul de stat. Restrangerea se poate referi la: restricții de utilizare a descoperirilor și invențiilor ce conțin informații atribuite la secret de stat și de răspândire a acestor informații; restrângerea dreptului la inviolabilitatea vieții private în timpul efectuării măsurilor de control în perioada perfectării (reperfectării) dreptului de acces la secretul de stat.

La acest capitol poate fi menționată și Legea cu privire la secretul comercial [23]. În conformitate cu această Lege (art. 8), lucrătorii agentului economic care au acces la informațiile ce constituie secret comercial își asumă obligațiile: să păstreze secretul comercial pe care îl vor cunoaște în procesul muncii și să nu-l divulge fără a avea autorizație, eliberată în modul stabilit, cu condiția că informațiile ce constituie secret comercial nu le-au fost cunoscute mai înainte sau n-au fost primite de ei de la o terță persoană fără obligația de a respecta confidențialitatea lor; să respecte cerințele instrucțiunilor, regulamentelor și dispozițiilor privind asigurarea păstrării secretului comercial; să păstreze secretul comercial al agenților economici cu care întrețin relații de afaceri; să nu folosească cunoașterea secretului comercial pentru practicarea vreunei activități care, în calitate de acțiune concurentă, poate să aducă prejudicii agentului economic; în cazul concedierii să transmită toți purtătorii de informații ce constituie secret comercial (manuscrise, maculature, documente, desene, benzi magnetice, fișe perforate, benzi perforate, discuri, dischete, imprimare de printer, pelicule cinematografice și fotografice modele, materiale etc.), pe care i-au avut la dispoziție, persoanei cu funcții de răspundere respective sau subdiviziunii respective a agentului economic. Pentru protecția secretului de stat, tainei comerciale și bancare se prevede răspundere penală. Astfel, Codul penal (art. 24510), prevede sancționarea pentru divulgarea ilicită sau utilizarea informațiilor ce constituie secret comercial sau bancar de către persoana căreia i-a fost încredințată sau i-a devenit cunoscută această informație în virtutea atribuțiilor deținute, fără consimțământul proprietarului informației. Codul (art. 337) prevede pedeapsa cu închisoare pentru divulgarea secretului de stat unui stat străin, unei organizații străine sau reprezentanților lor, precum și acordarea de ajutor unui stat străin la înfăptuirea activității dușmănoase împotriva Republicii Moldova. Cu închisoare se pedepsește și divulgarea de un cetățean străin sau de un apatrid a secretului de stat unui stat străin, unei organizații străine sau reprezentanților lor, precum și acordarea de ajutor unui stat străin la înfăptuirea activității dușmănoase împotriva Republicii Moldova (art. 338). Articolul 344 din Cod prevede sancțiuni pentru divulgarea informațiilor ce constituie secret de stat de către o persoană căreia aceste informații i-au fost încredințate sau i-au devenit cunoscute în legătură cu serviciul sau munca sa, dacă nu constituie trădare de Patrie sau spionaj. Pedeapsă penală este prevăzută pentru colectarea de informații care constituie secret comercial sau bancar prin sustragerea de informații, inclusiv folosirea mijloacelor tehnice speciale, extorcare sau amenințarea cu aplicarea violenței nepericuloase pentru viața sau sănătatea persoanei (art. 24510). Codul califică drept trădare de

patrie fapta săvârșită intenționat de un cetățean al Republicii Moldova în dauna suveranității, inviolabilității teritoriale sau a securității de stat și a capacității de apărare a Republicii Moldova, prin divulgarea secretului de stat unui stat străin, unei organizații străine sau reprezentanților lor, precum și acordarea de ajutor unui stat străin la înfăptuirea activității dușmănoase împotriva Republicii Moldova.

Un alt aspect al dreptului la informație ca element constitutiv al libertății de exprimare sunt relațiile care apar în procesul de căutare, obținere, producere și distribuire a acestora de mass-media. La acest segment se referă și o serie de probleme ce țin de instituirea mijloacelor mass-media, posesia, utilizarea și dispunerea acestora, producerea, achiziționarea, păstrarea și exploatarea dispozitivelor tehnice, utilajelor și materiei prime pentru producerea și proliferarea produselor media. De exemplu, Legea presei (art. 5) acordă dreptul de a fonda publicații periodice și agenții de presă, indiferent de forma lor organizatorico-juridică, oricărei persoane juridice din Republica Moldova și persoanei fizice cetățean al Republicii Moldova care a împlinit vârsta de 18 ani și locuiește pe teritoriul ei. Legea (art. 20) acordă jurnalistului dreptul să obțină și să difuzeze informații; să fie primit în audiență de persoane oficiale; să facă imprimări audiovizuale, să filmeze și să fotografieze; să asiste la ședințele publice ale instanțelor de judecată de orice nivel; să aibă acces în zonele calamităților naturale, să asiste la mitinguri, demonstrații și la alte manifestații publice; să se adreseze oricărei instituții pentru a verifica faptele și circumstanțele vizate în anumite materiale; să renunțe la pregătirea și semnarea unui material, dacă acesta vine în contradicție cu convingerile sale; să-și retragă semnătura de sub un material al cărui conținut, după părerea sa, a fost denaturat în procesul redactării; să ceară păstrarea secretului paternității (de autor) ș.a. Confiscarea notițelor jurnalistului este interzisă, iar mijloacele lui tehnice pot fi ridicate numai în cazul în care servesc drept probă într-o cauză penală. Jurnaliștii străini acreditați în Republica Moldova au aceleași drepturi privind activitatea de informare și documentare pe care le au jurnaliștii din Republica Moldova (art. 23 din Lege).

Actualmente, problema libertății de exprimare ține nu doar de relațiile cetățean - stat, domeniul fiind extins până la atitudinea societății, statului și cetățeanului. Diferențierea societății a dus la aceea că problema accesului și caracterului deschis al informației se referă deja la toate instituțiile și organizațiile, și nu doar la cele din cadrul aparatului de stat. În acest sens, o mare responsabilitate revine mijloacelor mass-media. Este necesar să se mențină caracterul multiaspectual al mijloacelor mass-media: electronice, presa scrisă, audiovizualul, reprezentând diferite forme de proprietate. Accesul la informație este exprimat, în primul rând, prin dreptul fiecăruia de a căuta și de a primi informații. Acest drept este concretizat în Legea privind accesul la informație [24]. Stabilind principiile politicii statului în domeniul accesului la informațiile oficiale, Legea (art.4) acordă oricui dreptul de a căuta, de a primi și de a face cunoscute informațiile oficiale. Exercițarea acestor drepturi poate fi supusă unor restricții pentru motive specifice, ce corespund principiilor dreptului internațional, inclusiv pentru apărarea securității naționale sau vieții private a persoanei. La fel, exercițarea acestor drepturi nu va implica în nici un caz discriminarea bazată pe rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică, avere sau pe origine socială. Conform Legii (art. 5), furnizorii de informații, adică posesorii ai informațiilor oficiale, obligați să le furnizeze solicitanților în condițiile prezentei legi, sunt: Parlamentul, Președintele Republicii Moldova, Guvernul, administrația publică, autoritatea judecătorească; instituțiile publice centrale și locale - organizațiile fondate de către stat în persoana autorităților publice și finanțate de la bugetul de stat, care au ca scop efectuarea atribuțiilor de administrare, social-culturale și altor atribuții cu caracter necomercial; persoanele fizice și juridice care, în baza legii sau a contractului cu autoritatea publică ori instituția publică, sunt abilitate cu gestionarea unor servicii publice și culeg, selectează, posedă, păstrează, dispun de informații oficiale.

Această Lege extinde posibilitățile societății și unor cetățeni în accesul la informație. În același timp, ea conține și unele probleme serioase, care știrbesc în mod semnificativ din trăsăturile sale. De exemplu, restricțiile privind accesul la informație, conțin referințe la alte legi (art. 7, 8), ceea ce poate genera diverse interpretări contradictorii. Pentru a asigura securitatea intereselor protejate, în opinia noastră, este necesar și suficient consacrarea a trei criterii, potrivit cărora accesul la informație poate fi limitat și care pot fi: „legalitatea”, „evaluarea prejudiciului” și „abordare echilibrată”. Legalitatea, în acest caz, va prevedea necesitatea argumentării de către furnizorul de informație, că un anumit interes al său protejat de lege, poate fi lezat prin acordarea accesului la informația solicitată. La evaluarea prejudiciului, furnizorul, de asemenea, va trebui să explice cum informația furnizată va afecta în realitate interesul protejat la moment.

Abordarea echilibrată va trebui să țină cont de raportul proporțional dintre gradul pericolului ce poate surveni în urma furnizării informației și gradul pericolului generat de „conservarea” acesteia. Adesea există situații când furnizarea informației într-adevăr dăunează interesul protejat, dar ascunderea acesteia este cu mult mai periculoasă.

În conformitate cu Legea privind accesul la informație (art. 13), accesul la informațiile oficiale poate fi realizat prin următoarele modalități: audierea informației pasibile de o expunere verbală; examinarea documentului (unor părți ale acestuia) la sediul instituției; eliberarea copiei de pe documentul, informația solicitată (de pe unele părți ale acestora); eliberarea copiei traducerii documentului, informației (unor părți ale acestora) într-o altă limbă decât cea a originalului, pentru o plată suplimentară; expedierea prin poștă (inclusiv poșta electronică) a copiei de pe document, informație (de pe unele părți ale acestora), copiei de pe traducerea documentului, informației într-o altă limbă, la cererea solicitantului, pentru o plată respectivă. În calitate de garanții suplimentare Legea (art. 17) stabilește că cererea de furnizare a informației poate fi readresată altui furnizor, cu informarea obligatorie a solicitantului, în cazul în care informația solicitată nu se află în posesia furnizorului sesizat; informația solicitată deținută de alt furnizor ar satisface mai deplin interesul față de informație al solicitantului.

O calitate forte al acestei Legi este consacrarea (art. 21) a dispozițiilor care asigură apărarea dreptului de acces la informație. Astfel, persoana care se consideră lezată într-un drept sau interes legitim de către furnizorul de informație poate ataca acțiunile acestuia atât pe cale extrajudiciară, cât și direct în instanța de contencios administrativ competentă. Persoana, de asemenea, se poate adresa pentru apărarea drepturilor și intereselor sale legitime Avocatului Poporului. Cei lezați într-un drept sau interes legitim sunt în drept să atace orice acțiune sau inacțiune a persoanei responsabile pentru primirea și examinarea cererilor de acces la informație, dar în special cu privire la: refuzul neîntemeiat de a primi și înregistra cererea; refuzul de a asigura accesul liber și necondiționat la registrele publice aflate la dispoziția furnizorului de informație; încălcarea termenelor și procedurii de soluționare a cererii de acces la informație; neprezentarea sau prezentarea necorespunzătoare a informațiilor solicitate; refuzul neîntemeiat de a prezenta informațiile solicitate; atribuirea neîntemeiată a informației la categoria informațiilor care conțin secrete de stat, secrete comerciale sau la categoria altor informații oficiale cu accesibilitate limitată; secretizarea neîntemeiată a unor informații; stabilirea plății și mărimii acesteia pentru informațiile furnizate; cauzarea unor prejudicii materiale și/sau morale prin acțiunile ilegale ale furnizorului de informație. Un rol aparte în asigurarea accesului la informație revine legislației consacrată creării și dezvoltării infrastructurii informaționale naționale ca mediu de funcționare al societății informaționale din Republica Moldova, reglementează raporturile juridice care apar în procesul de creare, formare și utilizare a resurselor informaționale automatizate de stat, a tehnologiilor, sistemelor și rețelelor informaționale. Legea cu privire la informatizare și la resursele informaționale de stat conține dispozițiile de bază în acest domeniu de reglementare [25]. Legea acordă autorităților publice, persoanelor fizice și persoanelor juridice dreptul să creeze, în limitele competenței și în conformitate cu legislația privind evaluarea conformității, tehnologii informaționale, sisteme și rețele informaționale pentru asigurarea activității proprii și prestarea de servicii informaționale. Resursele informaționale de stat sunt declarate publice și accesibile tuturor. Excepție face informația documentată atribuită, conform legii, categoriei de informație cu acces limitat (art. 27). Legea (art. 28) dispune că utilizatorii beneficiază de drepturi egale de acces la resursele informaționale de stat și nu sunt obligați să justifice, în fața posesorilor acestor resurse, necesitatea obținerii informației solicitate, excepție fiind informația cu acces limitat. La rândul lor, posesorii de resurse informaționale sunt obligați să asigure utilizatorii cu informație din resursele informaționale de stat, în conformitate cu legislația în vigoare, prin intermediul platformei de interoperabilitate.

O contribuție semnificativă la realizarea accesului la informație este adusă și de Legea privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale [26]. Legea (art. 1) dispune că legile, promulgate de Președintele Republicii Moldova, hotărârile Parlamentului, decretele Președintelui Republicii Moldova, hotărârile și dispozițiile Guvernului, actele Curții Constituționale și ale Curții de Conturi, actele normative ale organelor centrale de specialitate ale administrației publice, ale Băncii Naționale a Moldovei și ale Comisiei Naționale a Pieței Financiare, precum și actele normative de ratificare, acceptare, aprobare sau aderare la tratatele internaționale, însoțite de textul tratatului în limba de stat, inclusiv textele anexelor și documentelor aferente, rezervele și declarațiile Republicii Moldova la tratat efectuate la momentul semnării, ratificării, acceptării, aprobării sau aderării, actele normative referitoare la suspendarea, denunțarea sau stingerea

tratatelor internaționale, ordinul ministrului afacerilor externe și integrării europene prin care se aduce la cunoștința publică data intrării în vigoare, a suspendării sau data stingerii tratatelor internaționale, se publică în Monitorul Oficial al Republicii Moldova.

Astfel, având în considerare particularitățile reglementării normative a libertății de exprimare în legislația de ramură a Republicii Moldova, inclusiv, a drepturilor cetățenilor legate de accesul la informație, constatăm că legislatorul național a conștientizat că libertatea opiniei și a exprimării servește ca o precondiție necesară pentru buna guvernare și dezvoltarea socio-economică a țării. Ar trebui remarcat și faptul că, în conformitate cu instrumentele internaționale și tendința dezvoltării drepturilor și libertăților civile, Constituția Republicii Moldova creează condiții favorabile în materia recunoașterii dreptului la libertatea opiniei și a exprimării.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 78 din 29.03.2016.
2. Codul Audiovizualului. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 131-133 din 18.08.2006.
3. Codul penal al Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 128-129 din 13.09.2002.
4. Codul civil al Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-86 din 22.06.2002.
5. Codul familiei. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 47-48 din 26.04.2001.
6. Codul muncii. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162 din 29.07.2003.
7. Codul funciar. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 107 din 04.09.2001.
8. Codul silvic. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 4-5 din 16.01.1997.
9. Codul subsolului. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 75-77 din 17.04.2009.
10. Duculescu V. Protecția juridică a drepturilor omului. Ediția a III-a, București, Lumina Lex.
11. Hotărârea nr. 28 din 23.11.2015 privind controlul constituționalității unor prevederi ale articolului 1 din Legea nr. 54 din 21 februarie 2003 privind contracara activității extremiste. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 79-89 din 01.04.2016.
12. Hotărâre nr. 12 din 04-06-2013 pentru controlul constituționalității unor prevederi referitoare la interzicerea simbolurilor comuniste și a promovării ideologiilor totalitare, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 167-172 din 02.08.2013.
13. Lege nr. 52 din 03.04.2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsmanul). Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 110-114 din 09.05.2014.
14. Lege nr. LP514/1995 din 1995-07-06 privind organizarea judecătorească. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 58 din 19.10.1995.
15. Legea privind protecția mediului înconjurător. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 10 din 01.10.1993.
16. Legea privind dreptul de autor și drepturile conexe. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 191-193 din 01.10.2010.
17. Legea privind protecția topografiilor circuitelor integrate. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-4 din 06.01.2000.
18. Legea privind protecția desenelor și modelelor industriale. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 136-140 din 31.08.2007.
19. Legea privind protecția mărcilor. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 99-101 din 06.06.2008.
20. Legea privind protecția invențiilor. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 117-119 din 04.07.2008.
21. Legea cu privire la secretul de stat. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 45-46 din 27.02.2009.
22. Legea cu privire la secretul comercial. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 13 din 10.11.1994.
23. Legea privind accesul la informație. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 982 din 28.07.2000.
24. Legea cu privire la informatizare și la resursele informaționale de stat. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 6-12 din 01.01.2004.
25. Legea privind modul de publicare și intrare în vigoare a actelor oficiale. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.

26. Raport privind respectare drepturilor și libertăților fundamentale ale omului în Republica Moldova în 2017. În: <http://old.ombudsman.md/sites/default/files/document/attachments/raport2017redfinal.pdf>, vizionat la 03.04.2020.

27. Rădulescu A. Puterea judecătorească. În: Constituția din 1923 în dezbateră contemporanilor, București, Humanitas, 1990.

ЭТИЧЕСКОЕ ЛИДЕРСТВО В ПУБЛИЧНОЙ СЛУЖБЕ: В ПОИСКАХ СУЩНОСТИ ПОНЯТИЯ

ETHICAL LEADERSHIP IN THE PUBLIC SERVICE: IN SEARCH OF THE CONCEPT ESSENCE

Татьяна ВАСИЛЕВСКАЯ,

доктор наук,

профессор кафедры публичного управления и публичной службы,

Национальная Академия Государственного Управления

при Президенте Украины, Киев

SUMMARY

The article discusses different approaches to the moral component of leadership, to the definition of ethical leadership. It is argued that ethical leadership in public service is a complex phenomenon, which includes the leader's possession of certain ethical characteristics, moral qualities, their expression in the right actions and behavior, as well as in ethical management - in determining ethical decisions in public service organizations, performing functions motivating, organizing the actions of followers, initiating ethically sound group interactions, responding to unethical behavior of public servants.

Keywords: *ethical leadership, public service, ethical leadership in public service, ethical leader, codes of ethics, ethical management, followers.*

Сегодня в условиях неопределенности, многообразия и индетерминированных условий жизни возникают новые вызовы в управлении социумом, для ответа на которые требуется новый стиль лидерства. Лидерство в системе публичного управления имеет свою специфику и ценностную нагрузку. Сегодня аналитики и практики все чаще ведут речь о необходимости реализации этического лидерства в управлении государствами. Многие исследователи констатируют, что по всему миру ухудшается ситуация с этикой в публичном управлении; осуществляется активный поиск решения этой проблемы. Одним из путей выхода из данной ситуации называют поддержку этики поведением лидеров, а также формированием ими этически корректных отношений и с гражданами, и в организациях публичной власти.

Необходимо отметить, что в лидерстве в государственном управлении отнюдь не всегда выделяется такая атрибуция, как этическое поведение. Лидерство связывают с героизмом, с харизмой и т.п. Однако, «герои, спасатели и харизматические личности очень часто являются больше разрушительными, чем преобразующими» [5, с. 549].

В современных исследованиях присутствует и другой подход, когда лидерство полностью отождествляется с моральным лидерством. Дж. М. Бернс (J. M. Burns), в этой связи проводит различие между тиранами (аморальными лидерами) и собственно лидерами (моральными лидерами). Однако тут присутствует иная опасность – опасность стать «мессианским мечтателем». В исследовательской литературе идет поиск необходимого сочетания идеализма с реализмом. М. Керен (M. Keren) выделяет такой тип лидерства, как провидческий реализм «как субкатегорию морального лидерства, как перспективную модель для тех, кто озабочен не только нравственностью лидерства, но также его эффективностью в мотивации и осуществлении процессов социальной трансформации» [5, с. 535].

Моральная составляющая находится в центре внимания теоретиков трансформационного лидерства (Дж. М. Бернс, В.М. Басс, М.А. Деванна и др.), где лидер такого образца становится определенным нравственным идеалом, ориентированным на сплочение команды – организации или сообщества.

Еще более выраженной нравственной составляющей и более высокими этическими

стандартами отличается аутентичное лидерство (Б. Дж. Аволио, В. Л. Гарднер, Дж. Хендерсон и др.). Под аутентичным лидерством понимается паттерн открытого и этического лидерского поведения, которое поощряет открытость обмена информацией и учет мнения всех членов коллектива при принятии решений [3].

Таким образом в исследовательской литературе идет активный поиск выражения моральной составляющей лидерства и в значительной степени этот поиск связан с необходимостью нового понимания политического, публично-управленческого лидерства. На наш взгляд, лидерство представляет собой достаточно сложное явление и моральные, этические характеристики не описывают его полностью. Однако именно эти характеристики есть смыслообразующими для всего феномена лидерства. Поэтому игнорирование их приводит к деформации общественнозначимой природы лидерства. Этическое лидерство, по нашему убеждению, – это не отдельный вид лидерства, а подчеркивание, акцентуация внимания на моральных, этических его составляющих.

В научной литературе продолжается выявление наиболее точных измерений данного феномена. Вернер Уэбб (Werner Webb) определяет этическое лидерство как демонстрацию нормативно надлежащего поведения посредством личных действий и межличностных отношений, а также пропаганду такого поведения среди последователей посредством двустороннего общения, подкрепления и принятия решений» [10]. Этическое (ответственное) лидерство рассматривается как «этический акт, вдохновляет других на осуществление позитивных изменений путем достижения общей цели» [4, с. 111]. Дж. Б. Сьюлла, Д. Р. Форсайт (J. B. Ciulla, D. R. Forsyth) считают, что этический лидер – это человек, который не просто в совершенстве осуществляет правильные действия, но выполняет их должным образом и во имя благих целей и так трансформирует нравственные цели в этические поступки [7, р. 229–241].

Этическое лидерство в публичном управлении может рассматриваться как достаточно комплексное явление.

Безусловно, лидер – человек, который владеет определенными этическими характеристиками, моральными качествами. Именно этим ракурсом рассмотрения ограничивается теория черт лидерства. Такой подход не нов, он имеет более двухтысячелетнюю историю. Так, Сократ провозглашал принцип правления мудрых и справедливых; по мнению Платона, идеальное государство должен возглавлять идеальный бюрократ-философ, умом и всемогуществом превосходящий других граждан; древнеримские мыслители (Марк Аврелий, Плиний Младший, Сенека) на первый план выдвигали высокие требования (честности, ответственности, гражданских добродетелей) к персоне правителя, на которого, как на образец поведения для подчиненных, накладывались значительные обязательства; о сущности нравственности властителей размышляют ведущие мыслители средневековья; И. Кант допускает возможность существования нравственных правителей и т.д. [2, с. 13–17]. Сегодня к обязательным нравственным качествам лидера-публичного управленца относят служение общественному благу, уважение к человеку, честность, ответственность, справедливость, принципиальность и тому подобное.

Но владеть качествами – еще не значит реализовать свои намерения в действиях и отношениях. Поэтому следующей важной составляющей этического лидерства есть «надлежащее поведение», осуществление «правильных действий», «должным образом и во имя благих целей». В этом контексте возникает вопрос: а какие поступки можно назвать правильными в публично-управленческой деятельности?

Основные рамки правильных, этически корректных действий представителей публичного управления отображаются в этических кодексах. Этические кодексы в публичной службе – это совокупность ценностей, профессионально-этических принципов, норм и стандартов поведения публичного служащего, что приписываются к исполнению [1, с. 190]. Они являются базовыми документами, в которых изложены основные цели и задачи бюрократии, формируются общие нормы этически допустимого поведения.

Однако, сегодня существующие этические кодексы публичных служащих подвергаются критике за их недемократичность, сужение прав и свобод людей, находящихся на публичной службе, вмешательство в частную жизнь служащих, создание препятствий для дальнейшей карьеры работника (ограничение выбора места работы после отставки публичного служащего), акцентирование внимания на принуждении, использование кодекса как средства политической борьбы, неэффективность механизма внедрения кодекса в жизнь [8, р. 158–161].

Исследователи обращают внимание на то, что полагаться только на формальные механизмы регулирования, каковыми есть кодексы, становится сейчас явно недостаточно. В контексте обсуждения вопроса «Что определяет этическое поведение в общественных организациях: правила или лидерство?» Дж. Даун, Р. Коуэлл и К. Морган отмечают, что этическое лидерство – это гораздо больше, чем просто соблюдение правил, поскольку действия лидеров могут быть важны для продвижения хорошего поведения и формирования этической культуры. Личные моральные ценности лидеров, подающие пример для подражания, имеют решающее значение. Эффективные лидеры должны быть готовы неформально вмешиваться, чтобы управлять поведением в своих организациях и решать возникающие проблемы, а не полагаться на формальные механизмы регулирования [9].

В свою очередь отметим, что в самой природе лидерства содержится потенциал для творческого подхода к делу. Подчиненные (последователи) возлагают на лидера функции воплощения нововведений, создания групповой системы ценностей и образцов поведения, проверки новых способов взаимодействия. Группа предоставляет лидеру определенный кредит доверия, что позволяет ему в некоторой степени отступать от групповых норм. Более того, существует мнение, что лидер в отличие от рядовых членов группы и не должен полностью выполнять все групповые нормы (в том числе этические), поскольку это может привести к потере им престижа и, в конечном счете, лидерского статуса. Но распространение этого утверждения на руководителя как на лидера влечет за собой существенные и не всегда положительные последствия в деятельности бюрократии. Следуя этому подходу в системе публичной службы выстраиваются отдельные стандарты поведения для руководства и для рядовых членов организации. Такая раздвоенность приводит к дисбалансу в этической регуляции, к волюнтаризму и неприкосновенности руководителей. В силу этого признание права руководителя-лидера на нормотворческую деятельность может стать рационализацией вседозволенности и нарушений профессионально-этических стандартов. Поэтому этический лидер здесь, кроме того, что должен действовать, основываясь на ценностных ориентирах и нравственных принципах, также обязан придерживаться норм и правил поведения, которые вытекают из профессионального назначения и формализуются в нормативно-правовых актах, регулирующих деятельность публичных служащих [2, с. 229–230].

Безусловно, этический лидер, кроме того, что он демонстрирует лучшие образцы поведения, должен вдохновлять, мотивировать, организовывать действия последователей, быть инициатором этически обоснованных групповых взаимодействий. То есть, кроме того, что он является человеком моральным, он должен быть этическим менеджером. В этом контексте Л. Тревино и М. Браун отмечают, что моральный менеджер предназначен для преднамеренного воздействия на поведение сотрудников посредством преднамеренного и видимого ролевого моделирования этических действий, а также использования организационного вознаграждения и наказания, чтобы заставить людей отвечать за свои действия [6]. Исходя из этого, во-первых, этические лидеры устанавливают нормы (здесь, как мы отмечали, на публичной службе у них существуют значительные ограничения) и служат образцом для подражания в этическом поведении. Во-вторых, они определяют этические решения в организации [6]. В-третьих, то, как лидеры реагируют на неэтичное поведение (через вознаграждение, содействие, санкционирование, одобрение или даже игнорирование), указывает на то, что является приемлемым или нет (Б. Э. Эшфорт, В. Ананд).

Таким образом, этическое лидерство представляет собой не вид лидерства, а определенную его грань – акцентируя внимание на моральных, этических его составляющих, которые для лидерства являются смыслообразующими. Этическое лидерство в публичной службе – комплексное явление, которое включает в себя владение лидером определенными этическими характеристиками и моральными качествами, выражение их в правильных действиях и поведении, а также в этическом менеджменте – при определении этических решений в организациях публичной службы, выполнении функций мотивирования, организации действия последователей, инициирования этически обоснованных групповых взаимодействия, реагирования на неэтичное поведение публичных служащих.

Определение сущностных характеристик и путей поддержки этического лидерства в публичном управлении требуют дальнейшего комплексного исследования.

БІБЛІОГРАФІЯ

1. Василевська Т. Е. Етика в публічній службі: підручник. Київ: НАДУ, 2018. 256 с.
2. Василевська Т. Е. Особистісні виміри етики державного службовця: монографія. Київ: НАДУ, 2008. 336 с.
3. Зливков В. Л. Автентичне лідерство в контексті сучасної соціально-політичної ситуації // Проблеми політичної психології. 2016. Вип. 4. С. 184–192. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/pppr_2016_4_18
4. Проблеми реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні : монографія / авт. кол. : Т. Е. Василевська, І. Г. Сурай, О. І. Васильєва та ін.; за заг. ред. Т. Е. Василевської. К. : Вид-во НАДУ, 2018. 256 с.
5. Штукина Т.А. Новое измерение феномена политического лидерства // Психология и психоанализ власти: Хрестоматия: В 2-х т. Самара: БАРАХ, 1999. Т.1. С. 523–549.
6. Brown M.E., Trevino L.K. Ethical leadership: A review and future directions // The Leadership Quarterly. 2012. Vol. 17. P. 595–616.
7. Ciulla J.B., Forsyth D.R. Leadership ethics // The SAGE Handbook of Leadership. L.: SAGE, 2011. P. 229–241.
8. Dobel R.J. The real politic of ethics codes: An implementation approach to public ethics // Ethics and public administration. N.Y., 1993. P.158–176.
9. Downe J., Cowell R., Morgan K. What Determines Ethical Behavior in Public Organizations: Is It Rules or Leadership? URL: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/puar.12562>
10. Webb W. Ethical Leadership // Farazmand A. (eds) Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. Springer, Cham. URL: https://link.springer.com/content/pdf/10.1007%2F978-3-319-31816-5_1345-1.pdf

ACT DE ÎNȚIERE A PROCESULUI DE INSTITUȚIONALIZARE A UNUI SISTEM NOU DE GUVERNARE ȘI ADMINISTRAȚIE PUBLICĂ *Către aniversarea a 30-cea de la adoptarea Declarației de Suveranitate*

THE ACT OF INITIATING THE INSTITUTIONALIZATION PROCESS OF A NEW SYSTEM OF GOVERNANCE AND PUBLIC ADMINISTRATION *Towards the 30th anniversary since the adoption of the Declaration of Sovereignty*

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

SUMMARY

In the present study, dedicated to the 30th anniversary of the adoption of the Declaration of Sovereignty on June 23, 1990, the premises of the adoption of this historical document are examined, the innovative components of this document are highlighted, as Act of initiating the institutionalization process of a new democratic system of governance and public administration, the reforming valences and their influence on the further evolution of the political and administrative system in the Republic of Moldova are identified.

Keywords: *Declaration of Sovereignty, political regime, administrative system, governance, public administration, separation of powers in state, vertical of the power, reforming valences, anniversary.*

Dintre multitudinea de sisteme de guvernare și administrație publică pe care le-a cunoscut omenirea la diferite etape istorice cel mai acceptabil s-a dovedit a fi sistemul democratic. Căile de instituționalizare a unui astfel de sistem s-au dovedit a fi diverse în diferite țări ale lumii, în dependență de tradițiile istorice stabilite, modul de conviețuire socială, gradul civilizațional al comunităților umane și capacitatea acestora de a concepe legițile evoluției sociale.

Aceasta se referă pe deplin și la spațiul teritorial actual al Republicii Moldova, care a avut parte pe parcursul istoriei de diferite regimuri politice și sisteme administrative. Unul din ele fiind regimul politic și sistemul sovietic de guvernare stabilit prin anexarea forțată a teritoriului dintre Prut și Nistru de către Uniunea Sovietică în 1940 și formarea RSS Moldovenești.

Regimul politic existent în Uniunea Sovietică, inclusiv în RSSM, reprezenta un sistem rigid de exercitare a puterii, exprimat prin utilizarea pârghiilor partiinico-administrative de comandă pe întreaga verticală a puterii de stat, dar care cu timpul s-a dovedit a fi neconcurențial cu sistemele democratice de guvernare din lumea occidentală, ceea ce a generat prăbușirea acestui sistem sub defectiunile proprii construcției.

În prezentul studiu ne propunem să examinăm premisele adoptării Declarației de Suveranitate din 23 iunie 1990, să evidențiem componentele inovative ale acestui document în calitate de Act de inițiere a procesului de instituționalizare a unui sistem nou, democratic de guvernare și administrație publică, să identificăm valențele reformatoare și influența acestora asupra evoluției ulterioare a sistemului politic și administrativ din Republica Moldova.

1. Premisele adoptării Declarației de Suveranitate

După cum se cunoaște, sistemul politic are un rol de conducere în societate și influențează direct asupra sistemului administrativ în virtutea doctrinelor și valorilor promovate de puterea politică prin instituțiile politice existente. În acest sens, situația administrației publice depinde de regimul politic, relațiile politice și cultura politică caracteristică regimului respectiv. Din aceste circumstanțe derivă deosebirile majore în modul de organizare și funcționare a sistemului administrativ în condițiile regimului politic totalitar și regimului politic democratic.

Dat fiind faptul că regimul politic și sistemul administrativ din Uniunea Sovietică, a cărei parte componentă era și RSSM, după caracteristicile lor, reprezentau o formă excesiv de centralizată în exercitarea puterii de stat și, plus la aceasta, purtau o conotație ideologică sporită și unilaterală bazată pe unipartitism, tot mai frecvent se observau tendințele spre stagnare economică și manifestări contradictorii în viața social-politică, situații care generau treptat conștientizarea caracterului stagnant al progresului social și cedarea, pe multe dimensiuni de dezvoltare, în fața țărilor occidentale cu sisteme de guvernare democratice.

Urmare la aceasta, în anii șazeci ai secolului al XX-lea, în Uniunea Sovietică a început să fie promovat un curs care prevedea o ușoară largire a drepturilor republicilor unionale, inclusiv în procesul decizional. În realitate însă, aceasta purta un caracter declarativ, monopolul adoptării deciziilor fiind deținut în continuare de organele unionale de partid și de stat [10].

Presimțind ineficiența sistemului existent, spre sfârșitul anilor 70 - începutul anilor 80 ai secolului al XX-lea se fac unele încercări de a pune accentul pe largirea și sporirea rolului sovietelor locale în exercitarea puterii de stat, pornindu-se de la premiza că acestea erau organe ale puterii aflate cel mai aproape de popor. Documentele adoptate și măsurile întreprinse în această direcție nu au dat rezultatele scontate, datorită practicii nocive de substituie a activității sovietelor de toate nivelurile, inclusiv a celor locale, de către organele de partid.

Către acea perioadă, în contextul schimbărilor de ordin politic, economic și social a țării, prin adoptarea la 8 octombrie 1977 a unei noi Constituții a Uniunii Sovietice și la 15 aprilie 1978 a unei noi Constituții a RSSM, s-a fundamentat rolul conducător al Partidului Comunist al Uniunii Sovietice în societate, prin aceasta acordându-i-se misiunea de arbitru suprem în sistemul politic, inclusiv în procesul formării și activității sovietelor. Prin aceasta a fost diminuată substanțial misiunea sovietelor de toate nivelurile, în calitate de organe ale puterii de stat.

Toate acestea au avut un impact negativ asupra funcționării sistemului politic și administrativ sovietic, ceea ce a condus, în ultimă instanță, la intersecția anilor optzeci-nouăzeci ai secolului trecut, la prăbușirea lui, ca urmare a ineficienței, prin definiție, a unui atare sistem, care nu a fost în stare să concureze cu sistemele politice și administrative democratice occidentale.

La accelerarea acestui proces a contribuit esențial inițierea procesului de democratizare a societății în condițiile restructurării gorbacioviste cu începere din 1985. În cadrul proceselor derulate, însăși evoluția vieții sociale a pus la îndoială sistemul politic și administrativ existent, care venea tot mai mult în contradicție cu procesele democratice demarate în societate.

În cadrul transformărilor radicale în sistemul politic al societății, care și-au găsit expresie în orientarea spre o cale democratică de dezvoltare a societății, spre valorile general-umane, spre edificarea statului de drept, spre acceptarea și implementarea pluralismului politic, recunoașterea și legiferarea proprietății private, acceptarea relațiilor economice de piață, s-a înviorat și mișcarea de solicitare de la autoritățile centrale ale Uniunii Sovietice a mai multor drepturi pentru republicile unionale*, inclusiv în exercitarea actului de guvernare.

În contextul evoluției transformărilor democratice din societate, inclusiv a procesului de promovare a valorilor naționale, la 5 iunie 1990, Sovietul Suprem, în calitate de autoritate legislativă, prin modificarea Constituției RSS Moldovenești, a înlocuit sintagma RSS Moldovenească cu cea de RSS Moldova, iar la 23 iunie 1990 Sovietul Suprem, pe fondalul acestor procese reformatoare, a adoptat Declarația de Suveranitate a RSS Moldova [1].

2. Conținutul și componentele inovative ale Declarației de Suveranitate

În aspect teoretic, originea și evoluția conceptului de suveranitate sunt strâns legate de originea și istoria statului ca formațiune politică. Sunt cunoscute o diversitate de abordări doctrinare privind conceptul și conținutul suveranității [6; 7].

Din perspectivă democratică, suveranitatea reprezintă dreptul puterii de stat de a adopta

* Cele 15 republici unionale care intrau în componența Uniunii Sovietice erau: RSFS Rusă; RSS Ucraineană; RSS Bielorusă; RSS Uzbekă; RSS Kazahă; RSS Gruzină; RSS Azerbaidjană; RSS Lituianiană; RSS Letonă; RSS Estonă; RSS Moldovenească; RSS Kirghiză; RSS Tadjiică; RSS Armeană; RSS Turkmână.

orice decizie politică, juridică, economică, militară și de altă natură în domeniul treburilor interne și externe, fără nici o imixtiune din partea altei puteri. Prin urmare, suveranitatea unui stat îmbină două elemente inseparabile, supremația puterii în interiorul statului și independența acesteia în raport cu alte puteri. Din aceasta putem deduce că suveranitatea, în calitate de autoritate supremă cu care statul este înzestrat de către popor prin mecanisme și proceduri electorale democratice, implică competența exclusivă a acestuia asupra teritoriului național și independența sa față de orice altă putere pe plan extern. Astfel, suveranitatea și independența sunt atributele de bază și indispensabile ale statului.

Adoptarea Declarației de Suveranitate la 23 iunie 1990, în condițiile existenței încă a Uniunii Sovietice, s-a produs în contextul prezenței unor contradicții profunde în sistemul politic și administrativ sovietic, care căuta mijloace de supraviețuire, inclusi prin intențiile de semnare a unui nou Tratat unional, dar care nu se bucura de susținere populară în majoritatea fostelor republici unionale, fapt care a și condus la eșuarea semnării acestuia.

Astfel, Declarația de Suveranitate reprezintă o verigă importantă dintr-un ansamblu de circumstanțe care au condus la schimbarea statutului RSS Moldova, în calitate de republică unională, care încă rămânea la acel moment, prin inițierea procesului de instituționalizare a unui sistem nou, democratic de guvernare și administrație publică, proces, care își va avea continuitate logică și în prevederile altor documente importante adoptate ulterior.

În Declarație se menționează, că Suveranitatea RSS Moldova este condiția firească și necesară a existenței statalității Moldovei. Se indică, că izvorul și purtătorul suveranității este poporul. Suveranitatea este exercitată în interesul întregului popor de către organul reprezentativ suprem al puterii de stat a republicii. Este important de menționat, că Declarația de Suveranitate conține și stipulări care garantează exercitarea suveranității în interesul întregului popor. În acest scop se stabilește, că nici o parte a poporului, nici un grup de cetățeni, nici un partid politic sau o organizație obștească, nici o altă formațiune, nici o persoană particulară nu poate să-și asume dreptul de a exercita suveranitatea.

Aceste prevederi consemnau atribuirea poporului RSS Moldova, ca deținător al suveranității, a unor prerogative mai depline de exercitare a puterii de stat pe teritoriul republicii în rezolvarea tuturor problemelor vieții de stat și obștești. În calitate de mecanism de realizare a acestor prerogative, Declarația de Suveranitate prevedea stabilirea supremației Constituției și a legilor RSS Moldova pe întreg teritoriul ei. Legile și alte acte normative unionale urmau să acționeze în Moldova numai după ratificarea lor de către Sovietul Suprem al Republicii, iar cele în vigoare ce contraveneau suveranității Moldovei să fie suspendate. Aceste prevederi au generat nemulțumiri și dezacorduri la autoritățile unionale, care au avut drept consecințe, înrăutățirea relațiilor cu autoritățile unionale centrale și diminuarea încrederii reciproce.

O idee centrală și fundamentală care se conține în Declarația de Suveranitate este prevederea, că RSS Moldova este un stat unitar și indivizibil. Frontierele RSS Moldova pot fi schimbate numai pe baza acordurilor reciproce dintre RSS Moldova și alte state suverane în corespundere cu voința poporului, adevărul istoric și luând în considerație normele dreptului internațional general recunoscute. Caracterul unitar și indivizibil al statului sunt statuate ca niște valori supreme care își găsesc exprimare în integritatea teritoriului statului.

Pentru un document de așa anvergură, cum este Declarația de Suveranitate, important era să se pronunțe și asupra problemei cetățeniei. În acest sens, s-a stabilit ca în RSS Moldova se instituie cetățenia republicană. Tuturor cetățenilor republicii, cetățenilor străini și persoanelor fără cetățenie care locuiau pe teritoriul RSS Moldova li se garantau drepturile și libertățile prevăzute de Constituție și de alte acte legislative ale RSS Moldova, de principiile și normele dreptului internațional unanim recunoscute și ei se supun legilor republicii.

Prin aceste prevederi, conținutul suveranității a fost fortificat și, alături de celelalte componente, semnifica o schimbare radicală în conceperea noilor realități politice în desfășurare. Aceasta însemna diminuarea reală a influenței autorităților unionale asupra desfășurării vieții social-politice din republică. Despre lărgirea drepturilor politice ne vorbesc și prevederile, conform cărora RSS Moldova garanta tuturor cetățenilor, partidelor politice, organizațiilor obștești, mișcărilor de masă și organizațiilor religioase, ce activau în conformitate cu prevederile Constituției, posibilități juridice egale de a participa la exercitarea funcțiilor de stat și obștești. Aceasta era în consens cu noile realități în care tot mai activ se manifestau pluralismul politic, activismul civic, diversitatea de opinii, practica participativă în viața social-politică.

O prevedere foarte importantă a Declarației de Suveranitate este și recunoașterea principiului separației puterilor în stat. Separarea puterii legislative, executive și celei judiciare constituie

principiul de bază al funcționării RSS Moldova ca stat democratic și de drept, se menționează în Declarația de Suveranitate. Caracterul inovativ al acestei prevederi reiese, în primul rând, din faptul că sistemul sovietic de construcție statală, guvernare și administrație publică nu recunoștea principiul separației puterilor în stat, punând accent pe alte principii, prioritar fiind, așa-numitul, centralism democratic, din cauza căruia a și avut să devină un sistem inefficient.

Vom menționa că, în aspect universal, separarea puterilor în stat este considerată o necesitate a democratizării vieții politice și administrative în orice sistem de guvernământ, fie monarhic ori republican. Privind la evoluția istorică a acestui principiu, vom menționa că el își are originea inițială încă în viziunile lui Aristotel (384-322 î. Hr.) și John Locke (1632-1704), deși părintele principiului separației puterilor în stat este considerat Charles Louis Montesquieu (1689-1775). În lucrarea sa „*Despre spiritul legilor*”, Montesquieu menționează că în fiecare stat sunt trei puteri: legislativă, executivă și judecătorească, care trebuie să fie separate în scopul înlăturării despotismului, asigurării echilibrului și armonizării forțelor sociale [9].

Acest principiu a fost considerat ca generator de libertăți politice, constituind unul din principiile de bază ale Constituției SUA din 1787, Constituției franceze din 1791. Ulterior, acest principiu a fost preluat și de alte state. Aplicarea lui a suferit cu timpul unele modificări, trecându-se de la separația puterilor, la separația și colaborarea puterilor. Statele care au implementat acest principiu au generat sisteme democratice de guvernare. Preluarea acestui principiu și încorporarea lui în textul Declarației de Suveranitate reprezintă un act de reconceptualizare profundă în organizarea și funcționarea puterii statale, precum și recunoașterea avantajelor modelului democratic de exercitare a guvernării și administrației publice.

O parte componentă a Declarației de Suveranitate o constituie și prevederile cu privire la relațiile de proprietate și bazele economice ale statului. Astfel, Declarația prevede că pământul, subsolul, apele, pădurile și alte resurse naturale aflate pe teritoriul RSS Moldova, precum și întregul potențial economic, financiar, tehnico-științific, valorile patrimoniului național constituie proprietatea exclusivă necondiționată a RSS Moldova și sunt utilizate în scopul satisfacerii necesităților materiale și spirituale ale poporului republicii. Punerea în aplicare a acestor prevederi a inițiat un set de reforme în domeniile vizate care au derulat cu mai multe dificultăți și obstacole în relațiile cu autoritățile unionale, care nu împărțeau mai multe poziții, dar în special, apartenența necondiționată a proprietății de pe teritoriul său - RSS Moldova.

Nu mai puține polemici și dificultăți au fost și pe marginea prevederilor Declarației de Suveranitate, care specificau că întreprinderile, organizațiile, instituțiile și alte obiective ce aparțin comunității statelor suverane, statelor străine și cetățenilor lor, organizațiilor internaționale pot fi amplasate pe teritoriul RSS Moldova și pot utiliza resursele naturale numai cu consimțământul organelor respective ale puterii de stat a RSS Moldova și în modul stabilit de legislația republicii. În condițiile în care pe teritoriul RSS Moldova se aflau mai multe întreprinderi unionale, dar și diferite structuri și organizații internaționale, inclusiv cu caracter militar, s-au cerut eforturi considerabile pentru soluționarea acestor probleme.

În condițiile declarării suveranității, o problemă care apare pe ordinea de zi este și cea cu referire la relațiile externe. În acest sens, Declarația de Suveranitate stipulează că RSS Moldova recunoaște drepturile suverane ale tuturor statelor. Ca stat suveran RSS Moldova are dreptul să intre în uniuni de state, delegându-le benevol unele împuterniciri, să retragă aceste împuterniciri, sau să iasă din aceste uniuni în modul stabilit de tratatul respectiv.

Luând în vedere că se discuta posibilitatea semnării unui Tratat al comunității statelor suverane, Declarația de Suveranitate prevedea, că RSS Moldova participă la exercitarea împuternicirilor pe care le-a transmis comunității statelor suverane, păstrându-și plenipotența reprezentativă în alte state suverane.

Declarația de Suveranitate i-a atitudine și față de organizațiile internaționale, specificând că RSS Moldova respectă Statutul Organizației Națiunilor Unite și își exprimă adeziunea față de principiile și normele dreptului internațional unanim recunoscute și voința de a conviețui în pace și bunăînțelegere cu toate țările și popoarele, de a nu admite confruntări în relațiile internaționale, interstatale și interetnice, apărând, totodată, interesele poporului RSS Moldova. Aceste prevederi cu referire la relațiile internaționale sunt completate încă cu o prevedere și anume, că RSS Moldova, ca subiect egal al relațiilor și contractelor internaționale, se declară zonă demilitarizată, contribuie activ la întărirea păcii și securității mondiale, participă direct la procesul european pentru colaborare și securitate, în structurile europene.

Prin urmare, Declarația de Suveranitate din 23 iunie 1990, prin conținutul și spiritul prevederilor sale privind principiile construcției statale, organizarea și funcționarea autorităților

publice, garantarea drepturilor cetățenești, statuarea patrimoniului și sistemului de proprietate, organizarea relațiilor cu alte state, atitudinea față de organizațiile internaționale și altele, a pus bazele inițiale ale viitoarei reforme constituționale, ori chiar în ultimul alineat al său se stipulează că Declarația servește drept bază pentru elaborarea noii Constituții a RSS Moldova.

3. Influența valențelor reformatoare ale Declarației de Suveranitate asupra evoluției sistemului politic și administrativ din Republica Moldova

Valențele reformatoare conținute în Declarația de Suveranitate și-au găsit continuare și dezvoltare în mai multe documente adoptate în perioada ulterioară. Procesele democratice transformatoare din societate se desfășurau destul de intensiv și generau necesitatea de noi reglementări, menite să asigure continuitatea și ireversibilitatea proceselor în derulare.

Unul din aceste documente a fost Decretul cu privire la puterea de stat adoptat de Sovietul Suprem la 27 iulie 1990 [2]. Prin acest Decret se reconfirma adeziunea la principiul pluralismului politic prin excluderea conducerii de partid și a conducerii politice de altă natură din organele administrației publice, alte organizații și instituții statale, precum și din colectivele de muncă. Decretul stabilea, că organul suprem al puterii legislative este Parlamentul. Organele executive, fiind responsabile în fața organelor de stat, sunt subordonate acestora și execută actele lor legislative. Se stipula, deasemenea, că cetățenii sunt egali în fața legii și justiției și că amestecul în înfăptuirea justiției este inadmisibil, puterea judiciară este subordonată numai legii.

Realizarea prevederilor Declarației de Suveranitate din 23 iunie 1990 și Decretului cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990 a lansat procesul de demontare a sistemului de guvernare totalitar de comandă, semnificând schimbarea esenței puterii de stat care, având aceeași sursă de investire - poporul, a căpătat metode cu totul noi de realizare. Cu toate că sistemul de guvernare și administrația publică rămăneau încă, atât organizatoric cât și funcțional, afectate de moștenirea trecutului, în același timp, se deschidea calea spre unele schimbări exprimate, deocamdată în niște viziuni prospective și reprezentări despre o guvernare și administrație publică modernă.

În noile condiții create, la 3 septembrie 1990, se instituie funcția prezidențială, având ca scop consolidarea ordinii constituționale, suveranității, a drepturilor și securității cetățenilor, îmbunătățirea interacțiunii organelor puterii de stat. Instituționalizarea funcției prezidențiale a deschis posibilități reale de sporire a eficienței puterii de stat, de intensificare a rolului puterii executive și de îmbunătățire a interacțiunii organelor centrale ale puterii de stat [4].

În procesul evoluției transformărilor democratice, la 23 mai 1991, Sovietul Suprem al RSS Moldova a adoptat *Legea cu privire la schimbarea denumirii statului RSS Moldova în Republica Moldova* [5]. În corespundere cu aceste modificări au fost schimbate și denumirile altor autorități publice, inclusiv ale organelor administrației publice, urmate și de unele schimbări de esență în organizarea și funcționarea lor.

O importanță deosebită în procesul de instituționalizare a unui sistem nou, democratic de guvernare și administrație publică, o are adoptarea la 27 august 1991 a *Declarației de Independență*, document care însumează, de fapt, valențele reformatoare obținute la etapele anterioare, stabilind că Republica Moldova este un stat suveran, independent și democratic, liber să-și hotărască prezentul și viitorul, fără nici un amestec din afară, în conformitate cu idealurile și năzuințele sfinte ale poporului în spațiul istoric, etnic al devenirii sale naționale. Autoritățile publice centrale ale Republicii Moldova și toate celelalte organe ale administrației publice au ieșit definitiv din subordinea autorităților unionale, ceea ce le-a dat posibilitate să se manifeste ca organe cu putere deplină în condițiile unui stat democratic și independent [3].

Evoluția de mai departe a reformei politice și, respectiv, a schimbărilor din administrația publică a condus, deși cu o anumită întârziere, la adoptarea la 29 iulie 1994 a Constituției Republicii Moldova, care a deschis calea spre crearea cadrului legislativ al statului de drept, inclusiv în domeniul administrației publice. Pe această temelie juridică și într-un spațiu politic creat de Constituție a început procesul de edificare a instituțiilor noi, specifice unui sistem de guvernare și administrații publice moderne.

Generalizând cele investigate în prezentul studiu, deducem următoarele concluzii:

- adoptarea Declarației de Suveranitate din 23 iunie 1990 a fost precedată de anumite premise care și-au găsit manifestare în contradicțiile din sistemul sovietic de guvernare și administrare, care datorită centralizării excesive pierde din competitivitate și către sfârșitul anilor optzeci ai secolului al XX-lea ajunge într-o profundă criză de funcționare;
- prin prevederile sale, Declarația de Suveranitate reprezintă un ansamblu de viziuni și re-

glements inovative în domeniul construcției statale, principiilor de organizare și funcționare a autorităților statului într-un mediu descentralizat, constituind o verigă importantă în procesul de edificare a unui sistem democratic de guvernare și administrație publică;

- valențele reformatoare conținute în Declarația de Suveranitate și-au găsit continuare și dezvoltare în mai multe documente adoptate în perioada ulterioară, prin implementarea prevederilor cărora, Republica Moldova devine un stat suveran și independent, membru al comunității internaționale.

Marcarea la 23 iunie 2020 a aniversării a 30-cea de la adoptarea Declarației de Suveranitate este un prilej de a medita asupra drumului parcurs de țara noastră în această perioadă, de a analiza rezultatele obținute în condițiile statului suveran și independent, dar și de a identifica posibilitățile de soluționare a multiplelor probleme care continuă să mai existe în domeniul construcției și funcționării statale a Republicii Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Declarația de Suveranitate a RSS Moldova din 23 iunie 1990. În: Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului, nr. 8, 1990.
2. Decretul cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990. În: Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului, nr. 8, 1990.
3. Declarația de Independență a Republicii Moldova din 27 august 1991. În: Moldova Suverană, 28 august, 1991.
4. Legea cu privire la instituirea funcției de Președinte al RSS Moldova și la introducerea unor modificări și completări în Constituția RSS Moldova din 3 septembrie 1990. În: Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului, nr. 9, 1990.
5. Legea cu privire la schimbarea denumirii statului RSS Moldova în Republica Moldova din 23 mai 1991. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 7-10, 1991.
6. Arseni Alexandru, Suveranitatea națională de la elaborarea teoretică la realizarea practică. În: Revista Națională de Drept, nr.12, 2012.
7. Pușcaș Victor, Conceptul și conținutul suveranității. În: Revista metodico-științifică trimestrială „Administrarea Publică”, nr. 3, 2006.
8. Pușcaș Victor, Dezvoltarea constituțională a Republicii Moldova. 20 de ani de la adoptarea Constituției. În: Revista Institutului Național de Justiție, nr. 2, 2014.
9. Sîmboteanu Aurel, Istoria administrației publice din Moldova, CEP USM, 2009.
10. Sîmboteanu Aurel, Determinante conceptual-metodologice și aplicative între democratizarea sistemului politic și modernizarea administrației publice. În: Modernizarea administrației publice în contextul democratizării sistemului politic și proceselor integraționiste, CEP USM, 2010.

ПРАВОВЫЕ ПРОБЕЛЫ ОРГАНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ДОБРОВОЛЬНОЙ ПОЖАРНОЙ ОХРАНЫ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

LEGAL GAPS IN PUBLIC ADMINISTRATION IN THE FIELD OF VOLUNTARY FIRE PROTECTION IN THE RUSSIAN FEDERATION

*Динара МИННИГУЛОВА,
доктор юридических наук, доцент,
профессор кафедры государственно-правовых дисциплин
Казанского филиала
Российского Государственного Университета Правосудия*

SUMMARY

The article identifies the main problems of organizational and legal regulation of the development of voluntary fire protection in the Russian Federation. The article is based on the analysis of the current legislation of the Russian Federation and suggests possible solutions.

Keywords: fire safety, voluntary fire protection, public administration of voluntary fire protection.

Пожарная безопасность является одной из составляющих обеспечения национальной безопасности страны, поэтому обеспечение первичных мер пожарной безопасности в границах сельских населенных пунктов является фактически общественно-государственно-муниципальной задачей, прежде всего потому, что его составляющей частью является создание условий для организации добровольной пожарной охраны, а также для участия граждан в обеспечении первичных мер пожарной безопасности в иных формах (ст. 19 Федерального закона «О пожарной безопасности» № 69-ФЗ от 21 декабря 1994 года)[1].

В настоящее время многие существующие сельские пожарные команды, в которые вовлечены добровольцы, не подпадают под юридические критерии, относящиеся к добровольной пожарной охране, так как не входят в общественные объединения, созданные по инициативе физических или юридических лиц для участия в профилактике и тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ.

Вследствие этого граждане, вовлеченные в деятельность добровольной пожарной охраны, не обеспечены защитой действующего законодательства России.

Все указанное свидетельствует о высокой степени социальной значимости вопроса развития добровольной пожарной охраны в Российской Федерации.

Характеризуя иерархическое строение системы законодательства о добровольной пожарной охране (далее – ДПО) в Российской Федерации следует выделить три уровня нормативного регулирования: федеральный; региональный; муниципальный.

Остановимся на характеристике федерального законодательства, регулирующего данные вопросы.

1. Конституция Российской Федерации [2] (далее – РФ). Согласно п. «з» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями и ликвидация их последствий относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов, в то же время ни ст. 71 ни ст. 72 не содержат норм, непосредственно регулирующих вопросы добровольной пожарной охраны и пожарной безопасности.

2. Федеральный закон от 06.05.2011 № 100-ФЗ «О добровольной пожарной охране» [3]

закрепляет правовые основы создания и деятельности добровольной пожарной охраны, права и гарантии деятельности общественных объединений пожарной охраны и добровольных пожарных, регулирует отношения добровольной пожарной охраны с органами государственной власти, органами местного самоуправления, организациями и гражданами Российской Федерации, иностранными гражданами и лицами без гражданства.

В ст. 2 указанного закона добровольная пожарная охрана определяется как - социально ориентированные общественные объединения пожарной охраны, созданные по инициативе физических лиц и (или) юридических лиц - общественных объединений для участия в профилактике и (или) тушении пожаров и проведении аварийно-спасательных работ.

3. Федеральный закон от 11.08.1995 № 135-ФЗ «О благотворительной деятельности и добровольчестве (волонтерстве)» [4] устанавливает основы правового регулирования благотворительной деятельности, определяет возможные формы ее поддержки органами государственной власти и органами местного самоуправления, особенности создания и деятельности благотворительных организаций в целях широкого распространения и развития благотворительной деятельности в Российской Федерации.

Так абз. 12 ч. 1 ст. 2 формулируя цели благотворительной деятельности, указывает, что благотворительная и добровольческая (волонтерская) деятельность осуществляется в целях, в том числе подготовки населения в области защиты от чрезвычайных ситуаций, пропаганды знаний в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и обеспечения пожарной безопасности. Федеральным законом от 05.02.2018 № 15-ФЗ внесены важные изменения относительно взаимодействия добровольческих организаций и органов государства (в частности, ст. 17.2, 17.3, 17.4, 17.5, 18 и др.) [5].

4. Подзаконные акты, принимаемые на федеральном уровне

4.1. Указы Президента Российской Федерации (см., например, Указ Президента Российской Федерации от 1 января 2018 г. № 2 «Об утверждении Основ государственной политики Российской Федерации в области пожарной безопасности на период до 2030 года» [6] и др.).

4.2. Постановления Правительства Российской Федерации (см., например, Постановления от 24.12.2008 № 989 «Об утверждении Правил выполнения работ и оказания услуг в области пожарной безопасности договорными подразделениями федеральной противопожарной службы Государственной противопожарной службы» и др.).

5. Нормотворческие полномочия в сфере регулирования добровольной пожарной охраны реализует федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на решение задач в области пожарной безопасности, - МЧС России.

МЧС России является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по выработке и реализации государственной политики, нормативно-правовому регулированию, а также по надзору и контролю в области гражданской обороны, защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, обеспечения пожарной безопасности и безопасности людей на водных объектах (п. 1 Положения о МЧС России).

Так, например, в исследуемой сфере на настоящий момент действуют: Приказ МЧС России от 02.04.2018 № 135 «Об утверждении Положения об организации деятельности подразделений корпуса сил добровольной пожарно-спасательной службы»; Приказ МЧС РФ от 04.08.2011 № 416 «Об утверждении Порядка формирования и ведения реестра общественных объединений пожарной охраны и сводного реестра добровольных пожарных» и др.

Анализ указанных нормативно правовых актов показал, что к основным проблемам развития ДПО в России возможно отнести:

1. Отсутствие четкого закрепления публичных полномочий по созданию, сопровождению деятельности и развитию системы ДПО в субъектах России и финансирование данных полномочий (так по Соглашениям о передаче Министерству РФ по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий осуществления части полномочий по сбору информации в области защиты населения и территорий от ЧС и обмена такой информацией, организации и проведению аварийно-спасательных и других неотложных работ при ЧС межмуниципального и регионального характера, организации тушения пожаров силами ГП с исполнительными органами субъектов РФ, переданы территориальным управлениям МЧС РФ по субъектам РФ, которые осуществляет государственный надзор и управление, координацию де-

тельности и контроль в области гражданской обороны, предупреждения и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, а финансирование подобной деятельности осуществляется за счет средств бюджета субъекта РФ), вместе с тем полномочия по созданию условий для организации добровольной пожарной охраны, отнесены ст. ст. 14, 16 и 16.2 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ст. 19 Федерального закона от 21.12.1994 № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» к вопросам местного значения городского и сельского поселения, городского округа, внутригородского района и, следовательно, остаются без надлежащего финансирования потому, что невозможны межбюджетные трансферты в данной сфере;

2. Отсутствие правовой мотивирующий механизм вовлечения в деятельность ДПО населения, который бы закреплял инструменты, заинтересовывающие граждан вступать в ряды добровольных пожарных. Меры социальной защиты работников добровольной пожарной охраны, добровольных пожарных и членов их семей, предусмотренные на региональном уровне, не всегда позволяют гарантировать права добровольных пожарных, к примеру, Законом Республики Башкортостан от 31.11.2011 № 456-з «О добровольной пожарной охране в Республике Башкортостан» ограничиваются выплатами единовременных пособий в случаях получения увечья (ранения, травмы, контузии) и т.п. руководителю территориальной добровольной пожарной команды, водителю мобильных средств пожаротушения (машинисту, мотористу и иным работникам, в обязанности которых входит управление мобильными средствами пожаротушения), добровольному пожарному в период исполнения им обязанностей добровольного пожарного заболевания, наступивших в связи с привлечением его в установленном порядке к тушению пожаров и (или) проведению аварийно-спасательных работ либо гибели указанных лиц - членам их семей;

3. Законодательно не связаны все имеющиеся альтернативные механизмы финансирования общественно полезной и социально значимой деятельности с институтом ДПО, а также механизмы, мотивирующие предпринимателей вкладывать в сферу материально-технического обеспечения и развития ДПО денежные средства, к примеру, налоговые льготы и т. п. Например, участие в деятельности по профилактике пожаров и обеспечению первичных мер пожарной безопасности, возможно, рассматривать как общественно полезную услугу, что повлечет за собой соответствующее финансирование организации - поставщика такой социальной услуги;

4. Не все добровольные пожарные и их бригады заинтересованы в юридическом оформлении своей деятельности в качестве соответствующих общественных организаций, предусмотренных законом о ДПО в силу именно неясности системы финансовой поддержки их деятельности со стороны государства, затратности процедур юридического оформления статуса соответствующей общественной организации, органы местного самоуправления также не уделяют данной проблеме должного внимания в силу отсутствия мотивации и у них;

Подобные проблемы отмечают специалистами по вопросам правового регулирования добровольной пожарной охраны в целом по Российской Федерации [7].

Исходя из изложенного, предлагается, в Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» (а затем по аналогии и в Указ Главы Республики Башкортостан от 04 апреля 2016 г. № УГ-72 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления Республики Башкортостан») включить в дополнительные такой показателя оценки эффективности деятельности органов МСУ, как доля расходов, выделенных на развитие некоммерческих организаций, осуществляющих деятельность в сфере профилактики и (или) тушения пожаров и проведении аварийно-спасательных работ; в Постановление Правительства РФ от 27.10.2016 № 1096 «Об утверждении перечня общественно полезных услуг и критериев оценки качества их оказания» внести такой вид общественно полезной услуги как - участие в деятельности по профилактике пожаров и обеспечению первичных мер пожарной безопасности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Собрание законодательства РФ. 1994. № 35. Ст. 3649.
2. Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
3. Собрание законодательства РФ. 2011. № 19. Ст. 2717.
4. Собрание законодательства РФ. 1995. № 33. Ст. 3340.
5. Собрание законодательства РФ. 2018. № 7. Ст. 975.
6. <https://www.mchs.gov.ru/dokumenty/438>
7. Михайлова Е. Д. Добровольная пожарная охрана. Проблемы финансового обеспечения // Бюджет. 2012. № 8. С. 82-85.
8. Евдокимов А. С. Федеральный закон «О добровольной пожарной охране»: проблемы правоприменения // Современное право. 2012. № 12. С. 42-46.

ATELIERUL I MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE

ЦЕННОСТНЫЕ КООРДИНАТЫ ЭТИЧЕСКОГО ПОВЕДЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО СЛУЖАЩЕГО

VALUABLE COORDINATES OF CIVIL SERVANT'S ETHICAL BEHAVIOR

Роман ПЯТКИВСКИЙ,
кандидат философских наук, доцент,
докторант кафедры публичного управления и публичной службы
Национальной Академии Государственного Управления
при Президенте Украины, Киев

SUMMARY

The author reveals the role of values in defining the mission and moral meanings of the civil service. The basic values and principles of the public service, their influence on the ethical behavior of civil servants are outlined. The reflection of the moral principles of the professional activity of civil servants in the legislative and regulatory acts of Ukraine and Canada is analyzed. The example of SIGMA program recommendations outlines the general principles and rules on the proper management of behavioral ethics in public service.

Keywords: public service, civil servant, righteousness, ethical behavior, code of ethics, ethical standard, principles of public service, professional ethics, value.

Реформирование систем государственного управления для большинства стран Восточной Европы предусматривает проведение масштабных мероприятий по их демократизации, в частности делегирование новых полномочий государственным служащим, расширение их самостоятельности в принятии решений, повышение стандартов поведения чиновников во время предоставления государственных услуг и выполнения своих должностных обязанностей. Внедрить качественно другие стандарты государственного управления странам постсоветского пространства не удастся без глубокой трансформации ценностей государственных служб, которая будет способствовать этизации органов публичного управления, наполнению корпуса государственных служащих морально настроенными лицами.

Однако в реальной жизни обеспечить соблюдение чиновниками этических принципов поведения на государственной службе будет сложно, если они должным образом не усвоят систему ценностей, заложенных в миссии публично-служебной деятельности, а также не осознают моральные ценности, которые создают фундамент для принципов и этических норм надлежащего государственного администрирования.

Целью публикации является определить роль ценностей для определения миссии и принципов государственного управления, а также надлежащего усвоения государственным служащими этических стандартов поведения при осуществлении ими профессиональной деятельности.

Исследователи и неравнодушные лица с беспокойством наблюдают сложный культурологический кризис современного общества, который обусловлен всеохватывающим аксиологическим релятивизмом, а иногда и нигилизмом, которые «позволяют каждому считать действительным, благородным, величественным то, что ему выгодно» [5, с. 231].

Выступая членом постмодернистского общества, которое Серджио Вертуоне образно назвал «Вавилоном шифров и ценностей», государственный служащий не может позволить себе роскошь присоединиться к кругу лиц, которые усомнились в абсолютной значимости добродетелей, долга, правды, честности, верности, смелости и других моральных ценностей, связав последние исключительно с личным выбором в меняющемся потоке жизни.

Демократическое понимание миссии государственных служащих, содержание которой предусматривает их служение своему народу и каждому его гражданину, размещает профессиональную деятельность должностных лиц в систему высших нравственных смыслов, значимость которых перерастает их субъективные предпочтения и частный интерес.

Демократическая модель государственной службы построена вокруг ценностных ориентаций на общее благо граждан, а потому ее легитимность признается при условии функционирования в пределах законно обоснованных интересов индивида и общества. Роль смыслового ядра аксиосферы такой исполнительной власти играют в первую очередь ценности моральные, которые «рассматривают стремление свободы к порядку долга и добра» (Ж. Де Финанс). Вот почему рядовые граждане все чаще воспринимают саму государственную службу как ценность релятивистскую, существование которой оправдано лишь в том случае, если она служит обществу и личности, при этом справедливо удовлетворяя их законные нужды, защищая права и свободы человека. В противном случае уровень доверия граждан к органам государственной и местной власти резко снижается, а ценностный статус должностных лиц постепенно нивелируется. Как видим, в общественной сфере также функционирует универсальный закон существования любой ценности: значимым феноменом остается до тех пор, пока сохраняет в себе достоинство, важность и интерес (пользу), которые и выступают существенными свойствами ценности.

В этической аксиосфере современной государственной службы тесно переплетаются демократические ценности (служение общественному благу, защита прав человека, гражданственность, социальная справедливость, равенство и другие) и ценности бюрократические (ответственность, профессионализм, исполнительность, точность) [1, с. 39]. Однако объединяет их все же моральное измерение, благодаря которому и создается общий образ добропорядочного и эффективного чиновника-профессионала. Именно он способен проявлять добродетели, которые созвучны моральным ценностям честности, справедливости, толерантности, добросовестности, ответственности, равнодушия, патриотизма. Он готов демонстрировать высшие праксеологические качества: быть ловким, эффективным, полезным, экономным, энергичным, старательным, точным.

Любая ценность является крайне динамичной, она побуждает субъект к действию. Поэтому законодатели стремятся четко отразить ценности в принципах государственной службы своей страны, при этом обращая внимание на социальный и национальный срезы аксиологической сферы своего социума.

Так, в Украине до марта 2017 года важным нормативным документом, который раскрывал надлежащий образ чиновника-профессионала с помощью отражения комплекса добродетелей и обязанностей, было постановление Кабинета Министров Украины «Об утверждении Правил этического поведения государственных служащих» (от 11.02.1916 № 65). В документе подробно раскрывались семь принципов этики государственной службы: служение государству и обществу, достойного поведения, добропорядочности, лояльности, политической нейтральности, прозрачности и подотчетности, добросовестности [7]. Три указанных принципов (добродетели, политической беспристрастности, прозрачности) выступали одновременно общими принципами государственной службы, раскрытыми в статье 4 Закона Украины «О государственной службе» (от 10 декабря 2015 № 889 VIII). Другими принципами государственной службы, которые декларирует действующий закон, есть принципы верховенства права, законности, профессионализма, патриотизма, эффективности, обеспечения равного доступа к государственной службе, стабильности [4].

Вскоре начали действовать «Общие правила этического поведения государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления» (приказ Национального агентства Украины по вопросам государственной службы №158 от 5 августа 2016). Согласно документу, этическое поведение государственных служащих и должностных лиц местного самоуправления основывается на принципах государственной службы и службы в ор-

ганах местного самоуправления, определенных Законами Украины «О государственной службе» и «О службе в органах местного самоуправления», а также в общих требованиях к поведению этих лиц, определенных Законом Украины «О предотвращении коррупции». Нормы поведения государственного служащего, зафиксированные в «Общих правилах» обязывают его добросовестно, компетентно, результативно, ответственно, честно и беспристрастно выполнять свои должностные обязанности в соответствии с законодательством и в интересах государства или территориальной общины; неуклонно придерживаться этических норм поведения и культуры общения; повышать свой профессиональный уровень и совершенствовать организацию служебной деятельности; заботиться об авторитете и репутации государственной службы и органов власти, а также не допускать использования служебного положения в политических целях и личных интересах; не получать неправомерную выгоду и не использовать с этой целью конфиденциальную информацию [6]. Как видим, содержание украинского законодательства, которое составляет нормативную основу деятельности государственной службы Украины, ориентируется на европейские стандарты эффективности и добродетели.

К сожалению, сейчас в украинском правовом поле отсутствует единый кодекс этики государственного служащего, который бы мог выступить своеобразной «сердцевинной профессиональной этики», как это принято в странах с развитой демократией. Также считаем полезным для государственных элит стран Восточной Европы, которые хотят окончательно искоренить остатки советской модели государственного управления, ознакомиться с опытом Канады относительно внедрения этико-аксиологических оснований в бюрократическую среду. В этой стране с 1985 года действует Ценностный этический кодекс государственной службы. Осознавая, что нравственность представителей государственной службы не может быть обеспечена простым следованием законам, создатели кодекса своим правилам обязали чиновников в профессиональном поведении руководствоваться целостной системой ценностей государственной службы, в которой органично сочетаются демократические, профессиональные, этические и общечеловеческие ценности. В результате последовательной ориентации на подробно прописанные аксиологические ориентиры, деятельность канадского служащего приобретает параметры законности, политической нейтральности и патриотизма, индивидуальной и коллективной ответственности, компетентности и эффективности, объективности и беспристрастности, прозрачности, честности, справедливости и доброжелательности. Ценности государственной службы также выступают обязательными критериями в отборе, оценке и продвижении канадских должностных лиц по службе. Соблюдение чиновниками всех групп ценностей и тщательный гражданский контроль способствовали укреплению доверия общества к органам власти в Канаде [8, с. 198].

Обобщение мирового опыта успешного воплощения этических стандартов в общественной менеджмент конкретных стран показывает, что государственные служащие осуществляют свою профессиональную деятельность в форме своеобразного «ответа на ценность». Именно поэтому они должны хорошо усвоить профессионально-этическую составляющую своей профессии, ведь, как справедливо заметил Дитрих фон Гильдебранд, «только познанная нами вещь может выступить поводом для ответа нашей души» [2, с. 190].

Сегодня, чтобы улучшить нравственную атмосферу в органах исполнительной власти, недостаточно законодательно сформулировать принципы этики государственной службы и обязать должностные лица признавать эти принципы из страха перед установленной за их нарушение ответственностью. Любые проявления недобросовестности на государственной службе свидетельствуют в первую очередь о несовершенстве внутренней работы системы и ложных практик в ее среде, которые нужно исправлять не только законодательно-нормативными регламентами, но и на уровне сознания управленца путем воспитания у него качеств и привычки действовать должным образом.

С этой целью заслуживают внимания рекомендации относительно принципов управления этикой на государственной службе, которые были сформулированы в рамках программы SIGMA, выводы которой учитываются Европейской Комиссией относительно соответствия системы государственного управления страны-бенефициара требованиям, необходимым для членства в Европейском Союзе. С целью превращения этических стандартов поведения государственных служащих в действенные инструменты преодоления коррупции и других нежелательных последствий нарушения моральных принципов, Янош

Берток советует создать в стране систему управления этикой поведения на государственной службе, которая строилась бы на следующих принципах и нормах [3, с. 95-98]:

1) Этические стандарты для государственной службы должны быть понятными (рекомендуется их оформления в форме Кодекса поведения).

2) Этические стандарты должны воспроизводиться в правовой базе (фиксирование основных ценностей государственной службы помогут подготавливать установочные инструкции, расследовать и привлекать виновных к ответственности).

3) Этические установки должны быть доступны для государственных служащих (эта норма предусматривает для государственного служащего систему профессионально-этической социализации).

4) Государственные служащие должны знать свои права и обязанности при выявлении нарушений.

5) Укреплению этичности поведения государственных служащих должно способствовать принятие на себя политических обязательств по соблюдению этических стандартов.

6) Процесс принятия решений должен быть прозрачным и открытым для общественной проверки.

7) Должны быть созданы четкие основные принципы взаимодействия между государственным и частным секторами (внешние партнеры государственной службы также должны соблюдать ее ценности).

8) Руководители должны на собственном примере демонстрировать этическое поведение и способствовать его распространению.

9) Этическому поведению должны способствовать политика, практика и процедуры управления.

10) Этическому поведению должны способствовать условия работы на должностях государственной службы, а также управления человеческими ресурсами.

11) В государственной службе должны существовать необходимые механизмы обеспечения ответственности (государственные служащие отвечают за свои действия перед руководителями и перед общественностью).

12) Должны существовать соответствующие санкции и процедуры с целью противодействия нарушениям.

Подробное изложение содержания принципов управления вопросами этического поведения на государственной службе в исследуемом документе проекта SIGMA завершается замечанием о целесообразности приспособления указанных положений к национальным условиям конкретной страны, что позволит выйти на эффективную рамочную систему, которая наилучшим образом будет отвечать обстоятельствам ее собственного социального бытия.

Таким образом, эффективность и добродетель чиновника в значительной степени зависит от осознания им статуса и миссии профессии государственного служащего в обществе, ведь таким образом в его мировоззрении происходит фиксация ценностей, нормативных, функциональных, то есть профессионально-этических аспектов его профессиональной деятельности, которые влияют на содержание и характер его конкретных действий. Заложенные в принципах государственной службы ценности не только фиксируют служебные полномочия должностного лица, но и убеждают его ответственно относиться к своей работе, ориентироваться прежде всего на общественные интересы и профессионально-этические нормы поведения, а также выступают своеобразным масштабом для оценки его профессиональной деятельности.

С целью успешного управления вопросами этического поведения на государственной службе странам, которые проводят административные реформы, необходимо совершенствовать собственную законодательно-нормативную базу, ориентируясь на механизмы и методы этизации государственного управления, которые были успешно апробированы развитыми демократическими странами.

БИБЛІОГРАФІЯ

1. Василевська Т. Е. Етика в публічній службі: підручник. Київ: НАДУ, 2018. 256 с.
2. Гільдебранд Дітріх. Етика. Львів: Видавництво Українського Католицького Університету, 2002. 445 с.
3. Етика державної служби: запобігання конфлікту інтересів та вимоги до законодав-

ства / Мануель Віллорія, Стаффан Синнестрьом, Янош Барток; [пер. з англ. Чуприна]. К.: Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу, 2010. 104 с.

4. Закон України «Про державну службу» (від 10 грудня 2015 № 889 VIII). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

5. Мондін Баттіста. Піручники систематичної філософії: Том 3. Онтологія і метафізика / Пер. з італ. Б. Завідняка. Жовква: Місіонер, 2010. 284 с.

6. Наказ Національного агентства України з питань державної служби «Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування» (від 5 серпня 2016 р. № 158). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>

7. Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців» (від 11 лютого 2016 р. № 65). URL: <http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/65-2016-п>

8. Проблеми реформування державної служби в органах місцевого самоврядування в Україні: монографія / авт. кол.: Т. Е.Василевська, І. Г.Сурай, О. І.Васильєва, ...Р. О.Пятківський та ін., за заг. ред. Т. Е.Василевської. Київ: НАДУ, 2018. 256 с.

ФОРМИРОВАНИЕ СТРАТЕГИЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ В УКРАИНЕ С УЧЕТОМ КОНЦЕПЦИИ SMART-СПЕЦИАЛИЗАЦИИ

FORMING OF THE SOCIAL AND ECONOMIC DEVELOPMENT REGIONAL STRATEGIES IN UKRAINE BASED ON SMART-SPECIALIZATION APPROACH

Людмила КОЗЛОВА,
кандидат наук по государственному управлению,
доцент кафедры публичного управления и администрирования,
Институт государственного управления
Черноморского национального университета им. Петра Могилы, г. Николаев

SUMMARY

The article deals with the forming of SMART Specialization Strategy in Ukraine and adaptation of the European Experience in this field. The regional SMART specialization (RIS 3) is a model of structural change that should ultimately lead to the diversification of the region's economy through the development of new lines of production. Its result is much broader than just technological modernization of the basic industries.

Keywords: SMART-conception, SMART Specialization Strategy, region, socioeconomic development of regions, forming SMART Specialization Strategy, EU, European Integration.

Введение. Аббревиатура модели SMART-специализации – по сути отображает критерии формулирования задач в менеджменте, проектном менеджменте, государственном и стратегическом управлении. Впервые она была использована в 1981 году в научном исследовании Джорджа Дорана (George T. Doran), опубликованном в журнале *Management Review* [1, с.35-36]. SMART-специализация обозначает следующее: Specific – конкретная, Measurable – измеряемая, Assignable – имеет исполнителя, Realistic – реалистическая, time-related – четко ограничена по времени, имеет свои сроки исполнения [2]. Таким образом, соответствие заданиям такой стратегии значительно повышает ее воплощение в жизнь и способствует достижению поставленных целей.

Любая стратегия SMART достаточно четко должна соответствовать этим критериям, и она, в общем-то, определяется ими. Это касается, в том числе, и стратегий SMART специализаций регионального развития. Ее еще так же называют стратегия разумной специализации. Региональная SMART-специализация (RIS 3) – это модель структурных изменений, которые в конечном итоге должны привести к диверсификации экономики региона на основе разработки новых направлений производственной деятельности [3]. Ее результат намного шире, чем просто технологическая модернизация базовых отраслей промышленности. Это, скорее, структурная эволюция всей региональной экономики как кумулятивный процесс, который связывает теперешние и будущие сильные стороны региональной экономики в определенной сфере науки и техники.

Основная часть. Свое воплощение в практической деятельности концепция SMART-специализации получила в странах Европейского Союза, где разработано порядка 120 стратегий SMART-специализаций, а сама концепция применяется в 24 странах ЕС [3]. Что касается Украины, то одним из важнейших направлений реализации Договора об ассоциации с ЕС, является экономическая интеграция с общим рынком ЕС и обеспечение присоединения к глобальным цепям добавленной стоимости, чему так же способствует разработка и реализация концепции SMART-специализаций регионов.

Применение этого нового подхода определяется как ключевой компонент сотрудничества в рамках Европейской политики соседства и возможность доступа к европейским структурным и инвестиционным фондам. Исходя из устремлений присоединиться к Стратегии разумных специализаций ЕС, в Украине с 2016 года ведется активная работа по разработке согласованной с ЕС позицией в этих вопросах [4]. Соглашение об ассоциации с ЕС предусматривало, что до конца 2015 года Украина максимально должна адаптировать свою законодательную базу к законодательству ЕС и имплементирует около 350-ти директив, регламентов и решений ЕС [2]. Таким образом, для Украины разработка и внедрение модели SMART-специализации является очень актуальным заданием, поскольку именно на основе такой стратегии возможно применить новые механизмы регионального развития, стимулировать структурные и технологические изменения, стимулировать промышленную модернизацию на основе инноваций. В то же время, применение SMART-специализации при условии ее неопределенности как основного инструмента новой региональной политики, и отсутствия четкого понимания ее роли и места в современной государственной инновационной, промышленной, секторальной, структурной и региональной политике, приводит к утрате сути этого механизма – созданию условий для региональных структурных изменений путем использования имеющейся научной базы и переходу к новым отраслям (новым видам экономической деятельности) или новым, основанным на знаниях, направлениям региональной специализации. Очень важное значение SMART-специализация имеет для так называемой специализированной диверсификации. Такая диверсификация связана не со специализацией региональной экономики, использующей локальные конкурентные преимущества, а с поиском новых возможностей для адаптации региональной экономики к непредвиденным изменениям вследствие рыночных трансформаций в будущем.

Для Украины и ее регионов очень важно научиться правильно применять SMART-специализацию для преодоления деструктивных тенденций консервации старопромышленной экономической структуры регионов (например, как судостроительная отрасль для Николаевской области) и структурной инертности региональной экономики, которая по большей мере обусловлена искусственным определением промышленных регионов как приоритетных и последующим лоббированием для выделения государственной помощи для определенных секторов и направлений экономической деятельности. Поэтому в контексте воплощения в практику концепции SMART-специализации в региональном управлении важно отыскать и конкретизировать те приоритетные сферы экономики, которые в перспективе смогут привести регион к проектам SMART-специализаций в странах ЕС, сформировать новые проекты SMART с отдельными странами или регионами ЕС.

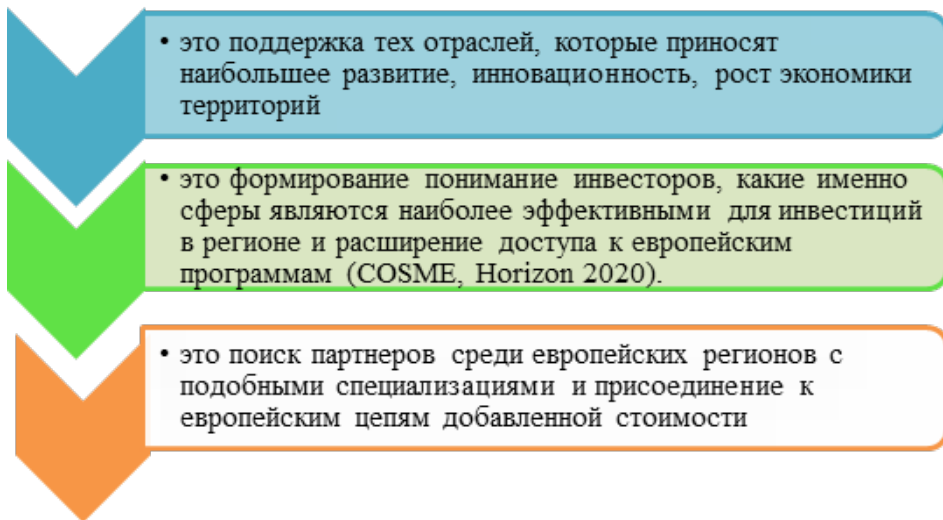
При этом не следует рассматривать только традиционные отрасли экономики региона, которые в прошлом и в настоящем определяет сферу региональной экономики [3]. При разработке стратегий социально-экономического развития регионов (областей) такая позиция является наиболее ошибочной. Как показывает опыт стран ЕС, по возможности следует вообще отойти от традиционной экономики, поскольку эти сферы экономической специализации регионов являлись актуальными только в границах одной страны либо были включены в цепи экономического производства в прошлом, которые уже не существуют либо являются очень слабыми и не ведут к процветанию региональной экономики [3]. В то же время, научная база и технические возможности в регионах преобладают на достаточном для своего обновления и модернизации уровне.

Большая часть имеющейся современной сферы промышленного производства и услуг регионов не содержат в себе инновационный потенциал и не создают инновационный продукт, поэтому очень сложно говорить о проектах, которые были бы действительно привлекательными для всех участков SMART-специализации, особенно партнеров из стран ЕС [4]. Поэтому при переходе на механизмы управления SMART, очень важно определить возможные инновационные сферы, которые станут в будущем составляющей стратегии социально-экономического развития региона. Для Украины сама по себе разработка таких стратегий является инновацией в сфере государственного и регионального управления. Здесь тоже наблюдаются существенные отличия в сравнении со странами ЕС. Например, формирование и разработка стратегии SMART-специализации в ЕС предусматривает тесное сотрудничество и мобилизацию всех имеющихся в регионе участков инновационного экономического развития и ресурсов: малый и средний бизнес, научные и научно-исследовательские заведения и организации, органы власти, общественность и

общественные организации [5]. Следует отметить, что в странах ЕС уже очень давно все стратегии социально-экономического развития регионов формируются именно таким образом. Поэтому для Украины одной из проблем оказалась сложность в привлечении бизнеса и общественности, их активности при обсуждении проектов стратегий SMART-специализации.

В основном, очень ограниченное число предприятий занимается разработками какой-то инновационной продукции или размещает заказы в научно-исследовательской сфере для модернизации собственной продукции. На практике, пока бизнес-сектор и общественность не видят собственной выгоды – у них будет мало заинтересованности в участии и создании каких-либо проектов по SMART-специализации со странами ЕС, за исключением регионов, которые граничат с ЕС и уже имеют опыт каких-либо совместных проектов. Вместе с тем, совместное (бизнес, власть и общественность) формирование стратегий социально-экономического развития регионов является очень хорошей возможностью для поиска уникальности в экономике региона и выявления возможных конкурентных преимуществ в будущем (рис.1). По этим трем пунктам в Украине и регионах прослеживаются некоторые недоработки и слабые стороны, поскольку существуют сложности при определении сфер экономической деятельности, которые могут иметь инновационный потенциал, даже основываясь на статистических данных и других источниках, при привлечении внешних и внутренних инвесторов, при поиске подобных и интересных проектов потенциальных партнеров в странах ЕС (очень часто топ менеджмент компаний не имеет достаточно информации о текущих подобных производствах в ЕС, а тем более о формирующихся проектах).

SMART-специализации для региона (рис. 1).



Применение SMART-специализации в стратегическом управлении регионов имеет несколько целей:

- обеспечение сбалансированного развития регионов;
- повышение управления инновационными процессами в регионах;
- создание благоприятной среды для инноваций и их внедрения в производство;
- повышение уровня инновационной и инвестиционной активности региона.

Одними из первых органов власти, которые предприняли попытку применить механизмы SMART-специализации в своей деятельности, стали Министерство экономического развития и торговли (при формировании новой промышленной политики – Стратегии развития промышленного комплекса Украины на период до 2025 года) и Министерство регионального развития, строительства и жилищно-коммунального хозяйства Украины.

В европейской и мировой практике акцентируется, что SMART-специализация используется, в том числе, и для активизации промышленного потенциала, в Украине очень часто SMART-специализацию ограничивают именно промышленным производством, и выносят именно эту сферу экономической деятельности превыше остальных. Таким об-

разом, такой ограниченный подход несет в себе угрозы искривления сути этой концепции и может иметь достаточно узкую трактовку и на практике привести в простой модернизации регионального промышленного потенциала, что вообще не является целью концепции SMART-специализации. Но такое узкое понимание имеет свое объяснение и связано с тем, что в ЕС в 2016 году была создана платформа SMART-специализации для промышленной модернизации – инструмента соединения разумной специализации и межрегионального сотрудничества для повышения конкурентоспособности промышленности и инноваций, для координации регионального сотрудничества в рамках ЕС и совместной разработки инвестиционных SMART-проектов.

Действительно, идея платформы в том, чтобы активизировать потенциал SMART-специализации для модернизации промышленного потенциала, но это точно не реанимирование устаревших сфер промышленного производства и экономики регионов и стран, которые давно неактуальны. В отечественных реалиях при формировании Стратегии развития промышленного комплекса применение SMART-специализации сводится исключительно к обеспечению регионального развития промышленности и к стимулированию развития отраслей с инновационным потенциалом производства. На практике это не совсем соответствует идее SMART-специализации, которая применяется в ЕС – там отраслевая приоритетность полностью исключается, возможно, она является частью других стратегий, не SMART. Наоборот, на SMART-специализацию возлагается задача отойти от традиционной промышленности и промышленной политики путем поддержки не отдельных, пусть даже ведущих промышленных отраслей экономики, а инноваций в наиболее интересные и перспективные отрасли региональных экономик, которые, кстати, не всегда представлены в ЕС только промышленной сферой. Значение SMART-специализации безусловно важно и для промышленности, но только для модернизации отечественной промышленности ее не удастся применить, поскольку это не соответствует самой идее SMART. На современном этапе разработок стратегий SMART-специализации некоторые специалисты выделяют определенные проблемы, которые связаны с формированием некоторых мифов со SMART-специализациями [6]:

- SMART-специализация может работать и применяться только в сфере промышленности. На самом деле, она может применяться и в других сферах (услуг, аграрного производства), в любой другой сфере экономики, которая имеет инновационную составляющую, огромный потенциал и ресурсы непосредственно в этом регионе, и самое главное - будет отличать этот регион от других, поможет занять свою уникальную нишу;

- села и объединенные громады могут разрабатывать свои собственные стратегии SMART-специализации. Теоретически, могут, но следует обращать внимание, что SMART-специализации связана с вовлечением мощных ресурсов (научная база, институты, университеты и т.д.) Если в регионе существуют подобные ресурсы, научные разработки, тогда это будет возможно для громад;

- SMART-специализация поможет реанимировать бывшие советские мощные отрасли. На самом деле SMART-специализации строится на имеющихся ресурсах, для их определения применяет методы качественного и количественного анализа. Статистические источники определяют сферы, которые могут иметь инновационный потенциал и уникальность, чтобы в дальнейшем их можно было включить в стратегию SMART-специализации региона. Именно эти сферы потом обсуждают все три субъекта формирования стратегий;

- SMART-специализации – это быстрые решения для экономики и региона. Не стоит ожидать быстрый результат от SMART-специализации, поскольку очень часто проекты SMART рассчитаны на долгий период, направлены на будущую экономику, и являются тем направлением, которое способно вывести регион на новый экономический уровень;

- приоритеты для Украины и регионов определяет ЕС. Следует помнить, что главный элемент SMART-специализации – это формирование политики снизу-вверх, регионы самостоятельно могут привлекать своих стейкхолдеров и определять направления SMART деятельности и специализаций. ЕС предоставляет только методические и информационные возможности;

- приоритеты SMART-специализации региона впоследствии станут единственными приоритетами социально-экономического развития области. На самом деле, область имеет несколько направлений развития. Совсем необязательно, чтобы все сферы экономики попадали в SMART-специализацию, даже и не нужно, чтобы все приоритетные отрасли были включены в SMART. Достаточно выявить наиболее подходящие;

- ряд областей не готовы использовать подход SMART-специализации. Готовность регионов в первую очередь зависит от роли областной государственной администрации в процессе формирования стратегий социально-экономического развития региона, в ее способности консолидировать представителей научных сфер и предпринимательства, которые смогли бы совместно найти те уникальные виды производственной деятельности, которые и определяют SMART-специализации регионов;

- органы власти единолично определяют SMART-специализацию региона. Единолично областные государственные администрации и областные советы (органы местного самоуправления) не принимают решений по поводу приоритетов развития региона, в том числе и SMART-специализации, это четко обозначено на законодательном уровне. Методика SMART-специализации предусматривает привлечение всех возможных субъектов рынка со стороны науки, бизнеса и общественности, при этом сам процесс поиска приоритетов в сравнении с зарубежным опытом должен длиться не менее года;

- SMART-специализации должна иметь свою уникальность и вместе с тем быть инновационной. Например, обновление и реконструкция аэропорта не может быть SMART-специализацией. Она предусматривает создание какого-то своеобразного продукта, технологии или услуги, который бы выделял регион среди других, и с которым область или страна или общий регион между странами смог бы выйти даже на внешний рынок (например, ЕС). В данном примере, аэропорт может стать сопутствующим фактором для SMART-специализации, но не может быть самой SMART-специализацией.

Выводы. Таким образом, применение европейской методологии SMART-специализации в процессе стратегического управления на региональном уровне может значительно улучшить идентификацию приоритетов и их обновление для улучшения инвестиционного климата и экономической привлекательности регионов, необходимо оптимизировать сильные стороны каждой области и ее конкурентные преимущества. Это так же позволяет повышать эффективность использования собственных и инвестиционных финансовых ресурсов, их концентрации на определенных видах инноваций в наиболее перспективных видах экономической деятельности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Doran G. T. There is S.M.A.R.T. a way of writing goals and objectives of leadership. Management Overview. 1981. Vol. 70. Issue 11. P. 35-36. Retrieved from: [https://www.scirp.org/\(S\(351jmbntvnst1aadkposzje\)\)/reference/ReferencesPapers.aspx?ReferenceID=1459599](https://www.scirp.org/(S(351jmbntvnst1aadkposzje))/reference/ReferencesPapers.aspx?ReferenceID=1459599)

2. Белокуров Д. «Смарт-специализация»: стратегия для Украины / Укрметалургпром, 31 октября 2017 года // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.ukrmetprom.org/smart-specializaciya-strategiya-dlya/>

3. Европейская Комиссия: Руководство по проведению исследовательских и инновационных стратегий для разумной специализации (RIS 3) // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/smart_specialisation/smart_ris3_2012.pdf

4. Внедрение методики SMART-специализаций для Украины : Инвестиционный портал Запорожской области // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://investment.zoda.gov.ua/uk/vprovadgennya-metodiki-smart-specializacij-dlya-ukraini>

5. Отчет ОЭСР: Инновационно-ориентированный рост в регионах: роль разумных специализаций // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://era.gv.at/object/document/1151/attach/OECD_Project_Report_Smart_specialisationFINALAdvance.Pdf

6. Эксперты развенчали 11 мифов о внедрении SMART-специализации в Украине // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://uacrisis.org/ua/74007-smartspecializationinukraine>

STRATEGIC PLANNING OF TOURISM AS AN ELEMENT FOR SUSTAINABLE REGIONAL DEVELOPMENT

PLANIFICAREA STRATEGICĂ A TURISMULUI CA ELEMENT PENTRU DEZVOLTAREA REGIONALĂ DURABILĂ

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

Anna HAVRYSH-MUSAFIR,
*Leading Specialist of International Cooperation Department,
Odessa Regional Institute for Public Administration
of the National Academy for Public Administration
under the President of Ukraine*

SUMMARY

The article deals with the issues of tourism evolution in Ukraine at the present stage in the context of achieving sustainable regional development. The legislative framework created over the years of independence is analyzed; the problematic aspects of the industry as well as successful foreign experience are examined. The role of strategic planning is considered as an important factor for the growth of tourism. The problems to be solved for successful development of strategic planning of tourism are identified.

Keywords: *tourism, strategic planning, sustainable development.*

The experience of the developed countries shows that every sector of the economy could exist and be prosperous only within the unity of public administration and businesses. That means there should be different experts and professionals in every field so during the process of development all problems would be solved without any difficulties.

Sustainable development is the one of the main feature of the world tourism today. This idea is reflected in the documents of the UN World Tourism Organization. Understanding of the sustainable development of tourism increasingly becomes a comprehensive understanding of complex unity of environmental, social, political and economic problems [1; 10]. The concept of sustainable tourism has been successfully implemented in many countries.

Tourism of Ukraine has also shown positive changes and stable dynamics of individual indicators since independence restoration in 1991. However, having different recreational recourses, which is the main indicator of the sustainable development, and using it in a proportional way is observed very poor in our country. The level of touristic potential reclaiming, operation and using is rather low compared to other tourist countries, particularly in Europe. Besides that there is very difficult situation in many Ukrainian regions. It is connected with the spoiling of the environment that is the base of the tourism development. And it often happens even before organizing the real tourism sector. The illegal annexation of Crimea and Russia's military aggression in the East of the country could not pass without a trace for the tourism industry. These factors predictably led to an outflow of tourists.

Many countries' economies are heavily dependent on tourism. Tourism constitutes 15% of

Malta's GDP, 15% of Croatia's GDP, 9.3% of Thailand's GDP and even 8.2% of Iceland's GDP.

However, not all countries use this trend equally. Being aware of the huge potential of our country in the field of tourism, we must say that this potential is untapped, since the role of the tourism industry in the Ukrainian economy remains insignificant [2].

First of all the tourism development depends on the quality of the environment and natural diversity. Sustainable development of the region is conditioned by defining of the social development goals and identifying conditions for their achievement. In that case economic objectives are means of sustainable development in general and also they derived from the social goals. First of all sustainable development of the tourism sector of the national economy is possible if natural resources are used and utilized in a balance during providing tourism.

Let us consider the analysis of natural resources as one of the main factors of the implementation of the Strategy for sustainable tourism development in Ukraine today. As we know nature management is a process of rational use of recreational and tourism resources for tourism needs of society. This process has the following functions:

- Social, that means to meet the needs of recreation and tourism;
- Economic – reproduction labor, broadening its scope, rapid development of tourism infrastructure in areas of intense tourist nature;
- Conservation – preventing degradation of natural-territorial complexes as a result of tourism.

Now social and environmental functions become increasingly important. It includes implementation of socio-eco-oriented concept of nature management. The main purpose of implementing this concept is greening and the humanization of tourism resources market and therefore parity social, environmental and economic interests of society [6].

Strategic planning – is one of the main functions of strategic management and it is the process of decision-making on strategic foresight (formation strategies), resource allocation, organizational adaption of the external environment, internal organization. Within the process of creation and practical implementation of the general program of action the most important targets are:

- The definition of objectives and activities;
- Coordination of the various activities;
- Assessment of strengths and weaknesses, opportunities and threats of the market;
- Defining alternative implementation of activities;
- Creating conditions for effective distribution of products;
- Evaluation of marketing activity [4].

Tourism is not exclusive. The pioneers of technology development planning of tourism in the early sixties of the twentieth century were France and the UK.

In this field World Tourism Organization experts formulated three basic principles of sustainable development:

- Sustainability ensures compatibility with tourism development maintaining basic ecological processes, biological diversity and biological resources;
- Socio-cultural stability ensures the development that is compatible with the culture, identity and life values of the local population;
- Economic stability provides the economic efficiency of tourism and a position of the chosen method of resource management which gives an opportunity of the recourses using by future generations.

Strategic planning in tourism is a range of macronational and regional micro- local levels. Each level is focused on varying degrees of detail and elaboration of planning decisions, and takes into account certain specifics. Strategic planning of tourism is considered as a system of training, development and organization of complex strategic decisions to ensure the balance of interests in dealing with the development of tourism and increase tourist potential and development of competitive advantages of the region, cities, tourist facility [5].

Strategic planning is a creative process of identifying problems and coordination of realistic goals and specific objectives. And the implementation of those objectives and goals will solve those problems.

According to Clause 3, Article 5 Ch.1, paragraph 7, st.75, hl.12 of the Budget Code of Ukraine and Clause 1, 2, Article 15 section 1 of the Law of Ukraine „On Local Self-Government” the development of the territory in Ukraine is provided by defining and achieving strategic objectives on selected areas.

The strategy should emphasize the competitive advantages of the city, region or territory on the basis of existing natural, material, financial, economic, labor, social, intellectual resources with proper organization and join forces. It could be used to address pressing issues of local economic development. Therefore, the strategy should be focused on the directions that could give the best chance of the economic development of the region in the future.

Strategy is a tool for change management and consensus across the community. It creates a common vision and mission of the economic future of the community. It is a powerful instrument combining business leaders, local officials, ordinary citizens - residents to create public-private partnerships, which has a positive impact on the local business climate and competitive position of the community, as well as other issues related to quality of all citizens' life.

The issues of spatial development and infrastructure development of local enterprises, investment and decent quality of life are interrelated, so successful work on them is possible only within their perception as an integrated system. Improvements in one area will improve in others and as a result, the development of one area will provide an impetus for the development of the other. But the strategy must necessarily be linked to other strategic documents, local, district, regional programs, which should be adopted, and it need to be monitored and implemented by the relevant authorities.

In general, strategic planning is not a one-time event, with a specific beginning and finish; in contrast, it is an important tool of management. The creation of a proper system of monitoring and adjustment, and managing the implementation of the strategic plan achieved a high level of responsibility for the implementation of the strategy and its adaptation to changing external and internal factors.

The problems that should be solved for successful strategic planning of tourism development are:

1. The problem of scientific and methodological support. Primarily it is connected with the lack of guidelines to develop and implement concepts for tourism development in the regions.
2. Problems of organizational, informational, technical and financial support in the strategic planning of regional tourism development.
3. Lack of professional management personnel of regional tourism, that accounts for a large part of the problem of unavailability of managers to face new and very difficult tasks associated with the forecast-relevant analytical work in strategic planning of tourism development in the regions.
4. The problem of creation of integrated scientific basis for strategic planning of tourism as a system of theoretical, methodological and methodical positions which expose the essence, principles, goals, objectives and organization of strategic planning of regional tourism, formation strategies and implementation mechanisms.
5. The problem of research, analysis and estimation of regional tourist capacity and its efficiency.
6. The problem of compliance of system for the management of strategic tourism development and a circle of solved problems.
7. Problems in business planning.

The sustainable development of tourism requires the conscious action of all interested parties, as well as strong political leadership, in order to ensure broad stakeholder involvement and to reach consensus among them. Achieving sustainable tourism is a continuous process and requires ongoing monitoring of the changes that it entails, the introduction of necessary preventive measures, and, where necessary, corrective action [7].

Tourism recognition at the state level as one of the priorities of the economy requires the use of effective management approaches aimed at the implementation of innovative development areas, the introduction of industrial, informational processes to ensure the unity of the socially-oriented goals of policy regions and means of its achieving. Creating of systematic and comprehensive preconditions for restoring physical and spiritual powers of a human being must become a Guide for sustainable development and an essential component in addressing quality of life of the population.

Despite the fact that the main objectives of the National Strategy of Regional Development for the period until 2020 is the increasing competitiveness of regions, overcoming extreme socio-economic disparities, achieving reform of public management of regional development, yet the effects of political and economic crisis in Ukraine, led terminate Concept target program of tourism development by 2022 [3].

Therefore, the only public document that guides the development of the tourism industry

remains a strategy of tourism and resorts development, adopted back in 2008. Due to the lack of targeted planning of tourism in Ukraine and in the majority of regions, fragmentation, vagueness, temporal uncertainty proposed activities of the Strategy Development Tourism and Resorts, the turbulence of the environment is reasonable to use marketing techniques aimed at achieving objectives through effective use of modern methods and techniques, technology management for planned results.

REFERENCES

1. Бабарицька В. К. Туристична діяльність кінця XX – початку XXI ст. і концепція сталого розвитку // Україна: географічні проблеми сталого розвитку: Зб. наук. праць. – К.: Обрії, 2004. – Т. 3. – С. 103-104.
2. Данилишин Б. Розвиток туризму в Україні: великий потенціал та невикористані можливості. 2019. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://ua.112.ua/mnenie/rozvytok-turyzmu-v-ukraini-velykyi-potentsial-ta-nevykorystani-mozhlyvosti-509064.html>
3. Державна стратегія регіонального розвитку до 2020 року. 2014. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p>
4. Маркетингове стратегічне планування. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://pidruchniki.com/12090810/marketing/marketingove_strategichne_planuvannya
5. Стратегічне планування в індустрії туризму. Бенаїного І. В., Тихонова М. І. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: <http://infotour.in.ua/vaneeva2.htm>
6. Черчик Л. М. Інституційні зміни в умовах становлення ринку рекреаційних ресурсів // Економіка України. – 2006. – № 4. – С. 59-65.
7. Nowacki M., Kowalczyk-Anioł J., Królikowska K., Pstrocka-Rak M., Awedyk M. Strategic planning for sustainable tourism development in Poland. 2018. [Electronic Resource]. – Access mode: <https://depot.ceon.pl/bitstream/handle/123456789/14321/Strategic%20planning%20for%20sustainable%20tourism%20development%20in%20Poland.pdf?sequence=1>

STRATEGII DEZVOLTATE DE CONSILIUL EUROPEI ÎN DOMENIUL COEZIUNII SOCIALE

STRATEGIES DEVELOPED BY THE COUNCIL OF EUROPE IN THE FIELD OF SOCIAL COHESION

Tatiana SPĂȚARU,
doctor habilitat în sociologie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Social cohesion is approached from the perspective of strategies developed by the Council of Europe. The article presents social cohesion as an innovative, constantly developing and complementary strategy. The sections of the article analyze the stages of institutionalizing social cohesion in the documents and administrative units of the Council of Europe. All of these had consequences for cohesion policies implemented by the member states of the Council of Europe. The results of the research contribute to the current debate on how the Republic of Moldova contributes to the strengthening of its policies in the field of social cohesion.

Keywords: *social cohesion, strategies, Council of Europe, social cohesion policies.*

Europa modernă se caracterizează printr-o pluralitate de entități sociale. Fluxurile de migranți au favorizat situații de anxietate considerabilă în ultimii ani. Preocupările majore se referă la schimbările ce au afectat ocuparea forței de muncă, locul și rolul statelor naționale în gestionarea crizelor, inclusiv deciziile coordonate ale statelor europene. Dificultățile cu care se confruntă comunitatea statelor europene determină căutarea soluțiilor inovative. În vederea echilibrării politicilor aplicate sunt dezvoltate strategii în domeniul coeziunii sociale. Inclusiv, sunt elaborate instrumente și mecanisme de intervenție, asigurate negocieri de recunoaștere a drepturilor, facilitat accesul la servicii și incluziune pe piața muncii. Toate acestea reprezentând segmente ale dezvoltării unei Europe Unice coezive. Potrivit interpretării Consiliului European, coeziunea socială este capacitatea unei societăți de a asigura bunăstarea tuturor membrilor săi, minimizând disparitățile și evitând polarizarea. O societate coezivă este o comunitate care se sprijină reciproc de indivizi liberi, care urmăresc aceste obiective comune prin mijloace democratice [1]. Nici o societate nu este pe deplin coezivă. Coeziunea socială mai degrabă este un ideal care trebuie urmărit, decât un obiectiv capabil să fie pe deplin atins. Coeziunea socială, în mod constant, trebuie să fie menținută, îmbunătățită și adaptată. Fiecare generație de fiecare dată trebuie să ajungă la o gestionare a echilibrului de forțe. Acesta este un echilibru în continuă schimbare, raportat la mediul social și economic, tehnologie, la nivel național și în sisteme politice internaționale [1, p. 3].

Coeziunea socială nu este doar o chestiune de combatere a excluziunii sociale și a sărăciei. Ea presupune crearea solidarității în societate, astfel încât excluderea să fie redusă la minimum. În același timp, în măsura în care sărăcia și excluderea continuă să existe, este necesar să se ia măsuri specifice pentru a ajuta membrii vulnerabili ai societății. Prin urmare, o strategie de coeziune socială trebuie să abordeze excluderea atât prin prevenire, cât și prin recuperare [1, p. 4].

Pe parcursul secolului al XX-lea, statele Europei Occidentale au ajuns să accepte responsabilitatea realizării unui echilibru între creșterea economică și justiția socială. În pofida variațiilor considerabile de la o țară la alta, abordarea europeană este suficient de distinctivă în comparație cu alte regiuni mondiale, care a fost adesea denumită „model social european”. Abordarea europeană se confruntă cu o serie de întrebări și disensiuni. Provocarea pentru Europa în secolul al XXI-lea este să găsească modalități de adaptare a acestor realizări ale politicii sociale la nevoile și la circumstanțele în schimbare, fără a pierde caracterul lor esențial [1, p. 4].

Europenii sunt conștienți de o serie de potențiale amenințări la adresa coeziunii sociale. Acestea ar fi schimbarea tiparelor de angajare și îndoielile cu privire la durabilitatea sistemelor de securitate socială, care oferă la mulți sentimentul că bunăstarea lor viitoare devine din ce în

ce mai incertă. Problemele sociale și de criminalitate din zonele defavorizate ale orașelor pot face ca oamenii să se simtă mai puțin în siguranță în viața lor de zi cu zi. Alții văd multiculturalismul ca o amenințare la identitățile tradiționale. În același timp, apar noi riscuri de sărăcie și excludere, cum ar fi accesul inadecvat la noile tehnologii de informare și comunicare sau la utilitățile privatizate (apă, electricitate etc.) [1, p. 4].

Din aceste și din alte motive, coeziunea socială este percepută ca fiind în pericol. Acest lucru a determinat statele-membre ale Consiliului Europei să acorde prioritate coeziunii sociale. Șefii de stat și guvernul statelor-membre ale organizației, reuniți la Strasbourg în octombrie 1997, în Declarația Finală au identificat coeziunea socială ca „una dintre cele mai importante nevoi ale Europei extinse și [...] un component esențial pentru promovarea drepturilor și demnității omului” [2]. În Planul de Acțiuni se stipulează necesitatea creării unei unități specializate în monitorizarea, compararea și tratarea problemelor legate de coeziunea socială. În acest scop a fost creat Comitetul european pentru coeziune socială (CDCS), care s-a întrunit din 1998 la 2013 și a contribuit la crearea unei viziuni transversale și dinamice a coeziunii sociale ca „capacitatea societății de a asigura bunăstarea tuturor membrilor săi”, împărtășită de statele membre ale Consiliului Europei. Acest comitet a fost înlocuit în 2013 de Comitetul european pentru coeziune socială, demnitate umană și egalitate (CDDECS), care a fost suspendat la 1 ianuarie 2016. Ulterior, pentru perioada 2016-2017, a fost înființată Platforma europeană de coeziune socială, care și-a ținut prima sa reuniune la 27-28 iunie 2016.

Consiliul Europei are un rol special și distinct în promovarea coeziunii sociale pe întregul continent. La fel cum statele-membre vor să evite apariția „societăților cu două viteze”, împărțite între o majoritate prosperă și una din ce în ce mai marginalizată minoritară, așa și la nivel continental se dorește evitarea apariției unei „Europe cu două viteze” [1, p. 5].

La 12 mai 2000, Comitetul European pentru Coeziune Socială (CDCS) a adoptat Strategia de coeziune socială, care identifică unii dintre factorii de coeziune socială, cum ar fi: crearea unor mecanisme care să prevină factorii de diviziune (diferența excesivă între bogați și săraci sau multiplele forme de discriminare), care ar putea să devină atât de acută, încât ar pune în pericol armonia socială; importanța ocupării forței de muncă decente și remunerate corespunzător; măsuri de combatere a sărăciei și excluziunii sociale, în special în domenii precum locuințe, sănătate, educație și formare profesională, distribuirea de locuri de muncă, venituri și servicii sociale; consolidarea sistemelor de securitate socială; dezvoltarea de politici pentru familii, cu un accent deosebit pe copii și vârstnici; parteneriat cu organele societății civile, în special sindicatele, reprezentanții angajatorilor și ONG-urile.

Contextul care a condus la decizia Consiliului Europei de a se angaja în elaborarea și implementarea unei noi strategii de coeziune socială s-a bazat pe drepturile omului, implicând o preocupare specială pentru membrii mai vulnerabili ai societății. Explicarea elementelor componente ale coeziunii sociale pornește de la ideea că coeziunea este un ideal, un obiectiv la care aspiră societățile, dar niciodată nu-l ating pe deplin [3, p. 7]. Aceasta face ca definirea coeziunii să fie evazivă. Cu toate acestea, în elaborarea unei strategii de coeziune socială, a fost esențial să se clarifice conținutul și dimensiunea termenului-cheie.

În sensul său literal, coeziunea socială este ceea ce leagă societățile împreună. Toate societățile sunt rezultatul unei interacțiuni între forțele centripete și cele centrifuge; lucrurile care reunesc oamenii și lucrurile care îi dezunesc; forțele unității și forțele diviziunii; interesele individului și interesele comunității. Toate societățile trebuie să încerce să ajungă la o acomodare viabilă între aceste forțe. O strategie de coeziune socială trebuie să identifice mai întâi factorii de divizare în cadrul societății și apoi să proiecteze sau să faciliteze mecanisme, procese și instituții care să le împiedice să devină atât de acute, încât să pună în pericol pacea socială [3, p. 7].

Pe această cale de înțelegere, formulare a principiilor strategice și implementare a politicilor naționale și strategiilor regionale, societățile europene au învățat, deși mai degrabă ezitant, să vadă pluralismul etnic, religios, cultural și ideologic nu ca un obstacol în calea coeziunii sociale, ci ca o sursă de bogăție, dinamism, adaptabilitate și forță. Gestionarea diversității într-un mod în care este potențat binele este totuși o provocare. Aceasta implică combaterea discriminării rasiale, etnice, religioase, de gen și a altor forme și necesită politici active pentru a integra migrații și toate tipurile de minorități și grupuri cu nevoi speciale pe baza respectării diversității lor și a recunoașterii depline a drepturilor lor [3, p. 7].

Toate societățile moderne suportă tensiuni cauzate de potențiale diviziuni și divizări sociale. Atunci când disparitățile dintre bogați și săraci sunt excesive sau tind să crească, coeziunea socială este pusă în pericol. Astfel datele anuale, furnizate de Research Institute Credit Suisse, sunt

relevante în contextul inegalităților sociale. Global wealth report 2019 este una dintre cele mai citate, cuprinzătoare și actualizate surse în estimarea disparităților, ce analizează averile acumulate de 5,1 miliarde USD ale populației adulte de pe glob. Piramida bogăției surprinde diferențe relevante. Estimările făcute pentru anul 2019 arată că 56,6% din populația adultă au un venit mai jos de 10.000 USD și dețin 1,8% din totalul averii mondiale. Următorul palier al piramidei este reprezentat de intervalul bogăției cuprins între 10.000-100.000 USD, care a înregistrat cea mai mare creștere în acest secol, de la 514 milioane în 2000 la 1,7 miliarde la mijlocul anului 2019. Ceea ce înseamnă că 32,6% din populația adultă dețin 15,5% din averea totală. Acest lucru reflectă prosperitatea crescândă a economiilor emergente, în special China și extinderea clasei de mijloc în lumea în curs de dezvoltare.

Segmentul superior, cu bogăția care variază între 100.000 la 1 milion USD, de asemenea s-a extins semnificativ în acest secol, de la 212 milioane la 499 milioane. Astfel, 9,8% din populația adultă deține 38,9 % din averea totală. Această pondere procentuală este reprezentată de clasa de mijloc din țările bogate. Și nivelul superior, 0,9% din totalul adulților în 2019 deține ponderea de 43,9 % din bogăția globală. O dimensiune relativ mică, mai puțin de 1% dețin aproape jumătate din avere la nivel global. Bogăția totală a adulților cu nivelul cel mai înalt al bogăției a crescut de aproape patru ori, de la 39,6 trilioane USD în 2000, până la 158,3 miliarde USD în 2019 și cota bogăției globale deținute a crescut de la 34% la 44% în aceeași perioadă [4, p. 9]. Nici o societate nu este lipsită de disparități dintre cei bogați și săraci. Totodată, nici una dintre acestea nu este fără diversitate etnică, culturală sau religioasă. Realitatea existentă determină întrebarea cum poate fi gestionată diversitatea, astfel încât să devină o sursă de îmbogățire reciprocă, mai degrabă decât un factor de diviziune și conflict.

O societate coezivă este cea care a dezvoltat modalități satisfăcătoare de a face față acestor și altor provocări într-un mod deschis și democratic. Aceasta înseamnă a lua măsuri pentru a reduce inegalitățile și a restabili echitatea, astfel încât aceste diviziuni să rămână gestionabile și să nu crească astfel încât să amenințe stabilitatea societății.

Prin urmare, Consiliul Europei a căutat să dezvolte în multiplele sale documente o abordare bazată pe drepturi pentru coeziunea socială. Drepturile constituie fundamentul principal pentru politica socială, care plasează toți membrii societății pe principii de egalitate. Având la bază drepturile omului, acțiunea statului în domeniul politicii sociale nu mai este o problemă de caritate sau bunăstare, îndreptată către membrii mai puțin norocoși ai societății; este vorba de garantarea unor drepturi identice pentru toți.

Capacitatea unei societăți de a asigura bunăstarea tuturor trebuie privită ca pe o responsabilitate pentru toate sectoarele societății. Problemele economice din ultimele decenii și globalizarea economiei au arătat că acest model nu mai este adecvat și că bunăstarea tuturor trebuie să devină un obiectiv împărtășit de toți actorii sociali, statul, afacerile și individul (o „societate de bunăstare”). Această situație nouă nu implică retragerea statului, ci conduce la căutarea unor mijloace mai variate de acțiune care implică parteneri noi. Coeziunea socială, devenind una din prioritățile enunțate de Comisia Europeană în materie de politică socială, este preluată și promovată în documentele strategice naționale. Astfel, ideea de coeziune socială se regăsește în documentele strategice ale Republicii Moldova. Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2030”, elaborată și aprobată de Guvernul Republicii Moldova [5], presupune „edificarea unei societăți pașnice, solidare și de înaltă coeziune”.

În același timp, Acordul de Asociere dintre Republica Moldova și UE stipulează că „Părțile își consolidează dialogul și cooperarea pentru promovarea agendei de muncă decentă, politica de ocupare a forței de muncă, sănătatea și securitatea în muncă, dialogul social, protecția socială, incluziunea socială, egalitatea de gen și anti-discriminarea și drepturile sociale, contribuind astfel la promovarea de locuri de muncă din ce în ce mai bune, reducerea sărăciei, coeziune socială sporită, dezvoltare durabilă și îmbunătățirea calității vieții.” [6, p. 22].

Concluziile care se desprind în urma acestei analize ne conduc spre ideea că din 2000, odată cu adoptarea primei strategii de coeziune socială, se configurează o agendă precisă de lucru a Consiliului Europei în domeniul social. Chiar dacă prima strategie nu dă o definiție clară a coeziunii sociale, cel puțin încearcă să identifice unii dintre factorii de coeziune socială, cum ar fi ocuparea forței de muncă adecvat remunerate, lupta împotriva sărăciei și excluziunii sociale. A doua strategie de coeziune socială, deja se bazează pe asemenea valori, precum statul de drept, democrație și drepturile omului. Noul Plan de strategie și acțiune pentru coeziune socială, lansat în 2010, definește și conceptualizează coeziunea socială și modalitățile de îmbunătățire, pornind de la definiția dezvoltată din 1994 [7].

Evaluarea în ceea ce privește coeziunea socială s-a plasat de la o abordare bazată pe indicatori „negativi” la unul care se concentrează pe cei „pozitivi”, acesta fiind un pas crucial pentru dezvoltarea coeziunii sociale. Astfel, fiind definită o strategie socială care ar răspunde provocărilor din societate și ar realiza reformele structurale adecvate în cadrul statelor-membre ale Consiliului European.

Implementarea strategiilor de coeziune socială au ajutat guvernele naționale să-și orienteze politicile sociale spre dezvoltarea unui dialog politic pe asemenea teme, precum: condiții de muncă și economii subterane; dobândirea cetățeniei; recunoașterea/legalizarea activității de îngrijire în cadrul familiei, desfășurată în principal de femeile migrante în condiții nereglementate; evitarea concentrării familiilor și indivizilor săraci și a migranților în cartiere defavorizate; introducerea unei abordări interculturale și sensibile la diversitate în serviciile publice.

BIBLIOGRAFIE

1. A new strategy for Social Cohesion. European Committee for Social Cohesion. Revised strategy for Social Cohesion approved by the Committee of Ministers of the Council of Europe on 31 March 2004. [online]. [citat 20.01.20202]. În: www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialcohesiondev/source/RevisedStrategy_en.pdf.

2. Final Declaration. Second Summit of the Council of Europe, Strasbourg, 11 October, 1997.

3. [online]. [citat 28.01.20202]. În: <https://rm.coe.int/168063dcef>.

4. Strategy for Social Cohesion. European Committee for Social Cohesion Strasbourg, 2000. 30 p.

5. Global wealth report 2019. October 2019. Credit Suisse. 64 p. [online]. [citat 28.01.20202]. În: <https://www.credit-suisse.com/about-us/en/reports-research/global-wealth-report.html>.

6. Hotărâre nr. 1083 din 08.11.2018 cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru aprobarea Strategiei Naționale de dezvoltare „Moldova 2030”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 424-429 din 16.11.2018.

7. Acord de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, din 27.01.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 185-199/442 din 18.07.2014. Căpitoulul IV, art. 31, art. 32.

8. Mainstreaming of Social Cohesion. European Social Cohesion Platform. Department of the European Social Charter. 2nd meeting, Strasbourg, 19-20 September 2017. 23 p.

CONTRIBUȚIA DIASPOREI LA FORMAREA COEZIUNII SOCIALE

THE CONTRIBUTION OF THE DIASPORA TO THE FORMATION OF SOCIAL COHESION

*Tatiana SPĂȚARU,
doctor habilitat în sociologie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică,*

*Olga IURCO,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The study investigates the contribution of the diaspora to the formation of social cohesion. The correlation between the diaspora and social cohesion is explored, as well as the implications of local public administration in its management. The ways in which the diaspora can be involved in community activities are identified. The formulated conclusions contribute to the understanding of the processes and the design of the diaspora's participation in the formation of social cohesion.

Keywords: *diaspora, migration, social cohesion, local public administration.*

Termenul diasporă este aplicat în descrierea comunităților lingvistice, culturale, etnice, care locuiesc în afara națiunilor lor de origine, precum și relațiile ce se stabilesc ulterior între reprezentanții diasporei și comunitățile de unde provin. Are loc un proces continuu de interacțiune. Indivizii care reprezintă diaspora manifestă tendința de a reveni la locul de origine, în virtutea relațiilor de rudenie pe care le întrețin, satisfacerii sentimentului de identitate națională și de nostalgie. Membrii comunităților de origine călătoresc spre diasporă, manifestând tendința de a întreține relații, pentru a-și câștiga o perspectivă în viitor. Aceste tendințe necesită a fi studiate în continuare, deoarece ele ilustrează modalități strategice în care identitățile diasporei sunt angajate pentru obiective politice, sociale, educaționale, lingvistice și economice, devenind o forță motrice de formare a coeziunii sociale.

Coeziunea socială este un concept ce reflectă coerența și calitatea legăturilor sociale și instituționale necesare pentru a asigura bunăstarea tuturor. Există multe definiții și diferite abordări conceptuale ale coeziunii sociale. Ele variază în funcție de perioadă, cultură și ideile politice predominante și diferă unele de altele, în special în ceea ce privește rolul actorilor implicați, domeniile de viață sau grupurile în cauză și, în sfârșit, metodele pe care se folosesc pentru a favoriza această coeziune.

Căutarea unui concept clar și coerent de coeziune socială, implementarea acestuia reflectă o nevoie specifică a unei societăți modernizate, în care standardele care coordonează acțiunea individuală și colectivă sunt subiectul complexelor proceduri de legitimare. Schimbările care se produc continuu într-o societate fac obiectul unei analize aprofundate pentru a ne asigura că nu duc la „crize de coeziune” sau, într-adevăr, la forme de coeziune, care sunt mai slabe, deoarece se bazează pe excludere și nu pe includerea consensuală a indivizilor și grupurilor. Conceptul de coeziune socială vizat ar trebui să răspundă tuturor acestor cerințe în același timp [1, p. 23].

Coeziunea socială este esențială pentru o societate modernă centrată pe drepturile persoanelor și care trebuie să se preocupe cu schimbări rapide și radicale care debusolează mecanismele ce au asigurat în mod tradițional echilibrul social. Coeziunea socială dobândește o importanță mai mare ca factor complex în căutarea echilibrului, care răspunde nevoilor oamenilor atât pentru dezvoltarea personală, cât și pentru sentimentul de apartenență și leagă libertatea individuală și justiția socială, eficiența economică și distribuirea echitabilă a resurselor, și pluralism, și reguli comune pentru soluționarea tuturor conflictelor prin mijloace pașnice [1, p.15-16].

Fiecare societate are o nevoie structurală de coeziune socială. Pe parcursul istoriei sale, societățile au căutat să răspundă unei astfel de nevoi în moduri diferite și adesea „negative”. De exemplu, prin glorificarea faptului că cetățenii lor aparțin unei națiuni puternice sau provocând confruntări dintre „noi” și „ei”, mai recent prin incitarea neîncrederii față de străini sau imigranți. În urma experienței a două războaie mondiale, umanitatea a încercat să obțină coeziune prin drepturile omului, dintre care elementele constitutive sunt libertate, egalitate și solidaritate [1, p.15].

Potrivit datelor Organizației Internaționale pentru Migrație, numărul emigranților internaționali la nivel mondial în 2019 reprezenta 272 milioane (3,5% din populația lumii), dintre care 52% erau bărbați și 48% femei ; 74% dintre emigranții internaționali aveau vârsta activă (20-64 de ani) [2, p.3].

Referitor la Republica Moldova, aproape un milion din cei 3,5 milioane de cetățeni ai țării sunt rezidenți în străinătate, iar remitențele pe care le trimit acasă reprezintă aproximativ 16% din PIB-ul țării, sau aproximativ 1,2 miliarde USD pe an. Aceștia lucrează adesea în locuri de muncă slab calificate. Până la 70.000 dintre ei au puțină securitate în muncă, lucrează fără contracte formale. Ei locuiesc în țări cu risc ridicat de pandemie, precum Italia, Spania, Franța, Anglia și Israel. Pandemia globală COVID-19 i-a plasat în fața pierderii locurilor de muncă, în imposibilitatea de a plăti chiria și lipsa asigurării de sănătate adecvate, fiind grav afectați de sistarea activităților economice [3].

Mobilitatea ca element inerent al globalizării creează noi forme de apartenență și identificare socială. Studiile asupra diasporei extind înțelegerea procesului de diversificare și transnaționalism. Alături de multiplele semnificații aduse diasporei, coeziunea socială este relevantă în sensul profunzimii relațiilor, familiarității, rezonanței de interacțiuni. Deducând din multiplele nuanțe de sens ale termenului diaporă și raportarea acestora la coeziunea socială, constatăm convergențe în ceea ce ține de adaptarea într-un mediu divers, menținerea legăturilor familiale puternice cu diaspora, favorizarea unei acomodări hibridizate în mediul particular al țărilor gazdă, încorporarea în viața socială, economică, culturală și politică a comunității primitoare.

Astfel, integrarea implică responsabilități comune pentru migranți și comunitățile gazdă, încorporând alte noțiuni conexe, cum ar fi incluziunea socială și coeziunea socială. Integrarea diasporei este o problemă transversală și multisectorială care se referă la domeniile politice care abordează sferile economice, sociale, juridice, culturale și civice și are impact asupra tuturor aspectelor vieții migranților și a comunităților lor.

Pentru țările de origine, de unde provine diaspora, aceasta este văzută drept o rezervă interactivă de a sprijini guvernele locale în efortul lor de a construi o societate coezivă. În acest sens, diaspora este implicată în construirea parteneriatelor între părțile interesate în cooperarea socială și economică, planificarea cooperărilor strategice, prevenirea incidentelor interetnice și diferitor tipuri de conflicte între grupuri, monitorizarea, împărtășirea experienței și implementarea rezultatelor bunelor practici etc.

Experiența acumulată în diferite state [4], diseminarea bunelor practici în acest sens, determină guvernele locale să angajeze diaspora în construirea coeziunii sociale, să pună în aplicare politicile și strategiile care le-ar gestiona. Angajarea prioritară a coeziunii sociale presupune planificarea strategică, alinierea politicilor, stabilirea indicatorilor de performanță și de măsurare. Se aplică auditul politicilor și strategiilor pentru a se asigura că susțin obiectivele de coeziune socială. La nivel comunitar se utilizează cadrul de indicatori a bunăstării comunitare, prin care se măsoară progresul spre coeziune socială.

În valorificarea contribuției diasporei la formarea coeziunii sociale este important ca administrațiile locale să favorizeze înțelegerea de către comunitate a problemelor existente și cum acestea ar putea evalua în timp. Relațiile întreținute cu diaspora reprezintă un punct forte pentru orice comunitate, care urmează a fi dezvoltat și valorificat. Asigurarea reprezentativității și incluziunii vocii diasporei la nivel comunitar ar diminua din tensiunile sociale și ar potența relațiile de coeziune socială.

Construirea coeziunii sociale necesită stabilirea unor parteneriate puternice între administrația publică locală și diaporă. Dezvoltarea unei strategii în stabilirea contactelor inițiale, înțelegerea unde diaspora ar putea ajuta la construirea coeziunii sociale, crearea relațiilor de colaborare, menținerea parteneriatelor pe termen lung etc., toate acestea necesită un angajament din partea administrației publice locale. Contactele de la persoană la persoană sunt mai puternice, în acest sens identificarea relațiilor longevive solicită un angajament organizațional [4].

Acțiunile pentru construirea coeziunii sociale au nevoie de un accent local și trebuie să

răspundă nevoilor specific ale comunității. Implicarea diasporei în planificarea și implementarea proiectelor locale determină dezvoltarea unor planuri ce ar răspunde unor situații concrete, programe personalizate pentru a satisface nevoi specifice, conectarea tinerilor la interacțiunile cu diaspora, utilizarea posibilităților oferite de diferite tipuri media. Examinarea experienței acumulate în domeniu, relevă aplicarea diferitor concursuri la nivel comunitar, menite să contribuie la consolidarea coeziunii sociale; dezvoltarea diferitor programe culturale/etnice/lingvistice, destinate tinerilor; folosirea diverselor campanii de marketing social, pentru a elimina prejudecăți și stereotipuri etc. [4].

În vederea construirii unei strategii longevive de implicare a diasporei în formarea coeziunii sociale comunitare se necesită aplicarea etapei de evaluare și diseminare a experienței acumulate. Administrațiile locale urmează să evalueze eforturile, pentru a se asigura că resursele sunt alocate eficient. Se identifică modul de măsurare a adecvării, eficienței și eficacității acțiunilor întreprinse, luându-se în considerație ce indicatori și serii de date pot sprijini obiectivitatea evaluării. În acest sens pot fi aplicate sondajele de opinie comunitare, auditul politicilor și procedurilor aplicate, focus-grupurile cu categorii eterogene de public, interviuri cu liderii comunitari și reprezentanții diasporei etc. Concluziile elaborate sunt importante din perspectiva înțelegerii cum diaspora poate acționa asupra îmbunătățirii coeziunii sociale. Experiența acumulată contribuie la înțelegerea proceselor și estimarea rezultatelor [4].

Fenomenul diasporei moldovenești este puțin studiat. Deși există mai multe analize privind procesele de migrație, stadiul de cunoaștere despre diaspora moldovenească este mai mult decât modest. Rămân invizibile asemenea aspecte, precum dinamica noilor comunități de migranți temporari; problematica migrației circulare și a migrației profesionale; protecția socială a migranților în condițiile prestării forței de muncă informale și mobile de astăzi și a unui număr în creștere rapidă a solicitărilor pentru lucrători la cerere, extrem de flexibili și adaptabili la schimbările cererii pe piață. Necesită comentarii discursurile despre diasporă în sfera mediatică și politică din Republica Moldova; utilizarea strategică a temei diasporei în contextul dezbaterilor politico-mediatic; imaginea diasporei moldovenești în mass-media din țările recipiente, profilul social media al diasporei moldovenești. Lacune există în analiza și auditul diverselor proiecte guvernamentale, civice și politice de mobilizare a diasporei, precum valorificarea remitențelor, a potențialului antreprenorial al migranților, implicarea în diverse proiecte de dezvoltare comunitară, inclusiv estimarea politicilor destinate diasporei etc.

Nu cunoaștem suficient de bine ce leagă diaspora moldovenească de Republica Moldova, care sunt modalitățile de conexiune. Nu avem elaborat până în prezent un atlas al diasporei moldovenești. Există omiteri în cunoașterea omogenității sau eterogenității acesteia, în ce măsură reușește să-și constituie grupuri etnice distincte și cât de apropiate sunt unele de altele. Fenomenul diasporei moldovenești merită toată atenția și este demn de explorat în contextul contribuției acesteia la formarea coeziunii sociale atât în țara recipientă, cât și donatoare.

Diaspora Republicii Moldova, potrivit Strategiei Naționale „Diaspora-2025” [5], este structurată în aproximativ 250 de asociații în peste 30 de țări, inclusiv în diverse grupuri de inițiativă și de excelență profesională. Cele mai numeroase asociații sunt înregistrate în Italia, România, Ucraina, Federația Rusă, Portugalia, Franța, SUA și Canada. Tipologia asociațiilor diasporei este complexă și diversă, în funcție de statutul juridic, modelul de gestionare a activităților și domeniul de activitate.

Asociațiile și grupurile diasporei au un rol important în realizarea acțiunilor și obiectivelor strategice în domeniul diaspora, migrație și dezvoltare. Factorul integrator pentru toate structurile diasporei este apartenența națională și civică, care necesită consolidare și valorificare pe trei dimensiuni: 1) voluntariat: potențialul contribuției civice și de voluntariat al membrilor diasporei poate fi implicat în activități și stipulat în programe dedicate acestora în Republica Moldova; 2) advocacy și diplomatie publică: comunitățile proactive și grupurile de excelență ale diasporei pot facilita promovarea imaginii Republicii Moldova și inițierea unor dialoguri bilaterale în domenii economice, investiționale, culturale și academice; 3) caritate: membrii diasporei au o legătură emoțională și culturală puternică cu peroanele social-vulnerabile din Republica Moldova [5, p.11].

Republica Moldova, alături de toată lumea, suportă schimbări în interval de timp relativ scurte, în care menținerea coeziunii sociale devine o preocupare pentru factorii de decizie. Provocările determinate de pandemia COVID-19 sunt legate de revenirea în țară a unei părți semnificative a diasporei.

Rezultatele cercetării sociologice privind percepțiile și comportamentul populației în perioa-

da de criză provocată de pandemia COVID-19, realizate online în perioada 17-24 aprilie 2020, pe un eșantion de 1050 respondenți, de către Centrul Sociologie și Psihologie Socială, Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice, relevă faptul că respondenții au foarte mare încredere în propria familie – 85%. În jur de 10 la sută variază încrederea cea mai înaltă față de sectorul medical -12%, colegii de muncă – 10%, poliție – 8%. La întrebarea dacă în condițiile de pandemie pot avea încredere în majoritatea oamenilor, dor 4,4% au răspuns afirmativ, 78,3% că într-o oarecare măsură, trebuie să fii vigilant, iar 18,9% - deloc.

Fiind întrebați care din grila de activități expuse le-au practicat în ultimele două săptămâni, prioritatea a fost acordată discuțiilor cu rudele dacă totul este bine – 90,6%, urmată de discuțiile cu colegii de muncă privind reorganizarea în situația de criză – 70, 6%. În condițiile dacă nu ar avea bani să procure alimente sau alte lucruri necesare, 81%, în primul rând, ar cere ajutor de la rude. Respondenții își exprimă îngrijorarea față de eventualele consecințe ale pandemiei: pierderea locului de muncă, șomaj, perturbări financiare, faptul că sistemul medical nu ar putea răspunde solicitărilor în creștere etc.

Opinia respondenților privind atitudinea pe care o au oamenii din comunitatea lor față de persoanele care s-au întors de peste hotare în condițiile de pandemie, s-a segmentat aproape proporțional. Astfel, în jur de 34,3% (3,2% - foarte bună și 31,1 bună) relevă o atitudine pozitivă, 37,3% (12,2% - foarte rea, 25,1% - rea) – atitudine negativă, iar restul 30,5 % - nu știu sau le-a fost greu să se pronunțe.

Analiza sumară a rezultatelor cercetării empirice confirmă faptul că criteriul de organizare a grupurilor în societatea moldovenească are la bază relațiile de familie, rudenie, prietenii și colegii de muncă. Instituțiile guvernamentale și sectorul civic urmează să-și construiască strategiile lor în vederea consolidării coeziunii sociale și fortificării locului și rolului său în gestionarea acesteia. În actuala situație de criză emergentă se va ține cont de necesitatea incluziunii persoanelor revenite în țară, valorificarea potențialului diasporei rămase peste hotare, în vederea menținerii echilibrului social și depășirii eventualelor perturbări.

BIBLIOGRAFIE

1. Concerted development of social cohesion indicators. Council of Europe. August, 2005. 234 p. ISBN 92-871-5742-1.
2. World Migration Report 2020. International Organization for Migration. 498 p. ISSN 1561-5502.
3. Moldova Braces for Large Numbers of Returning Migrants. [accesat 30.04.2020]. Disponibil: <https://rovienna.iom.int/story/moldova-braces-large-numbers-returning-migrants>.
4. Building Social Cohesion in Our Communities. A summary of the online resource for local government. Australian Human Rights Commission, 2015. 8 p.
5. Strategia Națională „Diaspora-2025”. Aprobata: Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.200 din 26.02.2016. Publicat: 04.03.2016 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.49-54, art. nr.230.
6. Percepția crizei, comportamentul și solidaritatea populației în perioada pandemiei COVID-19. [accesat 03.05.2020]. În: <http://icjp.asm.md>.

EVALUAREA POLITICILOR PUBLICE CA PARTE INTEGRANTĂ A PROCESULUI DEMOCRATIC MODERN

EVALUATION OF PUBLIC POLICIES AS AN INTEGRAL PART OF THE MODERN DEMOCRATIC PROCESS

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

*Corneliu POPOVICI,
doctor, conferențiar universitar,
consilier al Președintelui Republicii Moldova în domeniul
educației, culturii și cercetării*

SUMMARY

This article addresses the assessment of public policies as an integral part of the modern democratic process. The assessment contributes to the deepening of the scientific knowledge and provides a rationale for the political decision-making and contributes to the democratic debate in the society. It is an approach that aims to restore democracy in a complex world, where citizens must have access to the most accurate information on public policies that they must cast their vote on. The process of assessment of public policies in the Republic of Moldova, as practice shows, carries certain gaps (i.e. the culture of evaluation, insufficient training of political elites, the weak role of Parliament in the evaluation process, etc.) and is to be further developed.

Keywords: *public policy, evaluation, democratic process, public debate, decision-making process, public interventions, culture of evaluation.*

Obiectivul final al oricărui studiu de evaluare a politicilor publice este furnizarea unor informații utile pentru actorii implicați în gestionarea intervențiilor publice, evaluarea devenind un instrument-suport pentru factorii decizionali. Evaluarea politicilor publice este o parte integrantă a procesului democratic modern. Accesul cetățenilor la evaluări riguroase și oneste ale politicilor publice puse în aplicare este astăzi o condiție sine qua non pentru o dezbatere publică de calitate. Contrar unor idei preconcepute, evaluarea nu este un proces de înlocuire a procesului decizional democratic cu opiniile experților. Dimpotrivă, este o abordare care vizează readucerea democrației într-o lume complexă, în care cetățenii trebuie să poată beneficia de informații cât mai corecte, despre politicile publice asupra cărora trebuie să decidă.

Evaluarea politicilor publice nu este doar un mod de cunoaștere, ea are o dimensiune operațională puternică, care presupune o orientare a procesului general către luarea deciziilor. Primele programe de evaluare au fost lansate în Statele Unite la începutul secolului al XX-lea. Biroul general de contabilitate, echivalentul curților de conturi europene, a fost creat în 1921. Acest organism, care depinde de Congres, a devenit, începând cu 1970, actorul central în procesul de evaluare. În acea perioadă evaluarea era abordată de o manieră cantitativă. Până în prezent ponderea evaluării în acțiunea publică americană este mult mai mare decât în Europa [8, p. 21].

După cel de-al Doilea Război Mondial, practica evaluării s-a extins și în alte țări anglo-saxone (Canada, Noua Zeelandă) și în nordul Europei. Acestea sunt țările care după numărul de programe, bugetele, influența asupra procesului decizional se află în top. La acestea trebuie adăugate organizațiile internaționale, precum Banca Mondială sau Comisia Europeană, care utilizează pe scară largă evaluarea. Abia în anii '70 - '80 ai secolului al XX-lea evaluarea politicilor publice a câștigat teren în mai multe țări europene, devenind un instrument important în procesul de modernizare al statului [1, p. 43]. Evaluarea prinde formă și conținut în dezbaterea publică europeană, fiind apreciată drept o practică necesară pentru raționalizarea acțiunii publice. Evaluarea răs-

punde nevoii crescânde de raționalizare a acțiunii publice, ținând cont de constrângerile existente:

- diversitatea cererii sociale (putere de cumpărare, securitate, servicii publice etc.) și a obiectivelor politice (economice, sociale, de mediu) care uneori intră în conflict;
- o situație economică dificilă pentru multe state;
- o criză a încrederii cetățenilor în politicienii aflați la guvernare, care îi obligă pe aceștia din urmă să dea socoteală pentru acțiunile lor.

Evaluarea politicilor publice este o practică relativ recentă, care rămâne totuși învăluită de o anumită incertitudine. Astăzi are loc o dezbatere vie asupra statutului, obiectivelor și metodelor sale. Este evaluarea politicilor publice o cunoaștere obiectivă sau o construcție socială? Aflându-se la confluența mai multor discipline, a teoriei și practicii, mediului academic și politic, evaluarea politicilor publice derutează prin natura sa compozită. Actorii evaluării (funcționarii, cercetătorii, consultanții etc.) au diferite viziuni cu privire la rolul acesteia. Influența reală a evaluării asupra procesului decizional este dificil de măsurat, deoarece nu există un mecanism bine stabilit care ar conecta evaluarea cu luarea deciziilor, alegerile politice ale factorilor de decizie intrând deseori în joc.

Deși efectele sale pe termen scurt sunt adesea limitate, evaluarea influențează indirect deciziile politice pe termen lung, deoarece facilitează un management informat al politicii publice și adoptarea deciziilor pe bază de dovezi. În general, influența procesului de evaluare a politicilor publice este mai puternică în țările anglo-saxone (SUA, Canada, Australia, Noua Zeelandă etc.) și în organizațiile internaționale (Banca Mondială, Uniunea Europeană etc.) [2, p. 63].

Evaluarea politicilor publice este activitatea care măsoară efectele unei politici desfășurate pentru a adopta decizii informate. Evaluarea politicilor publice urmează să joace un rol din ce în ce mai important într-un context de raționalizare a acțiunii publice și de reformă a administrației publice. Evaluarea urmărește să ofere decidenților instrumente care să le eficientizeze acțiunile, furnizând trei tipuri de informații:

- cum funcționează politica publică și care sunt efectele acesteia?
- efectele sale sunt racordate obiectivelor?
- mse poate face mai bine și cum?

În funcție de concluziile evaluării, factorii de decizie ar trebui să modifice o politică, să o încheie sau, dimpotrivă, să o generalizeze. Evaluările trebuie efectuate de instituții publice independente, pentru a avea un tablou realist al rezultatelor obținute. În practica internațională se apelează la așa-numiții „ofițeri de evaluare” din medii foarte diverse (economiști, oameni de știință, statisticieni, consultanți etc.) care desfășoară activitatea de sondaj în colaborare cu oficialii responsabili de politici.

Principalele criterii de evaluare, puse la baza procesului sunt:

- realizarea obiectivelor (efectele sunt conforme obiectivelor);
- relevanță (obiectivele sunt adaptate realității sociale);
- coerență (punerea în aplicare a politicii și a mijloacelor sunt în conformitate cu obiectivele);
- eficacitate (efectele sunt la înălțimea obiectivelor);
- eficiență (efectele sunt la înălțimea costurilor).

Metoda variază în funcție de tipul de politică evaluat, de obiectivele evaluării etc. Cu toate acestea, orice evaluare are trei etape:

- o fază preliminară de interogare (cadrul operațional) în timpul căreia sunt fixate întrebările de evaluare la care trebuie să răspundă evaluarea;
- o fază de colectare și prelucrare a datelor (diagnostic);
- o fază de reflecție operațională (scenarii) menită să facă recomandări pentru îmbunătățirea acțiunii publice.

Nu există o tehnică specifică de evaluare. Procesul de evaluare mobilizează un set de tehnici din științele sociale (sociologie, economie etc.), statistici și management (finanțe, teoria organizațională, teoria deciziei etc.) [5, p. 93]. În acest context, abordările calitative și cantitative par a fi complementare.

Dacă procesul de evaluare a politicilor publice trebuie să tindă spre obiectivitate, rezultatele sale nu vor fi niciodată neutre. Fiecare etapă a procesului implică alegeri care pot ghida (voluntar sau nu) rezultatul final:

- alegerea politicilor de evaluat și metoda de adoptat în faza preliminară de interogare;
- alegerea datelor care vor fi utilizate în faza de colectare și prelucrare a datelor;
- alegerea rezultatelor care trebuie evidențiate în faza de interpretare a rezultatelor și recomandărilor.

Evaluarea politicilor publice este o practică care urmează a fi dezvoltată în Republica Moldova. Practica evidențiază anumite carențe în evaluarea politicilor publice, cum ar fi cultura de evaluare, o pregătire insuficientă a elitelor, rolul slab al Parlamentului în evaluare etc. Evaluarea politicilor publice este un exercițiu dificil din punct de vedere tehnic și instituțional. Tehnic, deoarece există numeroase capcane pentru evaluator: corelația (între o politică și rezultatele acesteia) nu este directă și evaluatorul trebuie să țină cont de cauzalitățile inverse și de interacțiunile politicii publice cu mulți alți factori; el trebuie să fie, de asemenea, conștient de faptul că politica poate avea multiple efecte, uneori departe de domeniul vizat inițial. Mai multe tehnici statistice pot fi utilizate pentru a rezolva aceste probleme, cheia fiind aceea de a putea reconstrui ceea ce s-ar fi întâmplat în absența politicii în cauză. Evaluarea este, de asemenea, dificil de implementat instituțional, deoarece doar un protocol riguros, definit, dacă este posibil, înainte de punerea în aplicare a politicii, face posibilă obținerea unei evaluări credibile [3, p. 54; 4, p.103]. Acest protocol trebuie să garanteze independența evaluatorilor și accesul acestora la datele necesare evaluării. De asemenea, trebuie să ofere timp pentru discuții despre ipoteze și rezultate, într-un cadru interdisciplinar. În sfârșit, trebuie să lase evaluatorii liberi să își publice rezultatele și să le discute cu alți experți.

În practică, evaluarea unei politici nu ar trebui să fie efectuată de către administrația responsabilă de punerea în aplicare a acesteia. Expertiza administrativă este o completare esențială pentru expertiza tehnică, în special pentru înțelegerea procedurilor de aplicare a politicii și interacțiunilor cu alte dispozitive. Aceasta trebuie să fie combinată cu expertiza tehnică, dar nu o poate înlocui. Evaluatorii externi trebuie numiți conform unui proces transparent, care este, de asemenea, extern administrației responsabile, având grijă să evite orice relație de dependență și să promoveze o multitudine de abordări. La rândul lor, evaluatorii trebuie să respecte strict confidențialitatea datelor și să fie perfect transparenți cu privire la posibilele lor conflicte de interese. În sfârșit, o evaluare credibilă ar trebui să se bazeze pe un triptic format dintr-un coordonator, administrațiile în cauză și experți independenți [7, p.155].

Dincolo de diversitatea abordărilor instituționale, procesul de evaluare a politicilor publice trebuie să combine trei cerințe: independența organismelor de evaluare, multiplicarea contactelor cu lumea academică și diseminarea concluziilor. Independența este cheia pentru asigurarea credibilității evaluării: este esențial ca rezultatele evaluării să nu poată fi controlate de cei care implementează politica. Contactul cu lumea academică reduce riscul evaluărilor formale și asigură, de asemenea, că vor fi utilizate cele mai noi tehnici și metodologii. În sfârșit, preocuparea pentru comunicarea către publicul larg a rezultatelor evaluării este esențială pentru succesul acestei abordări.

De asemenea, nu poate fi trecută cu vederea problema finanțării studiilor de evaluare. În condițiile când evaluarea politicii publice este o procedură instituționalizată este dificil să ne imaginăm altceva decât finanțarea publică a evaluării, dar pentru a garanta independența evaluatorilor este necesar ca această finanțare să nu fie legată de producerea rezultatelor așteptate de implementatorii politicii. O regulă generală ar trebui să fie garanția ex-ante a publicării rezultatelor evaluării - oricare ar fi aceste rezultate; dar mai important, finanțarea pentru evaluări ar trebui să fie legată de activitatea de cercetare și publicarea acestor evaluări în reviste peer review [6, p.117]. Atunci când punem în aplicare o politică publică, planificarea evaluării - și un buget pentru realizarea acesteia - este probabil cea mai bună modalitate de a garanta că procesul de evaluare nu va depinde de o anumită voință sau careva interese.

În sfârșit, pentru a reuși în procesul de evaluare, este mai rațional să se realizeze evaluări puține, dar de înaltă calitate, decât o multitudine de evaluări superficiale. Ca atare, evaluările numeroase efectuate într-un timp scurt, reprezintă o pierdere de resurse.

Evaluarea unei politici publice se bazează pe identificarea impactului cauzal al sistemelor implementate. În ultimii ani au fost dezvoltate mai multe metode statistice pentru a permite o abordare riguroasă pentru măsurarea efectelor politicilor publice. Pentru ca evaluarea să fie un succes democratic, nu este suficient ca evaluatorii să stăpânească tehnicile de evaluare. De asemenea, aceștia trebuie să știe să își apere independența, să garanteze credibilitatea și să comunice publicului larg rezultatele analizelor. Pentru a face acest lucru, este necesar ca procesul de evaluare să fie realizat cu o separare a rolurilor între administrația responsabilă de politică și evaluatori, separare care respectă prerogativele fiecăruia.

În concluzie, putem afirma că având în vedere constrângerile bugetare severe în care se desfășoară în prezent acțiunea publică, necesitatea cunoașterii impactului politicilor implementate este evidentă. Altfel este imposibil de a îmbunătăți eficiența cheltuielilor publice. Dacă procesul

de evaluare a fost neglijat mult timp, este mai ales pentru că impactul diferitelor politici părea clar: politicile de angajare îmbunătățesc ocuparea forței de muncă, politicile de sănătate ameliorează accesul la serviciile de sănătate etc. Într-un astfel de cadru, alegerile politicilor publice constau, în esență, într-un arbitraj bugetar între cheltuielile posibile. În realitate, modalitățile de intervenție publică sunt rareori evidente: există deseori mai multe politici posibile pentru atingerea aceluiași obiectiv; acțiunile desfășurate pot avea efecte nedorite sau deloc așteptate, iar mecanismele economice prin care politicile publice încearcă să intervină sunt complexe, adesea insuficient înțelese. Odată ce se recunoaște că efectul politicilor publice nu este evident, nevoia evaluării lor apare mult mai clar.

Obiectivul final al evaluării este de a aduce lumină în dezbaterile publice asupra opțiunilor existente și, astfel, a facilita alegerile democratice. Această dimensiune a evaluării presupune că instituțiile responsabile de evaluare se bucură de încrederea societății civile, sunt independente, dar, de asemenea, capabile să comunice rezultatele într-o formă non-tehnică, ceea ce face posibilă alimentarea dezbaterii democratice.

BIBLIOGRAFIE

1. Bouckaert G., Pollit Ch. Reforma managementului public, analiză comparată. Chișinău: Ed. Epigraf, 2004, 250 p.
2. Haruța C., Radu, B. The Invisible Hand or What Makes Bureaucracy Indispensable? A Short Theoretical Inquiry into The Bureaucracy's Role in the Policy Making Process. În: Transylvanian Review of Administrative Sciences, 2010, nr. 29 E, pp. 62-70.
3. Gârboan R. Metode utilizate în evaluarea programelor: analiza impactului social. Cluj-Napoca: Ed. Accent, 2006, 103 p.
4. Manualul pentru evaluarea dezvoltării socio-economice. Institutul Tavistock. București, 2003, 350 p.
5. Marțian I. Repere în știința politicilor publice. Arad: Editura Gutenberg Univers, 2008, 278 p.
6. Moraru A., Bondar F., Alexandru V. Manual de politici publice. București, 2019, 172 p.
7. Prisacari M. Evaluarea politicilor publice - instrument de stabilire a unui management public eficient. În: Administrarea Publică, 2017, nr. 4, pp. 153-157.
8. Profiroiu M., Profiroiu A., Păceșilă M. Studiu comparativ al experienței țărilor dezvoltate în procesul de elaborare, implementare, monitorizare și evaluare a politicilor publice. București: Editura ASE, 2005, 155 p.

ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ÎNTRE OBIECTIV ȘI SUBIECTIV

PUBLIC ADMINISTRATION BETWEEN OBJECTIVE AND SUBJECTIVE

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

SUMMARY

This article analyzes the objective and subjective characteristics of the public administration. The research carried out tries to answer partially to the question why the activity of public administration authorities does not always correspond to the expectations of the citizens and causes them dissatisfaction. The research results demonstrate that the objective characteristics of the public administration are determined by the genesis, the purpose and the mission that the public administration has. With regard to the subjective characteristics of public administration, they are conditioned by the fact that public administration is done by people and for people. In order to diminish the subjectivism in the public administration, it is necessary to put the accent on the professionalization of the civil service, the accountability of the civil servants, the transparency of the decision-making process and the involvement of citizens in the governance process.

Keywords: *public administration, objective characteristics, subjective characteristics, civil servants, administrative power, professionalization of the civil service, accountability of civil servants, administrative culture.*

Administrația publică prin definiție trebuie să acționeze în folosul societății, să satisfacă, în cele mai bune condiții, cerințele sociale, să contribuie la dezvoltarea societății în ritm cât mai rapid și pe toate dimensiunile, să asigure ordinea de drept, drepturile și libertățile democratice, să apere integritatea teritorială a țării, suveranitatea acesteia, să dezvolte și să consolideze relațiile țării pe plan internațional. Aceasta impune din partea organelor administrației publice implicarea lor directă, imediată și eficientă în toate problemele vieții interne și externe a societății, adoptarea unor măsuri operative pentru soluționarea acestora, pentru realizarea optimă atât a intereselor generale ale societății, precum și a intereselor personale legale ale fiecărui membru al comunității.

În baza acestor deziderate ale administrației publice deducem ideea că cetățenii au mari așteptări de la autoritățile administrației publice în vederea soluționării problemelor și asigurarea unui viitor decent a țării lor. Realitatea evenimentelor politice, sociale și economice din ultima perioadă demonstrează creșterea gradului de nemulțumire a cetățenilor față de autoritățile administrației publice. Care sunt motivele și de ce administrația publică nu întotdeauna corespunde așteptărilor cetățenilor? Pentru a răspunde la această întrebare vom apela la cercetările științifice din domeniu. Teoria administrației publice analizează și dezvoltă conceptul de administrație publică sub două aspecte. În sensul îngust administrația publică reprezintă activitatea profesională a funcționarilor publici. În sensul larg, conceptul de administrație publică include nu numai activitatea profesională a funcționarilor publici dar și întregul sistem al instituțiilor administrative cu o structură ierarhică bine determinată. Această abordare se fundamentează pe rezultatele cercetărilor științifice în domeniu. În acest sens, menționăm lucrarea politologului francez P. Gregoire „Serviciul public francez” [4], în care administrația publică este examinată ca „funcție socială specifică pentru asigurarea dezvoltării în interesul întregii societăți, unde funcționarii publici sunt exponenții puterii statului”. J.Greenwood și D.Wilson [3] în lucrarea „Administrația publică în Britania” consideră că administrația publică este „o activitate, o organizare a instituțiilor statului...”. Cercetătorii americani F. Nigro și L. Nigro [5] în lucrarea „Administrația publică modernă” prezintă o descriere amplă a conceptului de administrație publică, subliniind că „administrația publică reprezintă activități coordonate în gestionarea afacerilor publice: 1) aferente de cele trei ramuri ale puterii – legislativă, executivă, judecătorească – și colaborarea lor; 2) care au o importanță majoră în formarea politicii

statului și sunt parte a procesului politic; 3) care se deosebesc esențial de gestionarea sectorului privat, 4) sunt direcționate spre soluționarea problemelor diverselor grupuri de cetățeni.

Cele două sensuri în abordarea conceptului de administrație publică sunt analizate și de I. Alexandru în lucrarea „Administrația Publică” [2]. Astfel, autorul subliniază că cele două sensuri semnifică și cele două laturi ale administrației, prima latură materială sau activitatea propriu-zisă, cea de a doua, latura formală, organizatorică sau structura administrativă, care realizează activitatea. În lucrarea „Administrația Publică” Mihail Platon [6] subliniază că „administrația publică este un proces în care sunt implicate ființe umane angajate într-o activitate, cu scopuri comune. Ea înglobează multe, poate chiar cele mai multe activități ce caracterizează o societate umană”.

În definițiile analizate mai sus se abordează caracteristicile obiective ale administrației publice. În acest sens administrația publică are o geneză obiectivă. În primul rând, administrația publică se subordonează legii și este responsabilă față de organele reprezentative. Actele administrative emise de autoritățile administrației publice dezvoltă, concretizează, explică și aplică în practică în situații concrete legile aprobate.

În același timp, însă, mandatele puterii administrative sunt realizate de oameni și pentru oameni. Executarea acestor mandate este un proces de voință, intelect și emoții, care poate să se desfășoare atât în mod legitim, logic și rațional, cât și voluntar și irațional. Astfel, administrația publică ca o categorie subiectivă poate schimba situația reală atât în direcție pozitivă, precum și în direcție negativă. Prin urmare, aceasta este o uriașă putere constructivă și în același timp poate fi și distructivă [9]. Subiectivarea puterii are loc din momentul, când homo sapiens a ocupat funcția de conducere, care, fiind unitatea primară a organizației, element component al aparatului administrativ, având o parte din competențele acestui aparat nu este impersonală. Cu ajutorul funcției, voința individuală a funcționarului se transformă în voința statului. Funcția poate fi comparată cu un rol, iar funcționarul cu un actor, care joacă bine sau rău acest rol scris pentru el de autor. Funcția administrativă, transformând voința individuală în voința statului, în repetate rânduri amplifică puterea de voință individuală în toate aspectele ei, atât pozitive cât și negative. Istoria omenirii cunoaște numeroase exemple, când puterea administrativă a transformat „pigmeul” în „gigant”. Această amplificare a personalității are loc cu ajutorul tuturor elementelor ce constituie conținutul funcției date: autoritatea ei, împuternicirile ș. a. Intrarea în serviciu deseori este legată de primirea diferitor beneficii materiale și nemateriale, ceea ce nu poate să nu influențeze calitățile personale ale conducătorului. Acestora din urmă poate să li se hipertrofieze gustul pentru putere și atunci are loc procesul invers: voința statului se transformă în voință personală, puterea statului se uzurpează de persoanele cu funcții de răspundere și se folosește în scopuri și interese personale. În rezultat conducătorul slujește nu societății dar sie însăși [7]. Una din formele de uzurpare a puterii administrative este atunci când se face abuz de această putere. Aceasta are loc când conducătorul folosește împuternicirile de serviciu în scopul protecționismului, însușirii ilegale a diferitor bunuri sociale ș. a. O altă formă de uzurpare a puterii este demonizarea puterii administrative, care reprezintă o obsesie a conducătorului de a se implica personal în soluționarea tuturor problemelor, în același timp urmărind scopuri personale egoiste (setea de putere, glorie, onoruri ș.a.). O manifestare periculoasă a acestui tip de uzurpare a puterii este tendința de extindere a domeniilor de activitate [1].

Experiența multiseclară demonstrează că puterea executivă după natura sa tinde spre independență și lipsă de control. Această tendință este determinată de: posibilitatea de a se baza pe aparatul birocratic constituit de însăși această putere, cunoașterea și posedarea de informații, dispunerea instrumentelor de constrângere ș. a. Tendința puterii administrative pentru a deveni atotcuprinzătoare, nelimitată, lipsită de control este condiționată de câțiva factori.

Primul factor este geneza puterii, dezvoltarea progresivă a căreia are loc pe calea divizării, separării de celelalte două tipuri de puteri din stat legislativă și judecătorească care își extind influența lor asupra administrației publice. La rândul ei, administrația publică, folosind tradițiile existente și structurile sale, încearcă toate modalitățile să nu cedeze pozițiile sale, să se eschiveze de control.

Al doilea factor, nu mai puțin viguros sunt situațiile excepționale, epidemii, calamități naturale, catastrofe tehnice, ecologice, economice, războaie care cer instituirea regimurilor excepționale, în condițiile cărora rolul și împuternicirile puterii executive brusc se amplifică. Deseori conducătorii pasionați de putere provoacă apariția acestor situații.

Al treilea factor este dependența puterii administrative de administrația altor puteri. Autoritățile administrației publice participă activ în selectarea candidaților în funcțiile de deputați, în funcții judecătorești, realizează asigurarea informațională, materială, organizatorică a sistemului autorităților reprezentative și jurisdicționale, facilitează satisfacerea necesităților materiale, culturale a corpului de deputați și judecători.

Al patrulea factor îl constituie particularitățile esențiale a puterii administrative: universalitatea ei,

un aparat administrativ enorm, putere economică, dispunerea a numeroaselor surse de informare și a unui volum mare de informații, un arsenal mare de mijloace de constrângere [8]. Dezvoltarea societății civile și asigurarea ei cu cadrul legal este o condiție necesară pentru transformarea puterii administrative în putere executivă a unui stat de drept. Constituirea unei puteri legislative și judecătorești puternice permite micșorarea împuternicirilor administrației, formarea ei pe principii democratice. Factorul funcțional al unei administrări democratice este legea. Legea atribuie claritate și certitudine formală activității subiecților administrației publice, îi reglementează și stabilește împuternicirile, creează bariere samavolniciei.

În statele democratice, oricare ele ar fi - republici sau monarhii constituționale, sunt autoritățile administrației publice care implementează în practică actele legislative ce reprezintă voința populației. Administrația publică modernă la orice nivel nu trebuie să stea și să execute numai voința legiuitorului. Autoritățile administrației publice trebuie să concureze activ pentru a influența această voință și să lupte pentru adoptarea programelor solicitate de cetățeni să fie implementate în practică cât mai operativ. Deoarece aceasta poate conduce la o confruntare dramatică și foarte mediatizată. Una din temele de discuție în societate este subiectul: ce face executivul – luptă pentru o nouă legislație, luptă pentru bugetul anual, luptă pentru sau împotriva diferitor interese de grup. De obicei, însă, realitatea este mai puțin dramatică, fiindcă majoritatea executivelor gestionează programele existente, facilitând rularea birocrăției. Acest lucru este practic invizibil pentru public, cu excepția când ceva se desfășoară cu abateri și începe mediatizarea în mass-media.

Gradul înalt de profesionalism și cultură politică este un alt factor ce contribuie la constituirea unei administrații obiective, democratice și eficiente. Procesul dinamic al schimbărilor sociale în secolul al XXI-lea necesită în mod principal noi calități și dexterități de la factorii de decizie și funcționari publici. Ei trebuie să posede metode și procedee moderne de reformare a organizațiilor publice, să posede capacități de a gestiona procesele inovaționale, să depășească inerția socială și organizațională a structurilor birocratice. În acest scop în toate țările democratice un rol important se atribuie pregătirii profesionale a funcționarilor publici. Specializarea „administrația publică” există în cele mai prestigioase instituții de învățământ din lume. Drept exemplu putem menționa: Universitatea Americană din Washington, unde a fost înființată Școala Afacerilor Publice (The School of Public Affairs); Școala Națională de Administrație din Franța (École nationale d'administration – ENA) ș. a.

În Republica Moldova, în anul 1993, a fost fondată Academia de Administrare Publică – centru național de instruire și formare a funcționarilor publici. În prezent Academia a elaborat pachetul de documente pentru deschiderea de noi programe în concordanță cu cursul european de dezvoltare a țării noastre și cerințele angajaților din serviciul public. Astfel, formarea profesională a funcționarilor publici va contribui substanțial la implementarea politicilor publice, dar și la realizarea cu succes a politicii interne și externe a statului Republica Moldova. De asemenea, pentru diminuarea subiectivismului în administrația publică și sporirea încrederii cetățenilor în autoritățile administrației publice nu mai puțin important este responsabilizarea funcționarilor publici, asigurarea transparenței procesului decizional și implicarea cetățenilor în procesul de guvernare.

În această ordine de idei, sistemul administrației publice constituie una din cele mai importante componente ale societății contemporane. Acest sistem trebuie abordat ca un sistem mereu deschis, supus incorporării continue a elementelor noi ale vieții sociale, ale fenomenelor și proceselor economice și politice ce apar în condițiile noii dezvoltări sociale.

BIBLIOGRAFIE

1. Administration as service. The public as client. Organization for economic cooperation and development. Paris, 1987, p. 19-20.
2. Greenwood. J. și Wilson D., Public administration of Britain. Winchester, 1984. P. I.
3. Gregoire P., The French Civil Service, Brussels, 1974, p. 15-22.
4. I. Alexandru, Administrația publică, Lumina Lex, București, 1999.
5. Nigro F., Nigro, L., „Modern Public Administration” NY, 1970, p. 25.
6. Platon M., „Administrația publică”, Curs universitar. Ed. Universul, Chișinău, 2007, p. 71.
7. Бахрах Д. Н. Административная власть как вид государственной власти. // Государство и право. 1992, n. 2, c. 15.
8. Василенко И. А., „Административно-государственное управление в странах запада”. Москва, Логос, 2001, c. 32.
9. Манохин В.А. Государственная служба. М. Юридическая литература, 1986, c. 21-23.

RESPONSABILITATEA ȘI TRANSPARENȚA ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ: ELEMENT-CHEIE ÎN PROCESUL DE REFORMARE A ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

ACCOUNTABILITY AND TRANSPARENCY IN THE PUBLIC ADMINISTRATION: KEY ELEMENT IN THE PROCESS OF REFORMING THE PUBLIC ADMINISTRATION

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

*Liliana PALIHOVICI,
doctorandă, Academia de Administrare Publică,
director Institutus Virtutis Civilis (IVC)*

SUMMARY

This article addresses the issue of accountability and transparency in public administration, as a principle of public administration and as a key element in the public administration reform process. The issue of ensuring accountability and transparency in the exercise of the administration act has a practical confirmation when we refer to the way public administration reforms are carried out in the Republic of Moldova. The article analyzes one of the basic components of public administration reform in the Republic of Moldova - accountability of public administration, focusing on the processes of reforming and streamlining the structure of Government, strengthening public administration, decision-making transparency and institutional accountability.

Keywords: *accountability, transparency, public administration reform, central government, public policy, monitoring, evaluation, reporting.*

Responsabilitatea și transparența reprezintă două aspecte cruciale de monitorizare și supraveghere a administrației publice asupra modului în care își exercită atribuțiile legale și angajamentele asumate. Ambele caracteristici se înscriu în lista valorilor de top, atunci când ne referim la descrierea personalității unei organizații sau a unei persoane. La o anumită etapă instrumentul principal de asigurare a gradului de responsabilitate era prezența presei, care reprezenta în același timp și un factor important de asigurare a transparenței. Acest instrument a pierdut din valoare și din credibilitate pe măsură ce presa a devenit tot mai aservită și mai puțin profesionistă. Politicile recente au demonstrat că administrațiile noastre actuale nu numai că găzduiesc eșecurile fostelor administrații, dar și ascund aceste eșecuri în fața publicului. Publicul rămâne complet dezinformat sau neinformați, făcându-se, într-un fel, complice și determinând astfel eșecul capacității autorităților publice de a administra și a lua decizii în folosul cetățenilor. O autoritate publică responsabilă și transparentă, interesată vital în asigurarea scopului și sarcinilor ei de bază în societate, ar trebui să fie cointerесată în dezvoltarea unui mecanism intern de autocontrol și autoevaluare, dar și de dezvoltare a instrumentelor externe de „presiune”, în vederea asigurării gradului de responsabilitate și transparență. În societățile democratice acest factor de influență (presiune) este reprezentat de către societatea civilă, independentă de mediul politic și administrativ. Un factor important de influență și presiune îl constituie obligațiile și angajamentele internaționale.

Responsabilitatea este un concept tot mai complex și mai dificil pentru administrația publică și devine, de asemenea, mai dificil de asigurat într-o perioadă a reformelor administrative. O problemă-cheie, în ceea ce privește responsabilitatea în administrația publică se axează în jurul tensiunii dintre așa-numitele „competența neutră”, și „competența receptivă”, a funcționarilor publici. Realizarea, la

prima etapă, a unei conexiuni mai strânse dintre aceste două forme de prestație publică va asigura apropierea de standardele de performanță în exercitarea competenței publice de către funcționarii publici. Responsabilitatea este urmărită cu un număr tot mai mare de instrumente care reflectă o îndepărtare de la principiile de „comandă și control” către instrumente mai maleabile și mai colaborative. În plus față de instrumentele tradiționale ierarhice de responsabilitate, instrumentele noi se bazează pe reciprocitate, concurență și cooperare.

Transparența întruchipează dreptul inerent al cetățeanului de a cunoaște adevărul despre problemele publice, iar administrația publică trebuie să se asigure că acest drept este respectat. Politicienii și administratorii publici au mai multe metode și procedee de a ține informațiile publice nedezvăluite, decât orice alte profesii. Discuțiile publice sunt pline de opinii și date false, presa este aservită politic și slab pregătită din punct de vedere profesional, cetățenii au acces insuficient la surse credibile de informare, publicul nu este suficient de priceput în drept sau în proceduri de administrare - toate împreună determină felul în care este realizat per ansamblu scopul general al administrației publice, de a servi cetățeanul. Transparentizarea activității administrației publice reprezintă dovada înțelegerii și respectării principiului responsabilității.

Responsabilitatea este definită de către SIGMA [16, p. 2] (Sprijin pentru îmbunătățirea guvernării și managementului în țările din Europa Centrală și de Est - este o inițiativă comună a Centrului pentru Cooperare cu economiile țărilor aflate în tranziție din OECD și a programului PHARE al Uniunii Europene) unul din Principiile Administrației Publice și reprezintă un element important în contextul abordărilor de reformare ale administrației publice [14, p. 58]. Problema asigurării responsabilității și transparenței în exercitarea actului de administrare a căpătat o confirmare practică atunci când ne referim la modul cum se realizează reformele administrației publice în Republica Moldova.

Subiectul reformei administrației publice reprezintă o preocupare permanentă a autorităților statului, atunci când principiile și acțiunile de administrare publică sunt îndreptate în direcția eficientizării continue a actului guvernării. Reformarea administrației publice în corespundere cu necesitățile societale, efectuată cu anticiparea unor potențiale riscuri și provocări, poate contribui într-o manieră decisivă la proliferarea statului, dezvoltarea și fortificarea instituțiilor publice, creșterea încrederii cetățenilor în instituțiile statului, ridicarea nivelului general de bunăstare socială. Acțiunile de reformare a administrației publice trebuie efectuate în condițiile firești și legale de dezvoltare ale sistemului administrativ, pornind de la necesitatea generată de sistemul administrației publice de a se reforma și a eficientiza procesele de administrare, dar și de la contextul general politic, economic, social și internațional de activitate al administrației publice. Aceste ipoteze sunt valabile și pentru sistemul administrației publice din Republica Moldova, dar nu se manifestă în calitatea lor de principii și acțiuni de bune practici. Cu alte cuvinte, reformarea administrației publice din Republica Moldova poartă un caracter mai degrabă sporadic, fără o abordare sistemică, impus de anumite circumstanțe și motivații politice și chiar geopolitice, în același timp, fiind lipsită de sustenabilitate. De la proclamarea independenței și până în prezent nu există precedente, care să ateste realizarea cu succes a unor reforme serioase în domeniul administrației publice, capabile să pună bazele unui proces ireversibil de dezvoltare continuă și durabilă a sistemului administrației publice din Republica Moldova. O mare parte din eșecul reformării și dezvoltării sustenabile a administrației publice poate fi pus pe seama lipsei unei înțelegeri adecvate a respectării unor principii de bază ale administrației publice - responsabilitatea și transparența, în calitatea lor de elemente-cheie în procesele de reformare a administrației publice.

Această realitate este confirmată de acțiunile de implementare a prevederilor de reformare a administrației publice, statuate în Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 [6] (în continuare Strategia RAP) și Planul de acțiuni pe anii 2016-2018 [7] (în continuare Plan de acțiuni) pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020.

Cadrul conceptual al reformei administrației publice s-a format având la bază angajamentele pe care Republica Moldova și le-a asumat prin semnarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană [3], precum și Obiectivele de Dezvoltare Durabilă [13], Recomandările Consiliului European (în mod special Recomandarea 322), Recomandările partenerilor de dezvoltare [19]. Mai multe documente de politici dezvoltă cadrul conceptual și stabilesc parcursul strategic de implementare a reformelor din sistemul administrației publice. Strategia RAP, Planul de acțiuni, Strategia națională de descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018 [4], Planul de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021 [8], Strategia națională de dezvoltare a societății informaționale „Moldova digitală 2020” [9], Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020 [10] și Programele de activitate ale Guvernului reprezintă cadrul legal și strategic de refor-

mă în domeniul administrației publice. Elaborarea cadrului strategic de reformare a administrației publice a fost ghidat de Principiile Administrației Publice, elaborate în anul 2014 de către SIGMA, în colaborare cu Comisia Europeană (CE) [14]. În 2015 CE și Guvernul Republicii Moldova a solicitat SIGMA să efectueze o evaluare a reformei administrației publice în Republica Moldova, utilizând cadrul metodologic al Principiilor Administrației Publice. Acest Raport de țară stabilește valori de referință pentru indicatorii din cadrul de monitorizare și oferă o analiză privind situația țării în raport cu Principiile. Acesta vizează perioada ianuarie 2014 până în decembrie 2015. Raportul de analiză este completat de anexa metodologică, care definește indicatorii incluși în cadrul de monitorizare [15].

Reforma administrației publice inițiată în anul 2016 prin aprobarea Strategiei RAP și a Planului de acțiuni își propune să continue și să dezvolte rezultatul primelor inițiative de reformă ale administrației publice din anul 2005, care au contribuit la dezvoltarea instituțiilor din Republica Moldova. Din acest motiv, Strategia cuprinde domeniile abordate de ciclul anterior al reformei, precum și câteva domenii noi: (i) modul în care autoritățile generează produsele lor specifice (politici publice, servicii publice), (ii) organizarea necesară pentru livrarea acestora în modul corespunzător; și (iii) modul de gestionare a resurselor disponibile (financiare, umane și tehnologice). Ținând cont de această abordare, reforma propusă de Strategie se axează pe următoarele componente ale administrației publice:

responsabilizarea administrației publice – raționalizarea structurii Guvernului; consolidarea administrației publice; transparența decizională; responsabilizarea instituțională;

elaborarea politicilor publice – planificarea strategică și operațională; analiza și consultarea politicilor; coordonarea, monitorizarea și evaluarea politicilor;

modernizarea serviciilor publice – satisfacția clienților și managementul calității; reingineria proceselor și crearea ghișeelor unice; e-Guvernarea;

managementul finanțelor publice – prognoza macroeconomică; colectarea veniturilor; planificarea și executarea bugetului; achizițiile publice; controlul financiar public intern; raportarea financiară;

managementul resurselor umane – fișa postului; recrutarea și selectarea; evaluarea performanțelor; dezvoltarea profesională; clasificarea și gradarea; motivarea financiară și nefinanciară; integritatea și etica profesională [6].

Acțiunile anterioare de reformare a administrației publice vizau, aproape într-o manieră absolută, nivelul central al administrației publice. Strategia RAP este orientată spre reformarea ambelor niveluri de administrare publică: cel central și cel local. Conform capitolului VIII al Strategiei, perioada de implementare a fost divizată convențional în două etape. Prima etapă cuprinde perioada 2016 – 2018 în care acțiunile sunt orientate preponderent spre reformarea și consolidarea administrației publice centrale, precum și crearea premiselor pentru extinderea reformei la nivel local. Etapa a doua, ce cuprinde intervalul de timp 2019 – 2020, include acțiuni orientate spre consolidarea administrației publice locale, extinzând sistemele, practicile și procedurile reformate și consolidate la nivel central către administrația publică locală. Legătura între aceste două etape urma să fie asigurată de o reformă administrativ-teritorială, planificată să fie realizată conform Planului de acțiuni (PA), până la organizarea noilor alegeri locale generale din vara anului 2019 [17, p.12]. Obiectivul general declarat al Strategiei RAP este crearea unei administrații publice moderne, profesioniste și orientate spre oferirea serviciilor publice de calitate, în corespundere cu necesitățile și așteptările cetățenilor și cele ale entităților sociale și economice [6]. Strategia RAP, pentru fiecare componentă, descrie situația actuală și scoate în evidență problemele, în baza cărora sunt formulate obiectivele și direcțiile de acțiune prioritare, precum și indicatorii de monitorizare a acestora, reflectate în Planul de acțiuni. Obiectivul general, obiectivele specifice și direcțiile de acțiune stipulate în Strategia RAP și Planul de acțiuni încearcă să răspundă la 3 tipuri de probleme, ce țin de: i) relevanța structurii actuale a administrației publice, ii) transparența și accesul la informație, iii) puterea de supraveghere a instituțiilor.

Componentele de reformă abordate vin să acopere în mare măsură o bună parte din spectrul problemelor care împiedică realizarea principiilor bunei guvernări. În același timp, realizarea principiilor bunei guvernări este posibilă în condițiile asigurării unui nivel înalt de responsabilizare și transparentizare a administrației publice. Unul din obiectivele de bază ale SRAP este consolidarea responsabilității autorităților administrației publice, inclusiv prin raționalizarea structurii administrației publice atât la nivel central, precum și la nivel local. Corelația dintre responsabilizare și transparentizare este crucială în asigurarea succesului acțiunilor de reformare a administrației publice. De fapt, felul cum se realizează reformele care vizează primul component al reformei administrației publice (Responsabilizarea administrației publice) demonstrează, dacă autoritățile au înțeles necesitatea respectării acestui principiu al administrației publice.

Responsabilizarea administrației publice

Responsabilizarea administrației publice reprezintă componenta de bază a reformei (conform Strate-

giei RAP 2016-2020). Numai o administrație publică eficientă și responsabilă este capabilă să realizeze întregul spectru de acțiuni menite să transforme radical sistemul de administrație publică. Acțiunile de bază în cadrul acestei componente țin de raționalizarea structurii Guvernului, consolidarea administrației publice, transparența decizională și responsabilizarea instituțională.

Obiectivul general al acestui component, conform SRAP 2016-2020, îl constituie consolidarea responsabilității autorităților administrative, instituțiilor publice și întreprinderilor de stat pentru a îmbunătăți gestionarea acestora și asigurarea prestării celor mai bune servicii publice, conectat la procesul de integrare europeană, în conformitate cu principiile SIGMA/OECD.

Obiectivul specific 1, raționalizarea structurii administrației publice centrale în baza recomandărilor analizelor funcționale, conform angajamentelor asumate în demersul de integrare europeană și conform priorităților de dezvoltare social-economică a fost calificat de către Guvern drept acțiune prioritară de reformă. La baza acțiunilor reflectate în Planul de Acțiuni 2016-2018 pentru implementarea SRAP se află Raportul de țară SIGMA, care stabilește valori de referință pentru indicatorii din cadrul de monitorizare și oferă o retrospectivă privind situația țării în raport cu Principiile Administrației Publice [14]. Conform Planului de Acțiuni sunt prevăzute 4 acțiuni de realizare a acestui obiectiv:

1. *Optimizarea numărului și funcțiilor ministerelor, altor autorități administrative centrale subordonate Guvernului și structurilor organizaționale din sfera lor de competență.*

Indicatorii de rezultat stipulau modificări la Legea cu privire la Guvern și elaborarea cadrului normativ secundar de reglementare a activității instituțiilor din subordinea Guvernului.

Este una din puținele acțiuni realizate integral. A fost adoptată o nouă Lege cu privire la Guvern nr.136 din 07.07.2017, care în raport cu legea anterioară, Legea nr.64-XII din 31 mai 1990, prevede principiile și mecanismul de divizare a funcțiilor politice de cele de administrare, inclusiv prin excluderea funcției de vice-ministru și instituirea funcțiilor de secretar general de stat și secretar de stat în ministere, concretizează și fortifică anumite competențe ale Cancelariei de Stat, stabilește o procedură clară de organizare a Guvernului, în care lista ministerelor și agențiilor guvernamentale nu vor mai fi fixate, iar Prim-ministrul va putea solicita Parlamentului modificarea structurii ministerelor. În baza noii Legi cu privire la Guvern a fost optimizat numărul ministerelor de la 16 la 9. A fost elaborat și aprobat cadrul normativ secundar de reglementare a activității instituțiilor din subordinea Guvernului prin aprobarea Structurii-tip a Regulamentului privind organizarea și funcționarea ministerului [11], în baza căruia toate ministerele și-au elaborat structura, efectivul-limită și regulamentele lor de organizare și funcționare. Odată cu reforma Guvernului a fost inițiată și restructurizarea altor autorități ale administrației publice centrale de specialitate. Astfel Guvernul are în subordine 7 agenții în loc de 5, iar ministerele gestionează 43 de agenții față de 55 câte erau la momentul modificării cadrului legal de reglementare. Trebuie de menționat, că această structură administrativă, în mod special ceea ce ține de raporturile de subordonare administrativă, sunt într-o permanentă schimbare. Drept exemplu poate servi situația actuală (Guvernul I. Chicu), când în subordinea directă a Guvernului nu se mai află 7 agenții, ci doar 4 instituții publice.

Din punct de vedere al științei administrației publice, logica reformei administrației publice centrale realizată în anul 2017 a presupus delimitarea funcțiilor de elaborare a politicilor de cele de administrare și control, presupunând un raport administrativ după cum urmează: minister – agenție - inspectorat. Acest proces nu este definitiv și astăzi nu avem o instituție cu responsabilități clar-stabilite de supervizare a procesului, după cum nu avem nici o informație veridică despre cum s-a respectat acest principiu de organizare al administrației publice. Iar modificarea permanentă a raporturilor administrative dintre instituțiile administrației publice centrale vine să ne confirme încă o dată lipsa de eficiență, pe de o parte, și interesul politic, care prevalează în raport cu buna gestionare a instituțiilor statului. Modificarea structurii administrației publice centrale a permis formarea economiilor aferente cheltuielilor administrative, în condițiile și parametrii bugetari deja stabiliți ai anului 2017. O parte din aceste economii au fost direcționate către fondurile de salarizare, permițând creșterea salariilor lunare în medie cu circa 80%. Această creștere salarială a anticipat aprobarea Legii 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar, reglementările căreia stabilesc salariile de bază ca element principal al remunerației lunare, realizează, în baza evaluării funcțiilor, a ierarhiei salariilor de bază între domeniile de activitate, dar și în cadrul aceluiași domeniu și legiferează dreptul autorităților locale de a reglementa și a gestiona, sub propria responsabilitate și în interes public local, modul de salarizare la nivel local. Trebuie să menționăm, că remunerarea adecvată a muncii este o precondiție de asigurare a responsabilității personale și instituționale și, per ansamblu, reprezintă un important instrument de responsabilizare a administrației publice.

Raționalizarea structurii administrației publice centrale reprezintă o acțiune importantă de responsabilizare a administrației publice. Pornind de la intenția de realizare a unei componente importante a

RAP (Responsabilizarea administrației publice), factorii de realizare a acestei acțiuni de reformă (Guvernul, Cancelaria de Stat, CIR) au acționat într-o manieră mai puțin responsabilă. Modul în care a fost realizată această reformă a arătat că autoritățile responsabile nu înțeleg sau nu vor să înțeleagă necesitatea respectării principiilor de bază ale administrației publice. Conform raportului SIGMA, responsabilitatea semnifică faptul că „fiecare instituție va asigura responsabilizarea pe intern a componentelor sale, pe de o parte, și responsabilizarea instituției ca un tot întreg, pe exterior, pe de altă parte. Acest fapt implică responsabilitatea pentru sistemul de politici, juridic și social, cât și pentru instituțiile independente existente. Responsabilitatea se fundamentează pe accesul la informație publică” [15, p. 59]. Au existat, cel puțin, câteva acțiuni și proceduri clare, care, din punct de vedere al obligației legale, dar și reieșind din preocupările de asigurare a sustenabilității acțiunilor de reformă, din punct de vedere al responsabilității pentru sistemul de politici, juridic și social, autoritățile responsabile trebuiau să le respecte:

- formarea și dezvoltarea unui cadru de expertiză și consultanță cu implicarea „profesioniștilor”, din domeniul administrației publice;

- analiza funcțională a autorităților administrației publice centrale prin prisma recomandărilor formulate de SIGMA în Raportul de țară, care stabilește valori de referință pentru indicatorii din cadrul de monitorizare și oferă o retrospectivă privind situația țării în raport cu Principiile Administrației Publice [15]. Această analiză ar fi putut răspunde la mai multe întrebări legate de capacitățile instituționale existente, necesitățile și oportunitățile de reformare instituțională și funcțională a autorităților publice centrale și trebuia realizată înainte de acțiunile, propriu zis, de restructurare ale administrației publice;

- elaborarea și prezentarea unor Note (studii) de argumentare a propunerilor de raționalizare și optimizare ale ministerelor, altor autorități administrative centrale subordonate Guvernului și structurilor organizaționale din sfera lor de competență.

- inițierea și desfășurarea unui proces amplu de consultări și dezbateri publice cu toți actorii interesați și implicați în administrarea treburilor publice: opoziție politică, autorități publice, mediul academic, sectorul asociativ, mediul de experti naționali și internaționali;

- respectarea dreptului autorităților locale de a fi consultate de către alte niveluri de guvernare prin prisma respectării Cartei Europene a Autonomiei Locale și Recomandării 328 (2012) a Consiliului Europei;

- asigurarea accesului la informație și respectarea principiilor transparenței decizionale.

Gradul de responsabilizare a administrației publice în procesul de reformare depinde de conținutul reformelor. Reformarea Guvernului în anul 2017, pe lângă problemele deja menționate, a ridicat mai multe semne de întrebare legate, în primul rând de noua structură a Guvernului. Reorganizarea instituțională a structurii cabinetului de miniștri a fost realizată în două etape: 1) adoptarea Legii cu privire la Guvern de către legislativ și 2) solicitarea în Parlament de către prim-ministru de a reduce numărul ministerelor de la 16 la 9. Era necesar ca sistemul de monitorizare, evaluare și raportare a noii garnituri guvernamentale să vină cu răspunsuri concludente la o serie întreagă de întrebări, temeri și contestații în raport cu conținutul reformelor realizate.

PA pe anii 2016-2018 pentru implementarea SRAP 2016-2020 prevede la *Acțiunea 2 Elaborarea unei metodologii de (auto) evaluare a autorităților și instituțiilor publice (în baza „Principiilor administrației publice” și recomandărilor în urma evaluării administrației publice efectuate de SIGMA și „Cadrului Comun de Evaluare” al Institutului European pentru Administrare Publică)*.

Una din concluziile de bază ale Raportului de țară realizat de către SIGMA se referă la faptul că stabilirea unor noi organisme administrative nu este precedată de o evaluare cuprinzătoare a necesității unor noi instituții, eficiența structurii organizatorice planificate sau a sistemului de management. Structura actuală a administrației de stat nu este supusă unei revizuirii periodice în ceea ce privește raționalitatea, performanța și eficiența costurilor. Chiar dacă necesitatea elaborării unei Metodologii de (auto) evaluare a autorităților și instituțiilor publice este expres recomandată și chiar planificată pentru a fi realizată, această acțiune importantă de reformă rămâne a fi o restanță. Admițând necesitatea și urgența cu care s-a operat reforma Guvernului, era imperios necesar ca înființarea, desființarea și reorganizarea altor instituții publice să fie precedată de o evaluare adecvată în baza unei metodologii realizată conform Principiilor Administrației Publice (SIGMA). Trebuie de menționat, că partizanii reformei administrației publice din Republica Moldova nu au concretizat de ce fel de Metodologie avem nevoie - de evaluare sau autoevaluare, or natura și datele problemelor în cadrul proceselor de evaluare sau autoevaluare sunt diferite, precum diferite ar putea fi și rezultatele evaluării sau autoevaluării. Evaluarea este, de regulă, de natură externă și constă în colectarea și analiza informațiilor în raport cu anumite criterii, pe când autoevaluarea este de natură internă și poate fi efectuată în termeni mai rapizi utilizând informațiile disponibile fără a genera costuri substanțiale.

În același context se înscrie și *Acțiunea 3 a PA Stabilirea unui mecanism pentru evaluarea necesităților*

și costurilor care ar argumenta constituirea și reorganizarea autorităților și instituțiilor publice, care rămâne o acțiune restantă în contextul reformei.

Un instrument important de responsabilizare a administrației publice este reprezentat de sistemul de management al performanței autorităților administrației publice. Mecanismul de management al acestui sistem este în curs de dezvoltare. Acesta constă din planuri și rapoarte anuale privind implementarea acestora. Acest sistem acordă ministerelor instrumente pentru coordonarea și controlul organelor subordonate. Cu toate acestea, nu este suficient pentru a crea o cultura managerială orientată spre rezultate, deoarece planurile anuale și rapoartele sunt concentrate în principal pe rezultate (documente, acte administrative, propuneri legislative), mai degrabă decât pe realizări (îmbunătățiri măsurabile, calitative în domeniul politicii respective).

Responsabilitatea are un domeniu vast de cuprindere, care include organizarea administrației, deschidere și transparență, responsabilitate internă și externă, precum și instituții de control [15, p. 59].

Obiectivul specific 4 (numerotarea obiectivelor și acțiunilor se face așa cum sunt trecute în Planul de Acțiuni) Asigurarea mecanismului de monitorizare, responsabilizare și transparentizare a activității autorităților, instituțiilor publice și entităților economice proprietate a statului privind modul de exercitare a atribuțiilor, nivelul de realizare a angajamentelor și administrare a bugetului, de servire a interesului cetățenilor și mediului de afaceri este un obiectiv de reformă important în contextul realizării componentei SRAP Responsabilizarea administrației publice. Realizarea acestui Obiectiv cuprinde câteva acțiuni punctuale:

Acțiunea 10. Punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern privind instituirea Corpului de control al Prim-ministrului.

Introducerea instituției Corpului de control al Prim-ministrului în cadrul structurilor guvernamentale subordonate direct Prim-ministrului a fost efectuată prin Legea nr. 143 din 14.06.2013, care a modificat Legea nr. 64 din 31.05.1990 cu privire la Guvern. Au fost mai multe încercări de a activa această instituție, toate însă fiind blocate de către partidele politice, care constituiau alianțele de guvernare în perioada 2013-2016, din componența cărora nu făcea parte persoana Prim-ministrului. Aceste acțiuni nu au nici un suport și nu pot fi explicate, ele arată doar gradul de maturitate politică sau, mai drept zis, lipsa lui și reprezintă manifestarea intereselor înguste de „gașcă” politică a partidelor de la guvernare.

Corpul de control al Prim-ministrului, Cabinetul Prim-ministrului, Cancelaria de Stat - sunt instituții importante, în subordinea directă a Prim-ministrului, în vederea realizării și asigurării responsabilității de guvernare. Corpul de control al Prim-ministrului este o structură fără personalitate juridică, organizată în cadrul Cancelariei de Stat, care se subordonează direct Prim-ministrului. Misiunea Corpului de control al Prim-ministrului constă în monitorizarea și controlul sistemic, sub aspect cantitativ și calitativ, al modului de realizare de către subiecții monitorizării (Cancelaria de Stat, ministerele, alte autorități administrative centrale subordonate Guvernului și structurile organizaționale din sfera lor de competență) și controlului atribuțiilor prevăzute de cadrul normativ și a sarcinilor stabilite în actele Guvernului, în Programul de activitate al Guvernului și în alte documente de politici publice, în deciziile și indicațiile Prim-ministrului [12]. Încălcarea principiului responsabilității și transparenței instituționale este confirmat și în acest caz. Nu există nici o informație despre constituirea de facto a Corpului de control al Prim-ministrului, componența acestuia și activitatea lui. Nu este clar care este genul de sarcini, care fac obiectul activității. Pagina web a Guvernului și pagina web a Cancelariei de Stat nu conțin un compartiment destinat Corpului de control al Prim-ministrului, așa cum, de altfel, stipulează cadrul legal [12].

Acțiunea 11. Uniformizarea și simplificarea proceselor administrative în cadrul autorităților și instituțiilor publice este o acțiune importantă de responsabilizare și transparentizare a administrației publice. Indicatorul principal de rezultat a constat în elaborarea și aprobarea Codului de procedură administrativă. Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018 a intrat în vigoare la 01.04.2018. Ca urmare, a fost abrogată Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000 și Legea cu privire la Petiționare nr. 190/1994. Prin esență și conținutul normelor cuprinse, codul administrativ aprobat este mai degrabă un Cod de procedură administrativă, deoarece determină statutul juridic al participanților la raporturile administrative, atribuțiile autorităților publice administrative și ale instanțelor de judecată competente pentru examinarea litigiilor de contencios administrativ, drepturile și obligațiile participanților în procedura administrativă și cea de contencios administrativ [1]. Noțiunea de „cod administrativ” este mult mai largă decât domeniul sau obiectul reglementat de Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018, ale cărei prevederi țin de procedura administrativă necontencioasă și cea contencioasă.

Autorii SRAP, ai PA 2016-2018, precum și autorii proiectului Codului administrativ în forma adoptată (un grup de deputați în Parlament), trebuiau să țină cont că, de fapt, Codul administrativ reprezintă cadrul general pentru organizarea și funcționarea autorităților și instituțiilor

administrației publice, statutul personalului din cadrul acestora, răspunderea administrativă, serviciile publice, precum și unele reguli specifice privind proprietatea publică și privată a statului și a unităților administrativ-teritoriale [2]. Formularea Acțiunii 11 ne sugerează, că autorii reformei au considerat Codul administrativ drept instrumentul principal normativ, capabil să uniformizeze și să simplifice procesele administrative în cadrul autorităților și instituțiilor publice, dar au realizat o confuzie de termeni juridici și administrativi, atunci când au stabilit elaborarea și aprobarea Codului de procedură administrativă drept indicator de rezultat. Acest exemplu reprezintă dovada clară a lipsei de responsabilitate administrativă și transparență în abordarea unor probleme importante de pe agenda publică. Crearea cadrului necesar de cooperare și colaborare în domeniul concepției, prioritizării și realizării reformelor importante ar fi putut prezenta azi lucrurile în altă perspectivă.

Acțiunea 12. Asigurarea implementării cadrului normativ în domeniul accesului la informație, transparenței în procesul decizional, publicării datelor guvernamentale deschise și cu privire la paginile-web oficiale ale autorităților publice stabilea un șir de indicatori de rezultate care constau în pregătirea modificărilor și completărilor la Legea privind accesul la informație, inclusiv determinarea instituției responsabile de monitorizarea implementării acesteia, identificarea principalelor probleme și necesități, promovarea unei atitudini proactive privind transparența activității acestora, asigurarea respectării cerințelor minime obligatorii privind paginile oficiale ale autorităților și instituțiilor publice în rețeaua Internet și a actualizării materialelor informative pe paginile-web oficiale ale acestora și publicarea registrelor de date actualizate la zi [6]. Conform Raportului de țară SIGMA legislația privind accesul la informațiile de interes public este în vigoare, dar aceasta nu acoperă componenta informațiilor publice care ar trebui să fie dezvăluite în mod proactiv de către administrație, responsabilitatea pentru monitorizarea implementării legii nu a fost atribuită nici unei instituții. Prin urmare, nu există date statistice cu privire la această chestiune, și nici nu se asigură dezvăluirea proactivă a informațiilor publice sau sensibilizarea opiniei publice cu privire la dreptul de acces la informație [15, p.67]. Asigurarea transparenței în activitatea administrației publice nu a devenit pentru autorități o regulă de urmat. În mare parte, datorită lipsei de progres în implementarea recomandărilor SIGMA, prevederilor SRAP și a Planului de acțiuni. Astfel:

- paginile web ale autorităților publice centrale nu sunt în suficientă măsură actualizate. În particular, pe web deseori nu se publică o serie de informații obligatorii, în special: bugetele planificate și executate; rezultatele achizițiilor publice; activitățile anticorupție; rezultatele controalelor desfășurate în autorități [17, p. 32-33];

- nu există o abordare unică a interfeței paginilor web, căutarea informațiilor este dificilă. Mai mult, nu există o lege care să stabilească cerințe față de paginile web ale autorităților publice centrale autonome, spre exemplu, Banca Națională a Moldovei, Curtea de Conturi, Agenția Națională de Reglementare în Energetică, Comisia Națională a Pieței Financiare, Consiliul Concurenței etc. [18, p. 4];

- studiul privind principalele probleme și necesități în domeniu, inclusiv propuneri de modificare a cadrului normativ nu a fost elaborat;

- mecanismul de monitorizare permanentă a respectării prevederilor actelor normative nu a fost instituit. Obligația de instituire a acestui mecanism survine odată cu adoptarea Legii cu privire la actele normative nr. 100 din 22.12.2017.58. Legea reglementează categoriile și ierarhia actelor normative, etapele și regulile elaborării proiectelor, cerințele față de structura și conținutul actelor normative, precum și regulile privind monitorizarea implementării prevederilor actelor normative. Potrivit art. 75 din legea citată, monitorizarea actelor normative se va efectua în scopul evaluării gradului de aplicare și executare a acestora, identificării consecințelor neprevăzute sau negative, precum și elaborării recomandărilor de remediere a consecințelor negative. Monitorizarea implementării prevederilor actului normativ se va efectua de instituția responsabilă în cel târziu după 2 ani de la intrarea în vigoare a actului. Mecanismul de monitorizare a implementării actelor normative va fi stabilit de Guvern;

- modificări ale cadrului normativ, inclusiv pentru stabilirea răspunderii disciplinare a conducătorilor autorităților publice nu au fost operate. Legislația privind accesul la informațiile de interes public, care deși destul de coerentă și exhaustivă din punct de vedere al conținutului și formei juridice, nu stabilește răspunderea și clasificarea răspunderii pentru încălcarea legii și instituția responsabilă de implementarea cadrului legal respectiv.

Responsabilitatea și transparența, în calitate de paradigmă pentru administrația publică, se află într-o legătură strânsă și proactivă cu cadrul de monitorizare și evaluare. Coordonarea eficientă a procesului este un element-cheie în implementarea politicilor de reformă. În același timp, coordonarea eficientă, care presupune și monitorizare, și evaluare, reprezintă un act de responsabilitate și transparență publică. Înțelegerea importanței acestor legături reprezintă un factor important de asigurare și garantare a proceselor de reformare a administrației publice.

Responsabilitatea și transparența, în calitate de principii ale administrației publice, se află la baza procesului de asigurare și implementare a parteneriatului și principiilor pentru o Guvernare Deschisă. Implementarea veritabilă a legislației privind accesul la informație, transparența în procesul decizional, precum și responsabilizarea factorilor de decizie care nu asigură respectarea legislației ar putea contribui la sporirea participării publice la procesele decizionale, inclusiv cele ce vizează Guvernarea Deschisă.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul administrativ al Republicii Moldova nr. 116 din 19.07.2018. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=16072&lang=ro
2. Codul administrativ, Guvernul României, OUG nr. 57 din 03.07.2019. În: <http://legislatie.just.ro/Public/DetaliiDocumentAfis/215925>
3. Legea nr.112 din 18.07.2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=83489&lang=ro
4. Legea nr. 68 din 05.04.2012 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012–2018. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94917&lang=ro
5. Legea nr. 270 din 23.11.2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=109882&lang=ro
6. Hotărârea Guvernului nr. 911 din 27.07.16 pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94394&lang=ro
7. Hotărârea Guvernului nr. 1351 din 15.12.2016 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=96817&lang=ro
8. Hotărârea Guvernului nr. 966 din 09.08.2016 pentru aprobarea Planului de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021. În: <http://egov.md/ro/legislation/hotararea-guvernului-nr966-din-9-august-2016-cu-privire-la-aprobarea-planului-de-actiuni>
9. Hotărârea Guvernului nr. 857 din 31.10.2013 cu privire la Strategia națională de dezvoltare a societății informaționale „Moldova Digitală 2020”. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=49441&lang=ro
10. Hotărârea Guvernului nr. 573 din 06.08.2013 privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=9438&lang=ro
11. Hotărârea Guvernului nr. 595 din 26.07.2017 pentru aprobarea dtructurii-tip a Regulamentului privind organizarea și funcționarea ministerului. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=100084&lang=ro
12. Hotărâre nr.790 din 10.10.2017 cu privire la Corpul de control al prim-ministrului. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=371900>
13. Hotărârea Guvernului nr. 912 din 27.07.2016 cu privire la constituirea Consiliului Național pentru Dezvoltare Durabilă. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94139&lang=ro
14. SIGMA, Principiile administrației publice, Publicație OECD, Paris, 2014, 110p.
15. SIGMA, The Principles of Public Administration, R. Moldova, 2015, 128 p.
16. SIGMA, Principiile europene în administrația publică, OECD, 1998, 28 p.
17. Veaceslav Bulat, Ion Meleștean, Viorica Șcerbina, Cristina Rabei, Ana Burcă, Ianina Spinei, Monitorizarea implementării reformei administrației publice și a distribuției resurselor, Transparency International Moldova, Institutul de dezvoltare urbană, Chișinău 2018, 94 p.
18. Raport de evaluare a implementării Planului de acțiuni pentru o Guvernare Deschisă 2016-2018 în Republica Moldova, Transparency International Moldova, 2018, 16 p.
19. Recomandările partenerilor de dezvoltare. În: <http://www.worldbank.org/en/country/moldova/publication/briefing-book>

ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ РЕФОРМИРОВАНИЯ ПОЛИТИКИ УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛОМ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ

FOREIGN EXPERIENCE IN REFORMING PUBLIC SERVICES PERSONNEL MANAGEMENT POLICIES

Алексей САЛЬНИКОВ,
докторант PhD,
кафедра публичного управления и администрирования,
Институт государственного управления
Черноморского национального университета им. Петра Могилы, г. Николаев

SUMMARY

The article deals with a well-defined system of state personnel policy. It is possible to form a professionally working personnel apparatus of the state, with which the functioning of all spheres of life activity would be obtained at a much higher level. In the context of the foreign policy course in recent years, Ukraine has been increasingly oriented towards EU standards, trying to adopt the experience of European countries in many areas and levels, among which the first positions are on the issues of regulation of personnel management, including in state structures.

Keywords: *personnel, policy, personnel policy, personnel management, EU standards.*

Введение. Украина в рамках своего внешнеполитического курса все больше ориентируется на стандарты ЕС, стараясь адаптировать опыт стран Европы во многих сферах, среди которых важные позиции занимают вопросы регулирования управления персоналом, в том числе на государственной службе. С помощью четко определенной системы государственной кадровой политики можно сформировать профессионально работающий кадровый аппарат государства, который мог бы существенно улучшить все сферы жизнедеятельности общества.

Среди ученых Украины, исследующих теоретические и практические основы государственной кадровой политики, следует отметить работы К. Ващенко, А. Демина, В. Емельянова, Г. Леликова, В. Малиновского, В. Олуйко и др. Отдельные аспекты перспектив развития государственной кадровой политики рассматриваются в публикациях В. Аверьянова, Г. Атаманчука, В. Бакуменко, В. Гошовской, Т. Мотренко, Н. Нижник и т.д. Но вместе с тем, вопрос остается очень актуальным. В Украине условия принятия на государственную службу и ее прохождения определяются Законом Украины «О государственной службе», которым предусмотрено прохождение испытательного срока [5]. Порядок проведения конкурса для поступления на государственную службу регулируется положениями, утвержденными постановлениями Кабинета Министров Украины [6]. В органах исполнительной власти и местного самоуправления распространена практика отбора претендентов на должности государственных служащих в форме тестирования и экзамена нормативно-правового характера. С целью формирования эффективного состава государственных служащих, руководители органов исполнительной власти в Украине определяют ежегодную и перспективную потребность в кадрах государственных служащих всех категорий, формируют заказ на подготовку государственных служащих, заключают договора с учебными заведениями, подбирают персонал государственных служащих в соответствии с требованиями законодательства.

В то же время, при приеме на работу часто не соблюдаются необходимые кадровые процедуры и квалификационно-должностные требования, что приводит к снижению профессионализма служащих. Это обуславливает необходимость в усовершенствовании системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. Особенно актуальной проблемой является регулирование занятости в сфере государственной службы Украины в рамках Договора об ассоциации с Европейским Союзом. Страны Центральной и Восточной

Европы в свое время столкнулись с проблемой адаптации своих форм государственной службы к новым условиям, возникшим в политико-экономической системе этих стран в результате реформирования, появление новых перспектив и необходимости соблюдения европейских стандартов. Эти изменения требуют не только формирования новых структур управления или их модернизации, но и важных изменений в государственном менеджменте, в частности управления персоналом на государственной службе [1].

Основная часть. Следует отметить, что публикации последних лет некоторых западных ученых свидетельствуют о другой позиции относительно роли кадрового менеджмента в реформировании государственного управления. Так, государственное управление невозможно рассматривать как отдельный вид менеджмента, так как государственная служба имеет собственные принципы, которые важные для общества и должны сохраняться. Кроме того, ученые считают, что в поиске механизмов формирования трудовых отношений и управления персоналом в бизнес секторе, которые можно было бы применять в государственном управлении, необходимо помнить, что главной целью государственной службы является управление, а не менеджмент.

Это означает, что для поддержания доверия к исполнительной и политической системы в целом следует уделить внимание таким фундаментальным общественным ценностям, как честность, равенство, законность и единство. Западные исследователи считают, что аспекты менеджмента по степени важности должны рассматриваться как второстепенные. В некоторых странах, например, Польше и Румынии, различия наблюдаются только в тех структурах, где действуют разные нормы и положения [9, с.302-303].

Трудовые отношения в странах ЕС между работодателями и государственными служащими регулируются нормами государственного права или законом о трудоустройстве в частном секторе. Что касается последнего, условия труда утверждаются контрактом, тогда как в предыдущем случае они регулируются специальным уставом, утвержденным законом. Общим для этих стран является тот факт, что до недавнего времени в сфере кадровой политики действовал едиственный закон, который определял уровень квалификации, необходимый для поступления на государственную службу, процедуру конкурсного отбора, права и обязанности государственных служащих, систему оплаты, дисциплинарные нормы, социальные гарантии и тому подобное. Различия в основном касаются значения термина «государственный служащий» и вопроса: «для кого применяется данный закон». В определении понятия «государственный служащий» существует несколько вариантов: в очень широком смысле термин можно отнести к государственной службе вообще, и соответственно к каждому, кто работает в этой сфере [7, с. 53].

Реальные механизмы управления имеют одну общую особенность, характерную для всех стран Центральной и Восточной Европы – это собственно государственная служба. Иными словами, речь идет о централизованной бюрократической структуре, которая состоит из людей, работающих в министерствах и других государственных учреждениях с целью реализации планов правительства. Распространено мнение, что государственная служба отличается от других видов деятельности, следовательно, требует специальной системы найма. Все страны Центральной и Восточной Европы имеют специальные правила для государственных служащих, разработанные для обеспечения и сохранения норм, которые общество считает важным закрепить на законодательном уровне, или воплотить в жизнь другим способом. Например, среди таких норм – положение об аполитичности государственной службы. Хотя такие правила существуют во всех странах Центральной и Восточной Европы, они, в зависимости от особенностей управления и политической системы, имеющих этических норм и культуры, различным образом влияют на практику государственного управления [7, с. 53].

В западных странах отработаны механизмы системы отбора кадров на государственную службу. Так, отбор на государственную службу с помощью конкурса используется во Франции, Германии, Австрии, Испании, Ирландии, Греции, Италии, США; собеседование существует в Швеции, Финляндии, Дании; найм через кадровые агентства - Великобритании, Нидерландах, Бельгии. С помощью конкурса оцениваются деловые, профессиональные, моральные качества претендентов в определенной последовательности по установленным правилам [2].

В США недостатки политического лоббизма, необходимость в постоянных и профессионально подготовленных кадрах государственного аппарата совместно с движением за «моральное очищение» бюрократии привели к принятию в 1883 году «Закона о государственной службе», который закрепил новые подходы к формированию государственной службы на федеральном уровне [3, с. 29]. В частности, он предусматривал проведение открытых конкурсных экзаменов для претендентов на должности, политический нейтралитет служащих государственных учреждений, запрет на увольнение чиновников по политическим мотивам и т.д.

Порядок заполнения государственных должностей, установленный данным законом, получил наименование «система заслуг» [3, с.29], согласно правилам претендент принимался на государственную службу в соответствии с необходимыми деловыми качествами. Контроль за проведением вступительных экзаменов и соблюдением требований системы заслуг должен был осуществлять специально созданный для этого федеральный орган, формально независимый от президента – так называемая Комиссия гражданской службы. Однако полностью система заслуг сформировалась лишь в XX веке [3, с. 29].

Страны Центрально-Восточной Европы испытывают на себе последствия коммунистического строя, когда частный сектор был слабым или его не было вообще, выплаты заработной платы осуществлялись из государственного бюджета и все работники попадали под действие единого трудового законодательства. Для обеспечения гибкости рынка труда, предоставления социальных гарантий на рабочем месте и принимая во внимание сегментацию рынков труда, в ноябре 2006 года Европейская комиссия предложила к обсуждению Зеленую книгу «Модернизация трудового законодательства в соответствии с требованиями 21 века» [2, с. 49]. Таким образом, изменения в трудовом законодательстве связаны с определением и изменениями статуса занятого населения, диверсификацией форм «нетипичной» занятости, организацией работы временных агентств по трудоустройству, организацией рабочего времени работников, обеспечением мобильности работников, решением вопросов нелегальной занятости.

Низкий уровень управления персоналом, отсутствие системных решений в кадровой политике приводят к низкому уровню стандартизации и служат основой для неэффективной деятельности. Качественная подготовка профессиональных кадров способствует преодолению этих проблем. В странах Центрально-Восточной Европы адаптация образования и подготовки кадров к потребностям новой рыночной экономики осуществлялась, с одной стороны, в рамках усилий по обновлению систем профессионально-технического образования с использованием институтов рынка труда (с целью смягчения негативных последствий реструктуризации экономики и целевого обучения и постоянного повышения квалификации). А с другой стороны – для повышения адаптации и мобильности рабочей силы. Многие из стран Центрально-Восточной являются одновременно и источником, и получателем миграционных потоков [2, с. 49].

Особое значение сегодня приобретает понятие «организация, которая учится». У работников организаций есть мотивация осваивать новые навыки, чтобы повысить свою компетентность и зарабатывать достаточно, чтобы достичь западного уровня жизни. Управление персоналом требует немедленных изменений, таких как: процедур найма, подготовки/образования, продвижения по службе, систем мотивации и тому подобное. Приведем примеры реализации современной кадровой политики в странах Центрально-Восточной Европы.

В Болгарии была принята «Программа модернизации управления» (Operational Program on Administrative Capacity - ОРАС) на период 2007 – 2013, которая реализовывалась в соответствии с европейскими стандартами. Программа финансировалась совместно Болгарией и Европейским социальным фондом и была направлена на совершенствование взаимосвязи между органами публичной власти и гражданами, на обеспечения среды, которая бы способствовала экономическому росту и повышению эффективности и прозрачности административных и судебных органов [1].

В Чехии права и обязанности всех работающих определяются в Трудовом кодексе [1]. Чешская Республика является одной из немногих стран, где статус государственных служащих не отличается от статуса занятых в частном секторе. На пути евроинтеграции Чешская Республика реализовала политику снижения уровня занятости в государственном секторе, применяя разные механизмы, в том числе и 10% сокращение заработной платы и сокращение персонала. Таким образом, с 2008 года сокращение работников и замораживание зарплат было признано эффективным методом уменьшения расходов на персонал. Оценка деятельности государственного служащего проводится непосредственно руководителем один раз в год. Для руководящего состава предприятий и организаций главным является квалификация, для других работников – опыт. Государственные служащие обязаны по закону постоянно повышать свою квалификацию. Вновь принятые на работу в государственном секторе проходят стандартизированную подготовку в течение 3-х месяцев, затем – вторая 12-месячная стадия диверсифицированной подготовки. В среднем работник проходит 10-15-дневную подготовку ежегодно. Государство или местные органы власти обеспечивают поддержку при обучении.

Большинство из существующих законодательных актов Эстонии, регулирующих кадровые вопросы, были разработаны и приняты в период адаптации к нормам и стандартам ЕС (1991-2001 годы). Одним из наиболее существенных и объемных законодательных актов, является Пакет Закона о трудовом договоре, принятый в 1992 году. Закон дополнялся, несколько раз вноси-

лись изменения. Приняты также законы «О заработной плате» (1994 год), «О решении трудовых споров» (1995 год), «О гигиене и безопасности труда» (1999 год), «О рабочем времени и времени отдыха» (2001 год), «Об отпусках» (2001 год) и другие [1].

Необходимость повышения квалификации государственных служащих, реализация системы оплаты труда на основе результатов деятельности, приближение условий труда в государственном секторе к тем, что в частном секторе – все это отображено в документе по развитию государственных услуг (принят в 2004 году и обновлен в 2006 году). В 2004 году был принят антикоррупционный план «Честное государство», которым вводились кодексы этики и этическая подготовка для государственных служащих. Национальный стратегический рекомендательный рамочный документ (The National Strategic Reference Framework - NSRF) был принят 21 июня 2007 и определил развитие «административного потенциала» в качестве приоритета национального развития [1]. В Венгрии условия набора варьируются в зависимости от статуса сотрудника. Они определены в соответствующих законах. В 2007 году были внесены изменения в нормативные акты: по условиям приема на работу, которые на сегодня являются более жесткими для каждой категории сотрудников бюджетной сферы; были обобщены оценки деятельности; вознаграждения основаны на результатах деятельности [1].

В Латвии в 2003 году государственная канцелярия инициировала масштабную программу развития человеческих ресурсов и в сотрудничестве с Министерством финансов разработала единую систему оплаты труда для всех занятых в государственном секторе (прозрачная, справедливая, мотивирующая система оплаты труда), систему управления персоналом на основе компетентностного подхода. Сегодня государственная политика Латвии концентрируется на формировании и развитии единой системы оплаты труда [1].

Выводы. При формировании системы принципов кадрового менеджмента на государственной службе в Украине, следует принимать во внимание, что модернизация кадровой политики в системе государственной службы является одновременно и механизмом усовершенствования государственного управления в целом. Процессы реформирования и усовершенствования так же связаны с необходимостью формирования и государственной администрации, и органов местного самоуправления, модернизации их структур. Поскольку отсутствие комплексного подхода в реформировании государственной службы в конце концов может привести к кризису управления [8].

В странах ЕС во время отбора кандидатов на занятие вакантных должностей разных уровней акцент делается на отборе наиболее конкурентоспособных претендентов. Это значит, что процесс найма не только принимает во внимание образование, дополнительные умения и навыки, но нацелен так же на выявление личного опыта, профессиональных достижений и даже психологических характеристик кандидата.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Аналитический материал. Политика по управлению персоналом в странах ЕС // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: www.euvropa.EC.int
2. Боссарт Даниэль, Демке Кристофф. Государственная служба в странах-кандидатах на вступление в ЕС. – К: Миллениум, – 2004 – 128 с.
3. Государственная служба основных капиталистических стран. – М: Прогрес, - 1995 – 30 с.
4. Государственное управление в Украине: организационно-правовые основы: Учебное пособие / Н. Р. Нижник, С. Д. Дубенко, В. И. Мельниченко и др.; Под общ. ред. Н. Р. Нижник. - К.: НАГУ, 2002. - 164 с.
5. Закон Украины «О государственной службе» 10.12.2015 №889-VIII // [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/card/889-19>.
6. Постановление КМУ 15.02.2002 №169 «Об утверждении Порядка проведения конкурса на замещение вакантных должностей государственных служащих» // [Электронный ресурс]. – Режим доступа <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/169-2002-п>
7. Серегин С.М. Государственный служащий в отношении между властью и обществом: Монография. - Д.: ДРИГУ НАДУ, 2003. - 456 с.
8. Стратегия государственной кадровой политики на 2012-2020 годы : Утверждена Указом Президента Украины, 01.02.2012 года № 45/2012 // [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>
9. Holman S. Selecting the Most Suitable Candidate / S.Holman, K.Laity // Training Officer. – 1994. - № 10, vol.30. – P. 302-303.

IMPACTUL STĂRII DE URGENȚĂ ASUPRA PRESTĂRII SERVICIILOR PUBLICE ÎN MUNICIPIUL CHIȘINĂU

STATE OF EMERGENCY IMPACT ON PUBLIC SERVICES DELIVERY IN CHIȘINĂU CITY

Violeta TINCU,

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

SUMMARY

The state of emergency has indubitably impacted the public services delivery in Chisinau City, but it has done so in a different manner. Thus, service providers that have modernized or digitized themselves in time have faced the new reality relatively easy. The issue is, however, that there are services which cannot be digitized - such as public transportation – and which still require human contact. If the state of emergency becomes a lasting one, these services are in great need of radical reforms. Moreover, although service providers are still honouring their delivery obligations at the time this paper is written, the role of municipal authorities supervising them has become crucial, as the latter struggled to develop a crisis management program in order to ensure a continuous delivery of public services to the city inhabitants – all during a harsh new reality.

Keywords: *state of emergency, public services, impact, municipal authorities, delivery, crisis management, Chișinău City.*

Starea de urgență este, prin definiție, o stare de excepție. În prezentul articol autorul nu are drept scop să analizeze oportunitatea sau inoportunitatea instituirii acesteia și a măsurilor luate de autorități în vederea prevenirii unei epidemii de COVID-19 în 2020, ci doar impactul acestora asupra misiunii prestatoare a administrației publice, prestarea serviciilor publice fiind de mult timp principalul interes științific al autorului prezentului articol. Ideea acestui articol a apărut chiar în prima zi de instituire a acestei stări, în condițiile în care autorul, în calitate de cadru didactic, a început să lucreze de acasă, simțind totuși pe deplin unele efecte ale instituirii stării de urgență. Totodată, dată fiind unicitatea situației, nu am putut face uz de metodele existente de cercetare - analiza bibliografică (lucru explicabil, în Republica Moldova nu au fost încă publicate astfel de lucrări, iar baza de date EBSCO, la care am avut acces, nu conține decât câteva articole la tema respectivă, publicate peste hotare). Din acest motiv, vom baza prezentul articol în primul rând pe date empirice, adică pe propriile observații ale autorului în calitate de utilizator al serviciilor publice, pe care le vom completa cu acele informații care vor fi disponibile online la momentul scrierii articolului. Totodată, vom focusa cercetarea noastră exclusiv pe municipiul Chișinău, deoarece o cercetare națională depășește cu mult capacitățile de moment ale autorului, în fiecare localitate situația fiind diferită - deși starea de urgență este una națională.

Înseși noțiunea „stare de urgență” înseamnă, conform Legii 212/2004 privind regimul stării de urgență, de asediu și de război, un „ansamblu de măsuri cu caracter politic, economic, social și de menținere a ordinii publice, care se instituie provizoriu în unele localități sau pe întreg teritoriul țării în caz de iminență a declanșării sau declanșare a unor situații excepționale cu caracter natural, tehnogen sau biologic-social, ceea ce face necesară prevenirea, diminuarea și lichidarea consecințelor acestora” [4, art. 1].

Evident, o stare excepțională nu poate să nu creeze anumite incomodități cetățenilor, în condițiile în care prioritare devin nevoile de siguranță și de supraviețuire. În aceste condiții, nevoia de confort este prima sacrificată. Problema este însă că o largă majoritate a serviciilor publice satisfac anume nevoia de confort, iar, odată, deprins cu confortul, un om suportă foarte greu acele incomodități pe care anterior le suporta relativ ușor. Spunem asta pentru că, deși serviciile publice din Republica Moldova nu au atins niciodată standardele europene și internaționale de calitate, ele s-au bucurat totuși de o continuitate, chiar dacă nivelul de calitate a fost minimal. În condițiile în care însă vorbim despre o stopare totală a unor servicii sau prestarea altora conform unui grafic special, este evident că utilizatorii vor manifesta

nemulțumire. Scopul cercetării noastre este astfel să analizăm cât de mare este impactul stării de urgență asupra prestării serviciilor publice ca responsabilitate a administrației publice, și în consecință – impactul celei dintâi asupra utilizatorilor de servicii publice. Vom baza analiza noastră pe deja clasică tipologie a serviciilor publice a autorilor români Anton Parlăgi și Cristian Iftimoaie, care evidențiază următoarele servicii publice [5, p. 5-6]:

1. Servicii publice cu caracter statal

1.1 Serviciul de pază

1.2 Serviciul public de protecție civilă

1.3 Serviciul de autorizare a construcțiilor

1.4 Serviciul public de stare civilă

2. Servicii publice edilitare

2.1 Servicii publice de gaz și electricitate

2.2 Serviciul public de distribuție a energiei termice

2.3 Serviciul public de alimentare cu apă și canalizare

2.4 Serviciile de transport public local de călători

2.5 Serviciul public de întreținere a spațiilor verzi

2.6 Serviciile publice de salubritate a localităților

2.7 Întreținerea, repararea și exploatarea drumurilor publice

3. Servicii publice comerciale

3.1 Organizarea și funcționarea piețelor agroalimentare

3.2 Organizarea și funcționarea cimitirelor

3.3 Serviciul public de ecarisaj

4. Servicii publice pentru activități culturale [5, p. 5-6].

În articolul de față, autorul se va concentra doar asupra categoriilor de servicii expuse mai sus. Altfel spus, nu vom aborda serviciile publice de sănătate, educaționale, de comunicații, de urgență 112 etc. Deși este evident că și aceste servicii au fost afectate într-o măsură mai mare sau mai mică de starea de urgență, reflectarea acestora depășește cu mult volumul unui articol științific și capacitățile autorului. Din acest motiv, ne concentrăm doar asupra tipologiei deja expuse de servicii publice și doar în municipiul Chișinău, după cum urmează:

1. Servicii publice cu caracter statal

- În municipiul Chișinău, serviciile de pază și de protecție civilă sunt deosebit de solicitate în perioada de urgență, dat fiind faptul că deja la momentul scrierii articolului avem cazuri raportate de jafuri sau furt din magazine, iar populația a dat de câteva ori dovadă de o iresponsabilitate deosebită în ceea ce privește siguranța personală sau a altor persoane. Din acest motiv, acest serviciu capătă o importanță decisivă, iar autoritățile statului joacă un rol crucial. Astfel, potrivit Legii 212/2004, Ministerul Afacerilor Interne „asigură paza sediilor autorităților publice, a misiunilor diplomatice, a stațiilor de alimentare cu apă, energie electrică și gaze, a stațiilor de radio și televiziune, precum și a altor obiective de importanță națională” [4, art. 25].

- În ceea ce privește serviciul public de stare civilă, la momentul scrierii articolului Agenția Servicii Publice nu activa în municipiu, intenționându-se reluarea activității ei în viitorul apropiat.

2. Servicii publice edilitare

- Servicii publice de gaz și electricitate - în municipiul Chișinău, prestarea acestor servicii se asigură la momentul scrierii articolului în proporție de 100%, continuitatea prestării fiind asigurată. În ceea ce privește facturarea, la moment facturile se livrează, dar modalitățile de colectare a informațiilor pentru facturare s-au schimbat. Astfel, operatorii Chișinău-Gaz au solicitat autorului articolului datele contorului prin SMS, este posibilă și achitarea facturii chiar pe site-ul organizației [12], iar prestatorul de energie electrică a lansat o platformă specială unde se pot expedia datele, solicitându-se și fotografia contorului [7]. Per total, autorul consideră că situația este destul de bună, mai ales dacă ținem cont de o prevedere a Legii 212/2004, conform căreia „pe durata stării de urgență, Comisia pentru Situații Excepționale a Republicii Moldova poate dispune, în caz de necesitate, sistarea temporară a livrării gazelor, energiei electrice și apei potabile” [4, art. 22].

- Serviciul public de distribuție a energiei termice – la momentul scrierii articolului nu au fost înregistrate probleme ce țin de termoficare, iar sezonul de încălzire a fost prelungit în legătură cu emiterile repetată a codului galben de înghețuri.

- Serviciul public de alimentare cu apă și canalizare – potrivit autorilor Fenner R., Guthrie P. M și Piano E., “Dezastrele și situațiile de urgență pot deregla prestarea serviciilor de asigurare cu apă potabilă și sanitație, care sunt cruciale pentru menținerea sănătății publice” [3]. Din acest motiv, acestor servicii trebuie să li se atragă o importanță deosebită într-o situație de urgență. La momentul scrierii articolului,

aceste servicii funcționează încontinuu în municipiu, datele sunt transmise de consumatori fie la achitarea facturilor prin platformele existente, fie telefonic inginerului responsabil de calcul, iar casieria funcționează în regim normal [11].

- Serviciile de transport public local de călători – dat fiind faptul că transportul în comun prezintă un risc sporit de contaminare, acest serviciu în municipiu a suferit cele mai multe schimbări. La momentul scrierii articolului, în municipiu serviciul este prestat gratuit conform unui grafic special, pe ore, iar în zilele de odihnă și de sărbătoare se suspendă. Autorul salută inițiativa autorităților municipale de a oferi serviciul gratuit și cu minim de îmbulzeli, punând astfel pe prim plan siguranța pasagerilor și negândindu-se la profituri.

- Serviciul public de întreținere a spațiilor verzi – cunoaștem că pentru aflarea în parcuri unii cetățeni au fost amendați, dar nu dispunem de informații referitor la modul de întreținere a acestora. Responsabilitatea prestării acestui serviciu îi revine Întreprinderii Municipale «Asociația de gospodărire a spațiilor verzi», dar la momentul elaborării prezentului articol site-ul întreprinderii nu este funcțional, motiv din care nu ne putem crea o opinie referitor la prestarea acestui serviciu în condiții de urgență.

- Serviciile publice de salubritate a localităților – Regia „Autosalubritate”, aflată în gestiune directă și căreia îi revine responsabilitatea prestării, funcționează încă în municipiu la momentul scrierii articolului, deșeurile menajere sunt evacuate conform graficului, facturile sunt emise în termen, iar pe site-ul regiei sunt publicate informații și imagini actualizate ce țin de dezinfectarea echipamentului și angajaților [9].

- Întreținerea, repararea și exploatarea drumurilor publice – în municipiul Chișinău, întreprinderea municipală Regia „Exdrupo” asigură efectuarea lucrărilor în domeniul construcției, reparației și exploatarei infrastructurii drumurilor și podurilor. Site-ul acestei întreprinderi este rareori actualizat – în 2020 avem doar 2 știri de actualitate, din ianuarie și din aprilie. Potrivit site-ului întreprinderii, în luna aprilie continuă lucrările de asfaltare a trotuarelor în municipiul Chișinău, pe str. Zelinski [8].

3. Servicii publice comerciale

- Organizarea și funcționarea piețelor agroalimentare – una din primele decizii luate de autoritățile municipale a fost închiderea Pieței Centrale, care a fost considerată ca prezentând un risc sporit de infectare. Potrivit dispoziției primarului general de Chișinău nr. 109-d din 13.02.2020, „se stabilește sistarea activității Întreprinderii Municipale «Piața Centrală» și a tuturor spațiilor de comerț aferente, iar Direcția de Poliție a municipiului Chișinău va asigura monitorizarea zilnică a perimetrului Pieței Centrale și a zonelor limitrofe” [10]. La momentul scrierii articolului, aceasta rămâne închisă, dar este posibilă funcționarea unor piețe agricole, cu respectarea măsurilor de protecție.

- Organizarea și funcționarea cimitirelor – intrarea în cimitirul Sfântul Lazăr la momentul scrierii articolului este restricționată, nu se permite organizarea de înmormântări publice, iar autoritățile municipale au pregătit un sector aparte pentru victimele COVID-19. Totuși, serviciul se prestează în continuare.

- Serviciul public de ecarisaj – ecarisajul în municipiu este responsabilitatea Î.M. Regia „Autosalubritate”, care și-a stabilit un regim special de activitate în condițiile stării de urgență. Astfel, potrivit Dispoziției Directorului Regiei „Autosalubritate” nr. 01/8d din 10 martie 2020, „activitățile de captare și întreținere a câinilor fără supraveghere și stăpân se vor desfășura cu respectarea tuturor normelor sanitare și de igienă personală”, iar Necropola de animale va fi dezinfectată permanent [9].

4. Servicii publice pentru activități culturale – la momentul scrierii articolului, în municipiu sunt închise teatrele, muzeele, bibliotecile, au fost suspendate evenimentele culturale. Totuși, unele instituții de cultură se reprofilează, oferind acces on-line la bazele de date, tururi virtuale prin muzee sau spectacole online. De exemplu, biblioteca municipală „B.P. Hasdeu” a lansat inițiativa educațională online „Voi stați acasă, noi povestim” [6], iar teatrul „Eugene Ionesco” a lansat pe Youtube un maraton de spectacole [13].

Cele expuse mai sus demonstrează, că, în genere, în municipiu (la momentul scrierii articolului) situația este mai mult sau mai puțin sub control, iar autoritățile municipale s-au adaptat într-o măsură destul de adecvată noilor realități. În acest sens, sugestivă este afirmația autorilor H. Wyatt-Nichol și Ch. F. Abel, care susțin că „adevărata funcție a administrației nu este una ministerială, ci una adaptivă și discreționară. Ea trebuie să se adapteze” [1, p. 568].

Totodată, putem observa că măsurile pe care le-au luat autoritățile municipale se încadrează perfect în abordările de management al crizei. Prin criză specialiștii în domeniu înțeleg „o perioadă sau situație instabilă sau gravă, în care există probabilitatea producerii unor rezultate deosebit de indezirabile” [2, p. 2]. Potrivit aceleiași surse, o pandemie poate fi calificată drept criză [2, p. 2]. Prin management al crizei înțelegem politicile și procedurile elaborate pentru abordarea situațiilor de urgență. Acesta presupune patru etape [2, p. 2]:

1. *Prevenirea* – presupune controlarea unei probleme înainte ca aceasta să se răspândească sau să se escaladeze. Un exemplu în acest sens ar fi închiderea totală a frontierelor sau testarea universală a populației.

2. *Pregătirea* – de moment ce nu orice criză poate fi prevenită, cheia unui management de succes al crizei este pregătirea. Fiecare angajat al unei organizații trebuie să cunoască procedurile interne pentru abordarea unei situații de urgență. În cazul dacă urgența este națională, acest lucru trebuie să-l cunoască fiecare cetățean al statului. De exemplu, în municipiu autoritățile au afișat fluturașe anti-COVID și au amplasat dezinfectante în unitățile de transport public.

3. *Reacția de răspuns* (răspunsul) – presupune un plan de gestiune a situației, care diferă de la situație la situație. Răspunsurile pot fi diferite – evacuarea, restricționarea circulației, crearea de adăposturi, sau, așa cum s-a procedat în municipiu – închiderea tuturor instituțiilor și organizațiilor și lansarea campaniei #Staiacasă.

4. *Refacerea* – după criză, responsabilitatea principală a autorităților este restabilirea mediului normal de activitate [2, p. 3]. La momentul scrierii articolului, această etapă pare încă foarte îndepărtată.

În concluzie, starea de urgență a afectat fără îndoială prestarea serviciilor în municipiu, dar a făcut-o în mod diferențiat. Astfel, operatorii de servicii care au mers în pas cu timpul, s-au modernizat sau s-au digitizat la timp, au făcut față relativ ușor noilor realități. Problema este însă că există servicii care nu pot fi digitizate (transportul, salubritatea, asigurarea cu apă etc.) care se oferă „prin robinet, nu prin Internet”, și care, oricum, necesită contact interuman. Pentru aceste servicii sunt necesare reforme radicale, dacă starea de urgență va deveni una de durată. Totodată, analiza site-urilor prestatorilor denotă o abordare diferențiată a acestora, unele fiind actualizate permanent, altele conținând informații demult perimate. În condițiile în care, însă, accesul utilizatorului la operatorul de serviciu este restricționat, cel din urmă ar trebui să fie deosebit de interesat de calitatea propriului site, care rămâne unica modalitate de interacțiune cu utilizatorul. Totodată, deși prestatorii de servicii, indiferent de forma de gestiune (directă sau delegată) au continuat să își onoreze (la momentul elaborării articolului) obligațiunile în municipiu, tot mai pregnant a devenit rolul autorităților municipale, care au lansat un program de management al situației de criză în municipiu, în care s-a încercat asigurarea unei prestări mai mult sau mai puțin continue a serviciilor în condițiile noii realități.

BIBLIOGRAFIE

1. Abel Ch., Wyatt-Nichol H. A critical analysis of emergency management. În: Administrative Theory & Praxis (Administrative Theory & Praxis). Dec 2007, Vol. 29 Issue 4, pp. 567-585.
2. Bouchard J. Crisis Management În: Research Starters Education, Great Neck Publishing, 4/1/2018. 12 p.
3. Fenner R., Guthrie P. M., Piano E. Process selection for sanitation systems and wastewater treatment in refugee camps during disaster-relief situations. În: Water & Environment Journal. Dec. 2007, Vol. 21 Issue 4, pp. 252-264.
4. Legea Republicii Moldova privind regimul stării de urgență, de asediu și de război nr. 212 din 24.06.2004. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 06.08.2004, nr. 132-137.
5. Parlăgi A. Iftimoaie C. Serviciile publice locale. București: Economica, 2001. 398 p.
6. Site-ul oficial al Bibliotecii municipale „B. P. Hasdeu”, <https://bmhasdeumd.wixsite.com/noicitim>
7. Site-ul oficial al Î.C.S. „Premier Energy” S.R.L. <https://premierenergy.md/news/expediaz-indicii-contorului-i-prime-te-factura-pentru-consumul-real-al-energiei-electrice>
8. Site-ul oficial al Î.M. „Exdrupo”, <http://exdrupo.md/asternerea-betonului-asfaltic-trotuar-strzelinschi/Stiri&Media>
9. Site-ul oficial al Î.M. Regia „Autosalubritate”, <http://autosalubritate.md/dispozitie-cu-privire-la-organizarea-activitatii-intreprinderii-in-conditiile-starii-de-urgenta/>
10. Site-ul oficial al primăriei municipiului Chișinău, <https://www.chisinau.md/doc.php?l=ro&idc=492&id=28778&t=/Primarul/Dispozitii/Dispozitia-nr-109-d-din-13-martie-2020-Cu-privire-la-masurile-de-prevenire-i-diminuare-a-raspandirii-virusului-COVID-19-pe-teritoriul-pietelor-din-municipiul-Chiinau>
11. Site-ul oficial al S.A. „Apă-Canal Chișinău”, <https://acc.md/>
12. Site-ul oficial al S.A. „Moldovagaz” <https://www.moldovagaz.md/rom/consumatori/achitare>
13. Site-ul oficial al Teatrului „Eugene Ionesco”, <http://tei.md/maraton-tei-online-2/>

ASIGURAREA EGALITĂȚII DE GEN PRIN POLITICILE PUBLICE ALE ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

ENSURING GENDER EQUALITY THROUGH LOCAL GOVERNMENT PUBLIC POLICIES IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

*Tatiana SAVCA,
specialist principal, formator,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The article reflects reasoning on the requirements on the process of local public policies to ensure gender equality. The gender mainstreaming approach to public policies has become an obligation of public institutions as a result of the assumption of gender objectives by the state by signing and adopting several internal and external documents and acts. As a result, local government authorities are called upon to review their policies, including institutional ones, and to integrate the gender dimension. A good practice in this regard is the implementation of the methodology for assessing gender equality in the local public administration in the Republic of Moldova (UN instrument) reflected in the article.

Keywords: *public administration, equality, gender, public policy, institutions, gender mainstreaming.*

Egalitatea de gen înseamnă drepturi, obligații, oportunități și responsabilități egale pentru fiecare femeie și bărbat în toate sferele vieții publice și private. Obiectivul asigurării egalității de gen în Republica Moldova a devenit o constantă în politicile publice și este promovat de autoritățile administrației publice, începând cu adoptarea Declarației de Independență (1991), adoptarea Constituției țării (1994) și aderarea la documentele internaționale și europene de importanță majoră: Convenția ONU privind eliminarea tuturor formelor de discriminare față de femei (CEDAW), Convenția europeană a drepturilor omului, Convenției asupra drepturilor politice ale femeii, Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale, Declarația și Platforma de Acțiune de la Beijing, Convenția Consiliului Europei privind prevenirea și combaterea violenței împotriva femeilor și a violenței domestice (Convenția de la Istanbul), alte convenții relevante ale Organizației Internaționale a Muncii privind drepturile omului și egalității de șanse.

Statul garantează asigurarea exercitării drepturilor egale pentru femei și bărbați în sfera politică, economică, socială, culturală și în alte sfere ale vieții publice și private prin art. 16 al Constituției Republicii Moldova și declară respectarea și ocrotirea persoanei împotriva tuturor formelor de discriminare după criteriul de sex o îndatorire a statului.

Necesitatea și motivația. Unde suntem? Adoptarea Legii cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați (nr. 5/2006) [1] și a modificărilor privind cotele de gen în Legea privind partidele politice (nr. 294 din 21.12.2007) [2] și Codul Electoral al Republicii Moldova (nr.1381/1997) [3] a constituit un pas consolidat în dezvoltarea drepturilor politice și sociale ale femeilor și s-a soldat cu adoptarea cotei obligatorii de 40 la sută de fiecare gen pe listele candidaților la funcția de consilier local și la funcția de deputat în parlament.

În procesul elaborării Strategiei naționale pentru asigurarea egalității între femei și bărbați pe anii 2017-2021 administrația publică centrală împreună cu părțile interesate în domeniu au realizat o analiză a situației existente în Republica Moldova. Potrivit autorităților publice, cele mai problematice aspecte în problema de gen sunt: abilitarea femeilor în domeniile politic, economic, social și violența în familie [6]. În 2019 Centrul Parteneriat pentru Dezvoltare a realizat un studiu privind indicii egalității de gen în Republica Moldova. Potrivit datelor studiului, și bărbații sunt afectați de inegalitate, în special pe domeniile sănătății și educației [14].

Indicele egalității de gen a fost calculat în baza a 31 de indicatori de impact care au fost grupați în șase categorii: piața muncii, politica, educația, accesul la resurse, percepții și stereotipuri, sănătate. Valoarea indicatorilor, raportați la plafonul de 100 puncte, și variațiile anuale calculate sunt reflectate în Tabelul 1.

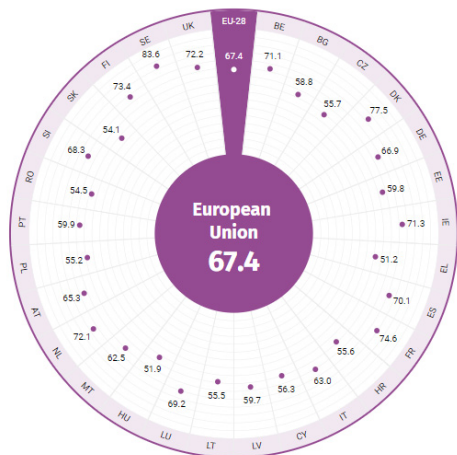
Tabelul 1. Dinamica indicelui egalității de gen în Republica Moldova.

| Domenii relevante | Indice 2009 | Variații comparative cu anul precedent | | | |
|-----------------------------------|-------------|--|------|------|---------|
| | | 2016 cu 2009 | 2017 | 2018 | 2019 |
| Piața muncii | 64 | -2 | +1 | +1 | -1 (63) |
| Politică | 32 | +4 | 0 | 0 | +4 (40) |
| Educație | 55 | -1 | 0 | -1 | +1 (54) |
| Acces la resurse | 77 | -2 | +1 | +3 | -1 (78) |
| Percepții și stereotipuri | 42 | +5 | +4 | -4 | +7 (54) |
| Sănătate | 73 | -2 | -2 | +1 | 0 (70) |
| Indicele egalității de gen | 57 | 0 | +1 | 0 | +2 (60) |

Sursa: Elaborat în baza datelor din raportul „Indexul egalității de gen 2019. Care este nivelul de egalitate dintre femei și bărbați în Moldova?”, Chișinău, Centrul de Parteneriat pentru Dezvoltare, 2019, pag. 3.

Observăm că se înregistrează o îmbunătățire ușoară a valorii indicelui în 2019 comparativ cu anul precedent. Cu toate acestea, situația îmbunătățită numai cu 3 puncte în ultimii 10 ani vorbește despre insuficiența acțiunilor întreprinse de autoritățile publice prin politicile sale pentru a asigura pe deplin egalitatea de gen. Accentuând gravitatea situației create în legătură cu pandemia de corona-virus COVID-19, menționăm, cu regret, că cea mai semnificativă decădere se înregistrează în domeniul Sănătate (-3 puncte), urmată cu -1 punct în domeniile Educație și Piața muncii.

Figura 1. Indicele egalității de gen în țările UE, 2019.



Sursa: EIGE, 2020.

nerea demersului de dezvoltare sustenabilă, Națiunile Unite și Guvernul Republicii Moldova au semnat Cadrul de Parteneriat pentru Dezvoltare Durabilă 2018-2022 care se focusează pe patru piloni prioritari, primul constituind (1) Guvernarea, drepturile omului și egalitatea de gen [10]. În 2022 parteneriatul trebuie să genereze următorul rezultat enunțat în document „Populația RM ... solicită și beneficiază de o guvernare democratică, transparentă și responsabilă, de politici publice sensibile la dimensiunea

Unde sunt alții? Cel mai recent indice al egalității de gen (2019) elaborat de Institutul European pentru Egalitatea de Șanse între Femei și Bărbați (EIGE), fondat în 2006 pentru promovarea egalității de gen la nivelul UE, colectarea, analiza și diseminarea datelor de gen (cu sediul la Vilnius, Lituania), arată că scorul UE pentru egalitatea de gen a crescut cu doar un punct, până la 67,4 puncte, de la ediția din 2017, din totalul de 100 puncte. Suedia continuă să se afle în topul tabloului de bord al UE, cu 83,6 puncte, urmată de Danemarca cu 77,5 puncte. Țările care au făcut cele mai mari progrese sunt Portugalia (+ 3,9 puncte) și Estonia (+3,1 puncte). Sub 52 de puncte se plasează Grecia și Ungaria. România se situează pe locul 25 (cu o valoare de 54,5) în Indicele european al egalității de gen, înregistrând o creștere de +2,1 puncte față de anul 2017 [13]. Republica Moldova se află la o diferență de 7,4 puncte de media europeană.

Ce angajamente avem? Organizația Națiunilor Unite, menționând realizările atinse în Agenda 2015, a dezvoltat 17 Obiective de Dezvoltare Durabilă pentru următoarea perioadă de dezvoltare globală până în anul 2030. Pentru susținerea

de gen, bazate pe drepturile omului și pe dovezi, de servicii echitabile și de instituții publice care funcționează eficient, efectiv și receptiv.” ONU susține, inclusiv cu asistență financiară, eforturile pentru asigurarea progresului real către paritate în reprezentarea la toate nivelurile, precum și integrarea perspectivei de gen în tot procesul de elaborare de politici și de buget.

În 2015, Comisia Europeană a adoptat „Angajamentul strategic pentru egalitatea de gen 2016-2019” [12]. Angajamentul strategic reprezintă cadrul pentru continuarea activității Comisiei de promovare a egalității de gen și a capacității femeilor și s-a concentrat asupra următoarelor cinci domenii prioritare: 1) creșterea participării femeilor la piața forței de muncă și a independenței economice egale; 2) reducerea diferențelor dintre femei și bărbați în materie de remunerare, de câștiguri și de pensii; 3) promovarea egalității între femei și bărbați în procesul decizional; 4) combaterea violenței bazate pe gen; 5) promovarea egalității de gen și a drepturilor femeilor în întreaga lume. Prin Strategia europeană privind egalitatea de gen 2020-2015 „O Uniune a egalității” Comisia Europeană a declarat că va consolida integrarea perspectivei de gen prin includerea acesteia, în mod sistematic, transversal, în toate etapele elaborării de politici din toate domeniile de politică ale UE, interne și externe. Astfel, strategia prevede ca perspectiva egalității de gen să fie integrată în toate politicile și programele de finanțare ale UE [19]. Deducem că pentru actorii din Republica Moldova, din perspectiva colaborării cu UE și în calitate de beneficiari ai politicii de vecinătate, se impune obligația asigurării egalității de gen în politicile publice ale țării și în proiectele implementate cu suportul UE.

Amintim faptul că Republica Moldova și-a asumat, prin semnarea Acordului de Asociere RM-UE (2014), prevederile Capitolului 4 „Ocuparea forței de muncă, politica socială și egalitatea de șanse” al Titlului IV, angajamentul să pună în aplicare principiul egalității de șanse între femei și bărbați (art.31), combaterea discriminării de orice tip (art.32, lit.(f)) și în ceea ce privește munca decentă, accesul la și livrarea bunurilor și serviciilor implementarea principiului de securitate și protecție socială (art.32, lit.(g)).

Totodată, Republica Moldova și-a asumat angajamente de asigurare a egalității de șanse și de gen în cadrul Agendei 2030, în special, în realizarea indicatorilor Obiectivului nr. 5 al Obiectivelor de Dezvoltare Durabilă, luând parte la ședința de semnare a Agendei 2030 la New York în 2015. Compararea prevederilor Acordului de Asociere la compartimentele ce țin de asigurarea egalității de gen cu obiectivele și indicatorii din cadrul ODD nr. 5 pentru țară, demonstrează faptul că acestea sunt în mare măsură corelate.

Abordarea integratoare a perspectivei de gen prevede operarea cu indicatori și instrumente care să permită integrarea perspectivei de gen în politicile publice. Obiectivul de Dezvoltare Durabilă nr. 5 „Realizarea egalității de gen și împuternicirea femeilor și a fetelor” reflectă esența necesităților și priorităților-cheie ale femeilor ce trebuie să se regăsească în politicile publice naționale și locale [17]. Astfel, în politici trebuie să fie reflectată atitudinea autorităților pentru securitatea, integritatea și libertatea fizică pentru femei, „voce” egală pentru ambele genuri, susținerea participării și poziției de lider în procesul de luare a deciziilor în toate domeniile, egalitatea de șanse și libertatea de alegere, accesul și controlul egal asupra tuturor resurselor și dreptul de proprietate asupra activelor [8, p.25].

La nivel global, pentru evaluarea obiectivului 5 au fost stabiliți 14 indicatori, din care 10 au fost considerați relevanți pentru Republica Moldova. Din indicatorii relevanți, 8 indicatori sunt valorici, iar 2 indicatori sunt narativi (ind. 5.1.1 Acțiuni privind implementarea convenției CEDAW; 5.6.2 Numărul documentelor de politici care garantează accesul egal și echitabil femeilor și bărbaților de vârstă de 15 ani și mai mult la servicii de sănătate sexuală și reproductivă, informații și educație în domeniul sănătății sexuale și reproductive). În procesul de naționalizare și ajustare la contextul național intacti au fost acceptați 7 indicatori globali, ceilalți fiind ajustați sau modificați prin identificarea unor indicatori proxy [17, p.15].

Actualmente, în scopul reflectării schimbărilor în domeniul ODD 5, Republica Moldova și-a asumat monitorizarea situației privind egalitatea de gen în baza a 16 indicatori: 5.1.1 expus în text anterior (narativ); 5.2.1. Prevalența violenței fizice, sexuale sau psihologice față de femei din partea partenerului/soțului, în ultimele 12 luni, pe vârste; 5.2.2. Prevalența violenței sexuale față de femei din partea altor persoane decât partenerul/ soțul, în ultimele 12 luni, pe vârste; 5.3.1 Rata căsătoriilor timpurii până la 15 și 18 ani pentru femeile în vârstă de 20-24 ani, pe medii de reședință, etnie; 5.4.1 Proportia timpului alocat pentru munca casnică neplătită, pe sexe, vârstă și medii de reședință; 5.4.2 Ponderea asistenților personali din numărul total de solicitări, %; 5.4.3 Gradul de cuprindere a copiilor până la 3 ani cu servicii de îngrijire a copiilor de vârstă fragedă; 5.4.4 Recunoașterea muncii casnice în politica de asigurări sociale; 5.5.1.1 Ponderea femeilor alese în parlament; 5.5.1.2 Ponderea femeilor alese în administrația publică locală; 5.5.1.3 Ponderea femeilor în poziții numite; 5.5.2 Ponderea femeilor în funcții de conducere; 5.6.1. Ponderea femeilor în vârstă de 15-49 de ani care iau decizii

independente cu privire la relații sexuale, utilizarea contracepției și sănătatea sexuală și reproductivă; 5.6.2 expus în text anterior (nativ); 5.b.1 Ponderea populației care deține telefon mobil, pe sexe [17].

În contextul celor expuse, toate instituțiile publice și cele private trebuie să-și organizeze baza proprie de date și să colecteze datele evolutiv, din perspectiva dimensiunii de gen, reflectând indicatorii respectivi, și să prezinte rapoartele statistice instituțiilor statului pentru a compila tabloul pe țară.

Politicile publice locale trebuie să reflecte schimbări în indicatorii statistici sensibili la dimensiunea de gen, cum ar fi: 1) abilitarea economică a femeilor; 2) educație și instruirea femeilor pe parcursul vieții; 3) participarea femeilor în procesul de luare a deciziilor; 4) sănătatea femeilor.

Care este sarcina APL? Din anul 2006 administrația publică locală are expres stipulate atribuții concrete în domeniul asigurării egalității de gen. Potrivit art. 20 al Legii nr. 5 din 09.02.2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați [1], de competența autorităților administrației publice locale ține asigurarea integrării principiului de egalitate între femei și bărbați în politici, programe, acte normative și investiții financiare la nivel local. Pentru a menține implementarea obiectivului de asigurare a egalității de gen în vizorul APL, autoritățile locale trebuie să monitorizeze permanent implementarea documentelor adoptate, să organizeze campanii de informare, cercetări și alte acțiuni privind egalitatea între femei și bărbați la nivel local.

Pornind de la domeniile de activitate ale autorităților administrației publice locale de nivelul întâi stabilite la art. 4 al Legii 435/2006 privind descentralizarea administrativă, consiliul local realizează competențele prevăzute de modificările realizate prin Legea nr.71 din 14.04.2016 în domeniul egalității de gen (articolul 14, lit. o1) a Legii 436/2006 privind administrația publică locală [5]. Potrivit legii, consiliul local examinează și adoptă decizii pe marginea rapoartelor și a informațiilor primarilor, informațiilor consilierilor despre situația în domeniu la nivel local; dezvoltă parteneriate cu organizații necomerciale și internaționale pentru realizarea politicilor locale în domeniu.

Reținem că, prin art. 29, litera n1) al Legii 436/2006, primarul asigură executarea deciziilor consiliului local în vederea implementării politicii de asigurare a egalității de șanse între femei și bărbați în localitate.

În cadrul autorităților administrației publice locale funcționează unitățile gender instituite prin Legea nr. 5 din 09.02.2006 (art. 2). Potrivit art. 39 al Legii privind administrația publică, exercită atribuțiile unității gender secretarul consiliului local. Expres, legea (art. 39, litera c1) stipulează că secretarul consiliului local „exercită atribuțiile unității gender la nivel local, garantând implementarea principiului egalității între femei și bărbați”. Considerăm că în obligația secretarului consiliului local poate fi „contribuirea la asigurarea” egalității de gen și nicidecum „garantarea” egalității de gen. Raporturile juridice în domeniul egalității între femei și bărbați sunt reglementate și garantate de Constituția Republicii Moldova.

Luând în considerare cele expuse anterior, vom analiza de ce fel de competențe trebuie să dea dovadă consilierul local/raional, primarul/președintele raionului, secretarul unității administrative teritoriale ca într-adevăr aceste prevederi legale să funcționeze și să nu fie doar un înscris de dragul angajamentelor externe ale Republicii Moldova sau o realizare, fără doar și poate, pozitivă și importantă, a unor proiecte cu finanțare externă. Tabelul 2 prezintă atribuțiile actorilor publici în asigurarea egalității de gen prevăzute de legislația în vigoare. Analiza acestora a îndus la identificarea domeniilor de cunoștințe de care trebuie să dea dovadă actorii publici și competențelor necesare ca activitățile pentru realizarea atribuțiilor să se încununeze cu succes.

Tabelul 2. Atribuții, domeniu de cunoaștere și competențe în politica de gen.

| Actor public | Atribuții în politica egalității de gen la nivel local |
|--|--|
| Consilierul local Articolul 14, litera o ¹) | <ul style="list-style-type: none"> - asigură integrarea și implementarea principiului egalității între femei și bărbați în politici, programe, acte normative și investiții financiare la nivel local; - aprobă programe, politici; - contribuie la organizarea campaniilor de informare; - examinează și adoptă decizii pe marginea rapoartelor și a informațiilor primarilor; - examinează și adoptă decizii pe marginea informațiilor consilierilor; - dezvoltă parteneriate cu organizații necomerciale și internaționale pentru realizarea politicilor locale în domeniu. |

| | |
|--|--|
| Consiliul raional Articolul 43, litera s ¹⁾ | <ul style="list-style-type: none"> - asigură integrarea și implementarea principiului egalității între femei și bărbați în politici, programe, acte normative și investiții financiare la nivel local; - aprobă programe; - decide cu privire la organizarea campaniilor de informare; - desemnează unitatea gender locală; - examinează rapoarte despre situația în domeniu; - adoptă decizii pe marginea lor; - examinează plângerile persoanelor care se consideră victime ale discriminării. |
| Primarul Articolul 29, litera n ¹⁾ | <ul style="list-style-type: none"> - asigură executarea deciziilor consiliului local în vederea implementării politicii; - colaborează cu instituții statale și organizații necomerciale și organizații necomerciale și internaționale; - coordonează activitatea unității gender; - examinează plângerile persoanelor care se consideră victime ale discriminării; - contribuie la educarea și sensibilizarea populației cu privire la eliminarea discriminării. |
| Președintele raionului Articolul 53, litera p ¹⁾ | <ul style="list-style-type: none"> - asigură, respectarea Constituției, a legilor și altor acte normative; - asigură executarea deciziilor consiliului raional; - colaborează cu instituții statale și organizații necomerciale și internaționale; - coordonează activitatea unității gender; - organizează audierea rapoartelor și a informațiilor în cadrul ședințelor consiliului raional; - propune soluții pentru îmbunătățirea situației în domeniu; - asigură înlăturarea, în termen de 30 de zile, a condițiilor discriminatorii și a cauzelor care le-au generat. |
| Secretarul UAT Articolul 39, litera c ¹⁾ | <ul style="list-style-type: none"> - exercită atribuțiile unității gender la nivel local, garantând implementarea principiului egalității între femei și bărbați. - monitorizează activitatea administrației publice locale în domeniu; - prezintă periodic autorităților administrației publice locale rapoarte; - elaborează rapoarte pentru a fi prezentate organului specializat; - prezintă propuneri de integrare a principiului egalității între femei și bărbați în politici, programe, acte; - colaborează cu organizații neguvernamentale și cu alte organizații; - participă la examinarea petițiilor persoanelor juridice și ale persoanelor fizice asupra cazurilor de discriminare. |
| <p>Domeniul de cunoștințe necesare: procesul decizional, politici publice, legislația (CAministrativ, CPenal, CContravențional, Ccivil, LAP, legislația gender), structura AP, relații publice, relații internaționale, politica de gen, psihologie, comunicarea inter- și intrainstituțională, management instituțional, limbi străine, campanii de informare, bugetare de gen, proces bugetar.</p> <p>Competențe necesare: analiză și sinteză, colectarea informației, gândire critică, gândire analitică, gândire strategică, competențe lingvistice, comunicare persuasivă, autoevaluare, luarea deciziilor, rezolvarea problemelor, generare de idei.</p> | |

Notă: elaborat în baza atribuțiilor stipulate în Legea nr 5/2006 și Legea nr. 436/2006.

Analiza scoate în evidență câteva inconveniențe în cadrul legal. De ce este nevoie ca consiliul raional să desemneze unitatea gender locală, dacă legislația stabilește expres că funcția de unitate gender este executată de secretarul consiliului local (prin articolele 39 și 60 ale Legii 436/2006)? Altă inconveniență se referă la „examinează plângerile persoanelor care se consideră victime ale discriminării”. De ce la nivel local această atribuție aparține primarului iar la nivel raional – consiliului raional? Primarul poate să se încadreze în acele 30 de zile prevăzute de legislație pentru a examina plângerile și a soluționa problema. La nivel raional, luând în considerare periodicitatea convocării ședinței consiliului raional, spre exemplu, o ședință ordinară se convoacă o dată în trimestru, atunci cum poate asigura președintele raio-

nului atribuția sa ce ține de respectarea termenului 30 de zile de soluționare a problemei, dacă atribuția de examinare aparține consiliului raional. Vom adresa specialiștilor în drept administrativ și deputaților soluționarea acestor situații.

Elaborarea unor politici publice locale pentru asigurarea egalității de gen necesită, pe de o parte, cunoașterea ciclului de politici publice (cum se elaborează, formulează, adoptă, implementează, monitorizează și evaluează o politică publică), pe de altă parte, o bună informare privind conceptul politicii de gen (obiective, principii); legislația națională și internațională în asigurarea egalității de gen și de șanse; atribuțiilor autorităților administrației publice locale; instrumentelor de colaborare cu alți actori locali și altele.

Experiența internațională demonstrează că Politica egalității de gen se structurează de obicei pe următoarele obiective majore: 1) Abordarea integratoare a perspectivei de gen (gender mainstreaming) în programarea, elaborarea, implementarea și evaluarea tuturor politicilor publice; 2) Combaterea stereotipurilor și rolurilor sexiste în toate domeniile de activitate; 3) Promovarea principiului egalității de șanse între femei și bărbați în toate domeniile prin cultură și mass-media; 4) Asigurarea unor căi facile pentru egalitatea de gen pe piața muncii [7] [8] [11] [16].

Abordarea integratoare a perspectivei de gen, potrivit studiilor naționale [14], trebuie să se regăsească în domeniile de politică prioritare, așa ca: educație; protecția socială, integrare socială și familie; ordine publică; angajarea în câmpul muncii; administrație publică; drepturile și libertățile omului; drepturi și șanse egale [8, p. 24].

Analiza atribuțiilor stipulate în legislație cu privire la asigurarea egalității de gen prin politicile publice locale, ne permite să conturăm, pe departe exhaustiv, pe lângă domeniile pe care trebuie să le cunoască reprezentanții administrației publice locale (cele enumerate în alineatul precedent) și alte materii de cunoaștere și competențe (vezi Tabelul 2).

Reținem că, prin art. 29, litera n1) al Legii 436/2006, primarul asigură executarea deciziilor consiliului local în vederea implementării politicii de asigurare a egalității de șanse între femei și bărbați în localitate. Declarativ, responsabilitatea pentru realizarea de către administrația publică locală a atribuțiilor stabilite de lege și pentru asigurarea activității unităților gender din subordine revine președintelui raionului și primarului (art.20, al.(5) LP5/2006). Pentru a responsabiliza autoritățile administrației publice locale să-și execute atribuțiile, legislația prevede încă două pârghii: 1) autoritățile locale trebuie să contribuie la raportarea țării către organismele internaționale privind situația în domeniu prin prezentarea către Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale a rapoartelor despre situația în teritoriul administrat privind implementarea politicii naționale de asigurare a egalității de șanse între femei și bărbați; 2) autoritățile administrației publice locale trebuie să prezente Biroului Național de Statistică informațiile necesare dezagregate pe sexe. (Legea 5/2006, articolul 22). Din discuțiile cu mai mulți aleși locali, constatăm că deseori primarii și consilierii nu cunosc aceste prevederi legislative sau, dacă sunt cunoscute, sunt considerate minore pe lângă totalitatea altor probleme mult mai grave existente, în viziunea acestora.

Activitățile în domeniul egalității de gen trebuie să fie regăsite și în politicile instituționale locale. Primarul, în calitatea sa de angajator al personalului în administrația publică locală, este obligat să: a) asigure accesul egal la ocuparea unei funcții publice; la procesul de dezvoltare profesională continuă; la promovarea în funcție; 2) să coopereze cu angajații și cu reprezentanții sindicatelor pentru instituirea unei ordini interioare care să prevină și să excludă cazurile de discriminare după criteriul de sex în procesul de muncă; 3) să însereze obligații necesare asigurării egalității de gen ale angajatorului și angajatului în contractele individuale de muncă, în contractele colective de muncă și în convențiile colective; 4) să propună integrarea dimensiunii de gen în regulamentele de activitate ale primăriei și consiliului local; 5) să informeze toți angajații cu privire la interzicerea acțiunilor de discriminare și de hărțuire sexuală la locul de muncă; 6) să dea răspuns persoanei care se consideră discriminată în decursul a 30 de zile de la data depunerii cererii.

Analiza profundă a relațiilor dintre calitatea pregătirii de specialitate (administrare publică) a reprezentanților autorităților administrației publice locale (nivelul de cunoștințe și competențe existent) și nivelul de cunoștințe și competențe solicitate de funcția pe care o dețin ține de un studiu ulterior. La moment ne-am convins, că elaborarea calitativă a unor politici de gen care să asigure o implementare veritabilă a principiului egalității de gen la nivel local necesită o pregătire/formare în conceptul propriu-zis de egalitate de gen și de șanse și o cunoaștere a multor domenii conexe, cum ar fi: legislație, relații publice, proces decizional, politici publice locale și altele. Cum putem solicita asigurarea acestui principiu în politicile publice locale în moment ce nu avem programe de instruire pentru cei ce decid – consilierii locali/raionali și primarii/președinții de raioane integrarea dimensiunii de gen?

E posibilă o schimbare a lucrurilor în APL? Da. E posibilă, atunci când sunt persoane implicate și responsabile în autoritățile administrației publice locale. Aceasta constatare o demonstrează experiența celor șase autorități ale administrației publice locale care au fost implicate în pilotarea instrumentului de

evaluare a dimensiunii de gen al ONU. Efortul Republicii Moldova a fost apreciat la nivel mondial de Organizația Națiunilor Unite prin acordarea Distincțiilor de gen acestor autorități publice. Experiența autorităților locale a demonstrat că acestea au nevoie de susținere, ghidare și consultare în acest proces meticolos de aliniere la principiul egalității de gen. În parcursul lor spre Distincția ONU, autoritățile locale din Moldova au fost asistate de doi experți: Loretta Gandrabura, expertă națională în politici gender și autoarea acestui articol, expertă locală în administrația publică. Confirmăm faptul constatat de reprezentanții acestor autorități publice că pentru început, pentru ajustarea tuturor politicilor și documentelor locale la cerințe legale e necesară susținerea unor experți din exteriorul autorității administrației publice locale pentru ghidarea activității și acțiunilor necesare spre executare.

Bună practică de urmat! Metodologia de evaluare a receptivității la dimensiunea de gen a autorităților publice locale. Promovarea egalității de gen prin politicile publice la nivel local presupune orientarea obiectivelor și instrumentelor politice spre asigurarea egalității și o bună funcționalitate a tuturor entităților locale. Scopul evaluării constă în stabilirea unei linii de referință cu privire la situația de facto a egalității de gen în instituție în raport cu situația de iure a egalității de gen în domeniu la nivel local, cât și lichidarea lacunelor prin ajustarea documentației și principalelor politici locale cerințelor legale. În pilotarea instrumentului de evaluare în Republica Moldova au fost implicate șase administrații publice locale (Tabelul 3).

Tabelul 3. Instituții implicate în pilotarea instrumentului de evaluare.

| APL din regiunea Nord | APL din regiunea Centru | APL din regiunea Sud |
|---|---|--|
| 1. Primăria or. Glodeni (populația – 8676 loc., femei – 4639 pers., bărbați – 4037 pers.) | 1. Primăria s. Șerpeni, r. Anenii Noi (populația – 3372 loc., femei – 1680 pers., bărbați – 1692 pers.) | 1. Primăria c. Cârnațeni, r. Căușeni (populația – 2739 loc., femei – 1408 pers., bărbați – 1331 pers.) |
| 2. Primăria com. Ocolina, r. Soroca (include s. Ocolina, s. Țepilovo), raionul Soroca (populația – 1669 loc., femei – 875 pers., bărbați – 794 pers.) | 2. Primăria s. Șireți, r. Strășeni (populația – 5833 loc., femei – 2996 pers., bărbați – 2837 pers.) | 2. Primăria s. Valea Perjei, r. Taraclia (populația – 4337 loc., femei – 2215 pers., bărbați – 2122 pers.) |

Sursa: elaborată de autor, 2020.

Standardele de calitate cu 23 indicatori stabiliți în instrumentul de evaluare pentru administrația publică locală în metodologie măsoară dacă există „o abordare complexă/integratoare a problemei egalității de genuri în instituție”. Instrumentul de evaluare este împărțit în 6 compartimente conectate la urmărirea progreselor înregistrate în ceea ce privește obiectivele de gen: 1) Cadrul de management; 2) Capacități instituționale; 3) Egalitate de gen la locul de muncă; 4) Parteneriate și angajamente; 5) Legile, politicile, programele, planurile; 6) Rezultatele/Impactul activității.

Parcursul implementării instrumentului de evaluare a egalității de gen la nivelul autorităților administrației publice locale a fost următorul: a) Octombrie-decembrie 2017 - Metodologia de evaluare a receptivității la dimensiunea de gen a APL din RM ajustată, contextualizată, discutată și agreată cu autoritățile administrației publice locale; b) Mai-iunie 2018 – Metodologia de evaluare a EG în instituțiile publice ajustată la cerințele ONU și selectarea celor șase autorități, care ulterior au fost instruite în aplicarea instrumentului pentru auto-evaluare; c) Iulie 2018 – autoevaluare și elaborarea planurilor de acțiuni de lichidare a lacunelor identificate; d) August-octombrie 2018 – implementarea planurilor de acțiune de către autoritățile locale; e) Noiembrie 2019 - evaluarea externă a egalității de gen în instituțiile publice locale.

Rezultatele obținute potrivit celor 23 standarde în domeniul asigurării egalității de gen și în implementarea planurilor de acțiuni ale autorităților publice locale sunt reflectate în Tabelul 4.

Tabelul 4. Pontajul instituțiilor APL.

| Nr. | Instituția publică | 23 standarde | | | Activități realizate din Planul de acțiuni |
|-----|----------------------------------|--------------|-------------------|-------------|--|
| | | realizate | parțial realizate | nerealizate | |
| 1. | Primăria Ocolina (Soroca) | 18 78% | 5 22% | 0 0% | Total - 20,5 (89%) |

| | | | | | |
|----|--|-----------|-----------|---------|-----------------------|
| 2. | Primăria or. Glodeni | 13 57% | 8 35% | 1 4% | Total – 17 (74%) |
| 3. | Primăria Șerpeni (Anenii Noi) | 11 48% | 10 43% | 2 9% | Total – 16 (70%) |
| 4. | Primăria Valea Perjei (Taracia) | 15 65% | 8 35% | 0 0% | Total – 18,5 (80%) |
| 5. | Primăria Cîrnățeni (Căușeni) | 8 36% | 13 56% | 2 9% | Total – 14,5 (63%) |
| 6. | Primăria Sireți (Strășeni) | 12 52% | 9 39% | 2 9% | Total – 16,5 (72%) |

Sursa: elaborată în baza Raportului de evaluare, Proiect, 2018.

Rezultatele post-implementare a metodologiei de evaluare în cele 6 localități au adus schimbări pozitive în documentația și politicile publice ale administrației publice locale, înregistrând următoarele:

1) Instituirea grupurilor de specialiști responsabili la nivel local de implementarea cerințelor cadrului legal și strategic național privind asigurarea egalității de gen;

2) Promovarea, prin actele normative locale (dispoziția primarului, decizia consiliului) a obligativității includerii în rapoartele de activitate ale autorităților administrației publice locale și instituțiilor publice locale (grădinițe, case de cultură, biblioteci, întreprinderi municipale ș. a.) a analizei situației prin prisma dimensiunii de gen;

3) Ajustarea politicilor instituționale ale autorităților administrației publice locale (regulamentul intern de organizare și desfășurare a activității primăriei) la cerințele legale privind asigurarea egalității de gen;

4) Concretizarea strategiilor locale de dezvoltare socio-economică prin prisma obiectivelor sensibile la gen; reflectarea indicatorilor de gen pentru rezultatele preconizate în strategii.

5) Completarea documentelor de activitate internă (fise de post, codul de conduită a angajaților primăriei, contractul colectiv de muncă) cu prevederi, realizarea cărora vor spori asigurarea egalității de gen atât în instituție, cât și în raport cu cetățenii.

Pentru corespunderea cerințelor standardelor au fost: 1) completate cu obiective și indicatori de gen strategiile de dezvoltare socio-economică a localităților; 2) elaborate modificări la proiectele bugetului local 2019 și estimările bugetare 2020-2021 în cele șase autorități ale administrației publice locale ce prevăd mijloace pentru finanțarea procesului de dezvoltare profesională continuă a funcționarilor publici, inclusiv pe dimensiunea de gen, în mărime de 2% din fondul de salarizare; 3) modificate cu prevederi privind obligativitatea unei formări inițiale și dezvoltare profesională a funcționarilor publici, inclusiv pe dimensiunea de gen regulamentele interne de organizare a activității primăriei; 4) elaborate registre de evidență a adresărilor și plângerilor privind hărțuirea sexuală, discriminarea, violența la locul de muncă; 5) elaborate și adoptate regulamente de conduită etică a angajaților primăriei cu includerea prevederilor referitoare la respectarea egalității de gen și nediscriminare la locul de muncă; 6) completate contracte colective de muncă cu prevederi referitoare la mediu favorabil pentru ambele genuri (potrivit Legii nr.71/2016); 7) completat regulamentul comisiei de disciplină cu prevederi ce asigură respectarea egalității de gen.

Concluzii. Analiza efectuată demonstrează că Republica Moldova a dezvoltat și adoptat pe parcursul anilor de independență legi și strategii menite să asigure integrarea dimensiunii de gen în politicile publice locale. Asumarea obiectivelor de gen la nivel național și angajamentelor privind abordarea integratoare de gen la nivel internațional impune reprezentanților autorităților administrației publice locale căutarea instrumentelor de implementare la nivelul comunităților locale.

Activitatea administrației publice locale pentru asigurarea abordării integratoare a problematicii de gen în politicile publice locale este realizată la un nivel insuficient. Se înregistrează inconveniențe în cadrul legal ce ține de atribuțiile autorităților locale. Indicatorii Obiectivului de Dezvoltare Durabilă nr. 5 nu se regăsesc în documentele de politici locale. Exercițiul de evaluare realizat în cadrul administrației publice locale din Republica Moldova a contribuit la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați, combaterea practicilor de discriminare, stabilirii unui climat de încredere între angajații de ambele genuri la locul de muncă.

Înregistrând faptul că implementarea legislației privind administrația publică cu referire la asigurarea egalității pe dimensiunea de gen întârzie și documentele strategice locale nu întotdeauna reflectă

cerințele cu privire la egalitatea de gen, iar actele normative locale nu conțin prevederile obligatorii stipulate de cadrul legal pe dimensiunea de gen, menționăm că există o bună practică care poate fi preluată de celelalte autorități locale nu numai din Republica Moldova.

Recomandări:

1) Dezvoltarea unor programe de instruire dedicate expres aleșilor locali pentru a spori competențele acestora pe două dimensiuni majore: 1) procesul de elaborare și implementare a politicilor publice locale și 2) egalitate de gen și de șanse pentru femei și bărbați (obiective, principii, indicatori). Implicarea activă a Academiei de Administrare Publică în elaborarea și implementarea programelor de instruire cu oferte specifice fiecărui actor public local.

2) Activitățile realizate în cadrul exercițiului de pilotare a instrumentului de evaluare la dimensiunea de gen trebuie extinse asupra tuturor autorităților publice locale de nivelul întâi și doi.

3) Valorificarea eficace și eficientă a suportului pentru asigurarea egalității de gen oferit de organismele internaționale și europene și direcționarea acestuia spre autoritățile locale cu monitorizarea strictă de către societatea civilă.

4) Colaborarea autorităților administrației publice locale cu organizațiile neguvernamentale, fundațiile, sindicatele, patronatul și organismele internaționale care contribuie la implementarea egalității între femei și bărbați pentru a spori calitatea politicilor publice locale.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea Republicii Moldova cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați, nr. 5 din 09.02.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 47-50 din 24.03.2006.

2. Legea Republicii Moldova privind partidele politice, nr. 294 din 21.12.2007, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 42-44 din 29.02.2008.

3. Codul Electoral al Republicii Moldova, nr. 1381 din 21.11.1997, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 451-463 din 29.12.2017, cu modificările ulterioare, 2020.

4. Legea Republicii Moldova pentru modificarea unor legi, nr. 71 din 14.04.16, Monitorul Oficial nr. 140-149 din 27.05.16 (art. 291 Art. 20 al. (2)).

5. Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală, nr. 436 din 28.12.2006, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007, cu modificările ulterioare, 2020.

6. Hotărârea Guvernului 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, nr. 259 din 28.04.2017, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 171-180 din 02.06.2017.

7. A comparative analysis of gender equality law in Europe, 2017, European Commission, Directorate General for Justice and Consumers, Brussels, 2017.

8. Adaptarea Agendei 2030 de dezvoltare Durabilă la Contextul Republicii Moldova, Guvernul Republicii Moldova, Expert-Grup, 2017. În: https://www.undp.org/content/dam/moldova/docs/Publications/Targets_UNU_RO.pdf, accesat 05.04.2020.

9. Analiza diagnostic în domeniul egalității de gen în România în perioada 2014-2019. În: www.poca.ro, accesat 05.04.2020.

10. Cadrul de Parteneriat ONU – Republica Moldova pentru Dezvoltare Durabilă 2018 -2022. Cadrul de Asistență ONU pentru Dezvoltare pentru Republica Moldova, United Nations Moldova, Guvernul Republicii Moldova. În: <https://www.undp.org/content/dam/moldova/docs/Legal%20Framework/UNDAF%20Moldova%20RO.pdf>, 2017, accesat 03.04.2020.

11. Dezvoltarea durabilă și egalitatea de șanse, Publicație în cadrul Proiectului „Pregătirea profesională a personalului”, Fondul Social European prin Programul Operațional Dezvoltarea Capacității Administrative, Vaslui, 2011.

12. Document de reflecție. Către o Europă durabilă până în 2030, Anexa II. Performanța UE în ceea ce privește îndeplinirea Obiectivelor de Dezvoltare Durabilă (ODD). În: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection_paper_sustainable_annexii_ro.pdf, pag. 82, accesat 01.04.2020.

13. European Gender Equality Index 2019. În: <https://eige.europa.eu/gender-equality-index/2019/RO>, accesat 02.04.2020.

14. Indexul Egalității de Gen 2019, Care este nivelul de egalitate dintre femei și bărbați în Moldova? Chișinău, 2019. În: http://progen.md/files/1347_indexul_egalitatii_de_gen_2019_final.pdf, accesat 01.04.2020.

15. Indexul egalității de gen 2019. Care este nivelul de egalitate dintre femei și bărbați în Moldova? Chișinău, Centrul de Parteneriat pentru Dezvoltare, 2019, pag. 9.

16. International Labour Office. A Quantum Leap for Gender Equality. For a Better Future of Work for All, Geneva: ILO, martie 2019.

17. Naționalizarea indicatorilor pentru Obiectivele de Dezvoltare Durabilă. Rezultatele procesului de consultare cu privire la adaptarea indicatorilor de monitorizare și evaluare a Agendei de Dezvoltare Durabilă 2030 în contextual Republicii Moldova, Guvernul Republicii Moldova, 2017. În: https://moldova.un.org/sites/default/files/2019-11/Indicators_ONU_RO.pdf, accesat 05.04.2020.

18. Performanța UE în ceea ce privește îndeplinirea Obiectivelor de Dezvoltare Durabilă (ODD). În: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection_paper_sustainable_annexii_ro.pdf, accesat 04.04 2020.

19. Uniune a egalității; Strategia privind egalitatea de gen 2020 - 2025, Comisia Europeană, Bruxelles, 05.03.2020. În: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=COM%3A2020%3A152%3AFIN>, accesat 01.04 2020.

REFORMA ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ ÎN CONTEXTUL ELABORĂRII POLITICILOR PUBLICE

ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REFORM IN THE CONTEXT OF PUBLIC POLICY DEVELOPMENT

Vadim BOȚ,
doctorand,

Institutul de Relații Internaționale din Moldova

SUMMARY

Public policy is in fact a course of action adopted and pursued by the government. The elaboration of public policies is the process through which the Government transposes its political vision into strategies, actions and normative acts. And their implementation is a critical stage in achieving a public policy in which the role of the administration is decisive. Public policies must be seen as a direct tool to enable the political class to achieve certain specific objectives included in or imposed during government programs. Therefore, the realization of the administrative-territorial reform is closely related to the process of elaboration and implementation of public policies, which will inextricably ensure the improvement of the administrative-territorial structure, representing an important factor for the optimal accomplishment of public administration functions in a state of law.

Keywords: *administrative-territorial reform, the reform process, public policies, the elaboration process, government program, analytical techniques.*

În opinia unor cercetători, reforma administrativ-teritorială este deseori confundată cu reforma administrației publice locale, parte a căreia este. Dar totuși există o deosebire esențială dintre aceste noțiuni respective. Reforma administrației publice locale vizează principiul autonomiei, descentralizării, subsidiarității, pe când reforma administrativ-teritorială se referă la delimitarea rațională a unităților administrativ-teritoriale.

Cu referire la procesul de reformare, Sergiu Cornea, subliniind că pe parcursul celor trei decenii de independență s-au întreprins mai multe acțiuni cu privire la reorganizarea teritorială a puterii locale și a mecanismelor administrative la nivel subnațional, dar acestea s-au dovedit a fi insuficiente, iar în unele cazuri defectuos realizate, fiind respinse ostentativ de actorii politici și de funcționarii din autoritățile publice statale și locale. În general, reformele și restructurările administrației publice la nivel local și, implicit, ale organizării teritoriale a puterii publice locale, au fost realizate în funcție de tacticile și de schimbările de ordin politic, dar nu în baza unor strategii coerente și cu finalități clar stabilite [5, p. 505]. Astfel, pentru prima dată s-a încercat o reformă a sistemului de administrație publică locală prin adoptarea Legii privind bazele autoadministrării locale la 10 iulie 1991[1], prin care au fost fixate legislații noile principii de organizare și funcționare administrației publice locale. Legea cuprindea reglementarea formării sistemului organelor autoadministrării locale în baza diviziunii administrativ-teritoriale, stabilindu-se niveluri de comună(sat), orașul, municipiul, județul. Autorii proiectului de lege propuneau o departajare clară de practicile centraliste ale vechiului sistem sovietic de administrare și revenirea la experiența europeană, îmbinată cu tradițiile autohtone de administrare publică [7, p. 148]. Însă obiectivele acestei legi n-au fost realizate, deoarece categoric nu se accepta ideea unei noi reorganizări administrativ-teritoriale, adică lichidarea celor 40 de raioane și constituirea a 7-8 unități administrativ-teritoriale de nivelul doi. În Legea privind organizarea administrativ-teritorială din 07.12.1994 [2] a fost reconfirmat sistemul precedent de organizare administrativă a teritoriului, format din 40 de raioane și care era raportat la condițiile unei economii de planificare centralizată și a mecanismului de repartizare, caracteristic pentru această economie. Acest sistem din start venea în contradicție cu evoluția democratică a societății care impunea necesitatea adaptării structurii administrativ-teritoriale la noile condiții. A doua organizare administrativ-teritorială a avut loc în anul 1998, când în locul celor 40 de raioane au fost create 12 unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea, inclusiv 10 județe, municipiul Chișinău și UTA Găgăuzia. De fapt, acesta a fost un pas real de ajustare a organizării administrative a teritoriului la

standardele europene și la cele de creare a condițiilor favorabile de eficientizare a activității autorităților administrației publice. A treia organizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova a avut loc în conformitate cu Legea nr. 764 –XV din 27 decembrie 2001 [3] privind organizarea administrativ-teritorială, în vigoare din anul 2003, prin care au fost lichidate județele și s-au format în partea dreaptă a Nistrului 32 de raioane; municipiile Chișinău, Tiraspol, Bălți, Bender și Comrat, dar și unitatea teritorială autonomă Găgăuzia. Conform prevederilor legii în cauză (cu modificările ulterioare), noua divizare a teritoriului este chemată să asigure realizarea principiilor autonomiei locale, descentralizării serviciilor publice, eligibilității autorităților administrației publice, accesului cetățenilor la autorități și consultării lor în problemele locale de interes deosebit [11, p. 219]. Putem constata, că toate aceste modificări în organizarea administrativ-teritorială au influențat asupra eficienței activității administrative. Găsirea unei structuri optime de organizare administrativ-teritorială reprezintă o premiză importantă de sporire a eficienței administrației publice. De aceea, din acțiunile politice și administrative menționate mai sus, considerăm că s-au conturat premise clare în elaborarea și implementarea politicilor publice privind reforma administrativ-teritorială. Accentuăm, că în perioada reorganizării administrativ-teritoriale, nu se opera cu noțiunea de politici publice, acordându-se prioritatea proceselor de reformare, care în sine nu reglementau clar realizarea sarcinilor propuse.

Dar să vedem de fapt ce reprezintă politicile publice din punct de vedere al cercetătorilor din domeniu dat, pentru claritatea interacțiunii dintre politica publică și reforma administrativ-teritorială. După afirmație lui Nicolas Henry, încă în primele decenii ale secolului al XX-lea, sociologii, inclusiv cei asociați administrației publice, s-au orientat în mod agresiv către profesionalizarea disciplinei lor, iar această profesionalizare a fost hotărâtoare pentru organizarea ulterioară a analizei politice în domeniu [8, p. 750]. Iar Michael Howlett subliniază că, atunci când vorbim despre politici publice, vorbim despre acțiuni ale organelor administrației publice [9, p.13]. Și tot el adaugă, că modul în care analiștii explică politicile publice și aspectele pe care ei le evidențiază depind de sistemele lor de referință. La rândul lor, acestea depind de interesele, de ideologiile și experiențele analiștilor [9, p.15]. Marius Constantin Proferoiu și Elena Iorga consideră, că „O politică publică reprezintă un ansamblu de măsuri luate de către o autoritate legală și responsabilă care vizează îmbunătățirea condițiilor de viață ale cetățenilor sau conceperea unor măsuri de stimulare a creșterii economice” [10, p.17]. În ceea ce privește elaborarea politicilor publice, ei adaugă, că „unul dintre aspectele pe care trebuie să le înțelegem despre procesul de elaborare a politicii este faptul că el poate fi văzut atât ca un proces analitic, rezolvarea unei probleme, cât și ca un proces politic” [10, p.17]. Putem adăuga și opinia lui Michael Howlett, care consideră că un model îmbunătățit de constituire a politicii publice trebuie să aibă capacitatea de a identifica persoanele implicate în procesul politic și interesele pe care acestea le urmăresc. Elaborarea politicii publice presupune un anumit număr de participanți, care pot sau nu să aibă interese similare. Ei interacționează unii cu ceilalți în nenumărate feluri pentru a-și atinge interesele proprii, iar rezultatul acestei interacțiuni reprezintă ceea ce înseamnă de fapt politica publică [9, p. 22]. Referindu-se la importanța elaborării politicilor publice în oarecare domeniu prin implicarea anumitor actori decizionali, David Weimer și Aidan Vining au formulat părerea că nu orice sfat constituie o analiză a politicilor publice. Sfatul trebuie să fie legat de deciziile publice și să țină cont de valorile sociale. Această nu înseamnă că analiștii politicilor publice nu lucrează în organizații private. Companiile și asociațiile comerciale caută adeseori sfaturi în legătura cu legislația și reglementările care le-ar putea afecta interesele private – când angajații sau consultanții lor iau în considerație întreaga serie de consecințe sociale în oferirea unor astfel de sfaturi, ei realizează o analiză a politicilor publice. Analiștii politicilor publice, fie din mediul privat, fie din cel public, să-și ofere sfaturile unor clienți care să poată participa la procesul deciziei publice [12, p.31].

În aceasta ordine de idei, ținem să evidențiem că politicile publice trebuie să fie considerate ca un instrument direct care să permită clasei politice atingerea anumitor obiective specifice incluse în programele de guvernare sau care se impun pe parcursul guvernării. Procesul de elaborare și implementare a politicilor publice este complex și implică mecanisme și subiecții într-o rețea de interacțiuni. De multe ori experții joacă un rol deosebit de important în cadrul acestui proces, în special în luarea deciziei cu privire la o anumită politică publică. Pentru a înțelege acest rol este necesar să se ia în considerare mediul politic în care sunt adoptate deciziile.

Având în vedere realizarea reformei administrativ-teritoriale atât de mult așteptată, considerăm că este necesar acest obiectiv să se regăsească în politicile publice ale Guvernului Republicii Moldova, deoarece politicile publice sunt un element esențial, căci ele oferă îndrumare funcționarilor guvernamentali pentru îndeplinirea atribuțiilor ce îi revin, și în același timp, dau cetățenilor posibilitatea de a-și exercita controlul asupra acestor funcționari. Trebuie să existe o serie de concepte care au un sens asemănător și care sunt folosite pentru a desemna procesul de identificare a soluțiilor la problematica reorganizării structurii administrativ-teritoriale. Mai mult decât atât, acest lucru are legătură cu ideea

de cadru sau model – politicile publice oferă călăuzire pentru o întreagă gamă de acțiuni interconectate dintr-un anumit domeniu. Vrem să menționăm că, deși în programele de activitate ale guvernelor precedente au fost stipulate în anumite paragrafe ideile reformării organizării administrativ-teritoriale, ele nu au fost prezentate prin prisma politicilor publice, care țin cont de analiză și evaluare a problemei respective. Unicul program de guvernare, care a avut o abordare profesională a fost din 2016 [4, p. 38], ce indică realizarea unui studiu-analiză comprehensivă și multidimensională de reorganizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova și elaborare și promovare a concepției de reformă teritorial-administrativă în spiritul delegării competențelor și facilitării accesului cetățenilor la serviciile publice, dar și la consolidarea cadrului normativ și dezvoltarea competențelor profesionale ale funcționarilor publici în domeniul formulării și implementării politicilor publice, inclusiv implementarea mecanismului de analiză ex-ante a impactului politicilor publice.

Precizăm că această regăsimă importantă în actul de guvernare al autorității publice este o acțiune corectă, care cu regret nu se regăsește în actualul program de guvernare. Astfel, conform opiniei renumitului savant Sergiu Cornea, reforma organizării teritoriale trebuie să răspundă unui dublu scop: pe de o parte, aspirațiilor Republicii Moldova de a se integra în UE și, în al doilea rând, necesității edificării unui sistem de exercitare a puterii publice democratic, bine dimensionat și structurat, suplu și performant, care să asigure oferirea serviciilor de calitate cetățenilor. Reforma nu trebuie tratată ca un scop în sine, ca o acțiune izolată, ea trebuie să fie o parte integrantă a unui efort continuu și complex de reformare a statului. Accentul reformei nu ar trebui să fie pus doar pe stabilirea numărului și dimensiunilor colectivităților locale sau intermediare, ci trebuie stabilită o structură teritorială a puterii publice funcțională, capabilă să răspundă contextului actual dominat de provocările cu care se confruntă Republica Moldova. Astfel abordată, reforma trebuie să fie doar o parte componentă a unui întreg mecanism reformator, necesar pentru o restructurare fundamentală a modelului existent [6, p. 91]. Adică astfel de reformă este de o importanță majoră, națională ceea ce presupune o abordare politică, socială și economică, care evident trebuie să se regăsească în politicile publice ale statului, transpuse în programe de guvernare.

Concluzia generală, care se poate desprinde din analiza de mai sus, este că reforma administrativ-teritorială trebuie să se efectueze prin elaborarea și implementarea unor politici publice de calitate. Împărțirea procesului politicilor publice în mai multe stadii și substadii și examinarea acestora reprezintă un mod mai simplu de a înțelege acest proces. Este necesar utilizarea tehnicilor analitice pentru a genera cele mai bune soluții și pentru a face cele mai bune alegeri. Performanța în politicile publice este o încercare de a raționaliza procesul elaborării politicii, înlocuind percepțiile subiective asupra valorii programelor publice cu măsuri obiective de atingere a scopurilor importante.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea privind bazele autoadministrării locale nr. 635 din 10 iulie 1991 // *Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSS Moldova* 1991, nr. 1.
2. Legea privind organizarea administrativ-teritorială al Republicii Moldova nr. 306-XIII din 07.12.1994 // *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr.003, 1994.
3. Legea privind organizarea administrativ-teritorială al Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001 // *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 16-53, 2002.
4. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018, p. 38.
5. Cornea Sergiu. Continuitatea și discontinuitatea în reformarea organizării teritoriale a puterii locale din Republica Moldova. – *Reconstituiri istorice. Civilizație, valori, paradigme, personalități*. – Chișinău: Biblioteca Științifică, p. 505. (pp. 504-546).
6. Cornea Sergiu. Principiile, obiectivele și condițiile realizării cu succes a reformei organizării teritoriale a puterii locale. – *Revista Filosofie*, nr.1, 2019, p. 91. (pp. 87-101).
7. Munteanu Igor. Dezvoltări Regionale în Republica Moldova.- Chișinău: Editura Cartier, 2000, p. 148.(261p.)
8. Henry Nicolas. Administrație publică și afaceri publice. – Ch.: Cartier, 2005, p. 750. (1156 p.).
9. Howlett Michael. Studiul politicilor publice. Cicluri și subsisteme ale politicilor. – Ch.: Editura Epigraf, 2004, p.13. (272 p.).
10. Proferoiu Marius Constantin, Iorga Elena. Manual de politici publice. – București: Editura Economică, 2009, p. 17. (128 p.).
11. Simboteanu Aurel. Administrația Publică: prin reformare spre modernizare.- Chișinău: CEP USM, 2013, p. 219-220.
12. Weimer David, Vining Aidan. Analiza politicilor publice. Concepte și practică. – Ch.: Editura Arc, 2004, p. 31. (598 p.).

ROLUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE ÎN DEZVOLTAREA ECONOMICĂ LOCALĂ

THE ROLE OF LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION IN LOCAL ECONOMIC DEVELOPMENT

*Dinu MANOLE,
doctorand,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The successes of revitalization at the macro level and the sustainable development of the country depends largely on social and economic processes of local communities. Implementing the concept of local economic development is likely to contribute to prosperity in communities by uniting the efforts of all local actors. The study highlights the role of catalyst in this process of a local public administration with developed administrative capacity.

Keywords: *local public administration, administrative capacity, managerial capacity, local community, economic growth, local economic development, sustainable development, development strategy.*

De-a lungul timpului, sistemul administrativ moldovenesc a cunoscut mai multe transformări, autoritățile locale gestionând în mod flexibil atât modificarea sistemului ca un tot întreg, precum și schimbările factorilor de mediu. În acest sens, putem afirma că problemele de natură financiară sau cele legate de funcționare cu care s-au confruntat autoritățile locale le-au determinat să acorde o atenție redusă provocărilor de natură strategică ale dezvoltării comunitare, astfel că, de cele mai multe ori, acțiunile locale au fost realizate mai degrabă de resursele potențiale decât de nevoile reale. În acest proces se observă că odată cu consolidarea datoriei publice s-a conturat nevoia ca localitățile să se implice mai mult în dezvoltarea economică locală, iar lipsa experienței anterioare a autorităților locale a generat multă nesiguranță la începutul noului proces asumat.

Scopul politicilor economice locale îl reprezintă performanța economică și creșterea calității vieții în rândul populației teritoriului. Dezvoltarea economică locală (DEL) este un concept care reprezintă procesul de unificare a eforturilor reprezentanților sectoarelor administrației publice locale, al mediului de afaceri și al societății civile cu scopul creării unor condiții favorabile pentru creșterea economică și crearea noilor locurilor de muncă.

În literatura de specialitate întâlnim diverse abordări, astfel, Syrett [12] face o distincție între conceptul de dezvoltare economică și cel de inițiativă economică locală. În timp ce primul concept subsumează procesele generale de dezvoltare, cel de-al doilea concept se referă la înființarea de întreprinderi. Fekete Éva [12], vorbind despre dezvoltare regională, o definește ca o intervenție conștientă, generatoare de schimbări, ce are loc la nivelul teritoriului. Mezei Cecília [12] consideră că dezvoltarea este o intervenție ce are ca efect îmbunătățirea calității, al cărei ultim scop este creșterea nivelului de trai al populației. Modelul lui Porter [9] focalizează dezvoltarea economică tot pe creșterea calității vieții, însă, în opinia noastră, această ultimă definiție ar trebui nuanțată arătând că dezvoltarea nu are ca unic obiectiv creșterea nivelului de trai, ci, în anumite condiții, menținerea acestuia sau chiar încetinirea declinului nivelului de trai. Îmbunătățirea calității vieții este considerată vitală și de Bartik [2], și de Čapkova [5, p. 1-19], care consideră că aceasta este posibilă prin crearea de noi locuri de muncă și dezvoltarea antreprenorialului. În opinia noastră, abordările anterioare pot fi interpretate numai împreună: dezvoltarea economică este un efect asupra mediului înconjurător, al cărei ultim scop este îmbunătățirea calității vieții locale în măsura posibilităților.

Conceptul de dezvoltare economică locală în evoluția sa a cunoscut trei etape:

Prima etapă, anii 1960-1980, în care s-a urmărit atragerea investițiilor mobile din surse externe în dezvoltarea potențialului productiv, atragerea investițiilor directe din exterior, investiții în infrastructură. S-a pus accentul pe atragerea granturilor de proporții mari, înlesniri fiscale, împrumuturi subsidiare pentru afaceri, care-și investesc resursele în potențialul productiv, susținerea prin subvenții a investițiilor în infrastructură, diminuarea costurilor de producție prin antrenarea forței ieftine de muncă.

A doua etapă, anii 1980-1990, în care s-a urmărit retenția și asigurarea dezvoltării întreprinderilor locale, atragerea investițiilor canalizată pe sectoare specifice din anumite arii geografice. Aceste obiective urmau să fie atinse prin plăți directe către anumite întreprinderi, crearea incubatoarelor de afaceri, oferirea serviciilor de consultanță și instruirea reprezentanților IMM, oferirea asistenței tehnice, oferirea suportului pentru lansarea și organizarea afacerilor, investirea în infrastructură.

Etapă a treia, din anii 1990 până în prezent, în care se urmărește crearea unui mediu favorabil pentru dezvoltarea businessului, investiții ușoare în infrastructură (instruire și reciclarea cadrelor, perfecționarea bazei legale), organizarea cooperării între organele de conducere și sectorul de afaceri, investirea resurselor sectorului privat în obiecte publice, creșterea calității vieții populației, lupta cu criminalitatea, atragerea investițiilor în domenii concrete, formarea și susținerea unui mediu competitiv la nivel local.

Administrația publică locală (APL) este principalul agent al dezvoltării locale. Ea se compune atât din oficialitățile alese, cât și din personalul angajat. În concepția lui Péteri Gábor [1] autoritățile publice locale nu pot influența semnificativ procesele economice. Cu toate acestea ele încearcă o atare intervenție, în schimb, Faragó [1] susține că posibilitățile de intervenție sunt atât de reduse, încât merită să fie utilizate doar atunci când piețele nu funcționează în mod corespunzător.

Având în vedere cele de mai sus, în lucrarea de față vom căuta un răspuns la întrebarea „ce pot face autoritățile locale și ce mijloace au la dispoziție, pentru a avea o redutabilă influență asupra mediului înconjurător cu scopul de a promova dezvoltarea economică locală și de a asigura premisele creșterii calității vieții în comunitățile vizate de procesul de dezvoltare propus?” Autoritățile publice locale au la dispoziție diverse instrumente. Prin acestea pot dispune de roluri complexe, fiind capabile să își consolideze și să își slăbească reciproc efectele. De aceea, pe parcursul prezentei cercetări am identificat și analizat șase categorii de roluri distincte. Acestea sunt rolurile politice, de comunicare, rolurile normative, de autoritate, de proprietate și cele de piață/de ocupare. Având în vedere faptul că fiecare funcție își are propriile instrumente, din acest motiv și impactul acestor instrumente conexe este diferit.

În continuare vom analiza fiecare funcție și instrumentele corelate [8, p.102-109].

Rolul principal este cel politic: alegătorii acordă împuternicire și putere consiliilor locale pentru a se ocupa de problemele locale, iar acest rol al conducerii localității este vizibil în special în pregătirea strategiilor locale (strategia integrată de dezvoltare locală, program economic, strategia de dezvoltare locală și de management al activelor, planul de acțiune pentru educația publică etc.), dar tot aici trebuie incluse și acordurile cu alte localități (acorduri de înfrățire sau de asociere, înființarea de grupuri de inițiativă locală).

Un alt rol important al autorității publice locale este cel de comunicator și în acest sens putem vorbi de un rol de menținere a legăturilor cu comunitățile locale. Autoritatea publică locală comunică atât cu populația, cât și cu partenerii externi existenți sau potențiali (oaspeți, investitori).

Funcția normativă este derivată din funcția de autoritate. Administrația publică locală are posibilitatea, iar în anumite cazuri chiar obligația, de a crea regulamentele privind taxele și impozitele locale, deținerea animalelor sau normele în construcții. Se poate accepta faptul că aceste regulamente locale, împreună cu multe altele de același fel, își pun amprenta asupra funcționării economiei locale, și, în situații optime, asupra dezvoltării acesteia, astfel că reprezintă la rândul lor un instrument eficient în mâinile clasei politice locale.

Printre funcțiile de autoritate se numără anumite funcții privind cheltuielile publice (apă și canalizare, termoficare, servicii de alimentație publică), precum și alte funcții ce asigură controlul și supravegherea. Un alt rol este cel de proprietate care derivă din rolurile descrise anterior, având în vedere faptul că managementul afacerilor publice presupune și managementul activelor locale, iar un astfel de rol este gestionarea bunurilor mobile și imobile, gestionarea proprietăților publice.

Autoritățile locale sunt în același timp furnizori și contractori de servicii, astfel că sunt actori importanți pe piețele locale, putând fi clienți, furnizori sau concurenți ai întreprinderilor locale, din acest motiv, este în același timp un *actor-cheie al pieței forței de muncă*. Succesul conceptului de dezvoltare economică locală depinde în mare măsură de capacitatea administrației publice locale de a facilita influxul de investiții străine și de a micșora rata șomajului la nivel local prin crearea de locuri de muncă.

Regiunile și localitățile se confruntă cu două tendințe orientate în direcții opuse: internaționalizare și descentralizare. Cele două tendințe au schimbat modul în care părțile interesate se raportează reciproc, în economia locală și regională. Concurența și cooperarea sunt implicate în legăturile între firme, între firme și stat și actorii non-statali. Preocuparea centrală de guvernare a dezvoltării economice locale durabile este de a crea sinergii între politicile și intervențiile de afaceri, de stat și non-statale sau actorii civici. Acestea vin împreună în jurul oportunităților specifice de dezvoltare economică locală pentru comunități. Administrația publică locală (APL) trebuie să fie catalizatorul dezvoltării locale. Aleșii locali și funcționarii publici din administrația publică locală ar urma să joace un rol decisiv în asigurarea

conducerii și finanțării procesului de dezvoltare economică locală. La nivel european, conform art. 4 din Carta Europeană a Autonomiei Locale, principiul subsidiarității, stipulează că colectivitățile locale dispun, în cadrul legii, de întreaga competență de a manifesta inițiativă pentru orice situație care nu este exclusă din domeniul competențelor lor sau care nu este atribuită unei alte autorități [3].

Nu este greu de acceptat faptul că efectele acestor sisteme instrumentale asupra economiei locale sunt semnificative și de durată. În același timp, însă, se observă și faptul că, în lipsa unei concepții clare sau datorită utilizării incorecte, aceste roluri își pot limita sau chiar își pot contracara reciproc efectele benefice.

Pentru Republica Moldova dezvoltarea economică locală are o conotație mult mai largă și este interpretată în corelație cu procesele de integrare europeană, descentralizare, consolidare a autonomiei locale și eficientizarea autorităților publice locale. Rolul administrației publice locale este unul foarte important deoarece agenda dezvoltării economice locale implică, în primul rând, capacitățile manageriale ale localităților de a autogenera soluții eficiente la rezolvarea nevoilor locale. Deși este vizat impactul economicului asupra comunității în ansamblu, dezvoltarea economică locală este concepută prin prisma proceselor de perfecționare a puterii locale și edificării societății civile active.

Este sau nu actuală problema dezvoltării economice locale pentru Republica Moldova? Răspunsul este afirmativ. Dacă ne referim la procesul de integrare și europenizare, atunci implementarea cu succes al conceptului DEL ar soluționa o serie de probleme pentru administrația publică locală din Republica Moldova. Bunăstarea creată ar ridica nivelul de trai în comunitățile locale la nivelul comunităților occidentale.

Pentru Republica Moldova conceptul este bine cunoscut, țara fiind beneficiara a câtorva zeci de proiecte în domeniul dezvoltării economiei locale. La ora actuală la nivel național sunt în desfășurare trei mari proiecte de promovare a DEL: „Comunitatea Mea” susținut de PNUD; „Primarii pentru dezvoltare economică” și proiectul LEADER cu suportul financiar al Uniunii Europene. În timp ce implementarea conceptului de dezvoltare economică locală se bucură de susținere stabilă la nivel național din partea Cămarilor de Stat și a Congresului Autorităților Publice Locale din Moldova (CALM), principala forță motrice pentru cooperare și participare sunt implementatorii locali. Angajamentul autorităților locale este ca funcționarii de nivel înalt - primarii și vice-primarii trebuie să participe personal în toate instruirile pentru fortificarea capacităților în pofida volumului enorm de lucru.

Practica internațională indică faptul că dezvoltarea economică locală trebuie să pornească de la formularea strategiei. O strategie pentru DEL este o componentă esențială a procesului de planificare al oricărei comunități locale. O strategie pentru DEL ar trebuie să fie o componentă a unui plan strategic amplu de dezvoltare la nivelul comunității. Dezvoltarea locală trebuie văzută ca prioritate strategică a administrației publice locale [9, p. 59].

Cele mai importante acțiuni care urmează a fi întreprinse în sprijinirea DEL de către administrația publică locală sunt:

1. *Analiza economiei locale.* Administrația publică locală trebuie să organizeze o bază de date referitor la economia comunității. În acest scop APL colectează informații economice și sociale, care vor include activitățile economice curente, date referitor la potențialul economic și uman existent în localitate. Baza de date creată va contura profilul economic al localității. Utilizând efectiv informațiile colectate, autoritățile locale evidențiază punctele tari, punctele slabe ale economiei locale și primejdiile (influența negativă a factorilor externi) ce pot apărea în procesul DEL, în acest scop un instrument util este analiza SWOT. Datele respective vor fi folosite, mai ales, în procesul de planificare strategică și în organizarea campaniilor de marketing.

2. *Managementul procesului.* Dezvoltarea locală este realizată prin conducerea efectivă a administrației publice locale. Progresul comunității este asigurat de capacitatea liderilor locali de a adopta cele mai reușite decizii în dependență de noile condiții economice și sociale. În calitate de conducător, administrația publică locală trebuie să știe foarte bine resursele umane, intelectuale și financiare ale comunității pentru a realiza obiectivele propuse. APL elaborează programele de dezvoltare și stabilește scopuri pe termen scurt, mediu și lung pentru îndeplinirea acestora. Conducerea poate promova dezvoltarea politicilor și programelor.

3. *Administrarea proiectelor.* Altă funcție importantă a APL ține de administrarea programelor și politicilor DEL. Aceasta include conceperea, implementarea, monitorizarea și evaluarea programelor și politicilor. O planificare strategică reușită presupune, în primul rând, asigurarea suportului financiar în realizarea obiectivelor propuse. Identificarea proiectelor în funcție de priorități este o problemă majoră pentru APL. Administrația publică locală poate furniza servicii direct sau poate încheia contracte cu sectorul privat pentru a asigura furnizarea acestora. Eforturile sectorului public nu trebuie să suplinească sectorul privat acolo unde acest sector dorește și aplică investițiile necesare. Administrația publică locală trebuie să sprijine financiar proiectele de dezvoltare locală. Acesta ar însemna deschidere și un

semnal pozitiv pentru eventuali investitori. Pentru a elabora o strategie de dezvoltare economică, comunitatea trebuie să fie pe deplin informată despre poziția localității în context regional și despre modul de integrare a acesteia în economia națională. Inițierea unei evaluări implică colectarea informațiilor strategice și apoi analizarea lor. Informațiile cuprinse în această evaluare constituie fundamentul pentru elaborarea și dezvoltarea unei strategii de succes. În elaborarea strategiei de dezvoltare economică locală, administrația locală și reprezentanții grupurilor de interese trebuie să abordeze acest proces într-o viziune holistică, trebuind să echilibreze componentele dezvoltării economice cu necesitățile sociale și problemele privind protecția mediului.

Tabelul 1. Analiza SWOT a dezvoltării economice locale în Republica Moldova.

| Puncte tari | Puncte vulnerabile |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> - Deschiderea APL de nivelul II și I față de necesitățile agenților economici locali. - Activitate transparentă a structurilor de stat pentru mediul de afaceri. - Diversificarea economică; - Existența Centrelor multifuncționale, ghișeele unice în raioane. - Dinamică pozitivă în creșterea vânzărilor agenților economici. - Număr suficient de instituții financiare. - Experiență și tradiție în creșterea producției agricole (viticultură, pomicultură, legumicultură). - Bonitate înaltă a terenurilor agricole. - Proiecte realizate la nivel local în diverse domenii (infrastructură de suport în afaceri, infrastructura fizică de drumuri, managementul deșeurilor menajere solide, învățământ, social). | <ul style="list-style-type: none"> - Număr scăzut de întreprinderi mari. - Activism antreprenorial scăzut. - Cooperare locală slab dezvoltată. - Lipsa unei platforme de dialog între APL de nivelul II, instituții publice și mediul de afaceri; - Industrializare slabă a regiunii. - Infrastructura de suport în afaceri slab dezvoltată. - Număr insuficient de prestatori de servicii de consultanță antreprenorială. - Insuficiența activităților de promovare a potențialului investițional al localităților. - Insuficiența cadrelor calificate din sectorul real. - Experiență slabă a agenților economici pentru aplicare la creditare și programe de finanțare existente. - Cultură antreprenorială slab dezvoltată. - Mijloace tehnice învechite utilizate în agricultură. - Lipsa resurselor acvatice/zonă aridă. - Competitivitate scăzută a producției autohtone pe piața UE. |
| Oportunități | Amenințări |
| <ul style="list-style-type: none"> - Oportunități de finanțare alternativă. - Bune practici de la partenerii de dezvoltare. - Așezarea geografică favorabilă, la intersecția drumurilor naționale și internaționale a mai multor unități administrativ-teritoriale. - Includerea capitalului emigranților în economia locală. - Colaborare cu ADR, CCI; - Funcționarea școlii profesional. - Cooperare internațională. - Conexiune frontieră. | <ul style="list-style-type: none"> - Interferența factorului politic. - Corupția, birocratizarea excesivă. - Legislația imperfectă, lipsă de predictibilitate. - Emigrația forței de muncă calificate. - Îmbătrânirea populației; - Curs de schimb valutar instabil. - Rata înaltă a dobânzii bancare pentru credite. - Tergiversarea conflictului transnistrean. |

Pentru asigurarea unei dezvoltări economice durabile acțiunile strategiei trebuie să fi direcționate spre: încurajarea cooperării și relaționării locale, stabilirea unei guvernări prietenoase cu mediul de afaceri local prin crearea unei platforme de dialog între APL de nivelul II, instituții publice și mediul de afaceri, consolidarea capacităților antreprenoriale, susținerea, încurajarea, promovarea afacerilor locale prin instruirea furnizorilor de servicii de asistență pentru afaceri, crearea spațiilor de pre-incubare în IA, precum și promovarea potențialului investițional și produselor locale, care va fi realizat prin elaborarea profilului investițional al localității, participarea la Forumul Economic Investițional Regional, târgurilor și expozițiilor.

Rolul administrației publice locale este de a contribui la consolidarea potențialului IMM-urilor și a rolului lor în economia locală, creșterea încrederii dintre mediul de afaceri și autorități, crearea în ansamblu a unui mediu mai favorabil pentru mediul de afaceri. Susținerea și dezvoltarea IMM-urilor în termen lung va contribui la sporirea calității vieții locuitorilor.

Concluziile care reiese în urma studiului, ne conduc spre ideea că Dezvoltarea Economică Locală (DEL) este importantă deoarece este un proces prin care diverși actori din sectorul public, mediul de afaceri și sectorul non-guvernamental colaborează pentru a crea condiții mai bune de creștere economică și pentru a genera noi locuri de muncă. Prin acest proces se stabilește și se menține o cultură antreprenorială dinamică și se creează resurse materiale pentru comunitate și mediul de afaceri, cu scopul de a îmbunătăți calitatea vieții întregii comunități.

Timpul și resursele necesare pentru a lansa o strategie și un parteneriat de dezvoltare economică locală plasată sub responsabilitatea comunității depind foarte mult de contextul local și de experiența și capacitatea actorilor și organizațiilor locale. Cu toate acestea, chiar și în comunitățile cu experiență, este nevoie de regulă de șase luni până la un an pentru ca întregul ciclu să fie pus în aplicare în mod corespunzător. Procesul este complex, dar acest lucru se întâmplă în principal deoarece comunitățile locale în sine sunt foarte diferite și complexe și nu pentru că abordarea ar fi mult mai complicată decât în alte cazuri. Etapa pregătitoare poate pune în evidență multe idei, resurse și oportunități ascunse și este fundamentală pentru succesul în viitor. În acest context, APL trebuie să dispună de capacități administrative, inclusiv de planificare, care să conducă la realizarea unui proces de dezvoltare durabil. Aici ne confruntăm cu probleme serioase legate de lipsa capitalului uman, dar uneori și de ne dorința de a aloca 2% din fondul de salarizare pentru dezvoltare profesională, 96% dintre APL de nivelul I nealocând fonduri în acest sens [11, p. 34].

Există multe comunități în Republica Moldova, care nu și-au definitivat strategiile de dezvoltare economică locală și nu și-au stabilit propriile priorități, la nivel de comunitate. De asemenea, atenția deosebită pe care orice comunitate trebuie să o aibă în vedere, trebuie să fie îndreptată pentru identificarea resurselor disponibile, mai ales a resurselor umane și pentru pregătirea profesională a acestora. Inițiativele de dezvoltare trebuie prioritizate, fundamentate pe analize profunde a situației locale specifice, astfel încât să se producă o eficientizare a investițiilor, în contextul resurselor limitate. Nu în ultimul rând, subliniem că dezvoltarea economică locală nu se poate realiza numai așteptând inițiative și fonduri venite din exterior. Componenta națională și locală a acțiunilor și a resurselor rămân esențiale pentru valorificarea eficientă a factorilor de producție, a bogățiilor solului și subsolului, a oamenilor și a cadrului geografic natural unic în Europa și care există cu prisosință în Republica Moldova. Finanțarea internațională ar trebui să fie complementară, fără a reprezenta un substitut pentru antrenarea resurselor naționale și locale necesare unei dezvoltări durabile care trebuie să conserve, atât biodiversitatea și mediul, dar și identitatea și tradițiile naționale.

Punerea în aplicare a DEL poate deveni mai simplă, mai rapidă și mai ușoară pentru toți cei interesați, dar necesită o bună planificare în avans din partea autorităților de management, precum și numeroase acțiuni pregătitoare, inclusiv formarea și sensibilizarea tuturor actorilor implicați în lanțul de punere în aplicare. O atenție deosebită trebuie acordată încă de la început stabilirii unor canale de comunicare adecvate între toți factorii interesați.

BIBLIOGRAFIE

1. Bajmócy, Z., Bevezetés a helyi gazdaságfejlesztésbe [Introducere în dezvoltare economică locală], Szeged: JATE Press, 2011.
2. Bartik, T. J., Economic Development Strategies, 1995, Working Paper nr. 95-33, Kalamazoo: W.E. Upjohn Institute for Employment Research, pp. 287-311, [Accesat 30.03.2020] În: http://research.upjohn.org/up_workingpapers/33.
3. Carta Europeană a Autonomiei Locale, [Accesat 02.04.2020] În: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/811270_md_ets_122.pdf.
4. Comisia Europeană, Dezvoltarea locală plasată sub responsabilitatea comunității, Politica de Coeziune 2014-2020.
5. Čapková, S., Local Government and Economic Development, în Čapková, S. (editor), Local Government and Economic Development, Budapest: Open Society Institute, 2005, pp. 1-19.
6. Lendvay, E., The Possibilities in the Economic Development of the Local Governments, în Lengyel, I. și Vas, Z. (editori), Regional Growth, Competitiveness and Development, University of Szeged, Faculty of Economics and Business Administration, Doctoral School in Economics, Szeged, 2015, pp. 26-36, [Accesat 02.04.2020] În: <http://www.eco.u-szeged.hu/kutatas/tudomany/workshop/workshop>.
7. Porter M.E., Strategy and the Internet, 2001, Harvard Business Review, vol. 79, nr. 3, pp. 62-78.
8. Popescu I., Dezvoltarea economică locală, Administrație și Management Public 1/2003, pag. 102-109.
9. Rața S., Dezvoltarea locală – prioritate strategică a administrației publice locale, Teoria și practica

administrării publice. 20 mai 2013, Chișinău. Republica Moldova: Academia de Administrare Publică, 2013, pp. 58-60. ISBN 978-9975-4241-5-8.

10. Raport de evaluare a capacității administrative a autorităților administrației publice locale, [Accesat 15.04.2020] În: https://www.md.undp.org/content/moldova/ro/home/library/inclusive_growth/raport-de-evaluare-a-capacitii-administrative-a-autoritilor-admi.htm.

11. Raport anual cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. [Accesat 15.04.2020]. În: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_anual_functie_publica_2018.pdf

12. Syrett, S., Local Development: Restructuring, Locality and Economic Initiative in Portugal, Avebury: Ashgate Publishing Company, 1995.

13. Țăralunga, N. Dezvoltare Economica Locală. București: Editura Economică, 1998.

OPȚIUNI EUROPENE PRIVIND REALIZAREA DESCENTRALIZĂRII ADMINISTRATIVE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

EUROPEAN OPTIONS FOR ACHIEVING ADMINISTRATIVE DECENTRALIZATION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Tatiana CASTRAȘAN,
specialist principal, formator,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Decentralization is seen by the international community as a key element of the reforms of the governmental system and is one of the priority activities of national and international organizations. Provided that we have the example of European countries with achievements in the field of decentralization, we intend to summarize some of the most relevant lessons that should be learned by the authorities of the Republic of Moldova.

Keywords: decentralization, power, public authorities, administrative system, reform.

Odată cu declararea independenței, Republica Moldova a pășit pe făgașul apropierii de proprii cetățeni prin implementarea valorilor europene la nivelul tuturor substraturilor sociale, politice, economice, administrative etc. A institui un sistem administrativ descentralizat înseamnă a aproba acel set de norme care să-l reglementeze, a apropia autoritățile administrației publice atât centrale, precum și locale de propriii cetățeni.

În realizarea demersului de cercetare a descentralizării puterii în Republica Moldova, vom puncta realizările și etapele prin care au trecut Polonia, Franța și România.

Polonia, considerată de unii cercetători „copilul Europei”, probabil cel mai bine a realizat procesul de descentralizare a puterii dintre toate statele din fostul lagăr socialist.

Conform Constituției, Polonia este o republică parlamentară, care se bazează pe principiul separării puterilor în stat. Parlamentul este organul legislativ central al puterii de stat, format din două camere: Seim (camera inferioară), cu 460 de membri și Senat (camera superioară), cu 100 de membri. Puterea executivă este reprezentată de Președinte și Consiliul Miniștrilor. Președintele este reprezentantul suprem al statului în relațiile interne și externe, este comandantul suprem al forțelor armate, garantează inviolabilitatea și indivizibilitatea teritoriului țării și respectarea Constituției. Consiliul Miniștrilor este organul central executiv al puterii de stat și este compus din prim-ministru, vicepremier, miniștri și șefii comitetelor [9; p. 9].

Ținem să menționăm faptul că Polonia a înregistrat multiple succese, grație implementării propriilor modele în administrația publică locală, totodată, subliniem că au existat și eșecuri, care nu trebuie repetate prin preluarea neselectivă a acestor modele. Polonia este țara care a demonstrat cum poate fi soluționat conflictul dintre tradiție și modernitate în comunitățile rurale.

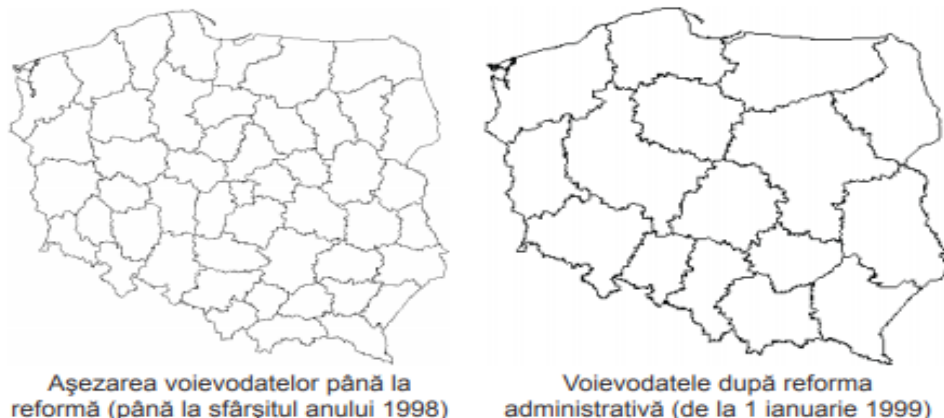
În primul rând, în perioada anilor 1990 – 2020 a fost ajustat cadrul normativ la necesitățile cetățenilor trecut prin prisma rigorilor conferite de statutul de stat-membru UE. Astfel, la nivel central, conchide Chiriac D., a fost creat un cadru instituțional complex pentru managementul strategic. [1; p. 156] Realizarea managementului strategic implică o serie de instituții:

1. Cancelaria primului-ministru, cu responsabilitate deosebită pentru sistemul de coordonare strategică a reformelor serviciului public și coordonare zilnică a activităților guvernamentale.
2. Ministerul Dezvoltării, responsabil cu gestionarea și coordonarea strategică în domeniul strategiei de dezvoltare pe termen mediu și a plății fondurilor UE.
3. Comitetul Permanent al Consiliului de Miniștri, însărcinat cu coordonarea intereselor reprezentate de diferite ministere și un partid important în atingerea unui consens strategic.
4. Centrul legislativ guvernamental responsabil de calitatea actelor legislative pregătite și consultarea publică.

5. Biroul Suprem de Audit, care este responsabil de evaluarea ex-post a funcționării cadrului juridic și a instituțiilor particulare [10].

Începând cu anul 1999, în Polonia, funcționează un nou sistem de administrație publică locală, organizată în 3 nivele: în 16 voievodate (województwo) care sunt împărțite în 373 de comitate (powiat), iar comitatele la rândul lor sunt divizate în 2489 de comune (gmina).

Cel mai bine este percepută harta voievodatele înainte și după reformele promovate în figura 1:



Sursa: Marchlewski W., Chiriac L., Tomczak P. *Modele de succes în guvernământul local din Polonia*, Chișinău 2007.

O comună poate reuni 10-30 de localități și, respectiv, poate avea o populație de la 3 mii la 30 de mii de cetățeni. Începând cu anul 1998, Parlamentul Poloniei a adoptat un număr de legi în care sunt prevăzute cu strictețe principiile de bază ale autonomiei locale: descentralizarea administrativă, delimitarea clară a competențelor, autonomia financiară și decizională. Astăzi, în comunele poloneze se înregistrează o economie locală dezvoltată, se modernizează infrastructura, se renovează sistemele de apeduct și canalizare, se construiesc școli și grădinițe moderne, se deschid complexe sportive și de agrement noi. Polonia a demonstrat cum poate fi soluționat conflictul dintre tradiție și modernitate în comunitățile rurale [5]. Reforma produsă în administrația publică locală nu numai că a schimbat Polonia, în mod esențial, dar și a consolidat procesele de democratizare.

România, stat vecin și ca organizare foarte asemănător de Republica Moldova, cunoaște un proces complex de descentralizare, odată cu declararea parcursului european.

România a făcut pași importanți în planul descentralizării financiare, dar procesul de implementare a acestei politici a întâmpinat multe obstacole din cauza inexistenței unei strategii naționale a descentralizării [8]. În cadrul acestui proces au putut fi identificate trei etape:

1. În prima etapă (1991-1994) au fost inițiate schimbări importante în structura și finanțarea autorităților publice locale, care au inclus și introducerea sistemului de taxe și impozite locale.

2. În cea de-a doua etapă a politicii de reformă (1998-2000) s-au făcut noi pași pentru realizarea descentralizării administrative și financiare. În acest sens, pe baza noii legislații privind finanțele publice locale, a crescut nu numai partea din PIB destinată bugetelor locale, dar și proporția corespunzătoare a cheltuielilor locale din totalul cheltuielilor publice (între 1998-2001 procentul din PIB a crescut de la 3,6 la 6,5% și cheltuielile locale au crescut de la 14,4 la 26,6%).

3. În cea de-a treia etapă (2001 – până în prezent), prin noile legi adoptate, s-au stabilit noi reguli pentru anumite funcții ale autorităților publice locale, în special privind serviciile publice.

Franța, țară europeană cu tradiții democratice seculare servește drept etalon Republicii Moldova în toate domeniile de activitate. Nu constituie o excepție nici domeniul administrației publice.

De la începutul anului 2003, Franța este angajată într-o amplă reformă de descentralizare. Dincolo de o simplă redistribuire a competențelor între autoritățile centrale și locale, scopul este de a transforma descentralizarea într-o pârghie puternică pentru a demara o reformă ireversibilă a administrației publice, considerată cu atât mai necesară cu cât încercările anterioare în această direcție au avut rezultate dezamăgitoare.

Până la începutul anului 1990, Franța a fost o țară organizată, în esență, în jurul unui stat centralizat, autoritățile locale fiind plasate sub supravegherea și controlul direct al acestuia.

Întregul proces legislativ inițiat la acel moment a schimbat profund distribuția competențelor între

autoritățile de stat și cele locale, chiar dacă nu a fost pusă în discuție organizarea nivelurilor de administrare. Reforma lansată în 2002 își propunea să tragă învățăminte din aceste dispoziții, aprofundând autonomia locală. Baza politică și juridică a descentralizării rezultă din faptul că statul unitar este liber să organizeze prin lege transferul sau delegarea unei părți a atribuțiilor sale către autoritățile locale. Constituția franceză din 1958 recunoaște trei niveluri de comunități: comunele, departamentele, regiunile. Deși nu reprezintă o autoritate locală, organizațiile intercomunale se dezvoltă rapid.

În Franța comuna are o dimensiune identitară puternică, care se explică prin trei motive:

- vechimea apariției, majoritatea comunelor datând din Evul Mediu, uneori chiar din epoca romană sau preromană;
- numărul: 44.000 de comune în 1789, 37.692 - în 1962 și 36.679 - în 2002, aproximativ 500.000 de aleși locali;
- dimensiunile reduse: 90% din municipii au mai puțin de 2000 de locuitori, 69% - mai puțin de 700, 2% au mai mult de 10.000 și doar cinci comune au peste 300.000 de locuitori.

Legea municipală din 1884 preciza deja că „consiliul local soluționează prin deliberări problemele comunei”. Această clauză generală de competență a fost precizată prin legea din 7 ianuarie 1983, care trece în revistă o serie de domenii specifice de competență: urbanism, asistență socială, învățământ primar, iar primarul este ales de către consiliu.

După cum apreciază autorii Popovici A. și Popovici C. [7; p. 35] structura teritorială a Franței este adesea descrisă ca atipică în comparație cu cea a altor mari țări din Europa. Analiza comparativă arată că principala diferență este numărul de comune: Franța reunește jumătate din comunele europene. Situația este însă relativ omogenă în ceea ce privește nivelurile intermediare.

Din 1983, timp de două decenii, comunitățile locale au implementat în mod activ competențele care le-au fost transferate de „primul val” de descentralizare. Dincolo de funcțiile lor tradiționale (domeniul public, sprijinul pentru proiectele locale) administrațiile locale s-au pomenit cu atribuții extinse grație transferului de competențe prin Legile din 7 ianuarie și 22 iulie 1983. Aceste transferuri au fost operate prin blocuri de competențe, însoțite de alocări bugetare echivalente cu cheltuielile făcute anterior de stat și transfer de personal sau servicii deconcentrate ale statului.

Noua fază a descentralizării inițiată în 2002-2003 a avut ca scop, în primul rând, să învețe din lecțiile transferului de competențe realizat începând cu anii 80 ai secolului al XX-lea, prin simplificarea repartizării atribuțiilor între diferiți actori locali și autoritățile centrale. Acest obiectiv este urmărit prin noile transferuri de competențe. Orientarea reformei este de a consolida polurile misiunii care s-au stabilit în conformitate cu textele și politicile publice definite la nivel local. Regiunea a recunoscut funcția de „a pune în coerență” politicile locale aplicate în relație cu autoritățile centrale; alte niveluri teritoriale sunt chemate să satisfacă nevoile de „proximitate”. Pentru regiuni, acest obiectiv de clarificare și completare se regăsește în noile atribuții în materie de formare profesională sau a ajutorului individual pentru întreprinderi, domenii în care ele au intervenit deja în mod semnificativ, deoarece alte comunități nu puteau prelua inițiativa ajutorului direct întreprinderilor decât în cadrul stabilit de regiune.

Legea din 6 februarie 1992 privind administrarea teritorială a Republicii Franceze a consolidat informarea și participarea locuitorilor la viața comunității prin diferite măsuri: punerea la dispoziția publicului, la sediul primăriei, a documentelor bugetare; elaborarea documentelor de informare cu privire la situația financiară a comunității și a angajamentelor sale față de organismele externe; oportunități pentru consultarea directă a cetățenilor cu privire la chestiunile care țin de competența comunei; participarea persoanelor din exterior la comisiile de lucru create de consiliile municipale; facilitarea organizării ședințelor speciale ale adunărilor locale etc.

Revizuirea constituțională din martie 2003 a introdus trei dispoziții de mare importanță:

- recunoașterea dreptului de petiționare, care va permite alegătorilor din fiecare colectivitate locală să înscrie pe ordinea de zi a adunării deliberative a comunității orice chestiune care ține de competența sa;
- posibilitatea, pentru organele unei comunități, de a supune unui referendum proiectele sau actele în limitele competenței lor;
- posibilitatea de a consulta electoratul cu privire la crearea sau schimbările în organizarea unei comunități cu statut special.

Punerea în aplicare a descentralizării trebuie să conducă la o redimensionare în profunzime a organizării și funcționării serviciilor teritoriale ale statului care reprezintă 95% din numărul funcționarilor publici. Acestea au resimțit doar parțial consecințele transferului de competențe produs din 1982, sporind, astfel, riscul unei slabe coordonări și nepermițând guvernului să se concentreze asupra sarcinilor sale de bază.

Noile transferuri de competențe care au vizat serviciile responsabile pentru infrastructura rutieră, dezvoltarea economică și întreținerea școlilor și colegiilor au fost însoțite de un transfer complet al personalului în cauză și nu, pur și simplu, de o realocare. Dimensiunea redusă care a rezultat pentru anumite servicii, dar și dorința declarată de a relansa mișcarea de reformă care vizează concentrarea capacității de expertiză și simplificarea structurilor, a condus la regroupări funcționale în sânul „polurilor regionale” plasate sub autoritatea prefectului regional. Această redimensionare, care a durat mai mulți ani, începând din anul 2004, avea ca scop să ajute la identificarea funcțiilor pentru care statul să-și asume responsabilitatea.

Autorii Popovici C. și Popovici A. [7; p. 40] consideră Franța drept „un model de stat unitar descentralizat apare astăzi: abandonând „coadministrarea teritoriului” de către autoritățile de stat și colectivitățile locale, schițată în anii '90 ai secolului al XX-lea, el favorizează o diferențiere mai clară a competențelor diferiților actori instituționali și creșterea autonomiei comunității, bazate în special pe o mai mare responsabilitate financiară. În plan politic, afirmarea caracterului descentralizat al organizării Republicii marchează dorința de a o rupe cu tendința istorică, în mod tradițional, suspicioasă față de afirmarea autorităților locale.”

După ce am făcut o incursiune prin experiența acestor state în procesul de descentralizare a puterii, nu ne rămâne decât să sistematizăm câteva dintre realizări.

În primul rând, trebuie să menționăm că în Republica Moldova s-a reușit cu adoptarea cadrului normativ necesar:

1. Carta Europeană a autonomiei locale, adoptată la Strasbourg la 15.10.1985, ratificată prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.1253-XIII din 16.07.1997.

2. Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă.

3. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei pentru anii 2012–2015, nr. 68, din 05.04.2012.

Mai mult, Republica Moldova implementează cu succes procesul de regionalizare, care este cheia de deschidere către UE. Realizările agențiilor de dezvoltare regională nu s-au lăsat mult așteptate. Prin intermediul proiectelor implementate de ADR –uri regiunile implementează proiecte de infrastructură, sociale, culturale etc.

Chiar dacă sub aspectul actelor normative lucrurile stau relativ bine, totuși realizările nu pot fi atribuite unui stat de succes din Parteneriatul Estic. Pentru a atinge acele obiective punctate în Strategiile naționale și sectoriale urmează să ținem cont de următoarele.

Argumentul științific trebuie să prevaleze asupra interesului politic. Astăzi, avem servicii educaționale de cea mai înaltă calitate. În acest sens vorbim despre instituții de învățământ superior gata de a face cercetări, pregătite de a pune la dispoziția factorului politic rezultatele obținute și opțiunile pentru fiecare problemă în parte. Reforma de descentralizare este una din cele mai importante reforme ale țării, iar restul sunt detalii.

Reformarea administrației publice, indiferent de apartenența politică. Reforma nu trebuie să fie un scop în sine, ea trebuie să fie ancorată în niște realități concrete de evoluție a societății. Odată luată decizia sau efectuată intervenția, urmează să lași norma să funcționeze. Nu întâmplător vorbim despre planificarea strategică la toate nivelele, iar ea se încadrează în limite de timp de cel puțin 5 ani. Mai mult, nu poți schimba cursul firesc al țării odată cu schimbarea coloraturii politice.

Descentralizarea este strâns legată de reforma teritorial-administrativă. A fost menționat de la diferite tribune, la diferite manifestări științifice și nu numai necesitatea reorganizării administrative. Astăzi Republica Moldova este un stat unitar, declarativ descentralizat, formă care se exprimă prin lipsa autonomiei financiar-fiscale a unităților administrative de nivelul doi și constrângeri în procesul decizional. Această deficiență este complementată de extenuarea financiar-fiscală a autorităților administrației publice locale de nivelul II. Numărul mare de unități administrative nu face decât să târăgâneze evoluția și să risipească banii care și așa lipsesc în bugete.

Oamenii nu sunt simple cifre, satele nu sunt sume. Dimensiunea unei unități administrative este dincolo de numărul locuitorilor săi, dimensiunea unui sat înseamnă istorie. Descentralizarea este foarte simplă, doar trebuie să le permiteți oamenilor să ia decizii cu privire la bugetele locale. Aceasta nu este o problemă de slogane ori ministere. Oamenii din comunitățile locale înțeleg că dacă au o problemă, trebuie să poată să o rezolve imediat, nu în anul următor.

Să trecem de la vorbe la fapte. Reforma administrativ-teritorială poate interveni doar la anumite etape ale procesului de descentralizare, atunci când vor fi realizate acțiunile concrete prevăzute de strategie și alte documente și când se va vedea că alte modalități de optimizare și eficientizare administrativă nu sunt suficiente. Dar, până atunci, trebuie cu toții să ne concentrăm, inclusiv la implementarea diferitor forme de eficientizare a administrației publice locale. În special, ne referim la acțiuni concrete,

cum ar fi: consolidarea bazei fiscale a APL; implementarea pe larg a cooperării intercomunitare și micro-regionale; dezvoltarea și implementarea conceptului orașelor în calitate de poli de creștere; elaborarea și implementarea conceptului de amalgamare teritorială voluntară; dezvoltarea și implementarea conceptului delegării voluntare a serviciilor/competențelor de la o unitate administrativ-teritorială la alta.

BIBLIOGRAFIE

1. Chiriac D. Reforma administrației publice din Polonia pe dimensiunea procesului decizional. În: Materialele Conferinței Științifico+Practice cu participare internațională Teoria și practica administrării publice. Chișinău, AAP, 2019.
2. Dincă Dr. V. Sistemul administrativ românesc: inspirație franceză și adaptare autohtonă. București: Editura Economică, 2012. 148 p.
3. Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006. Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35/116 din 09.03.2007.
4. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12. 2006. Publicată în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31/91 din 02.03.2007.
5. Marchlewski W., Chiriac L., Tomczak P. Modele de succes în guvernământul local din Polonia în: http://www.viitorul.org/files/library/Metode_succes.pdf (accesat la 20.04.2020).
6. Materialele conferinței internaționale Descentralizarea: calea spre modernizare a Republicii Moldova, Chișinău 17-18 decembrie 2015;
7. Popovici A., Popovici C. Descentralizarea în Franța: o restructurare progresivă a puterilor locale. În: Revista Administrarea Publică, nr. 4 din 2015 p. 34 – 41, Chișinău 2015.
8. Profiroiu Marius, Descentralizarea în România În: http://www.ramp.ase.ro/_data/files/articole/3_01.pdf (accesat la 28.04.2020)
9. Roșcovan M., Bălici M., Moisei C., Sauer A., J Steszewski M., Sprindzüks M., Pukis M., Vilka I. Descentralizare și Autonomie Locală. Modele europene pentru Republica Moldova. Editura Epigraf, Chișinău 2012; 64 p.
10. Zybała A. Public administration reforms in Poland. In: 25 Years of Public Administration Developments and Reforms in V4 region, Brno, 2017. În: http://kolegia.sgh.waw.pl/pl/KES/struktura/kppb/katedra/sklad/Documents/Public%20administration%20reforms%20in%20Poland_2017.pdf, (accesat la 20.04.2020).

IMPACTUL CADRULUI INSTITUȚIONAL EUROPEAN ȘI INTERNAȚIONAL DIN CARE FACE PARTE REPUBLICA MOLDOVA ASUPRA AUTONOMIEI LOCALE

THE IMPACT OF THE EUROPEAN AND INTERNATIONAL INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA ON LOCAL AUTONOMY

*Anastasia ȘTEFANIȚA,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The article „The impact of the European and international institutional framework which the Republic of Moldova is part on local autonomy” aims to analyse the role of membership to relevant institutions and how this influences the national rules. The membership to important European and international structures plays a key-role for the Republic of Moldova in improving its legislation and institutional framework in the field of public administration, and especially of local autonomy. The regular monitorization, reports and recommendations on specific challenges that faces Moldova help the system to keep its way to democracy and European standards. All of this makes the country more responsible not only in front of these institutions but especially in relation to the inhabitants and local authorities.

Keywords: local autonomy, European institutions, institutional framework, international organizations, standards.

Introducere. Instituțiile europene și internaționale determină cadrul legal și normativ, inclusiv recomandările de îmbunătățire orientate spre sistemul administrativ din Republica Moldova. Prin aderarea la anumite structuri europene sau internaționale, Republica Moldova își asumă un șir de angajamente și responsabilități pe plan național pentru o aplicare corectă a autonomiei locale.

Scopul studiului este de a determina rolul calității de membru a Republicii Moldova în structurile europene și internaționale relevante, precum și aprecierea impactului în aplicarea autonomiei locale la nivel național.

Cadrul instituțional european și internațional al autonomiei locale din care face parte Republica Moldova. Calitatea de membru a Republicii Moldova în instituțiile europene și internaționale din domeniu presupune materializarea la nivel național a standardelor și principiilor democratice. Impactul apartenenței țării la structuri supranaționale este unul evident asupra cadrului național legal și instituțional în sfera autonomiei locale.

Una dintre cele mai importante structuri internaționale este Organizația Națiunilor Unite (ONU), fondată după cel de-al Doilea Război Mondial în scopul menținerii păcii și securității internaționale, promovării bunăstării și drepturilor omului. Republica Moldova a devenit membru ONU la 2 martie 1992 [6], moment istoric ce a marcat de fapt obținerea recunoașterii oficiale a statalității Republicii Moldova. Colaborarea cu ONU este reglementată prin Cadrul de Parteneriat pentru Dezvoltare Durabilă 2018–2022. Cu referire la „guvernarea, drepturile omului și egalitatea de gen”, obiectivul strategic pentru 2022 este: populația beneficiază de o guvernare democratică, transparentă și responsabilă, de politici publice sensibile la dimensiunea de gen, servicii echitabile și instituții publice care funcționează eficient. Pentru a accelera implementarea strategiilor naționale ale Republicii Moldova, ONU pune accentul pe: politicile bazate pe dovezi, responsabilitatea instituțională, reformele instituționale, mobilizarea comunitară, inovarea, bunele practici. ONU atenționează că autoritățile locale continuă să fie fragmentate și subfinanțate și pot oferi doar un spectru redus de servicii de calitate. Dimensiunea mică a localităților, potențialul economic redus influențează negativ capacitatea autorităților locale de a-și îndeplini funcțiile [5, p. 34].

O altă structură relevantă la nivel european și internațional, creată în 1975, tot, datorită evenimentelor istorice globale, este forul internațional - Conferința pentru Securitate și Cooperare în Europa. Republica Moldova a aderat la 30 ianuarie 1992. În prezent, OSCE include 57 de state, care au statut egal, iar regula de bază în adoptarea deciziilor este consensul [23]. Principalele direcții de cooperare ale țării cu OSCE vizează rolul de mediator, care contribuie esențial la reglementarea conflictului transnistrean, inclusiv prin organizarea procesului de negocieri, elaborarea proiectelor de documente la subiectele politice, militare. Prin urmare, această organizație are un rol deosebit pentru Republica Moldova.

O instituție, probabil cea mai importantă în domeniul autonomiei locale la nivel european, dar și internațional este Consiliul Europei. În același scop ca și organizațiile menționate mai sus, Consiliul Europei a fost creat după cel de-al II-lea Război Mondial pentru a obține o unitate mai mare între membrii săi în scopul protejării și realizării idealurilor și principiilor comune și facilitarea progresului lor economic și social. Orice stat european poate deveni membru al Consiliului, în măsura în care acceptă principiile statului de drept și respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale, inclusiv cel al autonomiei locale. Acest obiectiv este urmărit prin intermediul celor două organe - Comitetul Miniștrilor și Adunarea Parlamentară [16]. Moldova a devenit membru al Consiliului Europei în 1995.

În contextul creării și funcționării Consiliului Europei, analizând retrospectiv, observăm o evoluție interesantă a instituțiilor conexe. De la înființarea sa în 1951, Consiliul municipalităților europene (care a devenit Consiliul Municipalităților și Regiunilor Europene - CEMR în 1984) a fost întotdeauna atașat apărării principiului unei Europe Unite, care își poate construi dezvoltarea pe guverne locale puternice și recunoscute. Prima acțiune importantă a fost să adopte, în prima sa Adunare Generală din 1953, „Carta libertăților municipale”. Aceasta a fost prima chemare la recunoașterea autonomiei locale ca factor de dezvoltare și emancipare a teritoriilor și a cetățenilor. După mai bine de douăzeci de ani, această luptă, inițiată de pionierii mișcării municipale europene, va duce la adoptarea Cartei Europene a Autonomiei Locale de către Consiliul Europei [17]. CEMR reprezintă interesele guvernelor locale și regionale ale Europei și ale asociațiilor acestora în peste 40 de țări, inclusiv Republica Moldova – reprezentată de Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM) [18]. Cele 60 de asociații membre reprezintă aprox. 150 000 municipalități și regiuni. CEMR promovează construirea unei Europe democratice, bazată pe autoguvernarea locală, respectarea principiului subsidiarității și participarea cetățenilor. Activitatea CEMR este organizată în jurul a doi piloni principali: (i) influențarea politicii și legislației europene în toate domeniile cu impact asupra municipalităților și regiunilor; (ii) furnizarea unui forum de dezbateră între guvernele locale și regionale prin intermediul asociațiilor lor reprezentative naționale.

Adoptarea Cartei Europene a Autonomiei Locale de către Consiliul Europei și funcționarea CEMR a condus la crearea, în 1994, a Congresului Autorităților Locale și Regionale din Europa, reprezentarea puterilor locale și regionale la Consiliul Europei. Congresul este o instituție unică în Europa, responsabilă de evaluarea situației democrației locale și regionale în cele 47 de state-membre ale Consiliului Europei. Rolul său este consolidarea și monitorizarea evoluțiilor în democrația locală și regională, inclusiv prin supravegherea aplicării Cartei în statele europene [15]. Structura Congresului care are sarcina de monitorizare este „Comitetul pentru onorarea obligațiilor și angajamentelor statelor membre ale Cartei Europene a Autonomiei Locale” - Comitetul de Monitorizare. Acest lucru se realizează prin: vizite de monitorizare periodice în statele membre; verificarea aspectelor specifice ale Cartei; observarea alegerilor locale și regionale. În urma vizitelor de monitorizare, Congresul întocmește rapoarte ce sunt adoptate de Comitet. Sunt emise recomandări care, odată adoptate de Congres, sunt adresate statelor membre. Din practică, autoritățile locale și regionale apelează tot mai mult la Congres privind situațiile pe care le consideră că amenință modul de funcționare [4, p. 5-6].

Până acum, Congresul a emis 5 Rapoarte de monitorizare privind Republica Moldova, din totalul de 116 de rapoarte privind diverse țări europene, ceea ce indică că țara trebuie să întreprindă mai multe acțiuni în sensul democrației locale [22]. Evoluția aspectelor ce țin de administrarea publică, în special cea locală în Republica Moldova, îmbunătățirea cadrului legal și instituțional, realizarea reformelor în domeniu au fost facilitate, în special de aceste rapoarte și recomandări. În 1998 a fost emisă Recomandarea 38, către autoritățile naționale în vederea alinierii legislației la normele Cartei Europene [10]. Autoritățile locale erau considerate lipsite de orice fel de democrație reprezentativă. În fond, recomandarea 38 a venit în sensul necesității reformării sistemului administrativ-teritorial din Moldova. Primul raport privind democrația regională în Republica Moldova a fost emis în aprilie 2000, imediat după reforma administrativ-teritorială, realizată la recomandarea Consiliului, când s-a trecut de la sistemul de raioane sovietice (37) la județe (9). În ciuda provocărilor, raportul susține eforturile reformei ca fiind un pas spre democratizare, recomandând clarificarea atribuțiilor autorităților [11].

Conform evoluției evenimentelor interne, în perioada 2001 raportorii Consiliului au încercat de mai multe ori să convingă autoritățile naționale privind caracterul nedemocratic al reformei de reorganizare administrativ-teritorială intervenind cu apeluri de a renunța la proiectele de legi discutate în acea perioadă. Cu toate acestea, după cum se arată în Raportul din 2002, Republica Moldova a revenit la sistemul raioanelor, ceea ce conduce la ideea de „putere pe verticală” fapt catalogat de raportori ca fiind în contradictoriu cu Carta.

Următorul raport [12] vine în contextul alegerilor generale din 2005, la care au fost înregistrate un șir de presiuni politice. Pe lângă aceste nereguli, există o lipsă evidentă de autonomie financiară și administrativă a autorităților locale. Distribuția responsabilităților între diferitele niveluri ale puterii publice este, de fapt, sistemul de deconcentrare a puterii, care este destul de departe de descentralizare. Recomandarea 179 (2005) constata numeroase cazuri de ingerință ale autorităților centrale în afacerile autorităților locale; autoritățile locale cu o libertate foarte limitată de a se organiza; resursele autorităților locale provenite din transferuri de la administrația centrală și raioane, ceea ce le face extrem de dependente de stat și de reprezentanții acestuia etc. [9]. În baza acesteia, Parlamentul Moldovei a lansat un plan de acțiuni și au avut loc mai multe inițiative și modificări legislative: Legea privind administrația publică locală [1], Legea privind descentralizarea administrativă [3] și Legea privind dezvoltarea regională [2]. La nivel instituțional a fost înființat Ministerul Administrației Publice Locale, ce avea intenția de a constitui un organism de legătură între administrația centrală și autoritățile locale. Astfel, Republica Moldova a avut șansa să arate importanța acordată problemelor referitoare la autonomia locală. În 2009, ministerul a fost lichidat, problemele administrației locale fiind tratate de Cancelaria de Stat.

Raportul din 2012 [13] constată că legile și reglementările privind administrația publică locală din Republica Moldova au evoluat din punct de vedere legislativ și instituțional, în special între 2005 și 2007. Cu toate acestea, unele dispoziții legislative sunt încă neclare: legislația privind finanțele locale și un dezechilibru între responsabilitățile atribuite și finanțare. Raportorii subliniază că principiile Cartei sunt clar definite în Constituție și legislația internă. Însă se observă o diferență dintre legislația privind democrația locală și situația reală. Se consideră necesară creșterea resurselor proprii, reformarea sistemului impozitelor partajate și creșterea autonomiei financiare și a supravegherii finanțelor autorităților locale.

Prin ultimul raport din 2018, Congresul își exprimă îngrijorarea cu privire la mai multe încălcări ale Cartei identificate și în Rezoluția 420 (2017). Congresul stabilește că situația generală a democrației locale din Moldova s-a deteriorat substanțial și a recomandat autorităților moldovenești: revizuirea legislației pentru a emite dispoziții clare și non-contradictorii și a asigura conformitatea acestora cu standardele europene, în ceea ce privește procedura de suspendare a aleșilor locali și referendumurile locale de rechemare și condițiile de campanie; găsirea unui echilibru corect între interesul public local și lupta împotriva corupției pentru a menține un nivel bun de guvernare locală în lumina Cartei și a altor standarde europene și să permită aleșilor locali să-și exercite liber mandatul politic [14]. Lipsa consultărilor cu CALM este o altă deficiență înregistrată.

După cum se observă, rapoartele și recomandările Congresului țin de evenimentele, de cele mai multe ori negative, pe plan național. Congresul atrage atenția permanent asupra neregulilor înregistrate, mai mult decât atât, vine cu un set de recomandări clare și sprijin pentru autoritățile naționale pentru remedierea situației și alinierea la standardele democratice.

Participarea Republicii Moldova în inițiative și rețele europene privind autonomia locală. Politica de intensificare a relațiilor cu Uniunea Europeană (UE) a permis Republicii Moldova să beneficieze de experiența statelor comunitare privind sistemul instituțional la nivel central și local, dezvoltarea regională, planificarea spațială, eficiența energetică etc. [8, p. 7]. Dacă ne referim exclusiv la nivelul local, avantajul Republicii Moldova în cadrul Parteneriatului Estic este unul evident, țara fiind parte a Conferinței autorităților locale și regionale din Parteneriatul Estic [24]. Înființată de Comitetul European al Regiunilor în 2011, Conferința este forumul autorităților locale și regionale din UE și din țările Parteneriatului Estic, pentru a încuraja reforma internă, precum și consolidarea capacităților la nivel local și regional.

O altă rețea relevantă din care face parte Moldova, reprezentată de CALM, este NALAS - Rețeaua Asociațiilor Autorităților Locale din Sud-Estul Europei. NALAS promovează procesul de descentralizare, considerând că autonomia locală este un atribut-cheie al procesului de tranziție ce afectează țările din regiune. NALAS construiește parteneriate pentru a contribui la procesul de reconciliere și stabilizare în regiune și, prin aceasta, contribuie la procesul de integrare europeană în regiune [26]. NALAS și-a adus aportul la dezvoltarea capacităților instituționale ale asociațiilor membre, având un rol important și la crearea CALM. Din 2020, Republica Moldova și CALM vor deține pentru prima

dată președinția NALAS, factor important pentru imaginea statului, dar și pentru autoritățile locale de la noi.

Republica Moldova ca stat din spațiul european participă activ în diverse structuri de cooperare. De exemplu, Inițiativa Central Europeană (ICE) este cel mai vechi și mai mare forum interguvernamental pentru cooperarea regională în Europa [7]. Obiectivul ICE este de a consolida cooperarea dintre statele din Europa Centrală, Est și Sud-Est, concentrându-se pe pregătirea lor pentru o viitoare aderare la UE, ceea ce este absolut relevant pentru Republica Moldova. În 2008, Moldova a deținut Președinția ICE, pentru prima dată de la dobândirea statutului de membru (1996). Pe perioada președinției, Moldova a acționat pentru consolidarea cooperării dintre statele-membre și non-membre UE, în vederea facilitării transferului de expertiză și acordarea de asistență punctuală în domenii relevante pentru relația cu UE.

Oportunitatea participării în platforme de discuții, dar mai ales ocazia de a observa exemple vii și concrete inspiră specialiștii din Moldova și oferă posibilitatea de a aplica în realitate modele de funcționare a autonomiei locale, perfecționarea legislației în domeniu, dezvoltarea cadrului instituțional.

Oportunități de asociere la nivel european și internațional pentru Republica Moldova în domeniul administrației locale. La nivel european și mondial există un șir de structuri la care Republica Moldova nu este deocamdată parte, dar care oferă anumite oportunități. De exemplu, PLATFORMA europeană a autorităților locale și regionale pentru dezvoltare, de la crearea sa din 2008, include peste 1000 000 de autorități locale și regionale, care colaborează pentru o abordare privind „apropierea de cetățeni”, fiind denumită și „cooperarea descentralizată” [25]. În 1996 a fost creată Asociația Mondială de Coordonare a Orașelor și Autorităților Locale cu rolul de a reprezenta sectorul administrației locale pe arena internațională, în special cu ONU. Obiectivele principale constau în promovarea autonomiei locale; sporirea capacității active a orașelor și autorităților locale în monitorizarea și implementarea Agendei Habitat și a Agendei Locale 21 [28]. Uniunea Internațională a Autorităților Locale creată în 1913, favorizează îmbunătățirea calității procesului de luare a deciziilor, administrării și serviciilor locale [20]. Parlamentul global al primarilor este un organ de guvernare al primarilor de către și pentru primarii de pe toate continentele. Se bazează pe experiența, expertiza și conducerea primarilor în abordarea provocărilor locale rezultate din problemele globale [19]. Adunarea Regiunilor Europene (AER) este cea mai mare rețea independentă de regiuni din Europa, ce adună regiuni din 35 de țări atât din interiorul, cât și din afara UE. AER este vocea autorităților regionale din 1985 și a jucat un rol esențial în recunoașterea regiunilor drept jucători-cheie în construcția europeană. Moldova nu este membru, însă vecinii săi – România și Ucraina sunt [21]. Orașele și Guvernele Locale Unite apără interesele guvernelor locale pe scena mondială, indiferent de dimensiunea comunităților pe care le deservesc. Programul de lucru se concentrează pe creșterea rolului și influenței administrației locale și a organizațiilor sale reprezentative în guvernarea globală; îmbunătățirea sursei principale de sprijin pentru administrația locală democratică, eficientă și inovatoare, apropiată de cetățean [27].

Concluzii. Impactul calității de membru al Republicii Moldova în structurile europene și internaționale din domeniul autonomiei locale este unul considerabil: menține țara pe direcția principiilor democratice prin angajamente clar asumate, monitorizare regulată și recomandări clare. Acest lucru permite cadrului legal și instituțional național să se bazeze pe standarde clar definite în documente europene și internaționale.

Există o multitudine de structuri și inițiative la nivel european și internațional în care Republica Moldova încă nu este parte, dar care au rolul de a promova autonomia locală și a oferi suport guvernelor locale pentru activități concrete.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 436 -XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007.
2. Legea nr. 438 – XVI din 28.12.2006 privind dezvoltarea regională a Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 21-24 din 16.02.2007.
3. Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31 din 02.03.2007.
4. European Charter of Local Self-Government. Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe. Council of Europe, October 2013 / Reprinted November 2016. 58 p.
5. Cadrul de Parteneriat pentru Dezvoltare Durabilă 2018–2022, Republica Moldova – Națiunile Unite.

6. Rezoluția A/RES/46/223 din 02.03.1992 privind admiterea Republicii Moldova în cadrul Organizației Națiunilor Unite, Adunarea Generală ONU.
7. Rezoluția ONU nr. 66/111 din 09.12.2011 privind statutul de observator al Inițiativei Centrale Europene.
8. Raport Național – Republica Moldova, A Treia Conferință a Națiunilor Unite pentru Locuințe și Dezvoltare Urbană Durabilă (HABITAT III), 2016. 64 pag.
9. Recommendation CALRCE nr. 179, 2005 on the situation of local and regional self-government in the Republic of Moldova.
10. Recommendation CALRCE nr. 38, 1998 on the situation of local and regional self-government in the Republic of Moldova.
11. Report on the situation of local and regional democracy in Moldova - CPR (7) 4 Part II (18 April 2000) CPR (7) 4.
12. Report on the situation of local and regional democracy in the Republic of Moldova - CPL (12) 9 Part II CPL (12) 9 / 11 October 2005.
13. Report on the situation of local and regional democracy in the Republic of Moldova, CG (22) 10 / 24 February 2012.
14. Report on the situation of local democracy in the Republic of Moldova - Monitoring committee CG 34 (2018) 09/28 March 2018.
15. Statutory Resolution CM/Res(2015)9 relating to the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe, adopted by the Committee of Ministers on 8 July 2015 at its 1233rd meeting of the Ministers' Deputies.
16. Treaty No.001 - Statute of the Council of Europe, ETS No.001, London, 05/05/1949, 03/08/1949 - 7 Ratifications.
17. Bonaccini S., Vallier F. „From the European Charter of municipal liberties to the European Charter of local self-government!” Council of European Municipalities and Regions European. Newsletter - September 2018.
18. Council of European Municipalities and Regions (CEMR) European section of United Cities and Local Governments, Republic of Moldova. În: www.ccre.org/31
19. Global Parliament of Mayors, În: <https://globalparliamentofmayors.org/>
20. International Union of Local Authorities (IULA). În: <https://uia.org/s/or/en>
21. Members and Partners Directory AER. În: <https://aer.eu/directory/>
22. Monitoring Reports of the European Charter of Local Self-Government. În: www.coe.int/en/web/congress/monitoring-reports
23. OSCE. În: www.osce.org
24. Parteneriatul estic (CORLEAP). În: <https://cor.europa.eu/ro/work/Pages/CORLEAP>
25. PLATFORMA - European platform of local and regional authorities for development. În: www.ccre.org/en/
26. Rețeaua Asociațiilor de Autorități Locale din sud-est-ul Europei (NALAS). În: www.calm.md/Reteaua-Asociatiilor-de-Autoritati-Locale-din-sud-est-ul-Europei-NALAS
27. United Cities and Local Governments (UCLG) În: www.uclg.org/en/organisation/
28. World Associations of Cities and Local Authorities Coordination (WACLAC). În: <https://uia.org/s/or/en/>

DELIMITĂRI STRUCTURALE ALE INTERESULUI PUBLIC ȘI PROCESULUI DECIZIONAL ÎN ARIA MODERNIZĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

STRUCTURAL BOUNDARIES OF THE PUBLIC INTEREST AND THE DECISION-MAKING PROCESS IN THE AREA OF MODERNIZATION OF THE LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION

*Tatiana BOGOS,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The capabilities of all administrative system, and in speciality of local public administration, depend on the society which may be relatively stable, or in the process of transition to democracy, in the process of reorganization, reform or modernization. Depending on stage of those processes, events and changes, were established the public policies, which build the value substance of the public interest. The article involves an analysis of the structural delimitations of the public interest and the decision-making process in the context of modernization of local public administration. The author determines and highlights the components of these two variables, demonstrating their value and impact, which in their complexity contribute to build efficiency for local public administration and modernization the entire administrative system.

Keywords: *public interest, decision-making process, modernization, local public administration, decision, structure of public interests, structure of decision-making process, public policies.*

Capacitățile sistemului administrativ în general, și al administrației publice locale în special, depinde de societatea care poate fi relativ stabilă sau în proces de tranziție spre democrație, în proces de reorganizare, reformare sau modernizare. În funcție de aceste procese, fenomene și schimbări se stabilesc politicile publice, care constituie substanța valorică a interesului public.

În viziunea cercetătorului V. Saca, o analiză a interesului public adecvată cerințelor științei administrative devine necesară, dar și eficientă atunci când îl raportăm la condițiile unei societăți relativ stabile, cu scopuri și obiective bine determinate, importante de a fi preluate și utilizate în mod creativ pe solul societății în schimbare pentru a face față rigorilor de modernizare a sistemului administrativ [1, p.12]. Conform cercetătorului, conceptul de interes are un spectru de conținut foarte larg, în linii mari fiind cauza reală a acțiunilor, faptelor, relațiilor sociale ale diferitor comunități ce urmează din îndemnul, motivele, ideile nemijlocite ale acestor comunități [2, p. 69].

Astfel, cercetătorul V. Saca definește interesul public drept totalitatea de trăsături obiective și subiective ale actorilor publici, membrilor publicului legate de factorul necesității, utilității, avantajului, scopului, valorii ce influențează substanțial decizia publică și respectiv comportamentul, acțiunile și relațiile social-semnificative [3, p.14]. Autorul subliniază aici componentele structurale ale interesului public în condițiile unei societăți în schimbare.

În același context, cercetătorul V. Saca identifică patru componente de bază care formează structura interesului public în condițiile societății în schimbare:

1. Actorul public sau agentul public ca purtător, promotor și reformator al interesului public. Conform autorului, actorul public trebuie să corespundă anumitor cerințe și rigori de funcționare la diferite nivele ale interesului public: local, regional-statal, național și regional interstatal.

2. Poziția socială a actorului (agentului) public, poziție care, în opinia autorului, exprimă anumite necesități, voințe de a stabili contacte, relații cu publicul. Subînțelegem aici acele necesități care sunt puse în sarcina administrației publice în vederea satisfacerii interesului general al societății.

3. Gradul de conștientizare de către actorii publici a poziției lor sociale, conform autorului, este a treia componentă a structurii interesului public, care ține de conștientizarea necesităților vitale, condiții-

ilor și mijloacelor de viață. Această poziție socială conduce la transformarea necesităților și avantajelor în interes public.

4. Al patrulea element structural sunt scopurile și sarcinile acțiunilor și activităților publice asimilate și determinate de factorul conștiinței, de pasiunile, aspirațiile și, desigur, în ultimă instanță, de comportamentul actorilor publici. După părerea autorului, aceste scopuri și sarcini vin să definitiveze procesul de constituire a conținutului propriu-zis de interes public [1, p. 17-18].

În condițiile unei societăți în proces de transformare, reorganizare și adaptare la schimbările structural-organizatorice și funcționale, în activitatea administrației publice, decidenții, la fel ca și poziția socială, gradul de conștientizare a acestei poziții, scopurile și atitudinea acestora sunt instabile, fapt ce scade din funcționalitatea interesului public. În acest context, doar actorul public cu un grad înalt de conștientizare a necesităților, nevoilor și valorilor publice, poate transforma structura interesului public în limitele firești ale necesarului și utilului public [1, p. 19].

Constatăm însă că elementele structurale ale interesului public în diferite societăți - dezvoltate sau puțin dezvoltate, democratice, sau aflate în tranziție spre democrație, care cad sub influența diferitor procese, sunt variate. Aceste elemente se formează și evoluează în funcție de circumstanțele și constrângerile care influențează procesul decizional administrativ atât la nivel central, precum și la nivel local.

În pofida noilor tendințe ale postmodernizării decizionale, raporturile și transformările politico-administrative actuale trebuie orientate, prin intermediul acțiunilor structurale și funcționale la care ele sunt supuse, spre crearea și punerea în valoare a condițiilor favorabile pentru dezvoltarea unui act de guvernare eficient și a unui proces decizional transparent și echitabil. Capacitățile actuale ale procesului decizional, privite drept factor ce vizează modernizarea sistemului administrativ, precum și a întregului organism social și a societății în tranziție spre democrație depind în mare măsură de maturitatea, afirmarea și promovarea intereselor publice [3, p. 7-8], [4]. Această constatare a fost pe deplin confirmată de practica activității și relațiilor administrative a țărilor est-europene care deja au realizat obiectivele tranziției.

Procesul decizional este o activitate specială umană orientată spre selecția dintr-o mulțime de alternative (variante, strategii) disponibile a uneia sau a câteva, care satisfac în cea mai mare măsură obiectivele puse, preferințele decidentului sau a unor calități definite în prealabil. Decizia reprezintă rezultatul activităților umane conștiente care vizează alegerea unui curs de acțiune pentru atingerea unui anumit obiectiv sau set de obiective. Din definiție se deduc trei elemente importante ale procesului decizional: problema - care necesită soluționare; decidentul; mulțimea de alternative din care se efectuează alegerea. Desigur, alături de aceste elemente importante sunt și acei factori subiectivi (competența, intuiția, experiența de viață, gradul de informare a decidentului) și obiectivi (modelul procesului, metodele de utilizare) care de asemenea influențează un proces de luare a deciziei [5, p. 16].

Cercetătorul C. Gaindric propune o viziune proprie asupra elementelor componente ale procesului decizional și anume: problema (formată din obiective, criterii și mediul decizional, mediul în care prezintă informații și în care funcționează obiectul/sistemul, și în care se soluționează problema); alternativele (acele opțiuni, variante posibile); procedeul (metoda de alegere a alternativei); analiza suplimentară a deciziei alese, a consecințelor ei și elaborarea unui plan de realizare a ei; efectuarea măsurilor de realizare a deciziei și diminuarea consecințelor nefavorabile [5, p. 17-18]. Desigur, aceste elemente componente acoperă substanța și conținutul propriu-zis al procesului decizional necesar pentru o funcționare benefică a interesului public.

În aceeași ordine de idei, autorii V. Saca și O. Solomon menționează despre două viziuni care vehiculează în literatura de specialitate consacrată anume studiului proceselor decizionale în cadrul organizațiilor, viziuni care denotă variabilele structurale ale procesului decizional. Conform cercetătorilor, prima viziune este susținută de autorii managementului public și organizațiilor publice, care denumesc următoarele elemente structurale: decidentul, mulțimea variantelor decizionale, mulțimea criteriilor decizionale, mediul ambiant și mulțimea consecințelor și obiectivelor decizionale [6, p.15-16]. Totodată, se face referință la M. Preda, care completează ansamblul elementelor menționate cu problema de rezolvat și evaluatorul deciziei, care poate fi intern sau extern.

În opinia autorului M. Zlate, obiectivul/obiectivele urmărite, problema cu care se confruntă individul sau organizația la un moment dat, decidentul, mulțimea alternativelor sau strategiilor de acțiune în vederea atingerii obiectivelor sau rezolvării problemelor, mulțimea consecințelor alternativelor, precum și utilitatea fiecărei consecințe - toate aceste variabile reprezintă elementele structurale ale procesului decizional. Iar conform opiniei lui C. Brătianu, un proces decizional are la bază următoarele elemente componente: un decident, problema care trebuie rezolvată, un set de variante posibile pentru soluție, unul sau mai multe criterii de selectare a variantei de acțiune, una sau mai multe cerințe sau restricții pe care trebuie să le satisfacă soluția problemei, precum și un context cognitiv cât mai bine definit [7, p. 43-44]. Aici accentul este pus nu pe procesul decizional și deciziile care ne însoțesc în orice activitate, în

viața cotidiană, dar pe deciziile luate de actorii publici care necesită o analiză profundă a alternativelor, raționalitate în identificarea celei mai bune soluții și responsabilitate, întrucât decizia influențează nu doar decidentul dar și colectivitatea locală pe care o reprezintă.

Decizia luată în cadrul politicilor publice reprezintă încununarea unui proces care antrenează intervenția unui număr mare de actori și ale căror reguli procedurale nu sunt întotdeauna stabilite dinainte [8, p. 37]. În analiza clasică a politicilor publice, numărul de actori pare limitat. Astfel, într-o viziune „etatistă”, procesul de creare a unei politici ar trebui să îi privească pe cei aleși și administrația care acționează pentru interesul general. Orice organizație aspiră să devină actor, uneori fără a avea obiective precise dincolo de acest statut. Cu cât sistemele de guvernare însă permit mai multe forme de participare la decizie, procesul politicilor publice devine la fel ca și definiția actorului imprecis [8, p. 39].

Decizia publică este colectivă, întrucât elaborarea și implementarea ei necesită participarea mai multor actori. Decizia publică implică luarea în considerație a contextului în care se înscrie și a constrângerilor care apasă asupra acțiunii publice: instituții, jocuri ale puterii, public. Analiza clasică a politicilor publice pleacă de la ideea conform căreia acțiunea statului se materializează în studiul deciziei politice [8, p. 9].

Considerăm importantă analiza fiecărui element în parte în cadrul unui proces de luare a deciziilor, în contextul în care elaborarea unei decizii administrative reprezintă un proces complex, care implică responsabilitate, respectarea regulilor organizatorico-procedurale și nu în ultimul rând eficiență și eficacitate. Întrucât eficiența unui proces decizional este calea spre o administrație publică modernă și o societate viabilă.

Conform lui P. F. Drucker „...eficiența unei societăți moderne și capacitatea ei de lucru, poate chiar capacitatea ei de supraviețuire, depind din ce în ce mai mult de eficiența oamenilor care lucrează în calitate de conducători de organizații. Conducătorul eficient devine cu rapiditate o resursă-cheie pentru societate. Eficiența se poate învăța și trebuie învățată... capacitatea devine eficientă numai prin efort susținut, sistematic. Inteligența, imaginația și cunoștințele sunt resurse esențiale, dar numai eficiența le transformă în rezultate” [5, p. 5]. Această opinie vizavi de eficiența conducătorului, ca resursă-cheie a societății, este deosebit de actuală și binevenită pentru practica managerială a societății în tranziție care se vrea a fi democratică.

O bună guvernare locală presupune un personal profesionist și capabil să facă față cerințelor și așteptărilor cetățenilor, să acționeze în mod etic și transparent, să fie promotor activ al procesului de reformă a sistemului administrației publice și deschis provocărilor spațiului administrativ european [9, p. 4]. Or, atare personal în condițiile unei societăți aflate într-o tranziție târăgănată spre democrație, cum e cea din Republica Moldova, acumulează doar treptat, prin impedimente subiective și obiective, calitățile profesionale și etice necesare de a face față rigorilor democratice de reformare a sistemului administrativ.

Eficiența guvernării depinde în mare măsură de capacitatea liderilor politici de a democratiza procesul decizional în administrația publică locală. În viziunea cercetătorului I. Creangă, anume la nivel local apar și se formează componentele și rădăcinile democrației, iar aceasta determină locul organelor locale, care ocupă o parte considerabilă în întregul sistem administrativ [10, p. 66].

În ceea ce privește manifestarea actorilor publici în procesul de luare a deciziilor, în legislația țării se identifică unele probleme: prima ar fi apartenența și loialitatea față de partid, situație actuală în cazul Republicii Moldova; a doua ar fi lipsa de responsabilitate în emiterea unei decizii [11]. Cadrul normativ nu prevede expres care este răspunderea materială al factorilor decizionali în cazul în care sunt aduse prejudicii colectivităților locale pe care le reprezintă. În acest sens, Legea contenciosului administrativ [12] stipulează clar că în cazul în care „o persoană care se consideră vătămată într-un drept al său recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau nesoluționarea în termenul legal al unei cereri, se poate adresa instanței de contencios administrativ pentru a obține anularea actului....” [12, art. 1, al. (2)]. Este important de menționat că va fi sancționată instituția sau autoritatea publică, și nu decidentul responsabil de desfășurarea unui proces decizional corect și echitabil.

Sintetizând cele analizate, deducem importanța cunoașterii elementelor structurale ale interesului public și procesului decizional care, prin interferențe și complexitatea lor, contribuie la edificarea unei administrații publice locale eficiente și la modernizarea sistemului administrativ în general. Asume un proces decizional echitabil și corect, aflat în consonanță cu interesul public, va genera un rezultat așteptat. Considerăm important a cunoaște și diferenția dimensiunile structurale ale interesului public și procesului decizional în condițiile unei societăți aflate în tranziție spre democrație (cazul Republicii Moldova).

BIBLIOGRAFIE

1. Saca V. Structura interesului public în condițiile societății în schimbare. În: *Administrarea Publică. Revistă metodico-științifică trimestrială*, aprilie-iunie 2019, nr. 2 (102), Chișinău, 2019, pp. 11-19.
2. Saca V. Interese politice și relații politice. Dimensiuni tranzitorii. Chișinău: CE USM, 2001, 473 p.
3. Saca V. Impactul intereselor publice asupra procesului decizional: repere teoretico-practice. În: *Reformarea administrației publice locale - imperativ al modernizării Republicii Moldova. Materialele conferinței științifice internaționale din 10 noiembrie 2017*. Chișinău: CEP USM, 2018.
4. Saca V. Semnificațiile intereselor publice în contextul câmpului politic-administrativ. În: *Administrarea Publică. Revistă metodico-științifică trimestrială*, iulie-septembrie 2017, nr. 3 (95), Chișinău, 2017, pp. 33-45.
5. Gaindric C. Abordări sistemice în luarea deciziilor (Suport de curs). Universitatea Academiei de Științe a Moldovei, Chișinău, 2017, 156 p.
6. Saca V. Solomon O. Elementele structurale ale procesului decizional: reflecții analitice. În: *Revista Administrarea Publică*, nr. 3, 2013, pp.15-22.
7. Solomon O. Analiza actului decizional administrativ prin prisma elementelor componente. În: *Revista Administrarea Publică*, nr. 4, 2016, pp. 42-51.
8. Boussaguet L. Jacquot S. Ravinet P. Dicționar de politici publice. *Politici publice și integrare europeană*. Iași: Polirom, 2009, 315 p.
9. Onofrei M. Bercu A. M. Popescu A. I. Oprea F. Ghid de instrumente și bune practici în procesul decizional public. Universitatea „Al. I. Cuza”, Iași, 116 p.
10. Creangă I. Curs de drept administrativ. *Administrația publică locală*, Vol.II. Editura Epigraf, Chișinău, 2005, 352 p.
11. Legea nr. 768 din 02.02.2000 privind statutul alesului local. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 34, art. nr. 231. Publicat: 24.03.2000.
12. Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 57-58, art.375. Publicat: 18.05.2000.

ASPECTE COMPARATE ALE FUNCȚIEI PUBLICE ÎN STATELE EUROPENE

COMPARATIVE ASPECTS OF THE PUBLIC SERVICE IN EUROPEAN STATES

Alexandra ZAMȘA,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The public service finds now a great development and evolution in the most of the states. However, as the public system differs from one country to another, the civil service has its conditions and needs regarding the management of it. In this article were analyzed and approached several of the comparative aspects in the public service from different European states, presenting the factors that determine the common standards and the specific ones.

Keywords: public administration, public function, management, public career, personnel selection.

În legislația statelor europene nu există o definiție-standard a funcției publice și a funcționarului public, dar au fost identificate și analizate suficiente elemente similare în toate aceste țări care să demonstreze că există o bază unitară de raportare reprezentată printr-o serie de standard comune în domeniul managementului funcției publice. Câteva dintre aspectele esențiale referitoare la funcționarul public din țările Uniunii Europene sunt prezentate în continuare:

- se constituie într-un corp bine definit în categoria personalului bugetar;
- temeiul legal al încadrării se regăsește în lege, făcându-se o delimitare de personalul contractual care se supune legislației muncii;
- numirea în funcția publică se face în temeiul legii, prin voința autorităților publice, a reprezentantului statului care are atribuții în acest sens și nu în conformitate cu acordul a două părți;
- există anumite condiții speciale stipulate de lege pentru eliberarea sau destituirea din funcție a funcționarilor publici;
- activitatea funcționarilor publici este foarte bine reglementată, având un rol constituțional și strategic;
- stabilitatea pe funcția publică este o cerință pe care toate instituțiile publice o respectă;
- obligativitatea funcționarilor publici de a nu avea apartenență politică;
- profesionalism în exercitarea funcțiilor publice.

În anumite state, divizarea în diferite categorii de personal cu statute distincte este o caracteristică esențială pentru organizarea serviciului public. De exemplu, în Germania, atât la nivel guvernamental-federal, cât și la nivel local, există trei categorii de personal, fiecare cu statut propriu: funcționarii publici profesioniști-beamte, personal contractual-angestellte și muncitori-arbeiter [2, p. 75].

Funcționarii publici profesioniști reprezintă o minoritate în personalul bugetar. Un regim similar există în Austria și Luxemburg. În Danemarca se disting trei categorii de personal bugetar:

- funcționarii publici,
- angajații în temeiul unui contract colectiv,
- angajații care desfășoară activitatea potrivit unui contract individual de muncă.

În Italia, odată cu adoptarea Decretului nr.29/1993, a început un proces de privatizare a funcției publice. În Belgia există o singură distincție, cea între serviciul public organizat la nivel guvernamental și cel realizat la nivel regional sau local.

În Suedia, funcționarii publici se diferențiază în funcție de nivelul la care își desfășoară activitatea: în administrația centrală, la nivel de district și la nivel local, iar în Finlanda diferențierea se face la nivel central și local. În Marea Britanie, serviciul public se limitează la personalul ministerelor și agențiilor [4, p.173].

În țările-membre ale Uniunii Europene predomină sistemul carierei, potrivit căruia un funcționar public va ocupa succesiv posturi în ierarhia administrativă a funcției publice, în condițiile garantării

stabilității titularilor pe posturi și funcții publice. Pentru Italia, Irlanda și Marea Britanie sistemul carierei se combină cu cel focalizat pe structura postului. În Irlanda și Marea Britanie, ocuparea unor posturi este condiționată de absolvirea anumitor studii [5].

În majoritatea statelor-membre ale Uniunii Europene se solicită anumite diplome pentru încadrarea pe un anumit nivel în serviciul public, excepție făcând doar țările în care selecția se face în funcție de cerințele postului sau funcției publice. În multe țări ale Uniunii Europene, candidații nu sunt numiți direct funcționari publici, fiind necesară parcurgerea unei perioade de stagiulaj sau de instruire specifică. Durata și conținutul acestei perioade diferă de la o țară la alta, iar în unele țări depinde de nivelul la care urmează să se facă numirea.

Pentru recrutarea funcționarilor publici, în general, se utilizează trei metode. În unele state pentru ocuparea posturilor sau funcțiilor vacante se organizează concursuri de către o anumită autoritate la nivel central sau de către instituția sau autoritatea publică unde există locurile vacante [6].

Astfel de țări în care este utilizată metoda concursului sunt: Austria doar pentru anumite posturi și funcții publice, Belgia, Franța, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburg, Portugalia și Spania. În Belgia, există o autoritate centrală competentă în organizarea concursului. Aceasta se numește Secretariat Permanent de Recrutare pentru recrutarea funcționarilor publici la nivel federal și regional.

În Franța există *Ecole Nationale d'Administration*, o autoritate centrală pentru selecția funcționarilor publici pentru posturi și funcții publice de nivel superior. În această țară, există *Institutes Regionaux d'Administration* ca instituție specializată, dar la aceasta se adaugă și alte autorități care se implică în selecția funcționarilor publici pentru posturile și funcțiile de la nivel mediu și inferior. În Grecia, autoritatea centrală care gestionează organizarea concursurilor este *Comisia pentru selectarea personalului*, *Personal Selection Board*, iar în Irlanda, instituția responsabilă cu organizarea concursurilor este *Comisia Serviciului Public*, *Civil Service Commission*. În Italia, numai concursurile pentru cele mai importante posturi se organizează centralizat de către Departamentul funcției publice subordonat Consiliului de Miniștri, *Dipartimento della funzione pubblica presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri* [5].

O a doua metodă de selecție utilizată în Germania, și în unele situații și în Austria, așa numita *Stellenausschreibung*, constă în selecția personalului pentru serviciul public prin publicarea obligatorie a postului vacant, însă fără organizarea unui concurs. În vederea realizării reformei administrative, Danemarca, Finlanda, Olanda, Suedia și Marea Britanie au renunțat la vechea metodă de selecție și au adoptat unele metode informale de recrutare bazate pe respectarea anumitor cerințe specifice necesare îndeplinirii atribuțiilor prevăzute pentru postul vacant, fără a avea strict în atenție diplomele de studii sau vechimea. Fiecare autoritate sau instituție publică stabilește un set de cerințe referitoare la educație, aptitudini, experiență profesională [4, p. 218].

În Marea Britanie, agențiile de recrutare și autoritățile sau instituțiile publice colaborează cu organizații private, specializate în recrutarea și selecția funcționarilor publici. Pentru poziții importante, respectiv înalți funcționari publici, instituția responsabilă cu recrutarea este *Comisia Serviciului Public*, sau, după caz, *Agencia de recrutare și evaluare*.

În toate țările-membre UE, candidații care au cazier judiciar, nu pot fi recrutați pentru a ocupa o funcție publică. De asemenea, starea corespunzătoare fizică și psihică reprezintă o condiție esențială pentru ocuparea unei funcții publice.

Dezvoltarea carierei funcționarilor publici în țările UE implică următoarele trei coordonate: mobilitatea pe orizontală, promovarea pe verticală și avansarea în grila de salarizare. În unele țări, mobilitatea integrează toate tipurile de schimbare a locului de muncă, respective delegare, detașare și transferul dintr-un domeniu în altul al serviciilor publice [1, p. 96].

În Olanda și Suedia, mobilitatea între diverse sectoare ale serviciului public nu este posibilă. Orice persoană, indiferent dacă ocupă sau nu un post în sectorul public, trebuie să candideze pentru postul de care este interesată. În Belgia, Danemarca, Germania, Portugalia și Marea Britanie, transferul pe alt post este posibil la cererea funcționarului public, dar nu este și garantat. Transferul fără acordul funcționarului public este posibil însă în Belgia. În Danemarca, funcționarii publici au dreptul să ceară eliberarea din funcție în locul transferului, dacă postul ocupat nu mai există [1, p.104].

În Grecia, Irlanda, Italia și Luxemburg, transferurile funcționarilor publici între autoritățile publice sau în cadrul acestora, pe o funcție de același nivel, sunt cel mai des întâlnite. Irlanda are un program special de promovare a mobilității pe orizontală, pentru funcțiile manageriale de nivel mediu.

În Franța, un funcționar public își urmează cariera, de regulă în cadrul unui corp, dar pentru ocuparea posturilor înalte, este posibilă mobilitatea pe orizontală. Transferul este posibil doar atunci când pentru noua funcție publică sunt prevăzute condiții de studii și abilități specifice. Începând din anul 1995, când a fost aprobată reforma salarială, Austria a promovat mobilitatea pe orizontală prin mo-

dificări legislative. În Finlanda însă nu există o metodologie specifică pentru transferul funcționarilor publici [6].

Promovarea și avansarea în grila de salarizare au o importanță definitorie pentru dezvoltarea carierei pe verticală. În țările în care serviciul public este organizat pe sistemul de carieră, sunt folosite, în general, ca metode de dezvoltare a carierei: avansarea de la un nivel de salarizare la altul și promovarea de la un nivel la altul superior, dar adesea se apelează și la o combinație a acestor două modalități. În Danemarca, Finlanda, Olanda și Suedia, țări în care serviciul public este organizat în sistemul de orientare asupra postului, se mai folosesc: promovarea internă și/sau avansarea automată în grila de salarizare. Avansările și promovările depind de negocierile și înțelegerile la nivel individual.

Concluzie. Cadrul normativ privind funcția publică și managementul funcționarilor publici în țările UE, dar nu numai, este unul care comportă elemente similare dar și cu unele deosebiri. În unele țări sistemul public reprezintă un sistem riguros cu cerințe specifice, precum cerințe de a avea studii în domeniu, stagierea pentru o perioadă anumită de timp sau însăși statutul/autoritatea persoanei. În alte state însă, condițiile de accesare în serviciul public sunt mai lejere, care permit oricărei persoane continuarea carierei în domeniul public. Totodată, remarcăm că stabilitatea și garanțiile acestor funcții diferă de la un stat la altul.

În Republica Moldova, comparativ cu aceste sisteme descrise, constatăm că sunt create toate premisele unui serviciu public de calitate, similar administrațiilor europene [3]. În țara noastră există, la fel, o instituție specializată în instruirea și formarea continuă a funcționarilor în domeniul administrației, precum Academia de Administrare Publică. Astfel, sistemul de instruire și perfecționare a funcționarilor publici constituie un element foarte important al procesului de reformare a administrației publice. Anume prin instruirea și perfecționarea personalului se soluționează multe probleme ce țin de evoluția administrației publice. Serviciul public în statele europene evoluează sub efectul a trei factori: dezvoltarea descentralizării, schimbările din cadrul Uniunii Europene și a Consiliului Europei, dar și voința statelor de a implementa reforme ale funcției publice.

BIBLIOGRAFIE

1. Androniceanu A. Noutăți în managementul public. București, Editura Universitară, 2004, 320 p.
2. Androniceanu A. Management public internațional. București, Editura Economică, 2010, 546 p.
3. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. nr. 158-XVI din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008.
4. Stănciulescu G., Androniceanu A. Sisteme comparate de administrație publică europeană. București, Editura Economică, 2001, 360 p.
5. Civil servants in the EU member states, web-page. În: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/10774.pdf> (accesat la 10.04.2020).
6. Public Managers in Europe. În: https://www.eupan.eu/wpcontent/uploads/2019/02/2016_1_NL_Top_Public_Managers_in_Europe.pdf (accesat la 15.04.2020).

IMPACTUL EVALUĂRII PERFORMANTELOR PROFESIONALE ALE FUNCȚIONARILOR PUBLICI ASUPRA PROCESULUI DE ADMINISTRARE MUNICIPALĂ

THE IMPACT OF PERFORMANCE APPRAISAL OF CIVIL SERVANTS ON THE MUNICIPAL ADMINISTRATION PROCESS

Ana VARZARI,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The subject of the article focuses on the study of the impact of the evaluation of the professional performances of civil servants on the process of public administration in Chisinau. For this purpose, the practice of implementing the stages of the evaluation processes was elucidated. Therefore, the research results lead to the idea that the evaluation process is applied by managers only as a motivational tool and not to increase efficiency in achieving objectives.

Keywords: performance, appraisal, civil servant, public administration, individual goals, performance standard, performance indicators.

Evaluarea performanțelor funcționarilor publici are un rol esențial în activitatea administrației municipale. Eficiența și eficacitatea administrării municipale este direct proporțională cu calitatea capitalului uman, oamenii care își asumă responsabilitatea de a gestiona viața publică.

Administrația publică municipală se confruntă cu o complexitate de probleme, care solicită decizii competente și urgente. Tendința de concentrare a populației în zonele municipale confruntă autoritățile cu multiple probleme de administrare publică.

Aplicarea diferitor sisteme de evaluare a performanței serviciului public municipal conduce spre îmbunătățirea calității managementului, utilizarea mai eficientă a resurselor umane, consolidarea controlului asupra activităților funcționarilor publici, asigurarea transparenței exercitării obligațiilor de serviciu, obiectivarea realizărilor și a eșecurilor, posibilitatea unei abordări diferențiate a funcționarilor publici în funcție de calitatea muncii prestate, posibilitatea de a compara rezultatele pe diferite segmente de activitate municipală.

În scopul studierii procedurii de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici, desfășurată în cadrul personalului Primăriei municipiului Chișinău (în continuare - Primărie), au fost utilizate următoarele metode și instrumente de cercetare: analiza documentară a fișelor de post, a fișelor de stabilire a obiectivelor individuale și a indicatorilor de performanță, a fișelor de evaluare a performanțelor profesionale individuale anuale și trimestriale ale funcționarilor publici, a planului de acțiuni și alte documente relevante în acest sens.

Orașul Chișinău, fiind capitala Republicii Moldova, are statut de municipiu și reprezintă unitatea administrativ-teritorială (UAT) de nivelul II, având în componența sa UAT de nivelul I. Administrarea publică a municipiului Chișinău se realizează de către Consiliul municipal, ca autoritate deliberativă și reprezentativă, și de către Primarul general, ca autoritate executivă a consiliului municipal și reprezentativă a populației.

Structura funcțională a Primăriei municipiului Chișinău reprezintă: aparatul Primăriei, ce include cabinetul primarului, viceprimarii și direcțiile cu 213 unități de personal, dintre care 139 sunt funcții publice; 5 preturi cu un efectiv limită de 230 unități de personal și subdiviziunile structurale subordonate Consiliului municipal (direcții generale/direcții de specialitate) cu un efectiv limită de personal de circa 1377 unități de personal.

Prin urmare, administrația municipală este asistată, în prestarea serviciilor publice, de un efectiv de personal în mărime de 1820 angajați, dintre care 768 - funcționari publici și 1052 - personal tehnic (nu a fost inclus personalul întreprinderilor municipale).

Managementul public al municipiului Chișinău este guvernat de Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006 [1], Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28.12.2006, Legea privind statutul municipiului Chișinău nr. 136 din 17.06.2016 [2], actele legislative și normative speciale pe domenii de competență și deciziile CMC.

Asigurarea calității în prestarea serviciilor publice presupune disponibilitatea resurselor umane profesionale, iar procedura de evaluare a performanțelor profesionale reprezintă instrumentul de apreciere a rezultatelor obținute, prin prisma nivelului de îndeplinire a obiectivelor individuale de activitate și a nivelului de manifestare a abilităților profesionale și de identificare a necesităților de dezvoltare profesională a fiecărui funcționar public. Desfășurarea procedurii de evaluare, conform principiilor de bază: de obiectivitate, de cooperare și comunicare continuă, de respectare a demnității, aduce plusvaloare entității publice, creând un mediu cooperant între manager și funcționarul public.

În conformitate cu prevederile cadrului legal [3], procesul de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici de conducere și de execuție include câteva etape:

- stabilirea obiectivelor individuale și a indicatorilor de performanță (la momentul numirii în funcția publică);
- completarea fișei de evaluare de către evaluator (conducătorul direct) și pentru perioada următoare se stabilesc obiectivele individuale și indicatorii de performanță;
- derularea interviului de evaluare cu funcționarul public evaluat;
- definitivarea fișei de evaluare cu calificativul de evaluare și oferirea acesteia funcționarului public evaluat spre expunere a comentariilor (acordul sau dezacordul cu calificativul de evaluare);
- semnarea fișei de evaluare de către evaluator și funcționarul public evaluat;
- contrasemnarea fișei de evaluare;
- după caz, repetarea procedurii de evaluare (în cazul dezacordului oferit de funcționarul public evaluat);
- după caz, contestarea rezultatelor evaluării.

Obiectivele individuale se stabilesc, reieșind din sarcinile și atribuțiile reflectate în fișa postului, precum și din prioritățile subdiviziunii, în corespundere cu criteriile SMART (specifice și clare activității, măsurabile, realizabile, relevante și să se încadreze într-o perioadă de timp definită). Pentru a determina cantitativ și calitativ nivelul de îndeplinire a obiectivelor este necesară stabilirea indicatorilor de performanță pentru fiecare obiectiv.

Studiul s-a axat pe examinarea a 80 dosare personale, 80 fișe de stabilire a obiectivelor individuale și 80 fișe de evaluare a performanțelor profesionale, perioada investigată fiind anul 2018 – 2019. Analiza realizată a evidențiat, în puține cazuri, lipsa fișei de stabilire a obiectivelor individuale, iar cele existente sunt stabilite, în mare parte, eronat, necorespunzând caracteristicilor SMART. Totodată, au fost înregistrate cazuri de corelare insuficientă a obiectivelor individuale cu sarcinile de bază, inclusiv cazuri în care obiectivele individuale nu derivă din sarcinile de bază din fișa postului. Au fost identificate carențe în stabilirea indicatorilor de performanță, care, preponderent, nu oferă posibilitatea evaluării eficienței activității și a progresului înregistrat în comparație cu perioada anterioară. Din conținutul dosarelor, în unele cazuri, reiese situația stabilirii unilaterale a obiectivelor individuale și a indicatorilor de performanță. Adică, acestea sunt stabilite de către evaluator fără consultări cu funcționarul public. În majoritatea cazurilor obiectivele individuale sunt determinate doar de funcționarul public.

Următoarea etapă ține de completarea fișei de evaluare de către evaluator. Fișa de evaluare trebuie să fie completată individual de către evaluator/conducătorul direct al funcționarului public, apreciind nivelul de realizare a obiectivelor stabilite și gradul de manifestare a criteriilor de evaluare, cu acordarea calificativului de evaluare. Nivelul de realizare a obiectivelor individuale este determinat în ponderi procentuale cu oferirea comentariilor la fiecare obiectiv, atribuindu-se punctajul corespunzător. Situația constatată în cadrul entității cercetate denotă abateri în desfășurarea acestei etape prin admiterea cazurilor de completare a fișei de evaluare de către funcționarul public evaluat și prezentarea acesteia evaluatorului pentru semnare. În fond, această situație ar fi acceptată, deoarece presupune aplicarea metodei de autoevaluare, însă o atare modalitate nu se regăsește în prevederile normative autohtone. Sunt înregistrate abordări diferite și distorsionate în stabilirea procentului privind nivelul de îndeplinire a obiectivelor și a punctajului necesar (aceiași procentaj stabilit pentru nivelul de realizare a aceluiași obiectiv a fost punctat altfel la diferiți funcționari publici), ceea ce creează situații de inechitate în procesul de evaluare.

Derularea interviului, de asemenea, este o etapă importantă în evaluarea funcționarului public. Interviu de evaluare reprezintă un dialog constructiv dintre evaluator și funcționarul public evaluat și are drept scop fortificarea relațiilor dintre conducător și angajat, aprecierea rezultatelor obținute prin prisma analizei reușitelor și barierelor care au influențat performanța realizării obiectivelor și identi-

ficarea soluțiilor optime de depășire a dificultăților întâmpinate, stabilirea obiectivelor individuale și a indicatorilor de performanță pentru următoarea perioadă de evaluare și discutarea necesităților de dezvoltare profesională. Interviuul oferă un feedback reciproc privind activitatea desfășurată de funcționarul public în perioada evaluată. Această etapă a procesului de evaluare a performanței în cadrul aparatului Primăriei, în mare parte, este omisă, diminuându-se, astfel, din motivația personalului de a obține rezultate sporite în realizarea sarcinilor și oferindu-i procesului de evaluare un caracter subiectiv.

Definitivarea fișei de evaluare cu calificativul de evaluare și expunerea comentariilor de către funcționarul public evaluat (acordul sau dezacordul cu calificativul de evaluare) este un element important în procesul de atestare. Având în vedere că majoritatea responsabililor din cadrul aparatului Primăriei nu realizează desfășurarea interviului, respectiv, procedura de definitivare nu își găsește relevanța aplicării, constatând o colaborare insuficientă dintre conducătorul direct și funcționarul public. Nu au fost constatate cazuri de dezacord cu calificativul de evaluare, fiindcă, în mare parte, funcționarii publici sunt evaluați cu calificativele „foarte bine” și „bine”. Supraaprecierea activității angajaților și obiectivitatea redusă influențează direct asupra demotivării personalului și crearea unui cadru eronat al situației reale privind nivelul de îndeplinire a obiectivelor stabilite.

Completarea compartimentului „necesități de dezvoltare profesională a funcționarului public evaluat” este un exercițiu destul de important în obținerea performanțelor profesionale. Analiza practicii din cadrul unității cercetate reflectă atitudinea superficială în exercitarea acestei etape a evaluării. În unele cazuri, acest compartiment nu este completat, iar în altele, necesitățile de dezvoltare profesională sunt identificate și înscrise în fișa de evaluare cu referire la întregul personal al subdiviziunii și nu sunt orientate pe fiecare angajat în parte. Astfel, constatăm că lipsa derulării interviului își lasă amprenta negativă asupra procesului de evaluare, fiindcă necesitățile de dezvoltare profesională sunt identificate nu doar din observațiile unilaterale, fie ale evaluatorului sau ale funcționarului public, ci și în rezultatul discuțiilor dintre conducător și funcționar. Reieșind din obligativitatea cadrului legal, subdiviziunea resurse umane nu a asigurat realizarea sarcinii de totalizare a informației din fișele de evaluare privind necesitățile de dezvoltare profesională identificate, argumentând cu insuficiența personalului. Totodată, putem sublinia că aparatul Primăriei nu asigură planificarea mijloacelor financiare pentru dezvoltarea profesională a angajaților, așa cum prevede cadrul legal. Situația constatată denotă o oarecare superficialitate pe segmentul formării profesionale a funcționarilor publici, determinând, astfel, diminuarea capacităților profesionale ale personalului și lipsa tendinței pronunțate spre obținerea performanței în activitatea desfășurată de angajați. Aspectul dezvoltării continue a angajaților are o relevanță mai puțin pronunțată în procesul de evaluare a performanțelor.

Monitorizarea performanței este importantă în procesul de evaluare. Deși monitorizarea performanței nu este o etapă obligatorie, utilizarea acesteia are un rol semnificativ în asigurarea respectării principiului de obiectivitate a procesului de evaluare. Fiind o activitate continuă, monitorizarea are un impact pozitiv asupra activității funcționarilor publici, intervenind la timp în problemele și barierele identificate, cu care se confruntă funcționarii în realizarea sarcinilor. Evaluatorii pot utiliza diverse tehnici de monitorizare, precum: ședința săptămânală, fișa de monitorizare la nivel de subdiviziune completată lunar/trimestrial/ semestrial, fișa de monitorizare individuală completată trimestrial, raportul lunar de activitate a funcționarului public, discuție individuală și discuții în echipă. Prin urmare, majoritatea managerilor entității cercetate utilizează instrumente de raportare săptămânală/lunară/trimestrială a activității desfășurate, însă monitorizarea performanței, prin prisma aprecierii nivelului de îndeplinire a obiectivelor potrivit standardelor de performanță, nu este aplicată. Totodată, noile reglementări de motivare financiară a funcționarilor publici, aplicând procedura de evaluare trimestrială a performanței profesionale a funcționarilor publici, în opinia noastră, ar putea fi considerată drept monitorizare a performanței, însă se impune necesitatea reconceptualizării acestei proceduri, pentru a fortifica importanța și necesitatea evaluării anuale a performanțelor profesionale.

Analiza realizată ne conduce spre concluzia că disfuncționalitățile constatate sunt rezultatul unei tratări superficiale a procesului de evaluare a performanței din partea responsabililor. În acest sens sunt aduse argumente, precum lipsa de timp, provocarea funcționarilor de a face față volumului mare de muncă, situație creată de lipsa atractivității funcției publice și motivația scăzută a funcționarilor publici. Drept consecință, procesul de evaluare a performanțelor nu-și atinge scopul de a sublinia reușitele și lacunele în exercitarea atribuțiilor și sarcinilor de bază ale funcționarilor publici, și nici posibilitatea de a identifica necesitățile reale de dezvoltare profesională a angajaților pentru a obține cele mai înalte performanțe.

Totalizând cele analizate, putem afirma că nivelul de performanță individuală a funcționarilor publici din cadrul aparatului Primăriei este apreciat de la „bine” spre „foarte bine”, respectiv, performanța

instituțională ar trebui să fie la același nivel. Reieșind din faptul că obiectivele individuale derivă din obiectivele operaționale ale subdiviziunilor, iar cele operaționale sunt reflectate în obiectivele strategice ale entității publice, putem concluziona că performanța instituțională a aparatului Primăriei se presupune a fi tot de la „bine” spre „foarte bine”. Or, o performanță instituțională bună și/sau foarte bună are un impact pozitiv asupra procesului de administrare, care este apreciat prin gradul de satisfacție a cetățenilor de serviciile publice prestate.

În situația aparatului Primăriei municipiului Chișinău, procesul de evaluare a performanțelor profesionale individuale ale funcționarilor publice reprezintă un instrument de motivare financiară a angajaților și mai puțin contribuie la obținerea eficienței și eficacității în realizarea sarcinilor de bază în exercitarea funcției publice.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006. Publicat: 09.03.2007 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35.
2. Legea privind statutul municipiului Chișinău nr. 136 din 17.06.2016. Publicat: 16.09.2016 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 306-313.
3. Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11.03.2009 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Publicat: 17.03.2009 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 55-56.

UNELE ASPECTE ALE PROGRESSELOR ÎNREGISTRATE DE REPUBLICA MOLDOVA ÎN ARMONIZAREA LEGISLAȚIEI ȘI POLITICILOR DE PROTECȚIE A CONSUMATORILOR

SOME ASPECTS OF THE PROGRESS MADE BY THE REPUBLIC OF MOLDOVA IN HARMONIZING LEGISLATION AND CONSUMER PROTECTION POLICIES

Nicolai OLARAȘU,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The Association Agreement between the Republic of Moldova and the European Union, provisionally applied from the first of September, 2014 and entered into force on first of July, 2016 is at this stage the basis for the development of Moldova's relations with the European Union and the main benchmark in promoting reform and consolidation processes, law, democracy and the market economy. The Republic of Moldova has made considerable progress in bringing national legislation closer to EU regulations and international instruments. However, the primary legislation adopted is difficult to apply due to the obligation of the authorities to develop the secondary regulatory framework. In conclusion, the adoption of European legislation and institutions does not produce results if we do not implement the spirit of operation of these institutions and laws.

Keywords: Association Agreement, harmonization of legislation, regulatory framework, European directives, public policies, consumer protection, reform, European standards.

Politicele de protecție a consumatorilor, în spațiul comunitar, au apărut pentru prima dată la mijlocul anilor 1970, ca urmare a unei decizii de către șefii de stat sau de guvern, din cele nouă state-membre ale UE, la Summit-ul de la Paris. Programul de acțiuni din 1975 a stabilit o strategie pentru protecția consumatorilor pe baza a cinci categorii de drepturi care au devenit ulterior bază pentru legislația și politicile generale ale UE în acest domeniu. În Republica Moldova debutul legislației și politicii de protecție a consumatorilor, într-un sens modern, este un fenomen relativ nou. Totuși, în ciuda acestei istorii tinere, Republica Moldova are legislație specifică în domeniul protecției consumatorilor și direcție strategică urmare a celor două strategii pentru perioada 2008-2012 [3] și pentru anii 2013-2020 [4], raportând progrese consecvente, din 2007, în procesul de armonizare a legislației pe domeniul protecției consumatorilor. Necesitatea și obligația Guvernului din perspectivă politică și administrativă de a adopta documente de politici în domeniul protecției consumatorului rezidă în crearea unui sistem de tip european capabil să asigure creșterea gradului de protecție a drepturilor consumatorilor, cu implicarea activă a societății civile în soluționarea problemelor consumatorilor. Asemenea specificului țărilor din fosta uniune sovietică, Republica Moldova a manifestat, inițial, scepticism, recunoscut de experții internaționali în politici publice Massimiliano Dona și Eugene Stuart [1] cu privire la necesitatea unei politici active în parte pentru protecția consumatorilor. Aspirația spre alinierea Republicii Moldova la standardele europene și la realizarea obiectivului integrării europene a dispus angajamentul Ministerului Economiei și Infrastructurii, autoritate principală responsabilă de legislația și politicile privind protecția consumatorilor, de a urma o agendă clară pentru îmbunătățirea cadrului legal.

Teoria economică nu admite posibilitatea de fraudă a consumatorilor. Cu toate acestea, consumatorul actual suferă constant de erodarea dreptului la protecția intereselor economice legitime ale acestora. În contextul unor realizări remarcabile de armonizare a legislației naționale cu directivele europene care au depășit etapa imitării legislației și instituțiilor occidentale și de transpunere a standardelor europene și internaționale în proporție de 91,4% ar crea premiza proliferării, în Republica

Moldova, a “suveranității consumatorilor” unde aceștia ar avea întotdeauna dreptate și toate deciziile adoptate ar conduce la bunăstarea maximă a consumatorilor. Procesul de armonizare implementat de către Republica Moldova a avut aspectul “pachetelor de legi pe domenii” ceea ce a raționalizat activitatea factorilor implicați: legiuitorul, autoritatea de supraveghere, agentul economic și consumatorul. În consecință, această abordare a asigurat un mod de armonizare a legislației eficiente și rațională. Totuși, adoptarea legislației și instituțiilor europene nu produce rezultate, dacă nu implementăm și spiritul de funcționare a acestor instituții și legi, consideră autorii Raportului de evaluare nr. 2 a implementării Acordului de Asociere [2].

Este indubitabil că procesul de armonizare a primit un impuls decisiv după încheierea Acordului de asociere Republica Moldova – UE, care conține o listă de 17 activități în domeniul protecției consumatorilor pe care Republica Moldova a fost obligată să le implementeze într-un program de timp specificat. Desigur, paradigma clasică în teoria juridică presupune că protecția consumatorilor este strâns legată de nivelul general de dezvoltare economică. În acest sens, se impune a cerceta dacă gradul avansat de compatibilitate a sistemelor de protecție a Republicii Moldova cu cel comunitar asigură același nivel de protecție a consumatorilor. Complexitatea fenomenelor economice, sociale și politice care își pot pune amprenta pe evoluția relațiilor dintre societate, producători și comercianți, pe de o parte, și consumatori, pe de altă parte, fac ca structura câmpului de acțiune a protecției consumatorilor să fie extrem de largă, cuprinzând elemente deosebit de eterogene. Acest proces de consolidare a politicilor de protecție a consumatorilor la standardele UE generează aceeași capacitate instituțională ale autorităților publice de asigurare a unui grad similar de protecție.

Legea privind protecția consumatorilor [6], privită ca o „lege-cadru”, oferă una dintre cele mai importante dispoziții prin care Republicii Moldova i se acordă și se garantează, prin intermediul biroului unic de legătură, o coordonare în aplicarea și valorificarea cooperării privind încălcările transfrontaliere în domeniul protecției consumatorilor de către autoritățile și de instanțele judecătorești competente. Schimbul de informații sau cereri de asistență reciprocă nu au existat din momentul conferirii acestora. Nu vom intra în polemică științifică privind atribuirea competențelor autorităților publice, vom menționa doar că Agenția pentru protecția consumatorilor și supravegherea pieței, în calitate de autoritate publică angrenată în exercitarea asigurării protecției drepturilor consumatorilor, având statut de punct de contact național, are rol de monitorizare a activității de protecție a consumatorilor desfășurată de autoritățile administrative competente. Regulamentul privind cooperarea în materie de protecție a consumatorului regroupează aceste autorități naționale în cadrul unei rețele la nivelul UE, care le furnizează un cadru pentru schimburi de informații și acțiuni de cooperare în vederea combaterii oricăror încălcări ale legislației de protecție a consumatorilor. Rețeaua desfășoară activități comune de supraveghere a pieței și de asigurare a respectării legii sub forma unor activități de verificare comune. Această oportunitate conferă un grad înalt de valorificare a atribuțiilor de protecție a consumatorilor doar că, momentan, neexistând încercări de cooperare.

Capitolul 5 din Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova–Uniunea Europeană în perioada 2017–2019 [5] stabilește 4 obiective, precum:

(a) urmărirea apropiierii legislației în materie de protecție a consumatorilor evitând totodată barierele în calea comerțului pentru a garanta consumatorilor posibilitatea reală de a alege;

(b) promovarea schimbului de informații privind sistemele de protecție a consumatorilor, inclusiv legislația în materie de protecție a consumatorilor și asigurarea respectării acesteia, siguranța produselor de consum, inclusiv supravegherea pieței, sisteme și instrumente de informare a consumatorilor, instruirea consumatorilor, abilitarea și despăgubirea acestora, precum și contracte de vânzare și de prestări de servicii încheiate între comercianți și consumatori;

(c) promovarea activităților de formare a funcționarilor din administrație și a altor reprezentanți ai intereselor consumatorilor;

(d) încurajarea dezvoltării asociațiilor independente de consumatori, inclusiv a organizațiilor neguvernamentale de consumatori (ONG), și a contactelor între reprezentanții grupurilor de consumatori, precum și colaborarea dintre autorități și ONG-urile care își desfășoară activitatea în domeniul protecției consumatorilor.

Și dacă ministerele și alte autorități publice centrale au asigurat, conform competențelor, realizarea cantitativă deplină a măsurilor incluse în Planul menționat [7], atunci aspectul calitativ de realizare a interacțiunilor cu societatea civilă asociativă a consumatorilor și formarea funcționarilor publici în valorificarea prevederilor armonizate este mai anevoioasă. Acest aspect se datorează și datorită principiului continuității colaborării și instruirii care, neglijat, va fi recuperat ulterior cu anumite curențe. Evaluarea cantitativă a performanțelor implementării Acordului de Asociere în domeniul protecției consumatorilor, sugerează următoarele concluzii:

- Republica Moldova a efectuat progrese considerabile în apropierea legislației naționale de ac-tele normative ale UE și de instrumentele internaționale, menționate în anexa IV a AA RM - UE. Totuși, legislația primară adoptată este dificil de aplicat datorită obligației autorităților de a dezvolta cadrul normativ secundar, precum elaborarea listelor de verificare, în cazul supravegherii pieței sau funcționarea cu abateri grave a registrului electronic a controalelor de stat;

- interacțiunea in judicioasă cu asociațiile obștești de protecție a consumatorilor se datorează lipsei unei infrastructuri bine dezvoltate;

- o atenție sporită a fost manifestată mediului de afaceri, acordându-le suport consultativ în vederea respectării drepturilor consumatorilor, contribuind în acest mod la creșterea numărului consumatorilor satisfăcuți, cât și a numărului despăgubirilor consumatorilor prejudiciați, realizate pe cale amiabilă de către agenții economici reclamați. Mai mult, APCSP a contribuit pozitiv la educarea și informarea consumatorilor, fapt dedus din descreșterea numărului adresărilor telefonice parvenite către Agenție.

- majoritatea documentelor de politici elaborate denotă promovarea trecerii de la modelul de dezvoltare bazat pe consum la o nouă paradigmă de dezvoltare orientată spre inovații.

BIBLIOGRAFIE

1. Dona, Massimiliano, Consumer Protection Law and Policy. Law Approximation to EU Standards in the Republic of Moldova, Elan Inc, Chișinău, 2010, 216 p.

2. Evaluarea implementării Acordului de Asociere (Raport de evaluare nr.2), 2019, Chișinău, IDIS Viitorul, 108 p. În: http://viitorul.org/files/library/Evaluarea%20implement%C4%83rii%20Acordului%20de%20Asociere_partea%20II-a.pdf [accesat la 30.04.2020].

3. Hotărîrea Guvernului Nr. 5 din 14-01-2008 cu privire la aprobarea Strategiei Naționale în domeniul protecției consumatorilor pentru perioada 2008-2012. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=24350&lang=ro [accesat la 30.04.2020].

4. Hotărîrea Guvernului Nr. 560 din 24-07-2013 cu privire la aprobarea Strategiei în domeniul protecției consumatorilor pentru anii 2013-2020. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=103120&lang=ro [accesat la 30.04.2020].

5. Hotărîrea Guvernului nr.1472 din 30 decembrie 2016. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=119199&lang=ro [accesat la 30.04.2020].

6. Legea nr. 105 din 13-03-2003 privind protecția consumatorilor. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=108218&lang=ro [accesat la 30.04.2020].

7. Raport privind realizarea Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM – UE în anii 2017-2019, 2020. În: https://www.mfa.gov.md/sites/default/files/raport_pna_aa_2017-2019_final_pentru_publicare_website.pdf [accesat la 30.04.2020].

AUTORITĂȚILE PUBLICE CA PILON ÎN FORTIFICAREA POLITICILOR DE OCUPARE A FORȚEI DE MUNCĂ

PUBLIC AUTHORITIES AS A PILLAR IN STRENGTHENING EMPLOYMENT POLICIES

Nadejda OTRUBLENCO-ENI,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The work is based on a study at theoretical and practical level, which offers the current description of the involvement and contribution of public authorities in the Republic of Moldova, specialized in the elaboration and development of public employment policies. Given the practical nature of the present paper, the main actions implemented by the authorities were highlighted in order to consolidate, support and solve the problems arising from the continuous process of employment.

Keywords: public authorities, labor force, policy documents, strategy, rights and obligations, attributions, labor migration, unemployed, human resources.

Procesul funcțional privind ocuparea forței de muncă a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă a fost și este abordat prin prisma cercetării și identificării unor probleme esențiale și care persistă în timp, cu înaintarea unor soluții moderne, viabile și funcționale. Potrivit mai multor studii de fezabilitate pe segmentul abordat, majoritatea acțiunilor în direcția organizării procesului de ocupare a forței de muncă se implementează în proporție medie, principalii beneficiari în persoana angajatorilor și șomerilor considerându-le birocratice, neeficace și lipsite de adaptabilitate la cererea reală de pe piața muncii.

Totuși, politica de ocupare a forței de muncă la nivel național, realizată prin aplicarea unor măsuri proactive de susținere și încurajare a subiecților vizați, înregistrează rezultate pozitive. Or, revizuirea inițiativelor legislative, adaptarea la realitățile pieței muncii din Republica Moldova, preluarea practicilor internaționale au drept scop reducerea șomajului, efectelor sociale și economice negative, și finalmente, asigurarea unui nivel scontat a ocupării forței de muncă.

În scopul realizării eficiente a politicilor pe palierul forței de muncă, au fost adoptate un șir de acte normative în vederea armonizării cadrului regulatoriu de promovare a politicilor active, în special, în domeniul stimulării mobilității forței de muncă. Conform comunicatelor autorităților publice cu referire la necesitatea intensificării acțiunilor la standardele internaționale și implementarea prevederilor convențiilor ratificate ale Organizației Internaționale a Muncii, precum și adoptarea actelor normative aliniate actelor internaționale demonstrează conștientizarea necesității creării unei platforme cu viziuni și soluții moderne și adaptate actualității. Unul din cele mai importante documente de politici la nivel național pe segmentul cercetat este Strategia Națională privind ocuparea forței de muncă (2017–2021) aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1473 din 30.12.2016, care are obiectiv principal creșterea nivelului de ocupare formală bazată pe competitivitate economică, competențe și calificări adecvate, în condiții de dezvoltare durabilă și incluzivă. Strategia prezintă o abordare integrată a politicilor relevante atât din perspectiva dezvoltării cererii, cât și din perspectiva gestiunii eficiente a ofertei pe piața muncii. Strategia propune măsuri care, în condițiile unei finanțări adecvate, să sporească creșterea nivelului de ocupare formală bazată pe competitivitate economică, competențe și calificări adecvate.

Acțiunile Strategiei vor contribui la creșterea nivelului de ocupare formală, care să asigure sporirea veniturilor populației, îmbunătățirea nivelului de trai și reducerea sărăciei, crearea oportunităților egale pentru femei și bărbați, grupuri vulnerabile în angajarea în câmpul muncii și dezvoltarea profesională, precum și vor avea rolul de a consolida legătura între piața muncii și sistemul de formare profesională pentru competențe și calificări mai bune, valorificarea potențialului migrației internaționale de muncă, consolidarea capacităților autorităților publice de a dezvolta parteneriate pentru politici de ocupare mai bune, cu respectarea principiului egalității de șanse [3].

Generalizând acțiunile autorităților publice în direcția optimizării procesului de ocupare a forței de muncă, în dependență de sfera de competență și atribuții statuate prin actele normative, se reliefează și distinctele măsuri pe care sunt concentrate eforturile acestora.

În Republica Moldova statul intervine pe piața muncii prin intermediul unor astfel de instituții ca: Guvernul cu ministerele, în special, Ministerul Muncii, Sănătății și Protecției Sociale, Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, Inspekția Muncii, Casa Națională de Asigurări Sociale etc., care, în comun cu partenerii strategici, în persoana Confederației Naționale a Sindicatelor din Moldova și Confederației Naționale a Patronatelor din Moldova, se află într-un proces permanent de perfectare a cadrului normativ orientat spre perfecționarea raporturilor de muncă și creșterea continuă a calității vieții rezultate din raporturile de muncă.

Astfel, la nivel național organul central de specialitate al administrației publice care asigură realizarea politicii guvernamentale în promovarea și realizarea politicii statului pe patru domenii distincte, precum sănătatea, munca, protecția socială și demografia este Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale (în continuare - Ministerul). Misiunea centrală a Ministerului este centrată în special pe dezvoltarea raporturilor de muncă, retribuirii muncii, dezvoltării resurselor umane și ocupării forței de muncă, migrației forței de muncă, asigurărilor sociale, demografiei etc. În activitatea sa, Ministerul se conduce de Constituția Republicii Moldova, de Legea nr. 136 din 7 iulie 2017 cu privire la Guvern, decretul Președintelui Republicii Moldova, ordonanțele, hotărârile și dispozițiile Guvernului, iar modul de organizare și funcționare este reglementat de Hotărârea Guvernului nr. 694 din 30.08.2017 „Cu privire la organizarea și funcționarea Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale” [1].

Pe parcursul ultimei perioade, eforturile Ministerului în partea ce vizează ocuparea forței de muncă a înregistrat importante rezultate în punctarea și realizarea unor acțiuni menite să contribuie la implementarea practică a măsurilor de ocupare a forței de muncă și anume, desfășurarea pe larg a târgurilor de joburi cu informarea în masă a populației despre locurile vacante în Republica Moldova, oferirea consilierii profesionale, instituirea unor ajutoare de șomaj, stabilirea dialogurilor cu subiecții vizați în procesul prestării serviciilor în partea determinării unor criterii fixe a cererii/ofertei pe piața muncii etc. Având în vedere documentele de politici în vigoare la nivel național, Ministerul are implicarea directă în realizarea acestora, fiind responsabil de următoarele obiective majore: aplicarea strategiilor în domeniul ocupării forței de muncă, asigurarea realizării planurilor naționale de ocupare a forței de muncă și coordonarea implementării planurilor teritoriale pentru ocuparea forței de muncă, prevenirea șomajului, îmbunătățirea structurii ocupării forței de muncă pe ramuri și zone geografice, informarea populației despre politicile de implementate pe piața muncii.

Cercetând potențialul grup de autorități responsabile de domeniul vizat, este imperios de abordat o altă autoritate administrativă împuternicită să asigure implementarea politicii în domeniul promovării ocupării forței de muncă, migrației forței de muncă și asigurării de șomaj și anume Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă (în continuare - Agenție), aflată în subordinea Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, misiunea căreia este sporirea la nivel național a posibilităților de ocupare a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă și susține angajatorii la identificarea forței de muncă calificate și crearea locurilor noi de muncă.

Printre beneficiarii serviciilor Agenției sunt: agenții economici aflați în căutare de angajați, persoanele aflate în căutarea unui loc de muncă, cetățenii Republicii Moldova care pleacă la muncă peste hotare, cetățenii străini angajați la muncă în Republica Moldova.

Printre cele mai importante funcții ale Serviciului de ocupare a forței de muncă din Republica Moldova este prestarea serviciilor de informare și mediere la angajarea în câmpul muncii a persoanelor afectate de șomaj. Trebuie menționat faptul că pe an ce trece, în contextul modernizării serviciului național de ocupare a forței de muncă, pe lângă creșterea volumului de servicii prestate, a avut loc și o diversificare a acestora. Astfel, în ultimii ani Agenția a implementat astfel de servicii noi ca stimularea și susținerea mobilității teritoriale a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă în vederea facilitării găsirii unui loc de muncă potrivit pentru persoana în cauză, diversificarea categoriilor de persoane care pot beneficia de servicii de reconversiune profesională, pregătire profesională și orientare profesională, prestarea serviciilor de consultanță psihologică persoanelor descurajate etc. Totodată, volumul serviciilor prestate crește din an în an [2]. Implicarea autorităților publice în elaborarea și implementarea politicilor de ocupare a forței de muncă este necesară și urmează să i-a o forma mult mai dinamică. Și totuși, autoritățile publice tot mai mult își consolidează colaborarea cu diferiți subiecți la nivel național și internațional întru identificarea necesităților individuale ale pieței și elaborarea măsurilor corespunzătoare, pentru realizarea obiectivelor stabilite, inclusiv de îmbunătățire a programelor și serviciilor intensive.

Importanța elaborării de către autoritățile publice a documentelor de politici de reducere a

șomajului și respectiv ocupare a forței de muncă reiese atât din adaptarea la tendințele pieței muncii naționale, precum și internaționale. Necesitatea anumitor măsuri rezultă atât din utilizarea acestora, dar și din realizarea lor, mai exact a numărului de persoane angajate în urma participării la acestea. Reorientarea politicilor statale pasive spre cele active subliniază eficacitatea politicilor pe piața muncii, mai ales a factorilor dinamici și pozitivi a acestora, care contribuie la îmbunătățirea calității forței de muncă, la creșterea ofertei de muncă și implică o participare mai activă a subiecților (angajator, șomer) în procesul de oferire și căutare de noi locuri de muncă.

BIBLIOGRAFIE

1. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 322-328, art. nr: 796.
2. Dorin Vaculovschi „Impactul politicilor de ocupare a forței de muncă asupra situației de ocupare a forței de muncă”, 2015, 1-32 pag, În: http://www.viitorul.org/files/4884299_md_impactul_polit.pdf, accesat la data de 20.04.2020.
3. Eufemia Vieriu „Reflecții în legătură cu ocuparea forței de muncă în România și Uniunea Europeană”. În: <http://revista.universuljuridic.ro/reflectii-legatura-cu-ocuparea-fortei-de-munca-romania-si-uniunea-europeana/>, accesat la data de 23.04.2020.
4. Raport de activitate pentru anul 2017, elaborat de Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă, aprobat prin Hotărârea Consiliului de administrație al Agenției Naționale nr.1 din 27.02.2017. Chișinău. 2017. 33 p
5. <https://monitorul.fisc.md/editorial/strategia-de-ocupare-a-fortei-de-munca-2017-2021-viziuni-tendinte-obiective.html>

CHELTUIELILE FINANCIARE – CONDIȚIE OBLIGATORIE A STATULUI ÎN REALIZAREA DREPTULUI LA ASIGURAREA SOCIALĂ A CETĂȚENILOR

FINANCIAL EXPENSES - MANDATORY CONDITION OF THE STATE IN THE REALIZATION OF THE RIGHT TO SOCIAL INSURANCE OF CITIZENS

Nicolae BARBUȚA,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The concept of social security, although frequently used in political language or in the media, is not exempt from nuances and interpretations. The concept includes all collective measures established by law to maintain individual or family income or to secure an income when some or all sources of income have been lost or exhausted or in situations where increased expenses have to be met.

Keywords: social protection, social insurance, social assistance, financing, National House of Social Insurance.

Cheltuielile financiare pentru protecția socială sunt cuprinse în cheltuielile publice și au un rol social-economic important în realizarea dreptului la asigurarea socială a cetățenilor Republicii Moldova.

Protecția socială cuprinde un ansamblu de acțiuni întreprinse de societate pentru prevenirea, diminuarea sau înlăturarea unor evenimente considerate ca riscuri sociale, ce acționează negativ asupra nivelului de trai, prezente prin prestații diferite care asigură individului și familiei un venit minim, protejându-l în fața unor astfel de evenimente. Riscurile sociale pot fi: riscuri fizice care afectează parțial sau total capacitatea de muncă, riscuri economice care împiedică o persoană să exercite o activitate producătoare de venit – șomajul, sau riscuri sociale propriu-zise care afectează în mod substanțial veniturile persoanelor, cum sunt sarcini familiale, cheltuieli medicale.

Există anumite deosebiri în gruparea acestor cheltuieli. În unele țări se folosește gruparea „cheltuieli cu securitatea socială” în care sunt cuprinse ajutoarele, alocațiile, indemnizațiile de șomaj, pensiile s.a. acordate salariaților, agricultorilor, liber-profesioniștilor și altor categorii sociale; sau membrii societății sunt tratați în mod diferențiat pe grupuri sociale, cum ar fi: bătrâni, invalizi, persoane cu handicap, șomeri, femei, tineri, copii.

În afara conceptului de „protecție socială” se întâlnește adesea și acela de „securitate socială”. Sfera de cuprindere a acțiunilor pe linia protecției sociale depășește sfera acțiunilor cuprinse în securitatea socială. Astfel, protecția socială se referă la ansamblul acțiunilor și măsurilor economice, sociale sau de altă natură, inițiate de stat pentru a garanta membrilor societății, salariați sau nesalariați, apărarea față de fenomene și acțiuni al căror efect se răsfrânge nefavorabil asupra situației lor. Măsurile de protecție socială includ: crearea de noi locuri de muncă, subvenționarea unor produse și servicii destinate populației, compensații bănești acordate persoanelor cu venituri fixe în cazul creșterii prețurilor la mărfuri de interes vital pentru populație, facilități fiscale, dar și ajutorul de șomaj, asistența socială, asigurările sociale.

Protecția socială a populației este elementul-cheie al reformelor sociale și direcția principală a politicii sociale de stat. Implementarea politicii sociale în condițiile actuale presupune aplicarea de noi formule de protecție socială a categoriilor de populație social dezavantajate, noi instrumente de intervenție în politicile de dezvoltare socială, realizarea reformelor social-economice cu implicarea activă a societății prin informare, dialog și consultări.

În acest sens, promovarea consecventă a politicilor sociale proactive servește drept garant al drepturilor cetățenilor la protecție și securitate socială. Acest deziderat devine și mai consistent în condi-

țiile angajamentului asumat prin semnarea la 27 iunie 2014, la Bruxelles, a Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană. Astfel, Republica Moldova, confirmând alegerea sa privind dezvoltarea social-economică în baza modelului european, spre democratizare și onorare a angajamentelor asumate față de valorile fundamentale europene.

Scopul protecției sociale este diminuarea riscurilor sărăciei și excluziunii tuturor persoanelor printr-un set de măsuri și politici publice.

De menționat, că protecția socială, în calitate de ramură, include în sine 2 instituții distincte:

1. Asistența socială. În acest context, legiuitorul moldav, în art.1 din Legea asistenței sociale nr. 547 din 25.12.2003[1], concepe asistența socială ca pe o componentă a sistemului național de protecție socială, în cadrul căruia statul și societatea civilă se angajează să prevină sau să înlăture efectele temporare sau permanente ale unor evenimente considerate riscuri sociale, care pot genera marginalizarea ori excluderea socială a persoanelor și a familiilor aflate în dificultate;

2. Asigurarea socială, ce include în sine un ansamblu de norme obligatorii privind (art. 247): asigurarea materială de bătrânețe, boală sau traumatism, sau urmașilor acestora, a altor categorii de persoane prevăzute de lege [2].

Și acest sistem public de asigurări sociale, este administrat și gestionat de Casa Națională de Asigurări Sociale (CNAS), recunoscută instituție publică autonomă de interes național, ce reprezintă un ansamblu organizat de forme de asigurări sociale, care își păstrează individualitatea, depind unele de altele, realizându-se aspectul de totalitate prin care sunt ocrotiți asigurații.

Casa Națională de Asigurări Sociale este un organ nou, care a marcat începutul activității sale în anul 2001 și este responsabilă pentru gestionarea resurselor financiare ale bugetului asigurărilor sociale [3].

Posibilitatea protecției sociale să ofere un suport adecvat și relevant depinde de volumul fondurilor alocate, așa dar sistemul formal de protecție socială în Moldova are două componente majore: asigurarea socială de stat și asistența socială. Asigurarea socială este setul de plăți de asigurare socială (pensii, indemnizații). Asistența socială este oferită prin livrarea plăților de asistență socială și serviciilor de asistență socială. Majoritatea banilor sunt destinați asigurărilor sociale - aproximativ 65% din total cheltuieli pentru protecția socială, respectiv asistența socială reprezintă 35%. Această pondere rămâne constantă în decursul ultimilor ani.

Asigurările sociale au apărut inițial ca reacție a asociațiilor de muncitori care au pledat pentru drepturile lor, organizându-se în sindicate care să-i protejeze în privința condițiilor de lucru – igiena și securitatea muncii ca elemente care să prevină accidente ce pun persoana în imposibilitatea de a munci, iar dacă, dintr-o cauză sau alta, se ajunge la incapacitate de muncă, existența unor fonduri financiare care să le asigure acestora un trai decent. Pentru a îndeplini obiectivele menționate, s-a creat un sistem național de asigurări sociale care are trăsături speciale.

Cheltuielile pentru asigurările sociale reprezintă componenta principală a cheltuielilor publice pentru securitate socială atât prin aria de cuprindere, precum și prin proporțiile deținute.

Cele mai cunoscute forme sub care se realizează cheltuielile pentru asigurări sociale sunt: pensiile, indemnizațiile sau ajutoarele (pentru carantină, pentru boală sau traumatism, maternitate, tratament balnear și odihnă, ajutoarele de deces) etc.

Locul principal, între acestea, prin ponderea mare și numărul de persoane beneficiare revine cheltuielilor cu acordarea de pensii, respectiv celor cu acordarea de indemnizații sau ajutoare.

Cheltuielile pentru finanțarea sistemului național de asigurări se face cu resurse provenite din următoarele sfere: contribuții pentru asigurările sociale, contribuții pentru asigurările sociale a unităților particulare, contribuții diferențiate ale angajaților și pensionarilor care merg în centre de tratament și odihnă, contribuții pentru constituirea fondului de șomaj, a ajutorului de integrare profesională și a alocației de sprijin, alte venituri.

Potrivit Direcției planificare bugetară al CNAS, conform Raportului operativ privind executarea bugetului asigurărilor sociale de stat, în luna ianuarie a anului 2020 în bugetul asigurărilor sociale de stat au fost acumulate venituri în sumă de 2846,5 mil. lei, ce reprezintă o executare a prevederilor anuale (23491,0 mil. lei) la nivel de 12,1%.

Contribuții de asigurări sociale de stat obligatorii s-au acumulat în sumă de 1138,1 mil. lei sau 7,7% comparativ cu suma anuală aprobată de 14779,3 mil. lei. Față de indicatorul respectiv, realizat în perioada similară a anului 2019, suma contribuțiilor de asigurări sociale de stat acumulate în perioada raportată a înregistrat o creștere cu 157,5 mil. lei sau cu 16,1%.

Transferurile de la bugetul de stat s-au finanțat în sumă de 1690,2 mil. lei, în corespundere cu cererile de finanțare, din care:

- 950,2 mil. lei - destinate plății prestațiilor de asistență socială și altor plăți, care conform legisla-

ției sunt finanțate din bugetul de stat. Acestea au constituit 14,2% din suma anuală aprobată pe anul 2020 de 6684,5 mil. lei, și sunt cu 435,8 mil. lei (84,7%) mai mari față de perioada similară a anului precedent;

- 740,0 mil. lei - destinate pentru acoperirea deficitului de venituri proprii ce constituie 39,4% din suma anuală aprobată pe anul 2020. (1876,0 mil. lei) [4].

Cheltuielile totale ale bugetului asigurărilor sociale de stat în perioada raportată au fost executate în sumă de 2285,1 mil. lei sau 9,7% comparativ cu suma anuală aprobată de 23491,0 mil. lei.

Față de indicatorul respectiv realizat în perioada similară a anului 2019, suma cheltuielilor bugetului asigurărilor sociale de stat în perioada analizată a anului de gestiune a fost mai mare cu 520,9 mil. lei sau cu 29,5%.

În perioada raportată, veniturile totale au depășit cheltuielile totale executate ale bugetului asigurărilor sociale de stat cu 561,4 mil. lei.

Soldul mijloacelor bănești la conturile CNAS la situația 1 februarie 2020 a constituit 724,3 mil. lei [5].

Potrivit Ministerului Finanțelor, prioritățile de cheltuieli în domeniul protecției sociale sunt:

- asigurarea sustenabilității sistemului public de asigurări sociale: sistemul de pensionare și indemnizații sociale;
- dezvoltarea sistemului de asigurări sociale echitabil și decent;
- consolidarea sistemului de asistență socială care să răspundă nevoilor persoanelor vulnerabile;
- asigurarea măsurilor de prevenire a fenomenului violenței și dezvoltarea serviciilor de protecție a victimelor violenței;

- creșterea responsabilității sociale a angajaților (stimularea angajaților pentru investiții în condiții de muncă, prevenirea discriminării, servicii sociale la nivel local, lupta împotriva muncii forțate).

În această ordine de idei menționăm, că finanțarea asigurărilor sociale (pensii de vârstă, invaliditate, de deces etc.) se efectuează din contul impozitelor (contribuțiilor, cotizațiilor) obligatorii. Prestațiile de asigurări sociale se dobândesc doar ca urmare a unei asigurări obligatorii.

Conform legislației Republicii Moldova, prestațiile de asigurări sociale se plătesc din mijloacele CNAS, din bugetul asigurărilor sociale de stat (BASS) și nu are nimic comun cu bugetul de stat. CNAS, prin intermediul Trezoreriei de Stat a Ministerului Finanțelor, gestionează bugetul asigurărilor sociale de stat, care este format din fonduri de asigurări sociale, al căror mod de constituire și funcționare se stabilește de legislație [6].

Mijloacele fondurilor se formează din contul cotizațiilor de asigurare, care sunt obligatorii pentru toți cetățenii încadrați în câmpul muncii. Tarifele plății pentru asigurare se stabilesc în fiecare an prin lege.

Din bugetul de stat sunt finanțate prestațiile de asistență socială: indemnizațiile, alocațiile, compensațiile, ajutorul de deces și alte ajutoare. Aceste prestații sunt denumite necontributive, deoarece ele se acordă în afara oricărei asigurări ale persoanelor beneficiare. Aceste persoane nu sunt încadrate în câmpul muncii, nu plătesc cotele de asigurări, dar fiind persoane în dificultate ele beneficiază de aceste prestații din bugetul statului. După finanțarea prestațiilor de asistență socială are loc transferul din bugetul de stat la bugetul asigurărilor sociale de stat ale CNAS. Din această cauză o astfel de finanțare se numește finanțarea protecției sociale de la bugetul de stat prin intermediul Casei Naționale de Asigurări Sociale.

Astfel, veniturile bugetului asigurărilor sociale de stat provin din contribuții de asigurări sociale, transferuri de la bugetul de stat și alte venituri.

Finanțarea asistenței sociale se realizează și din bugetele locale, din alocațiile benevole ale persoanelor fizice și juridice. Așa dar, din bugetele locale se plătesc compensațiile nominative lunare pentru călătoria în transportul urban, alimentația persoanelor nevoiașе în cantinele de ajutor social, acordarea de ajutoare materiale.

Astfel, pe lângă autoritatea administrării publice locale se formează fonduri extrabugetare, care contribuie la finanțarea meselor de binefacere, coletelor cu produse alimentare de sărbători.

Așadar, prestațiile de asigurări sociale se finanțează de la bugetul asigurărilor sociale de stat, iar prestațiile de asistență socială se finanțează de la bugetul de stat prin intermediul CNAS, bugetele locale și din fonduri extrabugetare.

Specificul pensiei din sistemul public de asigurări constă în asigurarea necesităților vitale minime ale pensionarului în baza principiului „solidarității generațiilor,” iar pensia privată reprezintă doar economii acumulate. Acest sistem de asigurare cu pensii poate fi atât obligatoriu, precum și benevol, contribuțiile de asigurări pot fi achitate atât de patroni, cât și de înșiși angajații sau de ambele părți în proporții egale, ultima variantă fiind cea mai răspândită în lume.

Fondurile private de pensii constituie nu numai un instrument de soluționare a problemelor sociale, ci și un instrument financiar foarte eficace care, pe lângă faptul că asigură o situație materială pen-

sionarilor asigurați, vine în economia țării cu investiții pe termen lung, contribuind astfel la dezvoltarea acestuia. Activitatea fondurilor private este semnificativă, deoarece persoana depune mijloacele în aceste fonduri pe un termen îndelungat, fapt ce le permite să devină investitori în proiecte de durată maximă. În țările dezvoltate durata termenelor de investiții până la acordarea pensiilor poate atinge 40-50 de ani. Unele dintre riscurile acestei forme de asigurare este modalitatea de asigurare a valorii reale a banilor depuși în caz de inflație.

Fondurile nestatale de pensii sunt de 2 tipuri: 1. Fondurile de pensii private ramurale (închise) sunt create de către patroni cu scopul atragerii și menținerii în activitate a forței de muncă, în special în ramurile cu locuri de muncă în condiții nocive și grele. Patronul, pe termenul contractului individual de muncă sau al contractului colectiv de muncă, încheie un contract cu un fond privat de pensii în vederea acordării unor pensii suplimentare angajaților săi, după care ei transferă regulat contribuțiile din fondul de salarizare în acest fond. Cotele de asigurare nu se impozitează, fapt ce constituie o prioritate și pentru angajator, și pentru angajați. În fondul privat de pensii se deschide câte un cont pentru fiecare participant în care, pe toată perioada de activitate, se înregistrează cotele depuse, precum și rezultatele capitalizării, adică sumele depuse în aceste fonduri sporesc în urma investițiilor lor în diferite ramuri ale economiei naționale, proiecte, hârtii de valoare, iar veniturile obținute din aceste operații constituie rezultatul capitalizării și se înregistrează în aceste conturi. Fondurile private de pensii au statut de organizații necomerciale, care acumulează contribuții și efectuează plăți sub formă de pensii în temeiul condițiilor prevăzute de contracte. Pentru a majora sumele colectate, fondul le transmite unor companii speciale de administrare a activelor. Veniturile obținute de fond prin aceste companii se distribuie totalmente între contribuabili, adică sunt utilizate pentru plata pensiilor. Prin aceasta fondurile de pensii se deosebesc de companiile de asigurare și bănci, care, fiind structuri comerciale, își asumă o parte din veniturile obținute în urma investițiilor.

Companiile speciale de dirijare a activelor sunt responsabile de păstrarea activelor fondului și de sporirea lor. Când participanții la fondul privat de pensii îndeplinesc condițiile pentru a primi o pensie din acest sistem, el poate fi pensionat conform uneia din următoarele scheme de pensii, prevăzute în contract:

- sub formă de anuitate (suma plătită anual, inclusiv dobânda, în vederea stingerii unei datorii în decurs de mai mulți ani) pe parcursul întregii vieți;
- sub formă de plăți pentru o perioadă anumită de timp, preventiv stabilită în contract;
- sub formă de plată unică achitată la momentul adresării.

De obicei, aceste programe de pensionare prevăd posibilitatea desfacerii anticipate a contractului, precum și dreptul urmașilor legali ai participantului la fondul de pensionare de a moșteni capitalul acumulat în cazul decesului acestuia până la expirarea termenului de acțiune a contractului.

2. Fondurile de pensii sub formă de depuneri particulare se autofinanțează în exclusivitate de către participanți (angajați), care își asumă personal riscurile legate de depunerile efectuate. Aceste sisteme activează pe principiul benevol.

În Marea Britanie sistemul privat de pensii există din 1978. Participanții la sistemul privat de pensii sunt atât patronii, cât și angajații. Peste 65% de pensionari primesc pensiile nestatale la locul de muncă.

În S.U.A. sistemul privat de asigurări sociale constă din aproape 400 de fonduri și programe de pensionare ale diferitelor companii și cuprind circa 45% din populația activă.

Republica Moldova se află în prezent în etapa incipientă a creării unui sistem privat de pensii. La data de 25.03.1999 în Republica Moldova a fost adoptat primul act normativ ce reglementează activitatea fondurilor private de pensii – Legea cu privire la fondurile nestatale de pensii [7].

Prezenta Lege determină modul de constituire, funcționare și încetare a activității fondurilor private de pensii. Fondurile nestatale de pensii se înființează pe principii benevole, cu scopul ameliorării situației materiale a cetățenilor la bătrânețe prin plata pensiei suplimentare. Fondul își desfășoară activitatea independent de sistemul public de asigurări sociale obligatorii. Fondurile sunt de tip închis și de tip deschis. Fiecărui beneficiar al fondului i se deschide un cont de pensie, ce reflectă depunerea contribuțiilor, încasarea venitului investițional. Mijloacele reflectate în contul de pensie constituie proprietatea beneficiarului. Plata către beneficiar a activelor de pensii acumulate de acesta, de regulă, se efectuează la împlinirea vârstei de pensionare, însă ea poate fi efectuată și înainte de împlinirea vârstei de pensionare, dacă este încadrată în gradul I de invaliditate. În caz de deces înainte de împlinirea vârstei de pensionare, dreptul de a primi activele acumulate de el trec în moștenirea membrilor familiei.

În unele țări (Letonia) pensiile capitalizate sau acumulările individuale în fondurile private de pensionare pot fi folosite temporar la acoperirea deficitului pensiilor de stat pentru achitarea pensiilor curente.

În concluzie menționăm că, populația și natura statutară a asigurărilor sociale nu implică neapărat

participarea statului la finanțarea lor, deoarece asigurarea socială este în mod normal „autofinanțată” din contribuții plătite în mod regulat de salariați și de angajatorii lor și de liber profesioniști. Totuși, în practică, legislația asigură subvenții de la stat sau contribuții, în funcție de dimensiunea și dezirabilitatea angajamentului populației de a susține sistemul financiar în condițiile economice date.

Participarea statului la finanțarea asigurărilor de sănătate se poate justifica cu condiția că sunt prezente condițiile: în primul rând, sistemele de asigurare trebuie să accepte ca toți membrii unui grup de populație să fie acoperiți; nu există nici o bază pentru respingerea unui solicitant care are boli și necesită îngrijire medicală permanentă, un risc ridicat de îmbolnăvire sau un număr mare de dependenți, iar schemele de asigurare trebuie să accepte chiar și persoane fără venituri (asigurare gratuită); în al doilea rând, beneficiile trebuie să includă îngrijire medicală în domenii care erau odată considerate responsabilitate publică, cum ar fi anumite boli infecțioase sau probleme de sănătate mentală.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea Republicii Moldova nr. 547 din 25.12.2003 cu privire la asistența socială. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 42-44 din 12.03.2004.
2. Legea Republicii Moldova privind sistemul public de pensii nr. 156 din 14.10.1998. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 42-44 din 12.03.2004.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Statutului Casei Naționale de Asigurări Sociale a Republicii Moldova, nr. 739 din 25.07.2000. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 94-97/834 din 03.08.2000.
4. <http://cnas.md/libview.php?l=ro&idc=360&id=5142&t=/Massmedia/Noutati/Informatie-operativa-privind-executarea-bugetului-asigurarilor-sociale-de-stat-inluna-ianuarie-a-anului-2020>, (accesat la data de 27.04.2020).
5. Legea Republicii Moldova nr. 172 din 19.12.2019 privind bugetul de stat pentru anul 2020. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 393-399 din 27.12.2019.
6. Legea Republicii Moldova nr. 489 din 08.07.1999. privind sistemul public de asigurări sociale. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-4 din 06.01.2000.
7. Legea nr. 172 din 19.12.2019 cu privire la fondurile nestatale de pensii. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 87- 89 din 12.08.1999.

SARCINI-CHEIE PENTRU ÎNȚELEGEREA PROBLEMELOR ȘI PROVOCĂRILOR ÎN EVALUAREA IMPACTULUI SOCIAL AL PROIECTELOR ȘI PROGRAMELOR ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

KEY TASKS FOR UNDERSTANDING PROBLEMS AND CHALLENGES IN ASSESSING THE SOCIAL IMPACT OF PROJECTS AND PROGRAMS IN PUBLIC ADMINISTRATION

Alexandru TOMA,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The top issue in this paper relates to the tasks that need to guide the social impact assessment process, making it an efficient and fair process for the communities in which a project is being implemented. The paper presents the importance of documenting, data collection, feedback mechanism with the communities, and comparing the various dynamics of social impact. It also speaks about the importance of identifying the social groups, communities and stakeholders that will benefit and will be impacted by the project. The paper expands on informing community members about the project, similar projects in order to give people a sense of how they are likely to be affected, about how they can be involved with the project, about their rights in the project framework and about their access to grievance and feedback mechanisms.

Keywords: social impact assessment, documenting, data collection, communities, public administration, project and programs, project framework, stakeholders.

Proiectele și programele implementate în administrația publică au fost și sunt o sursă ce generează schimbări importante în societate. Efectul pozitiv, de cele mai multe ori, se observă și poate fi cuantificat după un parcurs mai lung de timp, foarte importantă fiind măsurarea și evaluarea impactului social a proiectelor și programelor din sistemul administrativ. Anual, în Republica Moldova, se implementează zeci de proiecte și se inițiază noi programe în vederea modernizării localităților din țară și omogenizării coeziunii teritoriale per ansamblu.

Cooperarea administrației publice autohtone cu statele Uniunii Europene și cu Statele Unite ale Americii, prin diverse organizații internaționale ce oferă finanțări de proiecte pentru sistemul administrativ, dar și pentru organizațiile non-guvernamentale ce desfășoară activități de consolidare a localităților, face necesară implementarea unui sistem eficient de evaluare a impactului social generat de proiecte și programe drept resursă de dezvoltare cu potențial înalt.

O constatare a cercetării noastre este faptul că la capitolul metodologia de evaluare a impactului social, dar și în general la evaluarea oricărui tip de impact a proiectelor și programelor cu aspect de intervenție socială, administrația publică autohtonă rămâne restanțieră. Până în prezent lipsește o metodologie la nivel național de efectuare a analizei impactului social a tot ceea ce numim investiție de resursă prin intermediul proiectelor și programelor. Conform celor mai recente apariții în domeniu, și anume Social Impact Assessment: Guidance for assessing and managing the social impacts of projects - lucrare elaborată de Frank Vanclay în anul 2015, pentru a face o evaluare cât mai corectă pe domeniul de impact social, este nevoie de a seta și urma niște sarcini adaptate la contextul regional al sistemului administrativ [4]. O primă sarcină în vederea identificării provocărilor și a problematicii specifice evaluării impactului social ar fi o bună înțelegere a ideii de proiect propuse și a tuturor activităților care vor contribui la dezvoltarea și desfășurarea proiectului. Pentru a înțelege impactul social al unui proiect este vital să înțelegem dimensiunile și anvergura acestuia. În general, proiectele implică mai multe activități auxiliare și componente diferite de cooperare. Impacturile sunt de obicei create de fiecare dintre activitățile componente ale proiectului. Astfel, un evaluator al impactului trebuie să ia în

considerare toate impacturile create de fiecare dintre activitățile care compun ansamblul de proiect și să le delimiteze pentru a înțelege întreaga sinergie. Practica Băncii Mondiale și a Băncii Europene de Reconstrucție și Dezvoltare demonstrează faptul că este absolut necesară o delegare clară a sarcinilor și a responsabilităților tuturor actorilor implicați în evaluarea impactului social, relații cu alți specialiști care dezvoltă cercetări, stabilirea corelațiilor între legile și normele naționale și cele internaționale care influențează primar implementarea proiectelor.

Un impact asupra mediului conduce în mod invariabil la un impact social, iar impactul asupra sănătății și asupra drepturilor omului poate fi de asemenea înțeles drept impact social. Prin urmare, este nevoie de a înțelege complementaritatea impactului economic, de mediu și social pentru a asigura eficiența, eficacitatea și reducerea poverilor asupra comunităților locale.

Evaluarea impactului social a proiectelor și programelor este un proces de management și nu un produs post-implementare, iar practica de monitorizare a țărilor scandinave ne arată că un pas-cheie constă în a ajunge la un acord în privința domeniului de aplicare a evaluării impactului social care urmează a fi realizat. Evaluarea însăși este un proces iterativ și participativ, iar din revizuirea bunelor practici a ghidurilor de evaluare specifice sistemului administrativ din Statele Unite, cercetarea noastră a conchis legitatea că este imposibil de stabilit la început tot ceea ce va trebui să fie luat în considerare, de asta cei care inițiază și conduc o evaluare de impact social ar trebui să permită flexibilitatea în contractarea bugetelor, pentru ca evaluarea să poată răspunde la problemele noi care pot apărea și care trebuie evaluate. Este de la sine înțeles că bugetul trebuie să fie adecvat pentru sarcina de a evalua toate problemele relevante. Proiectele mari apar întotdeauna într-un cadru de multi-cooperare între administrația publică centrală, cea locală, organizații internaționale de finanțare, societate civilă.

Din practica autohtonă, dar și cea internațională deducem că în cazul în care finanțatorul are așteptări de impact sau beneficii contractuale pentru comunitatea locală, acesta va impune și condiții specifice care trebuie luate în considerare. Unde există conflicte între reglementările locale, naționale și standardele internaționale, acestea vor trebui precizate și negociate. Asociația Internațională de Evaluare a Impactului recomandă celule de criză ce intermediază între administrația publică locală, centrală și cadrul de reglementare internațional, ceea ce face posibilă evitarea conflictelor. Un impediment des întâlnit în sistemul administrativ din Republica Moldova este rigiditatea bugetării, respectiv imposibilitatea de a schimba destinația anumitor mijloace financiare, și imposibilitatea de a participa cu un quantum de finanțare pentru asimilarea fondurilor de dezvoltare. Asigurarea faptului că toate părțile înțeleg ramificările oricărei nerespectări va fi, de asemenea, importantă.

Conform Social Impact Assessment: Guidance for assessing and managing the social impacts of projects, este absolut necesară identificarea grupurilor sociale, a comunităților, părților cointerestate care vor beneficia și vor simți impactul proiectului [4]. Conceptul de zonă primară de influență sau zonă de impact este standard în practica internațională a evaluării de impact social a proiectelor și programelor în administrația publică. Un „domeniu social de influență” este format din persoanele potențial afectate de un proiect și locația persoanelor ce vor resimți schimbări vitale, respectiv vor simți un impact social, frecvent nu se aliniază perfect cu limitele geografice sau cu aria administrativă de influență a proiectului.

Definirea unei „zone sociale de influență” nu necesită în mod necesar articularea unei limite geografice. În schimb, amplasarea socială a proiectului poate fi determinată prin a o combinație de analiză a părților interesate, printr-o cartografiere socială și printr-un proces iterativ de înțelegere a socialului, a schimbărilor economice, de mediu și de trai induse de proiect. O abordare științifică și empirică importantă se cuantifică într-o altă sarcină, și anume o bună înțelegere a comunității care, cel mai probabil, va fi influențată de proiect prin crearea unui profil al acesteia, care să includă: o analiză detaliată a părților cointerestate; o discuție despre cadrul social-politic; evaluarea necesităților, intereselor, valorilor, aspirațiilor ale diferitor grupuri din comunitățile afectate, inclusiv o analiză pe criterii de gen; o evaluare a impactului altor proiecte sau evenimente din trecut; discuții despre tendințele comunităților respective; discuții despre atuurile, părțile puternice și părțile slabe ale comunităților; opțional, un sondaj de opinie.

Conform Discovering Community Power: A Guide to Mobilizing Local Assets and your Organization's Capacity, o lucrare de Kretzmann J., McKnight J., înțelegerea contextului cultural local este esențială pentru atingerea unui grad obiectiv a evaluării impactului social al proiectului. Este important de menționat că comunitățile au valori culturale diferite, cu înțelegeri diferite despre modul în care ar trebui de implementat diverse procese. Aceste diferențe pot reprezenta numeroase provocări pentru dezvoltarea proiectelor și pentru desfășurarea evaluărilor și monitorizărilor. În cercetările empirice efectuate de specialiștii Băncii Mondiale este specificat că un eșec frecvent este faptul că managerii de proiect și evaluatorii de impact tind să presupună că localnicii prețuiesc aceleași lucruri ca și ei.

De asemenea, ei presupun adesea că toți oamenii din localitate au preocupări comune. Această nepotrivire poate fi agravată prin utilizarea modelelor economice și a altor concepte-cadru cu o poziționare ideologică și culturală implicită. Aceste considerente pot conduce la o analiză deficitară a impactului și evaluarea deficitară a strategiilor adecvate de atenuare și îmbunătățire a beneficiilor. Criteriile de mai jos abordează diferite aspecte care trebuie luate în considerare pentru a obține o bună înțelegere a contextului local. Analiza contextului local trebuie să reprezinte un profil comunitar.

O analiză detaliată a părților interesate. Unul dintre eșecurile evaluărilor de impact a proiectelor și programelor în administrația publică din spațiul european este identificarea și participarea inadecvată a tuturor părților interesate și beneficiarilor. Aceasta este o problemă, deoarece fără a conștientiza toți actorii interesați, unele dintre impacturile sociale pot să nu fie luate în considerare în mod corespunzător [3].

O discuție a cadrului socio-politic. Un aspect important, după concepția cercetătorilor Kemp D. Vanclay F. și Esteves A.M. în lucrarea *Understanding the organizational context* (eds) *New Directions in Social Impact Assessment: Conceptual and Methodological Advances*. Cheltenham, publicată în anul 2011, pentru înțelegerea comunităților locale este înțelegerea contextului socio-politic al acestora. Atitudinile, valorile, obiectivele de dezvoltare socială ale oamenilor, precum și modul în care aceștia pot să răspundă proiectului și probabil impacturilor, precum și nivelul lor de încredere în guvern și administrația publică locală [5].

O evaluare a necesităților, intereselor, valorilor, aspirațiilor ale diferitor grupuri din comunitățile afectate, inclusiv o analiză pe criterii de gen. Trebuie menționat faptul că există diferite grupuri de părți interesate cu interese diferite și cel mai probabil vor exista diferențe între indivizii din același grup de părți interesate. Tinerii, în general, au adesea opinii diferite decât persoanele în vârstă, în special în raport cu valorile culturale tradiționale și cu modalitățile adecvate de a face lucrurile. Evaluarea impactului social asupra comunităților a proiectelor și programelor în domeniul industriilor extractive de către Banca Mondială arată că stabilirea punctelor de vedere ale fiecărui subgrup poate fi complex [2]. De fapt, este întotdeauna important ca evaluatorul să-și facă propria colecție primară de date pentru fiecare grup social și nu se bazează pe declarațiile reprezentanților politici sau ale liderilor de grup care se pot implica pentru a fraudă cumva mersul proiectului.

O evaluare a impactului altor proiecte sau evenimente din trecut. Deși personalul proiectului și administrația publică locală pot crede că nu sunt responsabili pentru acțiunile din trecut ale altor proiecte, din perspectiva comunităților locale problemele nerezolvate din trecut de multe ori vor trebui abordate înainte de a începe implementarea unui proiect sau program [1].

După opinia cercetătorilor din cadrul Asociației Internaționale de Evaluare a Impactului, o conștientizare a problemelor din trecut este, de asemenea, esențială pentru a putea înțelege pe deplin reacția probabilă a unei comunități la noul proiect și pentru a planifica eventuala atenuarea situației.

Discuții despre tendințele comunităților respective. Pentru o evaluare de impact social este foarte important să se înțeleagă bine toate lucrurile care se întâmplă într-o comunitate. În primul rând, schimbările de impact cumulate pot fi înțelese doar știind ce altceva se întâmplă în regiune. Un aspect restanțier în procesele de implementare a proiectelor în administrația publică din Republica Moldova este faptul că nu este o bază de date a proiectelor în derulare pentru a face posibilă intra comunicarea. De asemenea, o parte din evaluare trebuie să fie stabilirea unei linii de bază și construirea unui scenariu de perspectivă ce este posibil să se întâmple în comunitate fără implementarea proiectului.

Discuții despre atuurile, părțile puternice și părțile slabe ale comunităților.

Înțelegerea unei comunități înseamnă a ști ce vor membrii comunității, cum percep ei comunitatea și viziunea lor pentru viitorul comunității lor. Este vorba și despre cunoașterea valorilor și credințelor lor spirituale, ceea ce este esențial pentru înțelegerea modului în care vor fi experimentate impacturile. O concluzie a proiectului *The Sustainable Livelihoods Approach: Toolkit for Wales* din Marea Britanie a fost faptul că o înțelegere deplină a unei anumite comunități necesită, de asemenea, o cunoaștere a bunurilor, resurselor, punctelor forte și a punctelor slabe ale comunității [6]. Acest lucru va ajuta la predicția impactului social și experiența acestor impacturi asupra comunității, precum și în conceperea socială strategică adecvată, investiții și alte inițiative de dezvoltare comunitară. Efectuarea unei analize SWOT ca parte a unui forum comunitar poate fi un precursor util pentru o discuție despre contribuțiile pe care un proiect le poate aduce unei comunități.

Sondaj de opinie. Asociația Internațională de Evaluare a Impactului recomandă o serie de metode de cercetare socială care pot fi folosite pentru a înțelege preocupările și opiniile comunității despre proiect. În timp ce informatorii-cheie au uneori o bună conștientizare a preocupărilor comunității, există momente în care aceștia sunt complet lipsiți de previziune. Astfel, în societățile în care sondajele sunt

adevrate din punct de vedere cultural, inițierea unui sondaj de opinie cu un eșantion de dimensiuni suficiente pentru a avea o putere statistică rezonabilă poate fi o modalitate bună de a evalua părerile, accepțiunile și așteptările oamenilor referitoare la un proiect. Aceste sondaje pot fi repetate în mod regulat pentru urmărirea modificărilor percepțiilor, problemelor și încrederii sociale acordate proiectului.

Încă o sarcină importantă care trebuie considerată la o evaluare de impact social constă în informarea membrilor comunității despre: proiect; alte proiecte similare pentru a le crea o imagine despre ce ar urma să se întâmple; cum se pot implica în evaluarea impactului social; drepturile lor în cadrul desfășurării proiectului; libertatea de a veni cu feedback, doleanțe sau plângeri. Pentru a fi în concordanță cu transparența preconizată, pentru a trata comunitățile cu respect și pentru a obține o încredere socială pentru implementare este necesar să se asigure de faptul că membrii comunității sunt informați pe deplin despre proiect și înțeleg cum li se va schimba viața după implementare. Localnicii pot fi cea mai bună sursă de îmbunătățire a proiectului și de hidjare a riscurilor aferente implementării.

Primordial, în opinia cercetătorului Vanclay Frank în lucrarea *Social Impact Assessment: Guidance for assessing and managing the social impacts of projects*, este organizarea proceselor participative care să ajute membrii comunității să: înțeleagă care va fi impactul proiectului asupra lor; determine și să analizeze potențialul impact și beneficiile propuse; să ia decizii informate și documentate referitor la proiect; faciliteze vizualizarea doleanțelor pentru viitor; contribuie la planurile de atenuare și monitorizare; să se pregătească pentru schimbare. Procesele participative eficiente sunt esențiale pentru evaluarea impactului social al proiectelor și programelor în administrația publică. Chiar dacă un evaluator poate avea experiență și poate determina în mod rezonabil care pot fi diversele impacturi sociale ale unui proiect dat, ei nu vor putea niciodată ști cu exactitate care sunt semnificațiile și consecințele anumitor activități pentru localnici [7]. Acceptabilitatea impactului posibil și a măsurilor de îmbunătățire propuse trebuie să fie determinate de membrii comunității, în caz contrar, astfel de decizii nu ar avea legitimitate. Este esențial ca comunitățile locale să aibă suficient timp și resurse pentru a putea delibera cu privire la impacturile sociale posibile care vor fi experimentate. O sarcină-cheie rămâne a fi și identificarea aspectelor care țin de drepturile umane și sociale, care ar putea provoca anumite probleme, precum și colectarea datelor de bază cu referire la probleme sociale de primă importanță.

Scopul poate fi definit ca fiind procesul de identificare a principalelor probleme de îngrijorare, precum și de determinare a persoanelor interesate și părțile afectate pentru o anumită intervenție planificată. Este un proces preliminar care produce o listă intermediară de provocări care trebuie luate în considerare, care sunt ulterior evaluate corect.

Profilul comunității și datele de bază sunt concepte legate, dar diferite. Profilul este mai mult o descriere calitativă a comunităților afectate, inclusiv o discuție despre tendințe și probleme, iar datele de bază colectate servesc drept reper pentru măsurarea dinamicii impactului social.

Cercetarea efectuată ne dă posibilitatea să concluzionăm că înfăptuirea sarcinilor explicate în acest articol sunt un pas important pentru inițierea evaluării impactului social al proiectelor și programelor. Acestea pot servi drept componentă primară pentru o metodologie specifică monitorizării și evaluării impactului social adaptată sistemului administrativ din Republica Moldova. În urma îndeplinirii sarcinilor vizate mai sus, putem colecta date despre situația reală din comunități și putem măsura indicatorii cantitativi și calitativi, ceea ce va face posibilă cunoașterea în dinamică a percepției cetățenilor asupra bunăstării și schimbărilor nete.

În prezent lipsa măsurării impactului social al proiectelor și programelor în sistemul administrativ central, dar și local din Republica Moldova denotă o miopie și o rigiditate în viziunile asupra dezvoltării durabile a segmentului de investiții în folosul cetățeanului, nu se discută despre perspectivele și oportunitățile dorite de localnici. Îndeplinirea sarcinilor propuse de noi în acest articol face posibilă înțelegerea oportunităților și schimbarea destinației mijloacelor bugetare pentru a face posibilă atragerea și asimilarea finanțărilor pentru cât mai multe proiecte și programe în administrația publică.

De asemenea, trebuie acordată o atenție specifică respectării regulamentelor și standardelor Uniunii Europene pentru a facilita procesul de integrare în comunitate și pentru a atrage un număr mai mare de proiecte și programe.

Recomandăm ca evaluarea impactului social al programelor și proiectelor din administrația publică să înceapă cu înfăptuirea sarcinilor propuse într-un proces de analiză a contextului în care este implementat proiectul, în timpul căruia să fie identificate problemele de status quo și să fie descrise toate alternativele posibile, fiind urmărită și compararea oportunităților.

BIBLIOGRAFIE

1. Discovering Community Power: A Guide to Mobilizing Local Assets and your Organization's Capacity. Evanston, IL: ABCD Institute. Kretzmann, J. & McKnight, J., 2005.
2. Mainstreaming Gender into Extractive Industries Projects: Guidance Note for Task Team Leaders. (Extractive Industries and Development Series #9). Washington, DC: World Bank. Eftimie, A., Heller, K., & Strongman, J., 2009.
3. Stakeholder Engagement: A Good Practice Handbook for Companies Doing Business in Emerging Markets. Washington, DC: International Finance Corporation. IFC, 2007.
4. Social Impact Assessment: Guidance for assessing and managing the social impacts of projects, de Frank Vanclay, 2015.
5. Understanding the organizational context Kemp, D. in Vanclay, F. & Esteves, A.M. (eds) New Directions in Social Impact Assessment: Conceptual and Methodological Advances. Cheltenham: Edward Elgar, 2011.
6. The Sustainable Livelihoods Approach: Toolkit for Wales. Oxfam, 2013.
7. Whose Reality Counts: Putting the First Last. London: Intermediate Technology Publications. Chambers, R., 1997.

ATELIERUL II

PROBLEME ACTUALE ALE ȘTIINȚEI POLITICE ȘI PARCURSUL EUROPEAN AL REPUBLICII MOLDOVA

PARTENERIATUL POLITIC PSRM-BLOCUL „ACUM” – UN ACORD TRADIȚIONAL ÎNTRE ELITE SAU O CONSTRUCȚIE POLITICĂ ATIPICĂ

POLITICAL PARTNERSHIP BETWEEN PSRM and „ACUM” BLOC – A TRADITIONAL AGREEMENT BETWEEN ELITES OR AN ATYPICAL POLITICAL CONSTRUCTION

Pantelimon VARZARI,
doctor habilitat în științe politice, profesor cercetător,
I. P. Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice

SUMMARY

The article examines some issues regarding the establishment, functionality and sustainability of the eleventh governing coalition in the recent political history of the Republic of Moldova. It is shown that the governing alliance between the Socialist Party and the political bloc „ACUM” performed on the basis of two political understandings (one was temporary and the second - permanent), these having as substrate the political reason and substantial procedural consensus. It is concluded that the balance in the governing coalition could have been sustainable if the alliance partners had made full use of democratic cooperation mechanisms and procedures, such as reasonable mutual compromise and substantial value consensus, this being the only chance for further democracy development in the Republic of Moldova.

Keywords: *political partnership, political elite, governing coalition, elite convergence, allied power, governing formula, parliamentary majority, aphoretic difficulties, democratic mechanisms and procedures, Republic of Moldova.*

Astăzi, construcția unei societăți de tip democratic care ar implica cetățenii în procesul decizional și ar servi intereselor acestora a devenit extrem de importantă pentru societatea din Republica Moldova. În primul rând, din considerentul că realitatea social-economică și politică după alegerile parlamentare din 24 februarie 2019 (compusă din diverse fenomene, procese, evenimente, fapte etc.) continuă să se confrunte cu mai multe dificultăți în calea dezvoltării durabile a țării. Ea se află în fața unor dificultăți aporetice (probleme greu de soluționat): un grav deficit democratic, clivaje sociopolitice profunde, blocaje survenite în actul guvernării și în cel administrativ, multiple crize (politică, constituțională, economico-socială, valorică, instituțională, identitară etc.), dar și absența tradițiilor democratice și a unei culturi politice democratice, o birocratie extinsă și disfuncțională, o societate civilă nonactivă etc. și, implicit, o guvernare inefficientă.

Formarea unor alianțe și a altor aranjamente politice de guvernare între actorii politici a fost specifică pentru toate elitele politice guvernante încă de la mijlocul anilor '90 ai secolului trecut, cu excepția anilor 2001–2005, când Partidul Comunistilor din Republica Moldova, în urma scrutinului legislativ din 25 februarie 2001, a câștigat necondiționat aceste alegeri, posedând o majoritate nu numai confortantă, dar și absolută, constituțională, pentru a guverna țara de sine stătător. Astfel, acest partid nu mai avea nevoie de a formaliza vreo alianță de guvernământ cu alte partide, așa cum s-a procedat după alegerile parlamentare din 6 martie 2005, alegeri câștigate, de asemenea, de partidul puterii, PCRM.

Însă, spre deosebire de alte alegeri parlamentare, este unicul caz în istoria politică recentă a țării

noastre când după un scrutin „chinurile facerii” unei majorități parlamentare (însoțită, în același timp, de fenomenul bonapartismului [salvatori ai națiunii] [1; 2] și, în perioada 7–14 iunie 2019, de cel al uzurpării puterii de stat de către fosta guvernare a țării – PDM [3]) s-au încheiat cu înțelegerea între două extreme politice învingătoare în acest maraton din 24 februarie 2019 – PSRM orientat pro-est (35 mandate de deputat) și Blocul electoral pro-european „ACUM Platforma DA și PAS” (26 mandate de deputat). În pofida diferențelor politice și ideologice, la 8 iunie 2019, deputații din PSRM, în cadrul căruia Președintele I. Dodon se declară „liderul neformal al PSRM”, și membrii Blocului politic „ACUM” au semnat un parteneriat cu genericul „Înțelegere politică temporară în vederea dezoligarhizării și readucerii statului Republica Moldova în albia constituționalității” [4], formând astfel cea de-a unsprezecea coaliție de guvernare în istoria politică a Republicii Moldova [5]. Exponenții Partidului Democrat, care au afirmat că vor fi o opoziție constructivă în Parlament, au continuat să critice această alianță între socialiști și acum-iști, numind-o „coaliția Kozak” (fostul viceprim-ministrul rus D. Kozak este considerat creatorul acestei majorități parlamentare), iar după alți autori – alianță netraditională, nefirească, conjuncturală, mezalianță, ideologic explozivă, hibridă, eterogenă și alte expresii cu semnificație peiorativă. Mulți politicieni, experți politici locali și străini erau sceptici în privința unei asemenea simbioze politice de extreme dreapta și stânga, percepție ce persista și în societate.

În cazul convergenței anumitor entități politice (coaliția, alianța, parteneriatul și alte instrumente politice de conlucrare întru respectarea jocului politic democratic), elitele cu diverse viziuni politice se pot apropia una față de alta în funcție de conjunctura politică creată la un moment dat. Drept exemplu pentru Republica Moldova poate servi cazul apropierii creștinilor democrați și comuniștilor în anii 1999–2001 (coaliția PPCD-PCRM), precum și a comuniștilor, creștinilor democrați, democraților și liberalilor în anii 2005–2007 (așa-numitul Parteneriat Politic pentru Interesele Țării constituit din PCRM, PPCD, Partidul Democrat din Moldova și Partidul Social-Liberal). Anume în puterea elitelor de a se alia întru soluționarea unor probleme de interes comun constă puterea de coaliție a lor. Putea aliată [6, p. 153] rezultă prin crearea coalițiilor, termen ce desemnează unirea sau gruparea de o manieră, în general, temporară într-un ansamblu cu un anumit grad de instituționalizare, a unor părți sau unități distincte – lideri, grupuri, facțiuni politice, partide etc. – în vederea realizării, prin acțiuni coordonate, a anumitor obiective de interes comun, iar sensul primordial este cel de uniune politică temporară, mai puțin durabilă decât facțiunea, partidul sau grupul de interese/de presiune, constituită din părți care își păstrează „frontierele” inițiale, în scopuri electorale, parlamentare sau de guvernare.

Coaliția fracțiunilor, după anumite negocieri între liderii politici, formează majoritatea parlamentară, aceasta fiind instituționalizată și anunțată prin declarație în ședința Parlamentului din 8 iunie 2019. Conform art. 4 (12) „Fracțiunile parlamentare” al Regulamentului Parlamentului Republicii Moldova, „majoritate parlamentară este considerată fracțiunea sau coaliția fracțiunilor, anunțată prin declarație, care cuprinde mai mult de jumătate din deputații aleși” [7]. În cazul Republicii Moldova, ca Parlamentul să fie funcțional, este nevoie ca majoritatea parlamentară să fie constituită din 51 deputați. Este o majoritate nu pentru un exercițiu unic, ci o platformă pe bază permanentă ce ar da posibilitate ca Legislativul să fie un organ lucrativ și eficient.

De obicei, orice majoritate parlamentară și guvernamentală aflată la putere are o declarație a principiilor și filosofiei sale de guvernare, cuprinzând un program de activitate cu viziuni, priorități și un plan de acțiuni al echipei guvernamentale pe o anumită perioadă de timp. Deși formațiunile vizate mai sus (PSRM și Blocul politic „ACUM”) au viziuni politice diferite (și chiar diametral opuse în ceea ce privește, spre exemplu, dezvoltarea strategică a țării noastre), acestea au căzut de acord asupra unui program de guvernare comun, având la bază Acordul de Asociere cu UE, axat pe trei priorități: eliberarea statului din captivitate, scoaterea țării din izolare internațională și relansarea dezvoltării economice [8; 9].

Noua Înțelegere politică din 16 septembrie 2019 cu genericul „Înțelegere politică privind obiectivele tranzitorii ale Guvernului, Președinției și Parlamentului, inclusiv ale fracțiunilor PSRM, PAS și PPDA”, după Acordul temporar încheiat în momentul constituirii alianței majoritare de guvernare, la 8 iunie 2019, între cele trei fracțiuni ale Parlamentului țării (Partidul Socialiștilor, Partidul Acțiune și Solidaritate și Platforma Demnitate și Adevăr) (acordul a fost semnat și de primele persoane în stat – Președintele I. Dodon, șefa Legislativului Z. Greceanăi și premierul M. Sandu) era considerată o foaie de parcurs pentru implementarea reformelor din domeniile justiție, economie și social pe care le intenționa coaliția, precum și punerea în aplicare a unor principii de guvernare [10].

Dacă în Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova din 2019 condus de M. Sandu se arăta că „scopul major care va ghida activitatea acestui Guvern este să întoarcem țara propriilor cetățeni, să punem instituțiile statului în slujba oamenilor și să le arătăm tuturor cetățenilor ce înseamnă buna guvernare” (sublinierea ne aparține – P.V.) [8], atunci în „Înțelegerea politică privind

obiectivele tranzitorii ...” din 16 septembrie 2019 sunt specificate nouă aspecte sau/și dimensiuni ale bunei guvernări [10].

Următoarea specificare ține de durabilitatea primei și celei de-a doua înțelegeri între părți – PSRM și Blocul politic „ACUM”. Analistul occidental Vl. Socor crede că era nevoie de o asemenea înțelegere pe termen mediu și lung pentru a fi agisurată o bună guvernare a Republicii Moldova. Singurul document semnat de participanții la coaliția de guvernare era acea înțelegere temporară, care nu avea un caracter de agendă politică, ci un caracter pur tehnic. Ea definea pașii pe care participanții la înțelegere aveau să-i facă imediat după ziua de 8 iunie 2019 cu scopul de a instala noua guvernare. Deci, era vorba de o serie de pași tehnici, pe termen scurt, fără agendă politică și fără agendă de guvernare: „Prioritatea rămâne dezoligarhizarea, dar înțelegerea temporară, încheiată pe 8 iunie avea în vedere pașii tehnici pentru a instala noua guvernare în următoarele, cel mult, câteva săptămâni. Acum e vorba de a încheia un acord de guvernare care să prevadă măsuri concrete pentru guvernarea țării, măsuri luate de comun acord” [11].

La modul concret, prima înțelegere politică din 8 iunie 2019 (între partidele implicate în dialogul politic) a fost, din start, temporară (titlul ei ne sugerează) și a durat doar trei luni, iar cea de-a doua înțelegere politică din 16 septembrie a purtat un caracter programat (fie pentru un an, conform Programului de guvernare votat în Parlament, fie pentru patru ani de zile, adică pe durata eventual a unui întreg ciclu electoral). Înțelegerea Politică Temporară avea ab initio un caracter limitat ca sferă și durată de aplicare, iar Programul de Activitate al Guvernului reflecta această realitate. În primul rând, Programul în cauză se concentra pe măsuri concrete limitate ca număr, dar cu impact sistemic pentru dezoligarhizarea țării și eliberarea principalelor instituții ale statului de controlul intereselor grupului oligarhic. În al doilea rând, Programul propunea soluții care să fie aplicate imediat, dar care erau de natură să pună bazele dezvoltării structurale a țării și societății în baza valorilor europene și general umane. De aceea diverse aranjamente politice apar, în opinia cercetătorului italian L. Morlino, la întâlnirea dintre interesele și opțiunile diferiților actori politici activi în perioada de tranziție în contextul încheierii unui acord netraditional între elite [12, p. 126-132], cum ar fi cazul Republicii Moldova.

Cât privește întrebarea din titlul demersului nostru științific, coaliția de guvernare PSRM-Blocul politic „ACUM”, care a funcționat doar cinci luni, 8 iunie – 12 noiembrie 2019, nu a fost o formulă politică de guvernare tradițională, ci una atipică. Acest aranjament politic nu a fost o soluție firească de guvernare, ci singura rațiune de coalizare pentru moment a două forțe politice extreme de pe eschierul politic național (semnat inițial printr-o înțelegere politică temporară) pentru dezoligarhizarea statului capturat. Tranzacția politică între Președintele I. Dodon (care controlează de facto fracțiunea PSRM) și cele două componente ale Blocului politic „ACUM” (PAS și PPDA) s-au păstrat și în a doua înțelegere politică.

Pentru că această construcție politică era vădit bipolară, în sânul ei au apărut multiple fisuri legate de actul guvernării, iar criza politică din interiorul coaliției de guvernare a determinat înaintarea de către PSRM la 8 noiembrie 2019 a mișcării de cenzură împotriva Guvernului M. Sandu (numit ironic „Guvernul Harvard” – expresia aparține ex-premierului I. Sturza) ca urmare a asumării de către acesta a răspunderii pentru modificarea Legii procuraturii. Guvernul Sandu a fost destituit la 12 noiembrie 2019, iar la 14 noiembrie 2019 a fost investit Guvernul minoritar și tehnocrat condus de I. Chicu (numit ulterior „nocturn”), după care a urmat formarea noii coaliții de guvernare PSRM-PDM la 16 martie 2020, preluând, într-un fel sau altul, Acordul PSRM-Blocul politic „ACUM” din 16 septembrie 2019.

BIBLIOGRAFIE

1. Rotari M. Fost deputat: Guvernării noastre, venind în fruntea statului, se consideră salvatori ai națiunii. În: <http://oficial.md/politica/fost-deputat-guvernarii-nostri-venind-in-fruntea-statului-se-considera-salvatori-ai-natiunii> (vizitat 19.08.2019).
2. Anatolie Golea: „Fără PD, practic, este imposibilă o coaliție de guvernare”. În: <https://moldova.europalibera.org/a/f%C4%83r%C4%83-partidul-democrat-practic-este-imposibil%C4%83-o-coali%C8%9Bie-de-guvernare-/29805150.html> (vizitat 05.03.2019).
3. Noul șef interimar al PG pornește urmărirea penală pentru uzurparea puterii în stat de fosta guvernare. În: <https://www.zdg.md/stiri/stiri-justitie/ultima-ora-noul-sef-interimar-al-pg-pornește-urmărirea-penală-pentru-uzurparea-puterii-in-stat-de-fosta-guvernare> (vizitat 05.08.2019).
4. Înțelegere politică temporară în vederea dezoligarhizării și readucerii statului Republica Moldova în albia constituționalității. În: http://alegeri.md/w/Parlamentul_Republicii_Moldova_de_legislatura_a_X-a (vizitat 09.06.2019).
5. Varzari P. Construcțiile politice postelectorale de guvernare și conotațiile lor în Republica Mol-

dova. În: Conferința națională cu participare internațională „Știința în Nordul Republicii Moldova: realizări, probleme, perspective” / Ed. a 3-a, Bălți, 21-22 iunie 2019 / Col. red.: V. Capcelea (coord.) [et al.]. Bălți: S. n., 2019 (Tipogr. „Indigou Color”), p. 377-382.

6. Bordeiu P.D. Fundamentele puterii politice (Curs). Constanța: Editura „Andrei Șaguna”, 2006. 215 p.

7. Lege pentru adoptarea Regulamentului Parlamentului nr. 797-XIII din 02.04.1996. În: <http://www.parlament.md/CadrulLegal/RegulamentulParlamentului/tabid/154/language/ro-RO/Default.aspx> (vizitat 07.11.2019).

8. Programul de activitate al Guvernului Republica Moldova din 2019. În: https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/program_de_guvernare_0.pdf (vizitat 20.06.2019).

9. Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2019–2020. În: https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/pag_2019-2020_hg.pdf (vizitat 04.09.2019).

10. (Doc) Înțelegere politică privind obiectivele tranziției ale Guvernului, Președinției și Parlamentului, inclusiv ale fracțiunilor PSRM, PAS și PPDA. În: https://unpaspentru.md/2019-doc-intelegere-politica-privind-obiectivele-tranziției-ale-guvernului-presedintiei-si-parlamentului-inclusiv-ale-fracțiunilor-psrm-pas-si-ppda/?fbclid=IwAR1WQgKNYBmyP9IxlMaWg_qq6afgrJnzDUN4qAtJRKSu_DmNxHQbe_DbiZU (vizitat 17.09.2019).

11. Socor Vladimir: „E vorba de a încheia un acord care să prevadă măsuri concrete pentru guvernarea țării”. În: <https://moldova.europalibera.org/a/vladimir-socor-e-vorba-de-a-%c3%aencheia-un-acord-care-s%c4%83-prevad%c4%83-m%c4%83suri-concrete-pentru-guvernarea-%c8%9b%c4%83rii-/30105145.html> (vizitat 12.08.2019).

12. Morlino L. Democrație și democratizări. Iași: Institutul European, 2015. 301 p.

REALITĂȚI ȘI PERSPECTIVE ALE RELAȚIEI ȘTIINȚĂ POLITICĂ - POLITICĂ ȘTIINȚIFICĂ. CAZUL REPUBLICII MOLDOVA

REALITIES AND PERSPECTIVES OF THE POLITICAL SCIENCE RELATIONSHIP - SCIENTIFIC POLICY. THE CASE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Victor SACA,
doctor habilitat în științe politice, profesor universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

This article analyzes the realities and perspectives of the relationship between political science and science policy in the context of value transformations in the post-communist space, including the Republic of Moldova. The author highlights the cause and effect connections and the functional connections between political science and science policy. At the same time, the problems that exist in these connections are elucidated, as well as the ways to overcome them.

Keywords: *science, political science, politics, science policy, science-politics relationship, scientist, politician, Republic of Moldova.*

E bine cunoscut raportul dintre fenomenul politic și alte fenomene ale vieții sociale, inclusiv cel al științei în general și științei politice în particular, care pe parcursul diferitelor etape de transformări valorice ale contemporaneității evoluează cantitativ și/sau calitativ, radical și/sau parțial, extins și/sau restrâns, acumulând în funcție de capacități noi modalități de manifestare și influență. Atare raport este determinat de diverse condiții ale trecutului, prezentului și viitorului în anumite dimensiuni spațiale, îndeosebi de interacțiunea factorilor obiectivi și subiectivi în dimensiuni concrete de timp, caracterul regimurilor politice existente, corelația de forțe sociopolitice din societate, dintre guvernare și opoziție, elită și electorat etc. În conformitate cu starea de impact a acestor condiții, politica depinde de capacitățile potențialului economic, social, cultural, inclusiv științific al societății, păstrându-și, totodată, rolul său aparte de reglementare, coordonare, susținere și promovare a potențialului respectiv. Mai mult ca atât, de corelare și modernizare a legăturilor instituționale, relaționale și normative dintre diferite domenii sociale.

Istoria politică, dar și actualitatea, ne demonstrează o interpretare diferită, uneori chiar opusă, a rolului politicii în raport cu alte domenii, inclusiv cu cel al științei. Astfel, reprezentanții elitismului clasic (de exm. Mosca) considerau politica un domeniu principal al activității umane în comparație cu celelalte domenii; alți gânditori, dimpotrivă, vedeau în politică o sferă secundară, dependentă de economie (Marx), de drept (Hobbes), de morală (Aristotel), de religie (teologii din toate timpurile); a treia opinie dizolvă politica în toate genurile de activitate socială, neagă semnificațiile sale specifice, iar de aici și existența ei ca sferă aparte, considerând-o cu neputință de a o separa de alte sfere; a patra opinie e axată pe politică ca sferă relativ autonomă, egală cu celelalte sfere [1, p. 27].

Care sunt opiniile actuale ale cercetătorilor științifici vizavi de relația între politică și știință? În ce raporturi se află știința politică și politica științifică? În linii generale un răspuns la justa valoare la aceste întrebări poate fi doar unul - cel științific și nu pur politic. Astăzi deja e necesar de debarasat de moștenirea regimului sovietic când politicul era considerat „luminător” de căi al științei, programându-i acesteia atât obiectivele, mijloacele și procesul, cât și rezultatele activității, inclusiv politice.

În prezent absoluta majoritate a savanților atribuie științei un rol prioritar, cauza fiind capacitățile sale de identificare, eficientizare și modernizare a căilor de dezvoltare a politicii; de impunere a științei în calitate de factor sui-generis al cunoașterii politice, al acumulării sistemice a cunoștințelor politice, al activității politico-științifice, bazată pe interacțiuni ale factorilor obiectivi și subiectivi. În acest con-

text e temeinic argumentul despre politică ca știință, despre politica științifică ca ramură specifică a politicii. Adică, istoria confirmă un adevăr - apariția și evoluția mână-n-mână, prin interacțiuni, a politicii și științei. Politicianul și cercetătorul sunt, ca valoare, un întreg, care activează într-un câmp comun, cu obiective comune. Acest întreg se manifestă în conexiuni de politică și știință, a căror conținut a evoluat treptat din secol în secol de la un simplu element de idee la ideea propriu-zisă, la concepție, la proiecte, programe și, desigur, la activități în domeniu.

Politica științifică, ca componentă a politicii lato sensu, a fost elaborată și a evoluat de la simplu la compus, de la general la particular, de la sporadic la constant pe parcursul unui îndelungat proces de dezvoltare a politicii și cunoștințelor despre politică în câmpul diferitor ramuri științifice: filosofie, istorie, geografie, sociologie, politologie ș.a., iar la etapa actuală și în câmpul ramurilor limitrofe, cum ar fi filosofia politică, istoria politică, geopolitica, sociologia politică, psihologia politică ș.a. Acest proces și-a găsit expresie în diverse proiecte de dezvoltare a societății: proiecte științifice privind societatea civilă, statul de drept, separația puterilor, modernizarea sociopolitică, tranziția politică, drepturile omului, dezvoltarea și consolidarea democrației, interconexiunea democrației și economiei de piață etc.

Privită într-o formulă actuală, *politica științifică reprezintă un domeniu complex, contradictoriu de activitate ce exprimă relațiile dintre actorii (agenții) politici (puterii) și cei ai științei cu privire la utilizarea instituțiilor puterii publice în scopul luării și implementării unor decizii, realizării unor roluri, funcții, proiecte (programe), interese și necesități cu semnificație socială*. Aceste variabile definitorii sunt strâns legate, se completează reciproc. Ele vizează dezvoltarea societății, procesului științific în dimensiuni instituționale, normative, relaționale, funcționale.

Pentru a înțelege mai precis natura politicii științifice, relațiile cu alte ramuri ale politicii, dar și ale vieții sociale în general, inclusiv a științei, e necesară o conștientizare coerentă a raporturilor din cadrul tandemului „știință politică-politică științifică”. În acest context conceptul de știință politică poate fi raportat la conceptul de politică științifică în două sensuri: general și particular.

Sensul general al conceptului respectiv reflectă caracterul general-integrativ al științei politice, care cuprinde, în rezultatul integrărilor științifice contemporane, câteva zeci (mai bine de 40) relativ noi sub-ramuri științifico-politice de ordin particular (începând cu filosofia politică, sociologia politică și altele cu caracter socio-uman și terminând cu biopolitica, informatica politică etc. din câmpul mixt al științelor reale-sociale). Luate împreună acestea produc o viză de ansamblu asupra politicii științifice. Adică, știința politică în astfel de ipostază are un câmp extins de influență asupra politicii științifice: epistemologic, paradigmatic, metodologic, axiologic. În acest sens, politica științifică, de obicei, apelează la recomandările științei politice când necesită proiecte științifice fundamentale, strategice cu preocupări ale întregii națiuni. De exemplu, democratizarea societății, modernizarea activității politice a statului, relațiilor acestuia cu alte state ș.a.

Al doilea sens al conceptului nominalizat e axat pe noțiunea științe politice, cu ale sale semnificații particulare, care reflectă relațiile în parte ale reprezentanților teoriei politice, sociologiei politice, psihologiei politice, culturologiei politice etc. cu actorii politicii științifice privind necesitățile de conlucrare întru eficientizarea mecanismului puterii, relației mentalitate-comportament politic, cultură-conflict politic, cultură-consens politic etc. Aria acestor corelații e mai restrânsă, axată pe probleme-cheie de conexiune a științelor politice particulare și politica științifică. Probleme care uneori sunt dominate de paradoxuri, abateri din ambele părți.

Desigur, a aprecia pe măsură rolul relației știință politică-politică științifică vizavi de un stat în schimbare, ca Republica Moldova, e necesar a apela la criterii care pot oferi calea spre un rezultat oarecum așteptat. Din ele pot fi: condițiile concret-istorice, caracterul regimului politic, gradul de maturizare a politicii și științei politice, caracterul disproporțiilor între diferite sfere, inclusiv între politică și știința politică, starea conștiinței și culturii politice ș.a. În dependență de aceste criterii relația de tip știință politică-politică științifică, dar și aceea între politică și alte domenii, are un caracter dublu: de cauză-efect și funcțional.

Cauza și efectul între știința politică și politica științifică au reflecții complexe, cu condiționări diferite: manifeste și/sau latente, intenționate și/sau neintenționate. Corelațiile de cauză-efect sunt directe/indirecte liniare/nelineare, regulate/ iregulate.

În astfel de corelații cauza științei politice este polivalentă, condiționează diverse, ca valoare, efecte în domeniul politicii științifice. Desigur, un grad avansat de dezvoltare a științei, bazat pe poziții echidistante în cercetări, inclusiv la capitolul politică științifică, se regăsește într-o arie valorică la fel de avansată a acestei politici, îndeosebi în strategiile și tacticile ei de activitate. La rândul său, cauza unei politici științifice deschise, raționale, poate condiționa un efect așteptat al dezvoltării științei politice pe calea diversificării cercetărilor, consolidării lor calitative și inovaționale. Doar că politica trebuie

să cunoască cu adevărat rolul său causal, legitățile științei, să țină cont de ele în relații, să ofere științei necesarul de motivare și independență.

Punctul principal de conexiune a științei politice cu politica științifică, în context de cauză și efect, e acolo unde se manifestă puterea în dimensiuni ale politicului și științificului, unde ambele se conduc de un argument-cheie - științifico-politic. Intensificarea legăturilor între știință și politica științifică face ca indicii politici la nivel de interes, mentalitate, comportament și relații să fie tot mai mult cu expresie argumentativ-științifică, iar știința politică, la rândul său, să fie tot mai mult cu semnificația noilor mecanisme ale politicii, necesare de a le pune în valoare.

Cât privește caracterul funcțional al relației dintre știința politică și politica științifică, acesta semnifică interdependența lor ca variabile sistemice relativ autonome, cu structuri, mecanisme specifice de reglare a proceselor sociale. În atare ipostază relația respectivă reflectă capacități funcționale atât a științei, cât și a politicii de influență, menținere prin norme și mijloace proprii legătura reciprocă. În acest context, funcționalitatea științei politice se manifestă prin a percepe politicul, ai propune acestuia recomandări și nu prin a face politică. Totuși, funcțional, gradul de influență a științei asupra politicii este într-o-câtva limitat, depinde de autoritatea științei în societate, dar și de gradul de apreciere a acesteia de către politic, care nu întotdeauna are și o atitudine adecvată rigorilor democratice în raport cu știința.

Conform criteriilor enunțate mai sus, legătura funcțională între știința politică și politica științifică este diferită. Ea denotă în unele condiții o eficiență crescândă a normelor, principiilor și mijloacelor științei, iar în altele-a politicii. Or, prioritățile acesteia țin și de posibilitățile de reglementare a procesului științific, de utilizare nu doar a normelor și mijloacelor proprii, ci și a celor de drept, economice ș.a.

Desigur, în condițiile unei democrații consolidate, reglementările politicii științifice nu știrbesc din valoarea capacităților funcționale ale științei politice, din posibilitățile acesteia de a-și utiliza relativ liber, echidistant mijloacele de care dispune, fapt demonstrat de practica majorității țărilor est-europene, astăzi parte a Uniunii Europene. O altă situație e în țările spațiului ex-sovietic (excepție Țările Baltice), inclusiv Republica Moldova. Caracterul funcțional al relației știință politică - politică științifică a evoluat aici odată cu trăgănarea tranziției, prin abateri de la obiectivele-țintă, chiar prin deformări funcționale ale procesului științifico-politic.

Astfel, în cazul tranziției postcomuniste, de sorginte ex-sovietică, pot fi evidențiate unele particularități ale raportului știință politică - politică științifică din Republica Moldova, abordate parțial de autor încă la începutul anilor 2000 [2, p.43-45], dar care, până acum, de rând cu realitățile anterioare, au acumulat și ceva nou.

Unu, mecanismele de legătură a științei și politicii științifice din țară au continuat să fie cu stări, în mare parte diforme, între evolutiv și stagnant. Paradoxul e că ambele variabile se completează nu atât conform așteptărilor, cât arbitrar (cu unele reflecții de excludere), ceea ce face știința politică să fie limitată de a explica abaterile politicului. Acesta, în virtutea unor interese înguste, subestimează statutul științei politice, folosește arbitrar recomandările ei. Astfel, devin problematice multe recomandări la adresa politicului parvenite pe parcurs de 3 decenii din partea autorilor a aproape 20 teze de doctor habilitat și a mai bine de 100 teze de doctor susținute în științele politice. Aici problema ține atât de abaterile responsabililor de politica științifică, cât și de poziția relativ pasivă a unor cercetători de a monitoriza pe parcurs implementarea propriului product științific în câmpul sociopolitic al țării.

Doi, necorespunderea unor cercetători din domeniu cerințelor timpului de a efectua o expertiză științifică de valoare factorului politic (pregătirea lor relativ slabă), dar și necorespunderea unei părți a acestuia de a susține adecvat necesitățile științei [3, p.174], plus tendințele lui de ajustare a producției științifice la interese de comandă. Situația respectivă se datorează, pe de o parte, unei slabe resocializări a cadrelor științifice cu experiență în noul mediu științific, precum și emigrarea multor cadre tinere de cercetători, iar pe de altă parte, unei slabe organizări a domeniului științific (de exm. transformarea paradoxală prin comasare în anii 90 a catedrelor de politologie în catedre sosio-umane), unui deficit de sistem modern privind reciclarea cadrelor științifice, fapt ce depinde în mare măsură de politica științifică.

Trei, lipsa unei formule general recunoscute de mediul științific și politic privind apropierea savantului de putere și, invers, a puterii de știință. Cea actuală e pătrunsă de factorul „popularității” cu deficit de merit științific a unor intelectuali, de tendințe loiale și devotament personal a acestora față de putere, de abilitatea lor de a se afla cu orice preț în preajma și în cadrul puterii, de a atrage atenția asupra sa și a fi remarcați de marea marilor zilei. Iar din partea unor politicieni formula respectivă are ceva comun cu aceea din regimul sovietic, e cu tendințe de identificare a lor cu procesul „științific”, ca experți „științifici”, de obținere cu orice preț a titlurilor științifice. În ansamblu formula în cauză întru-chipează fenomenul „înfrățirii” științei sărace cu politica bogată [4, p.83]; acceptării unor cercetători

neafirmați științific și fără o vocație politică deosebită în sfera puterii drept reformatori, „îndrumători” ai științei; dublei manifestări a politicianului - de politician și cercetător, care împărtășește în câmpul politic diferite adevăruri: ale politicii și ale științei.

Patru, crearea și susținerea de către putere a științei „de serviciu”, cu structuri investigative paralele, în raport cu știința oficială (academică, universitară), numite structuri „independente”, centre analitice pe lângă organele de stat, partide politice. Acestea limitează influențele științei politice oficiale (cu resurse reduse) asupra puterii, elaborând și promovând așa numita „paradigmă” de deservire a elitei [4, p.95], de justificare a guvernării în orice condiții, inclusiv dificile ale tranziției.

Cinci, tendința de politizare a științei, de familiarizare a multor cercetători cu politica din motiv de a veni la putere, de a căpăta reputație, slavă, privilegii etc. În acest sens în conștiința diferitelor comunități sociale și demografice, în special a tineretului, știința politică se asociază cu politica și orice devieri ale politicii le consideră devieri ale științei politice. Aceasta, nu întâmplător, în ultimii ani, nu se bucură de popularitate în rândurile tineretului la alegerea profesiei.

Șase, nivelul relativ înalt de fragmentare a comunității politologice, legăturile științifice relativ slabe între catedre, departamente de profil. Drept rezultat s-a stopat activitatea Asociației Naționale de Știință Politică din țară, aceasta confruntându-se cu lipsa acută de resurse, de coeziune în fața conjuncturii sociopolitice nefavorabile.

În calitate de concluzii, care vin să elucideze și unele relații de perspectivă între știința politică și politica științifică, remarcăm:

- situația actuală, cu discordanțe, între factorul științific și politic necesită o reformare radicală la capitolul reciprocitate inter-sfere întru creșterea rolului cunoștințelor politologice în raționalizarea relațiilor sociale. Eficiența acestor relații să se regăsească într-un format modern al raportului dintre știință și politică;

- pentru a depăși deficitul actual de comunitate în rândurile cercetătorilor din domeniu e oportună acumularea și promovarea continuă a capacității de coeziune științifică. Acest deziderat e determinat și de necesitatea acumulării de către cercetători a abilității de apărare a intereselor științifice în fața devierilor politice;

- pentru a face față la provocările deciziilor politice, cercetarea are nevoie de: a) resurse pe măsură (umane, ce țin de cadre științifice înalt calificate prin doctorat și postdoctorat); materiale, axate pe infrastructură, echipament, finanțare adecvată); b) raționalizarea modului de gestionare a fondurilor atribuite cercetării pe domenii, a transparenței de gestionare a fondurilor; c) depolitizarea cercetării științifice, îndeosebi prin substituirea criteriilor politice cu cele întemeiate pe merit științific;

- relațiile actuale dintre știință și politică necesită a fi modernizate prin reevaluarea organizării cercetărilor științifice [5, p.25-26], antrenării cadrelor științifice la concursuri de proiecte naționale și internaționale, prin crearea unui sistem modern de reciclare a cadrelor, diversificarea stimulării tinerilor cercetători, ridicarea nivelului de cultură politică și cultură a cercetării.

BIBLIOGRAFIE

1. Saca V. Politica ca fenomen social. În: Politologia. Partea IV (coord. Valeriu Moșneaga). Chișinău: USM, 1998, 139 p.

2. Saca V. Știința politică și politica științifică în condițiile transformății postcomuniste. În: Filozofie. Știință. Politică: realizări, implementări, perspective. Materialele conf. șt. int. (coord. Vasile Țapoc). Chișinău: CE USM, 2003, 406 p.

3. Мошняга В., Сака В. Развитие политологии как науки и учебной дисциплины в Республике Молдова. În: Политическая наука. Политология в постсоветских государствах. Сб. науч. тр. Москва. ИНИОН РАН, 2004, 296 с.

4. Юревич А. В. Ученые в политике. În: ПОЛИС, №2, 1999.

5. Saca V., Rusnac Gh. Știința politică universitară în contextul modernizării societății (la 20 ani ai Facultății Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative). În: „Știința Politică și societatea în schimbare”, conf. șt. internațională. Chișinău: CEP USM, 2015, 667 p.

CONTRIBUȚIA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LA CONSOLIDAREA RELAȚIILOR CU DIASPORA MOLDOVENEASCĂ

THE CONTRIBUTION OF THE PUBLIC ADMINISTRATION TO STRENGTHENING THE RELATIONS WITH THE MOLDOVAN DIASPORA

*Constantin SOLOMON,
doctor habilitat în științe politice,
profesor universitar,
Academia de Administrație Publică*

SUMMARY

The article analyzes the contribution of public administration to strengthening relations with the Moldovan Diaspora. The coordination of the public administration activity in supporting the Moldovan Diaspora, the elaboration of joint action programs, the determination of the ways of interaction of the Moldovan state with the Moldovan communities abroad are investigated. It is examined the activity of the Diaspora Relations Bureau which has been created in the Organizational chart of the State Chancellery, under the direct subordination of the Prime Minister. Moreover, there are investigated the actions of Moldovan Diaspora and public administration authorities in order to find solutions for returning migrants to the country.

Keywords: *public administration, Diaspora, migrants, migration process, reintegration of migrants, remittances, cultural centers.*

Actualmente, fenomenul migrației reprezintă un impact enorm asupra dezvoltării umane. Tendințele migraționale influențează dezvoltarea social-economică, securitatea umană și demografică a statelor lumii. Migrația din Republica Moldova influențează semnificativ funcționalitatea economiei naționale.

Întrucât autoritățile administrației publice centrale și locale sânt unul dintre subiecții politicii migraționale, considerăm necesar să analizăm unele aspecte ale contribuției administrației publice la consolidarea relațiilor cu diaspora moldovenească.

În ultimii ani, migranții originari din Republica Moldova au devenit mai activi și mai implicați în viața comunității lor din țările-gazdă. S-a înregistrat o creștere semnificativă a numărului asociațiilor (organizații obștești, organizații non-guvernamentale, comunități religioase etc.), a cetățenilor republicii Moldova din aceste țări [1, p. 117-121].

Asociațiile moldovenilor de peste hotare, diaspora moldovenească contribuie activ la neutralizarea nostalgiei, a stresurilor, soluționarea multor probleme primordiale pentru lucrătorii migranți în domeniul căutării de locuri vacante de muncă, a acomodării, consultațiilor, stabilirea unor noi contracte interpersonale, și, în general, integrării în țara-gazdă. De menționat că conform Strategiei naționale „Diaspora-2025” prin termenul „diaspora” se definesc cetățenii Republicii Moldova stabiliți temporar sau permanent peste hotarele țării, persoanele originare din Republica Moldova și descendenții lor, precum și comunitățile formate de acestea [2].

Migranții originari din Republica Moldova sânt la o etapă avansată de autoorganizare, fapt ce contribuie la sporirea capacității diasporei de a-și proteja drepturile și a-și apăra interesele în relația cu autoritățile statului-gazdă. Este important ca această stare de lucruri, creșterea numărului de asociații ale migranților originari din Republica Moldova să conducă și la o îmbunătățire a relațiilor dintre administrația publică centrală și locală.

O bună parte din asociații reușesc să fie o sursă importantă de informare pentru migranții moldoveni, să promoveze Republica Moldova peste hotare, tradițiile și obiceiurile acesteia, să mențină rela-

țiile cu serviciile de migrațiune din țările de destinație, să coopereze cu alte organizații. S-a constatat că în anii 2018 și 2019 organizațiile de diasporă din Portugalia, Franța, Italia și Regatul Unit al Marii Britanii au avut cea mai mare frecvență a accesării serviciilor oferite. Funcția principală pe care o exercită diaspora este de a păstra identitatea etnică sau sentimentul de apartenență la un anumit grup etnic, care se exteriorizează prin autoidentificare sau etnonim. Totodată, pentru diasporă este importantă și funcția ei socială, adică activitatea pentru protecția socială a membrilor diasporei, protecția drepturilor lor, pentru asigurarea securității persoanelor, în conformitate cu Declarația Drepturilor Omului, proclamată de organizația Națiunilor Unite [3, p. 202].

În ultimii ani s-au îmbunătățit relațiile dintre guvern și diasporă prin intermediul asociațiilor cetățenilor moldoveni din afara țării care se bazează pe un cadru normativ instituțional existent. A fost creată o bază legislativă și normativ-juridică de reglementare a relațiilor stat-diasporă. Sistemul actelor normative din Republica Moldova ce reglementează susținerea diasporei moldovenești include peste zece documente importante [4, p. 133-134]. Cooperarea cu diaspora și asociațiile cetățenilor moldoveni de peste hotare este o componentă a politicii de stat. La moment, accentul se pune pe o protecție cât mai mult posibilă a cetățenilor moldoveni aflați peste hotare, conservarea identității culturale și stimularea reîntoarcerii migraților acasă.

Pentru a consolida mecanismul de cooperare cu asociațiile diasporei moldovenești, la 19 octombrie 2012 a fost creat Biroul pentru relațiile cu diaspora (BRD) în organigrama Cancelariei de Stat, în subordonarea directă a Primului-Ministru [5].

Obiectivele strategice ale Biroului pentru relațiile cu diaspora pot fi divizate în două direcții pe de o parte, acesta asigură coordonarea politicilor și programelor pentru diasporă la nivel de guvern și ministere și, pe de altă parte, dezvoltă un dialog continuu cu diaspora moldovenească [6, p. 3]. O acțiune inițiată de autoritățile moldovenești pentru a facilita și îmbunătăți relațiile cu diaspora este programul „Guvernul mai aproape de tine”. Scopul programului este ca BRD și principalele ministere cu competențe în domeniul migrației să poarte un dialog direct cu cetățenii plecați peste hotare, să-i informeze cu privire la activitățile lor de bază, să promoveze noi proiecte și servicii dedicate diasporei, să stabilească relații de comunicare și parteneriate cu cetățenii plecați peste hotare [7, p. 31]. La fel de important este ca autoritățile publice centrale și locale să devină mai sensibile la nevoile și interesele diasporei, să găsească împreună soluții și să se facă mai vizibile în diasporă, deoarece chiar dacă există asociații ale migranților și asociații ale diasporei, importanța și rolul lor pentru comunitățile de migranți și familiile lor par a fi uneori limitate. Rezultatele sondajelor arată că doar 4,6% dintre migranți consideră aceste asociații drept „surse de informare și încredere” [8, p. 105].

Cancelaria de Stat prin intermediul Biroului pentru relațiile cu diaspora a organizat sesiuni de promovare a Mecanismului de coordonare a politicii de stat în domeniul diasporei, migrației și dezvoltării, în scopul asigurării implementării eficiente a politicii în aceste domenii, sporirii efectelor pozitive și reducerii efectelor negative ale migrației. Astfel de sesiuni au fost organizate în toate orașele și raioanele republicii. O importanță deosebită se acordă Congreselor Diasporei. Guvernul Republicii Moldova a aprobat la 8 iunie 2016 Hotărârea conform căreia Zilele Diasporei sunt organizate anual în a treia săptămână a lunii august, iar o dată la doi ani se convoacă Congresul Diasporei.

Congresul Diasporei oferă platforma necesară pentru discuții multilaterale între Guvern și diasporă cu privire la politicile pentru diasporă, impactul migrației asupra proceselor economice, sociale și politicile din țară, dar și impactul politicilor elaborate de Guvern privind diaspora. Evenimentele și manifestările dedicate diasporei se desfășoară sub patronajul Guvernului Republicii Moldova. Odată cu Strategia națională „Diaspora-2025”, a fost aprobat și Planul de acțiuni pentru implementarea acesteia, care include și alte activități referitoare la aspectele legate de diasporă. În acest context menționăm programul „DOR” – Diaspora/Origini/Reveniri/, devenit deja un brand al cooperării BRD cu diaspora, care este foarte apreciat atât de copii, cât și de părinți, deoarece își propune anume menținerea tradițiilor spirituale, a limbii române și a tot ceea ce înțelegem prin noțiunea de baștină. Evenimentele organizate tradițional: Gala Studenților originari din Republica Moldova, Forumul oamenilor de afaceri, precum și implicarea autorităților publice locale sunt de o importanță primordială a cunoașterii impactului diasporei.

Problema consolidării relațiilor cu diaspora se află în atenția consiliilor municipale și raionale din republică. Astfel, la 21 decembrie 2016 primăria municipiului Chișinău a organizat o masă rotundă cu tema „Migrația sigură: cum ne protejăm de traficul de ființe umane?”. Participanții la forum au fost informați de către reprezentanții NEXUS Moldova* și ai Agenției pentru ocuparea forței de muncă Chișinău despre măsurile întreprinse pentru prevenirea traficului de ființe umane și a muncii peste hotare. De asemenea, au fost discutate aspectele ce țin de relațiile cu diaspora moldovenească [9]. La 04 ianuarie 2017, în incinta Consiliului raional Dondușeni a avut loc ședința Consiliului raional în do-

meniul diasporei, migrației și dezvoltării. La ședință au participat membrii Consiliului, reprezentanții serviciilor desconcentrate și descentralizate din raion. În cadrul discuțiilor s-a constatat că moldovenii din diasporă nu numai că își duc traiul și muncesc peste hotare, acolo ei au inițiat anumite afaceri, și în fiecare an, cu regularitate, trimit acasă peste 1,5 miliarde de dolari, formând în acest mod până la 30% din PIB-ul țării. Totodată s-a menționat necesitatea implicării mai active a autorităților administrației publice la consolidarea relațiilor cu diaspora moldovenească [10].

La 18 decembrie 2017 la Centrul NEXUS Ungheni, s-a desfășurat o masă rotundă cu genericul „Migrația și dezvoltare locală”. Au participat reprezentanți ai autorităților publice locale, elevi, migranți reîntorși acasă, antreprenori, reprezentanți ai societății civile locale și regionale. În cadrul întrunirii au fost expuse bunele practici în ceea ce privește implicarea diasporei la nivel local, în special cazul primăriei Ungheni care a reușit să adune peste 10 000 de euro pentru amenajarea parcului central. Această inițiativă a fost susținută prin organizarea mai multor măsuri de colectare a banilor: online-crowdfunding, offline, competiții sportive și alte activități [11]. Consiliul raional Criuleni a inclus în „Strategia de dezvoltare a raionului Criuleni pentru anii 2016-2020” obiective privind relațiile cu diaspora și procesele migraționale [12], iar Consiliul raional Edineț, în parteneriat cu NEXUS Moldova organizează în fiecare an festivalul moldovenilor migranți.

Totodată, menționăm că ar fi util ca autoritățile administrației publice să se concentreze pe toate contribuțiile diasporei, să promoveze politici active de combatere a șomajului și de implicare și susținere a grupurilor vulnerabile pe piața muncii.

BIBLIOGRAFIE

1. Rusu R., Todorova L. Rolul diasporei în cadrul relațiilor internaționale. În: *Administrarea Publică*, nr. 1 (73). - Chișinău, 2012, p.117-121.
2. Hotărârea Guvernului nr. 200 din 26.02.2016 cu privire la aprobarea Strategiei naționale „Diaspora-2025” și a Planului de acțiuni pentru anii 2016-2018 privind implementarea acestuia. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 49-54, din 04.03.2016.
3. Iațco M. O analiză asupra varietății de abordare a termenului „diasporă”. În: *Teoria și practica administrării publice. Materiale ale conferinței științifico-practice internaționale*, 17 mai 2018. - Chișinău, 2018, p. 201-204.
4. Rusu R. Cadrul național și legislativ privind diaspora. În: *Teoria și practica administrării publice. Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională*, 20 mai 2016. - Chișinău, 2016, p. 133-136.
5. Misiunea Biroului pentru relațiile cu diaspora. În: <https://brd.gov.md/ro/content/istorie-misiune-viziune-obiective> (accesat 10.04.2020).
6. Raport de activitate al Biroului pentru relații cu diaspora al Cancelariei de Stat. Un an de la creare. - Chișinău 2013. În: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/unordered_docs/raport_activitate_brd_final.pdf (accesat 15.04.2020).
7. Solomon C. Administrația publică din Republica Moldova în contextul proceselor migraționale. În: *Administrarea Publică*, nr. 1/208. - Chișinău, 2018, p. 22-34.
8. Gribincea A., Lazări S. Imigrația în Uniunea Europeană: probleme și soluții. În: *Administrarea Publică*, nr. 1. - Chișinău, 2016, p. 97-106.
9. Masa rotundă cu tematica prevenirii traficului de ființe umane. În: <https://www.chisinau.md/libview.php?l=ro&idc=403&id=17133&t=/Presa/Comunicate-de-presa/Masa-rotunda-cu-tematica-prevenirii-traficului-de-fiinte-umane> (accesat 16.04.2020).
10. Ședința Consiliului raional Dondușeni în domeniul diasporei, migrației și dezvoltării. În: <http://donduzeni.md/sedinta-consiliului-raional-in-domeniul-diasporei-migratiei-si-dezvoltarii> (accesat 17.04.2020).
11. Migrația și dezvoltarea locală. Cum este văzut fenomenul migrației la Ungheni. În: <https://www.expresul.md/2017/12/18/migratie-si-dezvoltare-locala-cum-este-vazut-fenomenul-migratiei-la-ungheni> (accesat 17.04.2020).
12. Strategia de dezvoltare a raionului Criuleni pentru anii 2016-2020. Obiective privind procesele migraționale. În: http://criuleni.md/media/files/files/proiect_de_plan_strategic_9829131.pdf (accesat 16.04.2020).

RELATIILE REPUBLICA MOLDOVA - UNIUNEA EUROPEANĂ POST - VILNIUS 2013

RELATIONS REPUBLIC OF MOLDOVA - EUROPEAN UNION POST - VILNIUS 2013

Svetlana CEBOTARI,
doctor habilitat, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

During the last seven years since the signing of the Association Agreement in Vilnius 2013, the relations between the Republic of Moldova and the European Union have been sinusoidal. However, the greatest achievements in the Moldovan-European dialogue of this period remain the signing of the Association Agreement and the Agreement on the liberalization of the visa regime. This article will analyze the developments that have taken place in the relations of the Republic of Moldova with the EU since the post-Vilnius period.

Keywords: *Republic of Moldova, European Union, Association Agreement, bilateral relations, cooperation, visa liberalization.*

La un interval de șapte ani de la semnarea Acordului de Asociere de către Republica Moldova în cadrul celui de-al III-lea Summit al Parteneriatului Estic de la Vilnius, care a avut loc pe 28-29 noiembrie 2013 la Vilnius, dialogul politic dintre Republica Moldova și UE a trecut la o etapă superioară. Acordul de Asociere Republica Moldova - UE este un document ce vine să înlocuiască precedentul Acord de Parteneriat și Cooperare. Acordul de Asociere este cel mai important element al cadrului juridic al dialogului Republica Moldova - UE instituit prin Parteneriatul Estic. Progresele Republicii Moldova au fost apreciate periodic prin intermediul discursurilor oficialilor europeni, precum și prin adoptarea diverselor rezoluții [7].

Ratificarea, la 2 iulie 2014, de către Parlamentul Republicii Moldova a Acordului de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană reprezintă un pas important spre legiferarea deplină a asocierii politice și integrării economice a Republicii Moldova cu Uniunea Europeană. La etapa actuală, Uniunea Europeană rămâne a fi pentru Republica Moldova cel mai convingător model de dezvoltare a țărilor europene care a existat cândva. Un succes remarcabil pe calea integrării europene a Republicii Moldova l-a constituit semnarea, la 27 iunie 2014, la Bruxelles a Acordului de Asociere a Republicii Moldova la Uniunea Europeană. La eveniment au fost prezenți șefi de state și de guverne din cele 28 de țări-membre ale UE, care la fel și-au pus semnătura pe Acord.

Acordul de Asociere poate fi definit ca un act de înțelegere dintre Republica Moldova, pe de o parte, și UE cu statele sale membre, în conformitate cu competențele lor care decurg din Tratatul privind Uniunea Europeană și din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene și, după caz, de asemenea, Euratom, în conformitate cu competențele sale prevăzute de Tratatul de instituire a Comunității Europene a Energiei Atomice, pe de altă parte, ce creează un cadru juridic modern prin preluarea de componente esențiale ale acquis-ului comunitar și bazându-se pe două elemente esențiale: asocieria politică și integrarea graduală pe piața unică europeană. Acordul de Asociere nu specifică aderarea Republicii Moldova la UE, ci mai curând recunoaște aspirațiile europene ale Republicii Moldova și prevede realizarea unei serii de reforme politice, economice și sociale care vor permite o integrare graduală a țării în UE. Urmare a realizării plenare a tuturor obiectivelor stabilite, Republica Moldova va consolida instituțiile democratice și va contribui la ridicarea nivelului de viață, apropiindu-l de cel al statelor UE și, prin urmare, va exista un grad mai mare de interdependență dintre Republica Moldova și UE ce va oferi mai multe pârghii de promovare a statutului de stat candidat pentru aderare la UE. Din punct de vedere structural, Acordul de Asociere cuprinde: un Preambul, șapte Titluri, Anexe și Protocoale. Preambulul Acordului recunoaște aspirațiile europene ale Republicii Moldova, precum și faptul că Republica Moldova, ca țară europeană, are o istorie și valori comune cu statele-membre ale

UE și se angajează să pună în aplicare și să promoveze aceste valori care inspiră Republicii Moldova la alegerea sa europeană. Obiectivele asocierii se axează pe promovarea unei apropieri etapizate între Republica Moldova și UE, pe baza valorilor comune, inclusiv prin creșterea participării Republicii Moldova la politicile, programele și agențiile Uniunii Europene.

Consolidarea cadrului pentru un dialog politic consolidat, promovarea, menținerea și consolidarea păcii și a stabilității atât la nivel regional, precum și pe plan internațional, stabilirea condițiilor pentru consolidarea relațiilor economice și comerciale care să conducă la integrarea economică treptată a Republicii Moldova pe piața internă a UE în domeniile convenite, intensificarea cooperării în domeniul justiției, libertății și securității în vederea consolidării statului de drept, a respectării drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și crearea condițiilor pentru o cooperare tot mai strânsă în alte domenii de interes comun. Titlul I definește principiile generale ale cooperării între Părți, printre care: respectarea principiilor democratice, drepturilor omului, libertăților fundamentale și statului de drept; respectarea principiului suveranității și integrității teritoriale a statelor, inviolabilitatea frontierelor și independența; promovarea principiilor economiei de piață, buna guvernare, lupta cu corupția și crima organizată; promovarea dezvoltării durabile. Titlul II se referă la dialogul politic, reforme și cooperare în domeniul politicii externe și de securitate. Titlul III se referă la aspecte ce țin de spațiul de libertate, securitate și justiție, și presupune consolidarea cooperării polițienești în domenii ca migrația și azilul, gestionarea frontierelor, protecția datelor cu caracter personal, circulația persoanelor, combaterea criminalității organizate ș.a. Titlul IV reglementează cooperarea economică și alte tipuri de cooperare sectorială, precum, reforma administrației publice; dreptul societăților comerciale, contabilitate și audit; ocuparea forței de muncă, politica socială, egalitatea de șanse; protecția consumatorilor; politica bugetară și de audit extern; agricultura; dezvoltarea rurală; transportul; mediul înconjurător; sănătatea publică; protecția civilă; cooperarea în domeniul energetic ș.a. Titlul V stabilește aspecte privind cooperarea comercială, inclusiv accesul pe piața al bunurilor, eliminarea taxelor vamale, regimul vamal, comerțul cu servicii, circulația capitalurilor etc. Titlul VI se referă la asistența financiară. Titlul VII conține prevederi referitoare la aspecte instituționale.

În esență, AA însumează o serie de angajamente pe care Republica Moldova și Uniunea Europeană și le-au asumat cu scopul de a aprofunda și întări legăturile existente. Astfel, pentru a asigura îndeplinirea acestor angajamente, prin Acord părțile au consemnat să stabilească un mecanism instituțional de monitorizare a implementării, dar și luare a deciziilor asupra aspectelor ce cad sub incidența prevederilor Acordului [2, p. 10-11].

Astfel, principalele obiective instituite în AA între Uniunea Europeană pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte sunt:

(a) să promoveze asocierea politică și integrarea economică între părți, pe baza unor valori comune și a unor legături strânse, inclusiv prin creșterea participării Republicii Moldova la politicile, programele și agențiile UE;

(b) să consolideze cadrul pentru un dialog politic consolidat în toate domeniile de interes reciproc, care să permită dezvoltarea unor relații politice strânse între părți;

(c) să contribuie la consolidarea democrației și la stabilitatea politică, economică și instituțională în Republica Moldova;

(d) să promoveze, să mențină și să consolideze pacea și stabilitatea 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;

(e) să sprijine și să intensifice cooperarea 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;

(f) să susțină eforturile Republicii Moldova care vizează dezvoltarea potențialului său economic prin intermediul unei cooperări internaționale, precum și prin intermediul apropierii legislației sale de cea a UE;

(g) să creeze condiții prielnice pentru îmbunătățirea relațiilor economice și comerciale, obiectivul final fiind integrarea treptată a Republicii Moldova în cadrul pieței interne a UE, astfel cum se prevede în prezentul acord, inclusiv prin instituirea unei zone de liber schimb complex și cuprinzător, ceea ce va permite realizarea unei apropieri 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

(h) să creeze condiții prielnice pentru o cooperare tot mai strânsă în alte domenii de interes reciproc [1].

Un alt pas care fortifică relațiile dintre Republica Moldova și UE în perioada post Vilnius este liberalizarea regimului de vize pentru cetățenii RM începând cu 28 aprilie 2014. Astfel, prin modificarea Regulamentului UE nr. 539/2001 privind abolirea obligației de viză pentru călătoriile de scurtă durată pentru cetățenii RM posesori ai pașaportului biometric în spațiul Schengen, cetățenii țării au posibilitatea de a circula liber pe teritoriul UE. Acest lucru a fost posibil prin asigurarea implementării condiționalităților Planului de Acțiuni privind liberalizarea regimului de vize oferit Republicii Moldova la 24 ianuarie 2011, în cadrul Dialogului RM-UE privind liberalizarea regimului de vize (lansat la 15 iunie 2010).

În vederea implementării condiționalităților Planului respectiv, a fost creat Grupul de lucru privind coordonarea procesului de liberalizare a regimului de vize cu Uniunea Europeană și aprobat Programul Național de implementare a Planului de Acțiuni privind liberalizarea regimului de vize (martie 2011) și Măsurile Adiționale ale Programului Național de implementare a Planului de Acțiuni privind liberalizarea regimului de vize (februarie 2012).

Dialogul RM-UE privind liberalizarea regimului de vize a fost structurat conform celor 4 blocuri în două etape: prima - vizează consolidarea cadrului juridic, iar a doua - implementarea activităților formulate în Plan. Către finele primului an în spațiul Schengen au călătorit 241 415 cetățeni moldoveni, deținători de pașapoarte biometrice, către finele celui de-al doilea an – 577 058, iar către finele anului trei – 982 764. În același timp, potrivit Agenției Europene pentru Poliția de Frontieră și Garda de Coastă (Frontex), s-au înregistrat doar aproximativ 0,3% de refuzuri de intrare și 0,5% de cazuri de ședere ilegală. Astfel, cetățenii moldoveni au avut și continue să aibă o atitudine responsabilă față de această libertate. Posibilitatea de a călători fără vize este deschisă pentru toți 1 824 806 deținători de pașapoarte biometrice, inclusiv pentru cei din regiunea transnistreană (125 106) [3].

Comisia Europeană a prezentat la 20 decembrie 2017 un raport Parlamentului European și Consiliului European despre funcționarea regimului liberalizat de vize în țările Parteneriatului Estic. Potrivit documentului, Comisia a constatat că Republica Moldova trebuie nu doar să continue implementarea reformelor, dar și să întreprindă anumite acțiuni imediate în acest sens, precum adoptarea unei legislații noi cu privire la combaterea spălării banilor.

Dintre cele trei țări din Vecinătatea Europeană cu regim liberalizat de vize pentru spațiul Schengen, situația în Moldova este cea mai îngrijorătoare, prezentând un declin evident în ce privește aproape toate angajamentele importante. Refuzul intrărilor a crescut cu 71%, șederile ilegale în UE au crescut cu 89%, iar solicitările de azil de către cetățenii moldoveni aproape că s-au dublat față de 2015. În același timp, rata de acceptare a solicitărilor de azil a scăzut de la 11% la 2%, se spune în raport. Totodată, de la ridicarea vizelor din aprilie 2014, peste 980 de mii de moldoveni au efectuat în total 2,7 milioane de călătorii spre UE. Tendința ascendentă de refuzuri de a intra în zona Schengen, care a fost prezentă de-a lungul întregii perioade, s-a intensificat în prima jumătate a anului 2017. Numărul de moldoveni cu ședere ilegală a crescut de la 2245 în 2015 la 7660 în 2016 și a crescut cu încă 40% în primele șase luni ale anului 2017. De asemenea, în raport se menționează despre amânări serioase și intervenții politice în domenii ca anticorupția și prevenirea spălării banilor, măsuri cerute de mecanismul de liberalizare a vizelor. Comisia Europeană atenționează că lipsa progresului în aceste domenii pune sub semnul întrebării existența regimului liberalizat de vize cu UE [4].

Uniunea Europeană poate să revadă regimul fără vize pentru cetățenii moldoveni în caz de nerespectare a obligațiilor legate de lupta împotriva corupției și spălării banilor. Pentru prima dată după liberalizarea regimului de vize a fost inclusă o reamintire a acestor condiții în proiectul Parlamentului European privind implementarea Acordului de asociere a Republicii Moldova cu UE. O avertizare a posibilei suspendări a regimului fără vize pentru Moldova este din cauza neîndeplinirii obligațiilor și anume: unul dintre cele patru „răspunsuri” ale parlamentarilor europeni cu referire la dezvoltarea situației democratice din Moldova. În același paragraf se menționează condițiile în care Acordul de Asociere al Republicii Moldova cu UE poate fi suspendat.

De asemenea, într-un punct din proiectul publicat pe site-ul Parlamentului European se menționează că asistența macrofinanciară va fi deblocată numai după alegerile parlamentare ce vor avea loc în luna februarie 2019, cu condiția ca acestea să aibă loc în conformitate cu standardele la nivel internațional și să fie evaluate de organe internaționale specializate. Toate programele de sprijin pe care UE le oferă Republicii Moldova vor rămâne, de asemenea, blocate până la „progresele semnificative în domeniul standardelor democratice”. În același timp, Parlamentul European intenționează să continue să acorde sprijin financiar societății civile din Moldova, mass-media independente, sectorului privat și autorităților locale. În proiectul de raport, deputații europeni amintesc că aderarea la principiile

democratice reprezintă baza Acordului de Asociere, iar încălcarea acestei obligații poate conduce la suspendarea drepturilor pe care le implică acordul. Inclusiv drepturile cetățenilor Republicii Moldova asupra regimului fără vize cu UE. Parlamentul European intenționează să ia toate aceste măsuri ca răspuns la anularea rezultatelor alegerilor locale din Chișinău, lipsa justiției independente, a cazurilor motivate politic împotriva opoziției, a avocaților și a activiștilor pentru drepturile omului, presiunea asupra jurnaliștilor și monopolizarea mass-media. În ceea ce privește regimul fără vize pentru cetățenii moldoveni, în decembrie 2017, Comisia Europeană a elaborat un raport de monitorizare a modului în care țările cu regim fără vize cu UE își îndeplinesc obligațiile de liberalizare a vizelor. Potrivit documentului, Moldova a avut nevoie de măsuri urgente pentru a asigura o luptă durabilă împotriva corupției și a spălării banilor, pentru a continua să beneficieze de regimul fără vize cu Uniunea Europeană. Ulterior, Ministerul Afacerilor Externe a menționat că Moldova își îndeplinește în totalitate obligațiile, însă autoritățile moldovenești sunt dispuse să asculte recomandările [5].

Relațiile moldo-europene din perioada post-Vilnius 2013 reprezintă o perioadă marcată de așteptări, transformări, succese, dar și presiuni, dezamăgiri, blocaje. Acordul de Asociere și cel de Liber Schimb au adus o calitate superioară în relațiile de cooperare. Aceasta a dat și posibilitatea de a atinge scopul și obiectivele relațiilor moldo-europene în asocierea politică și integrarea economică.

În acești ani de implementare a Acordului de Asociere constatăm o creștere în cooperarea comercial-economică. Astfel, 70% din exporturile Republicii Moldova ajung pe piața europeană unde produsele moldovenești și-au găsit mulți consumatori. Au crescut exporturile și investițiile UE în Republica Moldova în sectorul agroalimentar, care de fapt este cel mai mare beneficiar. Astfel, Acordul de Liber Schimb a adus bugetului Republicii Moldova 7 miliarde lei. De asemenea, pe parcursul acestei perioade au fost create mai mult de 15 mii de locuri de muncă, fiind susținute peste 5000 de firme. În același timp, Republica Moldova a primit suport pentru întărirea structurilor de stat și a instituțiilor care se ocupă de certificare, de business. Aceasta înseamnă că standardele din Republica Moldova se vor racorda la cele din UE.

Analizând însă dinamica relațiilor Republica Moldova-UE, putem reliefa și unele carențe. Până în prezent nu este observat un progres în implementarea Acordului, în special în domeniile ce vizează democrația, statul de drept, justiția. Acest lucru s-a evidențiat în mai multe momente, începând cu lipsa de voință în investigația fraudei bancare [6]. Astfel, deși relațiile moldo-europene din ultimii șapte ani au avut un caracter sinusoidal, totuși cele mai mari realizări ale Republicii Moldova au fost semnarea Acordului de Asociere și a Acordului privind liberalizarea regimului de vize. De asemenea, Uniunea Europeană rămâne a fi unul dintre principalii parteneri economici ale statului.

BIBLIOGRAFIE

1. Acord de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a energiei atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte. În: <https://www.mfa.gov.md/img/docs/Acordul-de-Asociere-RM-UE.pdf>
2. Creangă I., Bostan O. Beneficiile Acordului de Asociere UE-RM. În: http://www.viitorul.org/files/library/4946294_md_ghid_ue_final_.pdf
3. Dialogul RM-UE privind liberalizarea regimului de vize. În: <https://www.mfa.gov.md/ro/content/dialogul-rm-ue-privind-liberalizarea-regimului-de-vize>
4. Moldova la un pas să piardă regimul liber de vize cu UE? În: <http://a-tv.md/index.php?newsid=39618>
5. Parlamentul European preîntâmpină! Moldova riscă să piardă regimul liber de vize. În: <https://noi.md/societate/parlamentul-european-avertizeaza-moldova-risca-sa-piarda-regimul-liber-de-vize-cu-ue>
6. UE și Republica Moldova la cinci ani de asociere - o relație seismică în centrul Europei. În: <https://www.dw.com/ro/ue-%C8%99i-republica-moldova-la-cinci-ani-de-asociere-o-rela%C8%9Bie-seismic%C4%83-%C3%AE-n-centrul-europei/a-49865425>
7. Vector european. Conferința internațională științifico-practică „Abordări europene în cercetare și inovare” 9-12 octombrie 2014. În: <https://usem.md/md/news/15>

COORDONATE METODOLOGICE ÎN CERCETĂRILE SOCIAL-POLITICE

METHODOLOGICAL COORDINATES IN SOCIO-POLITICAL RESEARCH

Ion DULSCHI,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Scientific research is based on the principle and rules to be known and followed by the researcher. The methodology of scientific research guides the researcher throughout the research activity by providing research methods and techniques appropriate to the proposed purpose and objectives. The theoretical substantiation and practical argumentation of the objectives proposed in the activity of scientific knowledge is one of the key methodological coordinates in the research of social phenomena and processes.

Keywords: *methodology, knowledge, scientific research, paradigm, method, research technique.*

Cunoașterea fenomenelor social-politice este determinată de mai mulți factori de ordin personal și profesional. Fiecare membru al societății, indiferent de vârstă, de nivelul de cultură și educație, de domeniul activității profesionale, reflectează asupra fenomenelor și proceselor sociale care determină relațiile cu alte persoane, cu instituțiile sociale. De regulă, cunoașterea fenomenelor sociale este realizată la nivelul percepției și senzațiilor comune, spontan în lipsa unor metode și tehnici speciale.

O cu totul altă abordare se impune în cazul în care cunoașterea fenomenelor și proceselor social-politice sunt determinate de activitatea profesională. Calitatea, profunzimea și complexitatea cunoașterii fenomenelor social-politice impune respectarea principiilor metodologice de cercetare științifică și utilizarea tehnicilor și metodelor de cercetare adecvate obiectivelor propuse. Din această perspectivă este necesar să identificăm coordonatele metodologice de care urmează să se ghideze cercetătorul în activitatea de cunoaștere.

Tipul cercetării. În funcție de diferite criterii (intenția cercetării, obiectiv, tipul de date, perioada de timp) există mai multe tipuri de cercetări. După scopul cercetării distingem cercetări fundamentale orientate la formularea de teorii, aprofundarea cunoașterii unui domeniu, care se mai identifică și ca cercetări teoretice. Validarea noilor cunoștințe fundamentale este pusă pe seama cercetărilor aplicative care vizează precizări asupra unei probleme în scopul unor aplicații practice.

În funcție de obiective se disting cercetări descriptive, tipologice explicative, comprehensive, fiecare realizând anumite sarcini în procesul de cercetare.

În funcție de suma disciplinelor cercetate se disting cercetări monodisciplinare, pluridisciplinare, interdisciplinare, transdisciplinare, fiecare realizându-se în limitele parametrilor propuși. Modul de prelevare a datelor împarte cercetările în două categorii mari – cercetări cantitative și cercetări calitative. După criteriul de timp se deosebesc sincronice și cercetările diacronice. Un criteriu important în cercetare îl constituie elementele selecționate care pot fi globale, întrunind toată populația vizată, cercetări eșantionate care studiază o parte din populația vizată și cercetări monografice în care este analizată o singură unitate a populației. În funcție de locul de desfășurare a cercetării se disting cercetări de teren, de laborator și cercetări documentare.

Criteriul de spațiu distinge cercetări locale, regionale, naționale, internaționale, mondiale și comparative care studiază un grup de unități pentru a le compara. În funcție de strategia de cercetare se disting două mari tipuri de cercetări – experimentală și ex-post cărora li se adaugă un tip hibrid – strategia quasi-experimentală. Ultimele două sunt specifice cercetării în științele sociale.

Inițierea unei cercetări științifice, oricare ar fi domeniul care urmează a fi investigat, pornește de la necesitatea cunoașterii și explicării fenomenelor care au loc oriunde s-ar întâmpla acestea. De regulă, prima experiență de activitate în calitate de explorator este legată de elaborarea unei teze în cadrul studiilor universitare. Dacă o teză de licență sau de master vine să încununeze o etapă de formare

profesională, iar autorul va demonstra că deține suficiente competențe pentru confirmarea calificării obținute, în cazul elaborării unei teze de doctor acesta va fi obligat nu doar să demonstreze prezența unui anumit bagaj de cunoștințe acumulate pe parcursul studiilor la programele de licență sau de master, dar să realizeze o investigație bazată pe o viziune social-filozofică, pe un sistem de valori, pe paradigme afirmate în mediul academic.

Această abordare este valabilă și pentru persoanele pentru care cercetarea științifică constituie activitatea lor profesională. Oricare ar fi statutul cercetătorului, primul pas pe care acesta urmează să-l facă, pornind în calea lungă și anevoioasă a cunoașterii, el urmează să se lămurească referitor la domeniul în care va naviga și problema care urmează să fie investigată. Domeniul social-politic este unul foarte vast, dar, în linii mari, fenomenele legate în acest domeniu sunt prezente în apariția, evoluția și interacțiunea unor fenomene sociale, precum familia, organizații sociale, grupuri sociale, conflicte sociale, migrație etc., precum și tot ce ține de instituțiile publice și acțiunile privind purcederea în puterea publică și menținerea acesteia. Problema investigată este determinată de o problemă social-politică, de factori care urmează să fie identificați de cercetător în procesul investigației, acestea stând la baza formulării temei de cercetare.

Este important ca tema propusă spre studiere să nu fie una minusculă, particulară, care nu permite stabilirea unor legități ale fenomenelor sociale, cu un grad foarte redus de generalitate sau, dimpotrivă, să se evite temele foarte generale, care nu asigură o descriere și analiză mai detaliată a fenomenelor studiate cu specificările de rigoare și care, din lipsă de timp, resurse, și alți factori obiectivi va rămâne neelucidată.

Pentru a ne asigura că teza este realizabilă în timp util, doctrinarul și eminentul protagonist al metodologiei cercetării științifice românești, Septimiu Chelcea, susținea mesajul de restrângere a subiectului cu zicala: „Cine îmbrățișează prea larg nu strânge bine”, care s-a transformat într-o regulă fundamentală a alegerii problemei de cercetare: „Restrânge cât mai mult domeniul pentru a-l stăpâni mai bine și a risca mai puțin” [1].

Un loc foarte important în procesul de cercetare care poate fi identificat și ca unul din coordonatele metodologice fundamentale a cercetării științifice revine paradigmelor.

Termenul de „paradigmă” are sensuri multiple. În lucrarea *Structura revoluțiilor științifice* (1962/1976), Thomas S. Kuhn, creatorul termenului, l-a utilizat în nu mai puțin de douăzeci și trei de sensuri, de la „o realizare științifică concretă” până la „un set caracteristic de convingeri și preconcepții”. Totuși, cel mai frecvent termenul de „paradigmă” este utilizat cu sensul de model, exemplu sau pattern [3].

Paradigmele reprezintă „realizările științifice exemplare”, „exemplele standard” sau „exemplele comune” împărtășite de o comunitate științifică pentru formularea și rezolvarea problemelor de cercetare. „Aceste exemple împărtășite în comun pot îndeplini funcții de cunoaștere atribuite în mod obișnuit regulilor împărtășite în comun” (Kuhn, 1877/1982). Cunoașterea cu ajutorul paradigmelor este o „cunoaștere tacită”, nu e cuprinsă în reguli, ci asemănătoare „învățării observaționale”, „precum ucenicul fură cunoștințele de la meșter” – ca să folosim comparația utilizată de Mircea Flonta (1982) în studiul introductiv la lucrarea *Tensiunea esențială* a lui Thomas S. Kuhn.

Vom încerca să demonstrăm cele menționate mai sus în baza sociologiei care este știința care încununează științele despre societate. Cum remarcă Gilles Ferreol și Philippe Deubel [2, 98], în sociologie unele dintre cele mai cunoscute paradigme sunt: paradigma nașterii capitalismului (M. Weber), paradigma prejudecăților rasiale (A. Memmi), paradigma logicii semnelor sociale (J. Baudrillard), paradigma familiei nucleare (T. Parsons). Conform paradigmei lui Max Weber despre nașterea capitalismului, burghezii se transformă în antreprenori când investesc productiv, nu când fac din bogăția lor o ocazie de speculație sau când o folosesc pentru a duce o viață sumptuoasă. Capitalismul constă într-o „activitate capitalistă continuă, rațională, spre un câștig mereu reînnoit, spre rentabilitate”, iar „dorința de câștig bănesc cât mai mare nu are în sine nimic de-a face cu capitalismul ș...ț. Lăcomia de câștig neînfrânată nu este nici în cea mai mica măsură egală cu capitalismul și cu atât mai mult cu spiritul său” [5, 8-9].

Paradigma prejudecăților rasiale – formulată de Albert Memmi – ia în considerare faptul că valorizarea diferenței biologice, reale sau imaginare, servește ca justificare pentru dominarea unei categorii de populație de către o alta. Jean Baudrillard consideră că în societățile opulente consumul constituie un semn social. Paradigma logicii semnelor sociale, pe care a creat-o, subliniază substituirea logicii satisfacerii trebuințelor prin logica consumului ostentativ. În fine, Talcott Parsons propune paradigma familiei nucleare: dezvoltarea societății industriale impune mobilitatea populației. Astfel se explică independența crescută a copiilor și tendința de „nuclearizare” a familiei.

Desfășurarea cercetărilor științifice în baza unei paradigme este considerată cercetare normală, ea

contribuind la rezolvarea problemelor puzzle (joc de asamblare). Dacă într-o perioadă mai mult sau mai puțin îndelungată nu se acumulează progrese în rezolvarea problemelor puzzle importante, survine o situație de criză a cunoașterii din respectivul domeniu. Oamenii de știință care s-au condus după acea paradigmă își pierd încrederea în ea și caută paradigme noi. Este ceea ce Thomas S. Kuhn numea cercetarea extraordinară.

Demersul științific presupune o metodologie, adică un ansamblu de metode și tehnici care orientează elaborarea unei cercetări și care ghidează procesul științific.

Metoda științifică este demersul utilizat în orice domeniu al științei. Aceasta înseamnă că, dincolo de metodele particulare de cercetare proprii disciplinei, există un demers comun propriu cercetării științifice. Acest demers are același obiectiv: aprofundarea cunoașterii realității. În acest scop, fiecare membru al comunității științifice se angajează să respecte aceleași reguli și procedee, adică același tip – științific – de metoda. Fundamentele metodei științifice sunt conceptualizarea și experimentul, altfel spus, ea implică observarea obiectivă a realității, raționament și verificare.

Dacă paradigma de cercetare are menirea să-i servească cercetătorului în calitate de busolă în calea lungă spre adevăr, metodele utilizate de acesta în culegerea informației necesare sunt la fel de importante și care, la rândul lor, se împart, cum am menționat deja, în metode cantitative și metode calitative.

Pe planul procedurilor, distingem, în cadrul cercetării în științele sociale, procedurile care vizează măsurarea fenomenelor de cele care permit prelevarea de date necantitative sau puțin măsurabile. Metodele cantitative vizează măsurarea fenomenului studiat. Măsurile pot fi ordinale, de genul „mai mare decât”, „mai mic decât”, sau numerice care utilizează calcule. Cea mai mare parte a științelor sociale utilizează măsuri: indici, rate, medii, în general instrumente statistice, date cifrate. De exemplu, dacă vrem sa cunoaștem evoluția preturilor de consum în ultimii zece ani, intențiile de vot la viitoarele alegeri, legătura dintre gradul de școlaritate și consumul de droguri, facem apel la metode cantitative.

Metodele calitative sunt ansamblul de proceduri utilizate pentru a califica un fenomen. Ele vizează înțelegerea realității, a sensului unor fapte, comportamente, a unor declarații. Dacă vrem sa cunoaștem stadiile de înțelegere ale unui copil, faptele marcante ale unui deceniu, concepțiile religioase în diferite țări, facem apel la metodele calitative. În general, aceste metode sunt asociate studiului de caz sau analizei unui număr mic de indivizi.

Obiectivele urmărite și materialele disponibile determina gradul de cuantificare sau demersul mai degrabă calitativ care va fi adoptat. Cifrele nu înseamnă nimic în sine, oricât de exacte sunt, când vrem să măsurăm calitatea unui fenomen și invers, o descriere calitativă oricât de detaliată este inutilă dacă datele cifrate sunt mai semnificative. Ceea ce este important este de a alege mijloacele cele mai pertinente pentru a aprofunda analiza obiectului de studiu și a cerceta toate dimensiunile lui.

Despre tehnica de cercetare cu multă inspirație și cu multă precizie se vorbește în suportul de curs semnat de Anca Mot de la Școala Națională de Studii Politice și Administrative din București. Autoarea specifică cu referire la tehnica de cercetare că aceasta „este un ansamblu de proceduri și instrumente de investigație utilizate metodic” [4]. Sunt mijloace concrete utilizate pentru culegerea datelor din realitatea socială. Dacă metodele sunt orientări generale cât privește felul de a aborda un obiect de studiu, tehnicile indică cum putem accede la informațiile pe care acest obiect este susceptibil să le furnizeze.

Autorul, cu o abordare foarte pedantă, clasează tehnicile de cercetare în funcție de anumite criterii:

- contactul sau absența de contact cu cei care furnizează informația (tehnici directe și indirecte);
 - tipul de contact (observare, interogație sau experiment);
 - forma produselor (documente sau obiecte); sursa informațiilor (indivizi sau grupuri);
 - gradul de libertate al celor ce furnizează informația (tehnici directive, non-directive sau semi-directive);
 - conținutul documentelor (cifrice sau non-cifrice) și tipul de prelevare (cantitativă sau calitativă).
- Principalele tehnici de cercetare în științele sociale, definite sumar sunt:
- observația documentară care constă în consultarea de documente din care se extrag fapte brute, opinii, concluzii științifice, necesare analizei;
 - observarea în situație este o tehnică directă care vizează observarea, de obicei a unui grup, în mod directiv, pentru o prelevare calitativă;
 - interviul de cercetare este o tehnică directă care vizează chestionarea câtorva indivizi, în mod semi-directiv, pentru a face o prelevare calitativă.

Chestionarul sau sondajul sunt tehnici directe care vizează chestionarea unui număr mare de indivizi, în mod directiv, pentru o prelevare cantitativă.

Experimentul este o tehnică directă care vizează realizarea unei experiențe, implicând de obicei câțiva indivizi, în mod directiv, pentru o prelevare cantitativă.

Analiza de conținut este o tehnică indirectă care vizează analiza de documente cu caracter necifric, provenind de la indivizi sau grupuri, pentru a face o prelevare cantitativă sau calitativă.

Analiza statistică este o tehnică indirectă care vizează analiza de documente cu conținut cifric, referitor la indivizi sau grupuri, pentru a face o prelevare cantitativă [4].

În final, vom menționa că cercetarea științifică, din perspectiva activității umane, este un gen de activitate intelectuală, iar rezultatele acestei activități sunt apreciate ca valori sociale în măsura în care cercetătorul reușește să ofere membrilor societății răspuns la întrebările care le înaintază viața. Aceste răspunsuri urmează să servească în calitate de repere pentru factorii de decizie în activitatea lor de gestionare a proceselor sociale.

BIBLIOGRAFIE

1. Chelcea Septimiu, Tehnici de cercetare sociologică, București, 2001.
2. Ferreol Gilles, Dicționar de sociologie. Iași: Editura Polirom. (ed.).1995, (1998).
3. Kuhn Thomas S. , Structura revoluțiilor științifice. București: Editura Științifică și Enciclopedică. (1962/1976).
4. Mot Anca, Metodologia cercetării în științele administrative. Suport de curs, SNSPA, București, 2014. În: https://www.academia.edu/33412086/Suport_de_curs_-_Metodologia_cercetarii_2014.
5. Weber, Max. Etica protestantă si spiritul capitalismului. București: Editura Humanistas. 1922 (1993).

DIMENSIUNILE AXIOLOGICE ALE SOCIETĂȚII CIVILE

THE AXIOLOGICAL DIMENSIONS OF CIVIL SOCIETY

Galina ȚURCAN,
doctor în politologie, conferențiar universitar,
Academia de Studii Economice din Moldova

SUMMARY

The study deals with the axiological aspects of civil society. An axiological approach is applied to civil society from the point of view of two aspects: civil society is based on certain values and civil society is a value itself. Some basic values of civil society are listed. The values of civil society are identified. The study reveals that the importance of civil society as a value is the preservation of man and personality. Such a society is person-oriented. The consolidation of civil society is important for the democratization of society.

Keywords: civil society, society, axiological dimension, value, values of civil society, democracy, democratization.

Societatea civilă are un rol central pentru statele care merg pe calea democratizării. Ea este, de asemenea, un instrument eficient pentru constituirea unui stat de drept. Însăși dezvoltarea societății civile are o importanță majoră atât pentru constituirea și funcționarea valorilor democratice ale statelor, precum și pentru încurajarea implicării sociale a cetățenilor în procesele de democratizare ale societății. O societate democratică presupune existența unei societăți civile puternice, active și bine dezvoltată. Republica Moldova cunoaște actualmente un proces de democratizare continuă și de aceea contribuția activă a societății civile prin intermediul mobilizării cetățenilor în cadrul inițiativelor civice ar facilita acest proces.

În societățile democratice moderne, societatea civilă se presupune a avea un rol important și foarte activ, contribuind din plin la păstrarea și la promovarea valorilor democrației. Totuși, în „Condițiile libertății. Societatea civilă și rivalii ei”, E. Gellner menționează că anume pentru societățile est-europene societatea civilă, prin intermediul organizațiilor neguvernamentale, a devenit o condiție pentru dezvoltarea armonioasă a societății, o valoare pe care cetățenii acestor societăți o prețuiesc, în timp ce pentru vest-europeni aceasta reprezintă o condiție umană obișnuită [6].

În mod obișnuit, societatea civilă este percepută mai degrabă ca o entitate care cuprinde forme asociative de tip apolitic și care nu sunt părți ale unei instituții fundamentale a statului sau ale sectorului de afaceri. Totuși, nu există o definiție general valabilă a societății civile. Iar uneori, termenul este utilizat în sens reduționist, înțelegându-se prin societatea civilă doar ansamblul de organizații nonguvernamentale. Mai mult decât atât, noțiunea de societate civilă are uneori interpretări diametral opuse, iar de aici - și înțelegerea diferită a corelației acestea cu statul. Astfel, uneori societatea civilă este privită ca o entitate care limitează puterea statului, fiind o piedică în fața efortului statului de a reglementa activitățile sociale. O interpretare diametral opusă, însă, accentuează instituirea în societate a unor organizații care pot constitui un sistem de comunicare al opiniei publice, iar dacă limitează puterea statului, o fac doar pentru binele cetățenilor. Astfel, societatea civilă nu permite statului să absolutizeze influența sa asupra tuturor sferelor vieții, limitând într-o oarecare măsură sfera funcționării și interacțiunii cu societatea în întregime. Societatea civilă prevede oportunități pentru indivizi și experiență creativă, în care este susținută societatea deschisă care necesită virtuți integratoare, la nivel personal și disciplină socială. Aceste capacități cresc de la individ ca entitate aparte până la cooperarea în scopul identității și a extinderii scopurilor personale. Astfel, democratizarea societății devine un obiectiv moral, în care dezvoltarea instituțiilor societății civile devine un proces actual, important și dinamic la nivel guvernamental și nonguvernamental. [3, p. 88].

Termenul de societate civilă își are originea teoretică în Antichitate. Etimologic, el provine din limba latină – *societas civilis*, expresie cunoscută în Roma antică. În opinia oratorului roman Cicero, prin societate civilă se înțelege nu numai statul sau indivizii, ci și condițiile de viață ale unei comunități politice dezvoltate. În diferite perioade istorice, termenul a fost utilizat cu diferite accepțiuni. Actualmente, interpretarea termenului de societate civilă rămâne a fi dificilă. În această cercetare vom considera societatea civilă în sens larg, ca toate organizațiile și asociațiile, grupurile de interese, camerele

de comerț și sindicatele, asociații profesionale, ce activează în afara statului, inclusiv partidele politice și piața [7, p. 6].

Ne-am propus să examinăm dimensiunea axiologică a societății civile, care ține de relația, de intersecția dintre societatea civilă și valoare. În sens larg, prin axiologic putem să înțelegem valoric. Valoarea înseamnă ceva ce are importanță, ce este semnificativ. Anume valoarea determină acțiunile indivizilor și comunităților, imaginea lor în mediul social. Valoarea este și ea un concept cu accepțiuni diferite în literatura de specialitate, totuși, de cele mai multe ori fiind înțeleasă ca ceva ce are importanță majoră pentru om. Se evidențiază două aspecte principale ale relației dintre societatea civilă și valori. În primul rând, societatea civilă este ea însăși o valoare, iar în al doilea rând, există anumite valori caracteristice societății civile. În general, însă, ar putea fi menționat și un al treilea aspect, și anume – relația dintre societatea civilă și valorile sociale care pot contribui la dezvoltarea acesteia.

Societatea civilă este ea însăși o valoare socială. Deci, este ceva de importanță majoră, ceva semnificativ pentru om. Aceasta în primul rând deoarece ea constituie un element constitutiv al sistemului democratic. De asemenea, societatea civilă constituie o valoare în sine prin faptul că instituțiile acesteia reprezintă subiecți importanți în relațiile cu statul, participând la dezvoltarea comunității. Este cunoscut că educația sistematică pentru cetățenia democratică activă, care influențează gradul de informare a persoanelor, formarea opiniei publice și adoptarea unor valori democratice implică cooperarea între instituțiile de învățământ, societatea civilă și mass-media [1]. De aceea dezvoltarea societății civile are o importanță majoră pentru fortificarea valorilor supreme ale oricărei țări, dar și pentru încurajarea implicării populației în dezvoltarea comunităților [1].

A educa un cetățean activ înseamnă în primul rând a-i inocula valori democratice. Societatea civilă este o sferă ce are libertate față de stat și presupune expresia spontană a persoanelor libere, organizarea lor voluntară. În acest sens, ea este autosuficientă și se manifestă în viața privată, în proprietatea privată, în relațiile de piață, în schimbul liber de valori spirituale, politice, morale și religioase.

Pentru formarea modelului participativ de comportament în sfera socială și promovarea valorilor democratice, instituțiile societății civile întreprind diverse activități sociale, aplică programe educaționale, organizează campanii și acțiuni de informare cu privire la problemele sociale, economice, culturale etc. Promovând participarea politică, instituțiile societății civile aduc la cunoștința oamenilor drepturile și obligațiile lor în calitate de cetățeni ai unei societăți democratice. Instituțiile societății civile contribuie, la dezvoltarea competențelor de comunicare ale cetățenilor prin intermediul seminarelor de instruire, training-urilor, meselor rotunde. Societatea civilă contribuie la dezvoltarea democrației. Instituțiile societății civile, prin monitorizarea acțiunilor politice, reprezintă un partener vital în asigurarea dialogului constructiv dintre statul democratic și cetățenii săi [8, p. 16-17]. Rolul societății civile în constituirea democrației este deosebit de important. Ea constituie fundamentul democrației participative, căci presupune antrenarea permanentă a cetățenilor în actul de decizie. Prin formele sale concrete de organizare (asociații, fundații, sindicate, cluburi etc.), societatea civilă reprezintă o compensație și, în același timp, o completare care desăvârșește democrația reprezentativă de la nivel parlamentar [4, p. 252-253].

În educația civică a cetățenilor se implică întreaga societate civilă, dar, incontestabil, primatul aparține organizațiilor nonguvernamentale. Experiența demonstrează că rolul ONG-urilor constă în a promova valorile și inițiativele civice în favoarea beneficiului public general. Niciun alt gen de organizații nestatale (partide politice, sindicate, culte religioase etc.), deși au de jucat roluri importante în dezvoltarea societății civile, nu pot pretinde la acoperirea spectrului de probleme diverse și a intereselor specifice, după cum o pot face ONG-urile [5, p. 5].

Cu referire la dimensiunea valorică ca fundament al societății civile, Almond și Verba, în „Cultura civică” consideră că participarea cetățenilor este ceea ce explică succesul democrației în unele țări, accentuând importanța cooperării ca tendință de a lucra cu ceilalți în încercarea de a influența guvernul. Iar participarea la activitățile din cadrul societății civile, voluntariatul contribuie la promovarea democrației și a egalității de șanse, la creșterea responsabilității civice, la creșterea coeziunii sociale [2]. Implicarea cetățenilor în soluționarea problemelor sociale contribuie la formarea culturii politice de tip participativ, democratic a populației și la educația lor în spiritul public, caracterizat prin conștiința politică avansată.

Societatea civilă se manifestă ca o valoare socială și prin aceea că contribuie la modelarea omului nu doar ca actor social cu necesitățile sale individuale, ci și ca cetățean activ al statului pentru care o importanță deosebită o au interesele statului și, de asemenea, drepturile dar și obligațiile cetățeanului. Este necesar de a îmbina în mod armonios interesele statale și interesele particulare ale cetățenilor. Doar în aceste condiții se poate vorbi despre dezvoltarea eficientă a societății.

Valoarea în sine a societății civile este determinată și de faptul că aceasta protejează omul ca personalitate, societatea civilă având o „față orientată către om”. În societatea contemporană, personalitatea riscă să își înceteze sau să își limiteze puternic existența sa în calitate de subiect social de sine stătător. Omul, personalitatea devin tot mai accentuat obiecte de manipulare. În aceste circumstanțe, omul riscă să se piardă pe sine însuși. Iar societatea civilă este cea care contribuie în cea mai mare măsură la manifestarea libertății omului. În cadrul societății civile, omul obține posibilitatea de a se păstra pe sine ca ființă socială independentă, care ia singură decizii și își stabilește singură identitatea.

În însuși conținutul societății civile se găsesc anumite orientări valorice, ceea ce determină esența societății civile în general. Cu referire la valorile societății civile, menționăm că pe parcursul evoluției societăților umane, este firească o oarecare transformare a valorilor. Totuși, există unele care sunt considerate fundamentale și care durează în timp.

Una dintre aceste valori este egalitatea cetățenilor. Uneori, ideea de egalitate este privită prin prisma necesităților materiale ale omului, ca o egalitate în procesul de distribuire a mărfurilor. Dar, actualmente, ideea de egalitate este interpretată mai degrabă prin prisma egalității de șanse în ceea ce privește realizare de sine. Societatea, în general, este o formațiune ierarhică și neomogenă iar oamenii nu sunt întotdeauna egali în calitățile lor fizice și psihice, deci nu au cum să fie egali în statutul lor social. În acest caz, egalitatea dă posibilitate persoanei să ajungă acolo unde merită, în funcție de talent și de cât efort a depus.

O valoare importantă a societății civile se arată a fi respectul pentru proprietatea privată. Acesta constituie un fundament autentic al libertății umane, dar și unul dintre fundamentele societății civile. Deținerea proprietății este, de asemenea, un exercițiu al dreptului uman, o condiție necesară pentru viață și libertatea sa. Respectul pentru proprietatea privată reprezintă baza fundamentelor civice ale coexistenței umane. Acesta contribuie la dezvoltarea respectului față de muncă.

Drepturile și libertățile omului reprezintă, de asemenea, valori pe care se fundamentează societatea civilă. Cel mai important drept natural al omului este dreptul la viață, la libertate, la demnitate. O importanță majoră pentru o persoană o are posibilitatea de a-și afirma propriile drepturi, pe baza legilor și principiilor morale ale societății. Printre drepturile și libertățile omului, un loc proeminent îl deține dreptul de a alege puterea. De asemenea, un loc special în sistemul de valori al societății civile îl reprezintă libertatea de exprimare, care privește atât primirea informațiilor, cât și capacitatea unei persoane de a-și exprima propriile opinii.

Una dintre valorile importante ale societății civile este conștientizarea de către cetățeni a responsabilităților pe care le au față de ceilalți, față de societate, dar și față de propria viață. De multe ori, cetățeanul recunoaște doar drepturile pe care le are, fără a ține cont de responsabilități. Acest lucru se referă nu doar la cetățeni în parte, ci și la societatea civilă în întregime, care ar trebui să aibă grijă de ea însăși. Responsabilizarea de sine a oamenilor contribuie la dezvoltarea inițiativei, creativității, spiritului de antreprenoriat. Iar atunci când astfel de trăsături devin caracteristice majorității oamenilor, atunci societatea are șansa de a obține succesul economic și prosperitatea.

Autogovernarea, o altă valoare, este una dintre trăsăturile esențiale ale unei societăți civile mature și reprezintă tendința spre o oarecare descentralizare a puterii și implicarea comunităților în autogovernare. Funcționarea unor instituții de auto-governare presupune condițiile de maturitate politică ale comunităților în sine, credința că autoritățile există pentru a servi poporul și nu invers. Societățile totalitare nu tolerează autogovernarea preferând o guvernare directă, de către stat în toate domeniile vieții sociale.

Societatea civilă, valoarea căreia este incontestabilă pentru funcționarea democrației nu poate fi construită într-o perioadă scurtă de timp. Pentru edificarea ei este nevoie de eforturi comune. Pentru ca societatea civilă să se poată dezvolta eficient, este nevoie ca în societate să funcționeze valorile enumerate mai sus. Dar, benefică pentru societatea civilă este și prezența în societate a anumitor valori, cum ar fi: fortificarea statalității, dezvoltarea economiei, păstrarea și dezvoltarea valorilor spirituale și naționale, răspândirea valorilor general-umane.

Pentru buna funcționare a democrației în Republica Moldova avem nevoie de o societate civilă puternică. Fără o societate civilă dezvoltată nu poate fi rezolvată eficient nici o problemă esențială a cetățenilor, iar pentru funcționalitatea eficientă a statului este necesar ca sectorului nonguvernamental să i se transmită acele funcții pe care statul nu trebuie și nu le poate rezolva în mod democratic și efectiv pentru binele poporului [9].

BIBLIOGRAFIE

1. Lege privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018–2020 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018–2020. În: <http://www.parlament.md/LinkClick.aspx?fileticket=u6fS6pXJTfs%3D&tabid=111&language=en-US>
2. Almond G., Verba S. Cultura civică. Atitudini politice și democrație în cinci națiuni. București: CEU Press-Ed. Du Style, 1996, 391 p.
3. Budurina Goreacii C. Democrația și dinamica societății civile: provocări și perspective. MOL-DOSCOPIE, 2013, nr.2 (LXI). pp. 87-98.
4. Buti D. Societatea civilă: o schiță istorică a unui concept. În: Teorii versus ideologii politice. Iași: Institutul European, 2012, p. 252-263.
5. Costachi G., Societatea civilă și organizațiile nonguvernamentale ca subiecți ai democrației și ai politicii de securitate. Revista Națională de Drept, nr. 11, 2017, pp. 3-7.
6. Gellner E. Condițiile libertății. Societatea civilă și rivalii săi. Iași: Polirom, 1998. 213 p.
7. Малай И. Гражданское общество Республики Молдова в условиях глобализации. În: MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică). Revista științifică trimestrială. Nr. 3 (XXVII). Chișinău: USM, 2004. pp. 59-69.
8. Norris P. Critical Citizens. Global Support for Democratic Governance. Oxford: Oxford University Press, 1999. pp. 14-19.
9. Rusandu I., Rusu R. Dimensiunile axiologice și politice ale societății civile: definiții, realități și tendințe. În: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Dimensiunile%20exiologice%20si%20politice%20ale%20societatii%20civile.pdf. accesat la 12 aprilie 2020.

PARTICULARITĂȚILE PROCESELOR MIGRAȚIONISTE NAȚIONALE LA ETAPA ACTUALĂ

PARTICULARITIES OF NATIONAL MIGRATION PROCESSES AT THE CURRENT STAGE

Silvia DULSCHI,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

International migration has become a reality of the political, socioeconomic and cultural process, becoming one of the major causes of changing society at the national and global levels. For these reasons, migration processes, as well as their consequences, are an extremely current and important issue.

The impact of the globalization process on the configuration of international migration flows demonstrates the need for an in-depth analysis of the essence and particularities of this phenomenon.

Keywords: *migration, migration processes, repatriation, unemployment, trafficking in human beings, discrimination, labor market, employment contract.*

Migrația internațională s-a transformat într-o realitate a procesului politic, socio-economic și cultural, devenind una din cauzele majore ale modificării societății la nivel național și mondial. Din aceste considerente procesele migraționiste și consecințele acestora, reprezintă o temă extrem de actuală și importantă. Impactul procesului de globalizare asupra configurării fluxurilor de migrație internațională demonstrează necesitatea unei analize profunde a esenței și particularităților manifestării acestui fenomen.

Mișcările geografice ale populației au existat din toate timpurile, urmând direcțiile comerciale și aglomerările de resurse, însă mișcările respective de forță de muncă s-au organizat și reglementat astăzi diferit. Fiecare dintre perioadele de emigrare au caracteristici comune și specifice. Motivele economice și migrația în scop de muncă sunt cele care stau la baza evoluției fenomenului în toate perioadele. La etapa contemporană s-a schimbat contextul politico-administrativ în gestionarea migrației. Este promovat conceptul privind reglementarea migrației forței de muncă, desfășurarea reformei instituționale și cooperarea mai strânsă cu Uniunea Europeană [3].

După proclamarea independenței în 1991, Republica Moldova a luat cursul de edificare a unei societăți deschise, democratice. Însă desprinderea de fostul imperiu a avut consecințe negative: au avut de suferit sectoare determinante ale economiei naționale, în primul rând industria și agricultura. Această stare de lucruri a accelerat și mai mult ritmul creșterii șomajului atât la nivelul localităților urbane și rurale, în care locuiește cea mai mare parte a populației țării. Începând cu anul 1993, migrația moldovenilor spre Europa, dar și în est, în Federația Rusă și alte state ale CSI, a căpătat proporții din ce în ce mai mari. De regulă, această migrație poartă un caracter de muncă. Criza social-economică, dar și lipsa unor programe de stat bine articulate privind politica internă de ocupare a forței de muncă, a accentuat și mai mult tendințele migraționiste ale unei bune părți din populația țării, în special, ale tineretului. În același timp, migrația clandestină de muncă este o consecință directă a disparităților existente între nivelul de trai și remunerare din Republica Moldova, Europa Occidentală sau Centrală. Deși către anul 2001 exista un Departament Migrațiune în subordinea Ministerului Muncii și Protecției Sociale, în toată această perioadă a fost resimțită lipsa unei structuri guvernamentale viabile și eficiente în materie de migrație. Totodată, trebuie să accentuăm, că lipsa unui control adecvat la frontiera de est a țării, efectuat de autoritățile legale ale Republicii Moldova, este un impediment serios în calea soluționării multor probleme legate de migrație. Faptul dat generează instabilitate și favorizează traficului de ființe umane și fluxurile ilegale de migranți, orientat în direcția Europei Occidentale [4].

Migrația de muncă a cetățenilor Republicii Moldova. Astăzi, conform unor date statistice și sondaje sociologice efectuate, fiecare al treilea dintre moldovenii apti de muncă lucrează peste hotare, peste 90 la sută dintre care sunt clandestini. Astăzi, cetățenii Republicii Moldova muncesc în țări ca Federația Rusă – 240-270 mii (dintre care în orașul și regiunea Moscova – 220 mii; Sankt-Petersburg și regiunile Tiumen,

Oriol, Breansk, ținutul Krasnodar), Italia – circa 150 mii (dintre care către data de 10.10.2002, 115 mii de moldoveni au depus actele pentru legalizare, iar în primul trimestru al anului curent peste 15 mii dintre aceștia au beneficiat deja de permis de ședere permanentă în această țară). Totodată, potrivit Ambasadei RM la Roma, în perioada ianuarie-mai 2003, autoritățile italiene au emis mandate de expulzare pentru peste 130 de cetățeni ai Republicii Moldova, motivul fiind încălcarea regimului de intrare și ședere a străinilor. În Portugalia sunt circa 80 mii de moldoveni, în Grecia de la 30 la 100 mii (potrivit estimărilor Institutului muncii al Confederației sindicatelor din Grecia, numărul moldovenilor din Grecia este de nu mai puțin de 100 mii [5]).

Din circa 1,2 mln de lucrători migranți din Grecia, numărul moldovenilor este cel mai important în raport cu alte naționalități. În Cehia sunt aproximativ 40 mii, în Turcia între 20-50 mii, Spania- 20 mii, Israel 15-20 mii, Franța- 15 mii, Germania 10-15 mii, Cipru 5-7 mii. Procesul de imigrare și repatriere în RM se realizează în baza Legii R.M. cu privire la statutul juridic al cetățenilor străini și apatrizilor. Aceasta stabilește o cotă de imigrare anuală de 0,05 la sută raportată la numărul total al locuitorilor R. M. Dacă urmărim statisticile Departamentului Migrațiune pentru perioada 01.01.2003-31.05.2003, vedem, că după țara de origine 20.1 la sută sunt cetățeni ai Ucrainei, 12,8 ai Turciei, 11,4 la sută ai Siriei și 8,7 la sută ai Rusiei la un total de 421 imigranți. După motivul imigrării, imigrației de familie îi revine 36.58 la sută; de muncă îi revine 34.44 la sută și de studii 28.98 la sută. Pentru perioada ianuarie-aprilie a.c., la capitolul repatriați după țara de origine, din totalul de 378 persoane, avem: 186 din Rusia, 86 din Ucraina și 103 din alte state [6].

Complexitatea problemelor migrației în contextul Republicii Moldova și necesitatea unor soluții neîntârziate, au impus guvernului Republicii Moldova crearea unei structuri guvernamentale, care să administreze mai eficient acest domeniu. Astfel, în anul 2001, Departamentul Migrațiune (structură la acea dată puțin eficientă) din cadrul Ministerului Muncii și Protecției Sociale a fost reorganizat în Serviciul de stat Migrațiune, structură deja autonomă pe lângă guvernul Republicii Moldova. Adoptarea de către parlament în anul 2002 a Concepției Republicii Moldova cu privire la politica migrațională și a noii Legi a Republicii Moldova cu privire la migrațiune au constituit premisele și în același timp baza legală pentru instituirea Departamentului Migrațiune, cu funcții cu mult mai largite, de această dată, structură de stat autonomă în cadrul guvernului R.M. Astăzi, Departamentul Migrațiune este structura de stat de specialitate, abilitată să elaboreze și să promoveze o politică unică de stat în domeniul migrației populației [7].

La crearea Serviciului de Stat Migrațiune în anul 2001, s-a dat prioritate în primul rând, creării bazei legislative, care să permită crearea unei structuri de stat de specialitate cu suficiente atribuții și pârghii administrative în vederea unei gestionări mai eficiente a fluxurilor migraționale. Astfel, de către parlament au fost adoptate Concepția privind politica migrațională a Republicii Moldova și noua Lege a Republicii Moldova cu privire la migrațiune. Totodată, au fost puse bazele cadrului instituțional de cooperare cu celelalte structuri de stat cu atribuții în domeniu: Ministerul Afacerilor Externe, MAI, Departamentul Trupelor de Grăniceri, Departamentul Tehnologii Informaționale. Au fost puse bazele sistemului informațional unic privind schimburile de informații cu privire la migrație (cu referire la intrarea, șederea și ieșirea din țară a cetățenilor străini și cei ai Republicii Moldova). Au demarat lucrările privind elaborarea și implementarea unui sistem de evidență și control mai performant la frontiera de stat, care să fie capabil de a furniza date complete privind fluxurile migraționale. Anume din acest considerent, astăzi putem vorbi doar despre cifre estimative cu privire la numărul exact al cetățenilor Republicii Moldova aflați în străinătate. Reglementarea și întărirea controlului asupra firmelor moldovenești ce practică activități de intermediere a plasării brațelor de muncă moldovenești în străinătate este o altă prioritate a Departamentului Migrațiune. În acest context, putem adăuga, că ponderea firmelor moldovenești ce practică activități de intermediere ilegală (de regulă sub paravanul unor firme de turism) a plasării provizorii la muncă peste hotare este mult prea mare în raport cu cele ce activează legal (în prezent doar 50 firme dispun de licență pentru acest gen de activitate din circa 200 existente). Nu este deja o noutate, că multe dintre acestea practică în mod voalat sau înlesnesc traficul de ființe umane. Aici se mai poate adăuga și taxele exagerate percepute de la cetățeni de către acestea, care adesea ating sume ce variază între 2-2 500 dolari SUA de persoană. Totodată, a luat amploare și fenomenul falsificării de vize, ceea ce creează probleme unor ambasade acreditate la Chișinău, în special cele ce emit vize pentru spațiul Schengen. Pe plan extern, încheierea acordurilor interguvernamentale cu statele unde astăzi muncesc cei mai mulți dintre cetățenii Republicii Moldova, este una dintre prioritățile actuale ale Departamentului Migrațiune în plan extern. Prin asta se urmărește reglementarea forței de muncă între Republica Moldova și aceste state, stabilirea unor cote de muncă anuale pentru moldoveni și, mai important, protecția socială a lucrătorilor migranți, conform standardelor și normelor aplicate lucrătorilor-cetățeni ai acestor state [4].

La nivelul Uniunii Europene procesele migraționale se bucură de o atenție sporită, condiționată de impactul lor asupra domeniului economic, demografic, politic, social, precum și asupra securității

naționale și regionale etc. Prin urmare, în scop de maximizare a potențialului de dezvoltare a migrației și a mobilității pentru menținerea ritmurilor de creștere economică, a nivelului de bunăstare și a coeziunii sociale în cadrul UE, apare necesitatea formulării și ajustării unor politici care ar permite reglementarea eficientă a proceselor migraționale la nivel european în condițiile globalizării. Concomitent, luând în considerare sensibilitatea politică a chestiunii migrației, se pare că autoritățile și instituțiile europene se vor confrunta în continuare cu unele dificultăți la capitolul privind implementarea politicilor migraționale menite, în special, să-i atragă și să-i integreze pe migranți.

Analizând cele expuse, putem concluziona că statele membre ale UE au și vor avea nevoie de o abordare comună din punct de vedere al elaborării și implementării politicilor relevante în special, domeniului economic și al migrației forței de muncă, precum și de o armonizare a politicilor existente și viitoare cu domeniile tangențiale migrației, cum ar fi cel al integrării, educației, științei, calificărilor înalte, creșterii economice, pieței de muncă, legislativ etc. Astfel de situație conduce la necesitatea unei fundamentări teoretico-conceptuale și științifice a politicilor migraționale de muncă în UE în procesul de globalizare.

De asemenea, devine tot mai evident că implementarea cu succes a politicilor migraționale în cadrul UE depinde de cooperarea fezabilă cu țările terțe, de origine a fluxurilor migraționale, cum este și Republica Moldova. Complexitatea acestor fenomene, precum și importanța socială, economică, demografică, politică a migrației forței de muncă a moldovenilor în UE solicită din partea autorităților moldovenești, a mediului academic și a experților în domeniu înțelegerea profundă a proceselor respective, formularea și corelarea politicilor migraționale cu realitățile naționale și cu cele europene, inclusiv, integrarea multitudinii aspectelor migrației forței de muncă în diferite programe și strategii de dezvoltare a țării. Cu toate acestea, cercetările și analizele existente în cadrul științei politice cu privire la migrația forței de muncă în UE, inclusiv din Republica Moldova, se axează, în opinia noastră, preponderent pe examinarea tendințelor și trendurilor actuale în acest domeniu, politicile migraționale fiind insuficient cercetate.

Intensitatea proceselor migraționale și manifestarea graduală a consecințelor negative ale migrației au condiționat adoptarea unui cadru normativ ce ar reglementa și migrația de muncă.

În scopul transferării bunelor practici europene și internaționale în domeniul combaterii migrației iregulare și a traficului de ființe umane, Moldova a aderat la mai multe instrumente internaționale de reglementare și a transpus prevederile legislației europene în domeniu.

Reglementarea și controlul migrației. În contextul procesului de aliniere a legislației și practicilor autorităților specializate din Republica Moldova la standardele europene în domeniul gestionării frontierelor, țara noastră a adoptat modelul european de management integrat al frontierelor. Pentru prima dată conceptul de management integrat al frontierelor (MIF) a fost transpus în legislația națională prin adoptarea Strategiei Naționale de management integrat al frontierei de stat pentru anii 2011–2013 și Planul de Acțiuni pentru implementarea Strategiei.

Conceptul național de MIF, include următoarele componente:

- 1) controlul frontierei de stat, în baza analizei riscurilor și a informațiilor privind infracționalitatea;
- 2) depistarea și investigarea infracțiunilor transfrontaliere de către Poliția de Frontieră în cooperare cu alte autorități de aplicare a legii din Republica Moldova;
- 3) modelul de acces în Republica Moldova, structurat pe patru filtre de control, ce presupune un set de măsuri de prevenire a migrației iregulare și criminalității transfrontaliere (măsurile în țările terțe, cooperarea cu țările vecine, controlul de frontieră, măsuri în interiorul țării, inclusiv readmisia);
- 4) cooperarea între autoritățile cu atribuții în domeniul MIF (autoritatea de frontieră, vama, poliția, autoritatea cu atribuții în domeniul migrației și azilului și alte autorități naționale specializate);
- 5) cooperarea internațională în domeniul securității frontaliere;
- 6) coordonarea și asigurarea coerenței autorităților participante, prin intermediul Consiliului Național pentru Management Integrat al Frontierei de Stat (CNMIFS).

Adoptarea Strategiei și Planului de acțiuni a fost printre cerințele de bază pentru desfășurarea dialogului privind liberalizarea regimului de vize cu țările Schengen/UE.

Pentru a asigura continuitatea acțiunilor realizate, în 2015 a fost adoptată o nouă Strategie Națională de management integrat al frontierei de stat pentru perioada 2015–2018 și planul de acțiuni aferent ce au ca scop asigurarea securității transfrontaliere și managementului integrat al frontierei de stat, prin sporirea gradului de interoperabilitate, compatibilitate și integrare a autorităților cu responsabilități în domeniul MIF.

În 2016 a fost adoptată Strategia națională „Diaspora–2025” și Planul de acțiuni pentru anii 2016–2018 privind implementarea acesteia. Obiectivul general al Strategiei este de a dezvolta un cadru sustenabil și comprehensiv de colaborare între instituțiile statului și diasporă, bazat pe încredere și inițiative comune, care vizează facilitarea opțiunilor de reîntoarcere productivă a diasporei.

Multitudinea aspectelor privind mecanismele și procedurile ce țin de intrare, ședere și ieșire a străini-

lor din țară, asigurarea drepturilor migranților aflați peste hotare, de acordare a azilului etc., sunt reglementate prin acte legislative conexe. În contextul lărgit al intereselor Republicii Moldova privind garantarea drepturilor cetățenilor săi în străinătate și crearea mecanismelor necesare pentru participarea mai activă a statului în procesele migrației legale au fost semnate un șir de acorduri bilaterale în domenii ce țin de migrația forței de muncă, protecția socială a lucrătorilor migranți, acordurile de readmisie etc. [2].

Cadrul instituțional. O serie de instituții de stat sunt implicate în procesele de gestionare a migrației, direct sau indirect, în corespundere cu domeniile de activitate și de competență a acestora. În scopul eficientizării activităților privind comunicarea și conlucrarea cu migranții moldoveni aflați peste hotare, asigură coordonarea politicilor și programelor la nivel guvernamental în domeniul diaspora, migrație și dezvoltare a fost creat Biroul Relații cu Diaspora, cu statut de direcție în cadrul Cancelariei de Stat. Conform prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 725/2017 în cadrul ministerelor și altor autorități administrative publice centrale și locale au fost desemnate persoane responsabile pentru promovarea și realizarea politicii statului în domeniul diasporei, la nivel de secretari de stat, directori/vicedirectori și vicepreședinte de raion/viceprimar în domeniul social, responsabil de coordonarea și promovarea politicii locale în domeniul diasporei, migrației și dezvoltării. Biroului Migrație și Azil începând cu anul 2013 i-au fost atribuite noi competențe prin desemnarea acestuia drept instituție responsabilă pentru actualizarea și elaborarea ulterioară a Raportului analitic al PME (Profilul Migrațional Extins) al RM. În acest context BMA (Biroul Migrație și Azil) coordonează activitatea GTL (Grupului Tehnic de Lucru) interinstituțional responsabil de elaborarea PME.

Cadrul național legislativ și regulator a înregistrat progrese semnificative în ceea ce privește constituirea unei baze comprehensive pentru un sistem eficient de gestionare a migrației. Conform opiniilor experților CE, cadrul legislativ și de politici cu privire la prevenirea și combaterea traficului de persoane este consolidat și aliniat standardelor internaționale.

Continuă activitățile privind semnarea acordurilor bilaterale în domeniul migrației forței de muncă în scopul asigurării securității sociale și de muncă a migranților din Republica Moldova.

Cadrul de politici este în continuă dezvoltare. Au fost elaborate și puse în aplicare strategii și politici de stat în diverse domenii conexe migrației: mobilitatea la frontieră, reintegrarea la reîntoarcere a migranților, investirea remitențelor în dezvoltare, dezvoltarea IMM (Întreprinderi Mici și Mijlocii), combaterea migrației iregulare și TFU (Traficul de Ființe Umane), și de integrare a străinilor.

Coordonarea și asigurarea coerenței politicilor și strategiilor ce țin de fenomenul migrației se realizează în cadrul unui aranjament instituțional impresionant. Cu toate acestea, este necesară dezvoltarea în continuare a mecanismului de coordonare interinstituțională pentru o gestionare mai eficientă a fenomenului migrației internaționale.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 200 din 26.02. 2016 cu privire la aprobarea Strategiei naționale „Diaspora-2025” și a Planului de acțiuni pentru anii 2016–2018 privind implementarea acesteia.
2. Cheianu-Andrei D., Barilov A. Analiza lacunelor în domeniul managementului migrației în Republica Moldova. Chișinău, 2018, p. 36.
3. Nelly Filip, Natalia Coșelev. Migrația ca problemă globală și națională: aspecte contemporane. Chișinău, 2017.
4. În: <http://irp.md/uploads/1195738280.pdf> (accesat în data de 21.04.2020)
5. Viorica Toartă. Migrația forței de muncă și impactul asupra pieței muncii din Republica Moldova. Chișinău 2018.
6. Ibidem p. 78.
- 7 Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova. Biroul Migrație și Azil Profilul Migrațional Extins al Republicii Moldova 2014-2018. Raport analitic. Chișinău, 2019.
8. Ion Loghin. Departamentul Migratiune. REPUBLICA MOLDOVA SI FENOMENUL MIGRAȚIEI ÎN CONTEXTUL EXTINDERII UE. În: <http://irp.md/uploads/1195738280.pdf>
9. Alexandru Osadci, Viorel Furdul. Migrația în calitate de factor al coeziunii și dezvoltării locale: ghid informativ în ajutorul APL. Chișinău, 2015.
10. Cristina Haruță. Migrația ca fenomen social: perspective și abordări teoretice transdisciplinare Universitatea „Babeș-Bolyai”, Cluj-Napoca, România. Revista Transilvană de Științe Administrative 2(43) / 2018.

ASPECTE GENERALE PRIVIND READMISIA PERSOANELOR ÎN REPUBLICA MOLDOVA

GENERAL ASPECTS REGARDING THE READMISSION OF PERSONS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

*Natalia MARKOVA,
lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova*

*Mihail VODĂ,
doctorand, șef-adjunct direcție,
Biroul migrație și azil al MAI*

SUMMARY

In this article we will analyze general aspects that refers to the field of readmission, taking into consideration that there is lack of specialized literature in the Republic of Moldova. The analysis is made according to the national legislation and own findings. Also, we analyzed the problems faced by the Republic of Moldova in this field. In the end, some statistics are presented.

Keywords: *readmission, citizens, third-country nationals, return, expulsion, stateless person, undesirable person.*

Literatura de specialitate în materie de readmisie în Republica Moldova lipsește, iar lucrările științifice, care într-un mod sau altul fac referință la acest subiect, descriu readmisia doar ca termen existent și nu dau explicații ce ar însemna acesta.

Deși termenul „readmisie” este prevăzut în mai multe acte normative ale Republicii Moldova și mai cu seamă în acordurile privind readmisia persoanelor, totuși în legislația națională nu se regăsește o definire a acestui termen.

În sensul propriu sau primar al cuvântului „readmisie” se înțelege că acesta descrie o faptă de a re-admite pe cineva sau ceva. Însă, readmisia – ca instrument juridic internațional nu reprezintă doar re – admiterea unei persoane, ci este un sistem complex de proceduri, care au menirea de a reîntoarce persoana în țara sa de origine. Dicționarul „Merriam-Webster” definește readmisia (readmission) ca fiind o a doua sau ulterioară admitere, actul de readmitere a cuiva sau a ceva. Din același dicționar se conchide că termenul readmisie este utilizat și în raport cu bolnavii/pacienții - readmisie la spital a unui pacient, precum și în raport cu studenții - readmisii la facultate. Potrivit „Merriam-Webster”, prima utilizare cunoscută a noțiunii de readmisie (readmission), în sensul definit mai sus, datează cu anul 1647.

Dicționarul on-line „dexonline.ro” nu oferă o definiție clară a termenului de readmisie, indicând că aceasta este o nouă admitere; readmitere. Considerăm, că readmisia este o decizie luată de o autoritate competentă a părții solicitate de a prelua propriii cetățeni returnați de partea solicitantă. În Republica Moldova Ministerul Afacerilor Interne reprezintă organul competent pentru implementarea Acordurilor de readmisie, iar solicitările de readmisie și tranzit sunt examinate și îndeplinite nemijlocit de Biroul migrație și azil din cadrul acestui minister, precum și de către Poliția de Frontieră în raport cu Ucraina, vizând cererile de readmisie în procedură accelerată.

Există o diferență între a) admiterea și b) readmisia resortisanților propriului stat. Admițând un național, un stat răspunde la cererea individuală a persoanei de a răspunde dreptului uman de a se întoarce în propria țară printr-o obligație de a accepta această persoană. În caz de readmisie, adică sub un instrument de întoarcere forțată, voința persoanei lipsește, iar un stat în schimb se confruntă cu un drept internațional al altui stat de a îndepărta un ne-național. Dreptul de a elimina cetățenii străini dintr-un teritoriu (sub rezerva limitărilor stabilite de legislația internațională a drepturilor omului, cum ar fi principiul nerefuzării) este o putere suverană a statului în gestionarea migrației și, într-adevăr, constituie un principiu de drept internațional obișnuit, cu practica statelor în această chestiune

fiind extinsă și uniformă. Pentru ca dreptul unui stat de a expulza cetățenii străini să fie eficace, trebuie să existe un alt stat care are obligația de a accepta persoana expulzată. Obligația de a accepta întoarcerea unei persoane este legată de problema naționalității: prin urmare, numai statul a cărui cetățenie o deține persoana este obligat să o primească.

Întrebarea dacă statul are obligația de a-și readmite naționalul nu este abordată în mod explicit în dreptul internațional. Prin urmare, este un corolar al dreptului unui stat de a îndepărta ne-naționali. Obligația unui stat de a-și readmite resortisanții în temeiul cererii din partea unui alt stat este prevăzută mai ales în acordurile de readmisie bilaterale; cu toate acestea, obligația de readmitere nu depinde de existența unui acord de readmisie [8].

Reglementarea regimului juridic al străinilor, a condițiilor de intrare, ședere și ieșire a constituit o preocupare constantă a statelor lumii, încă de la apariția primelor tratate internaționale [9].

Republica Moldova pe parcursul evoluției sale a reglementat domeniul juridic al străinilor, aliniindu-se la standardele internaționale. În aspirațiile sale de asociere cu Uniunea Europeană, statul moldovean în permanență aliniază actele sale normative la acquis-ul comunitar. Un compartiment distinct al regimului străinilor îl constituie îndepărtarea străinilor de pe teritoriul Republicii Moldova.

Legea nr. 200 din 16 iulie 2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova [4] utilizează noțiunile de „readmisie, luare în custodie publică, reîntoarcere voluntară, reîntoarcere voluntară asistată, returnare etc.” și stabilește contextul faptelor în care acestea urmează a fi aplicate. Mecanismul de aplicare a legii în partea îndepărtării străinilor de pe teritoriul național este stabilit prin Hotărârea Guvernului nr. 492 din 7 iulie 2011 din „Privind aprobarea Regulamentului cu privire la procedurile de returnare, expulzare și readmisie a străinilor de pe teritoriul Republicii Moldova” [5].

Reglementările enunțate supra constituie o transpunere parțială a prevederilor Directivei 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele-membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală [1]. Respectiva directivă stabilește standarde și proceduri comune aplicabile în statele-membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, în conformitate cu drepturile fundamentale ca principii generale ale dreptului comunitar precum și cu dreptul internațional, inclusiv obligațiile în materie de protecție a refugiaților și de drepturi ale omului.

Acordul de readmisie a persoanelor reprezintă un instrument juridic internațional menit să faciliteze identificarea persoanelor aflate în situație de ședere ilegală, transferul în siguranță a acestora în țara de origine sau tranzitul lor spre altă țară.

Atunci când vorbim de persoanele supuse readmisiei, trebuie să clarificăm două situații: 1) readmisia în Republica Moldova și 2) readmisia din Republica Moldova.

Readmisia în Republica Moldova se referă la următoarele categorii de persoane:

1. Cetățean al Republicii Moldova.
2. Resortisant al țării terțe/cetățean străin - persoana, care deține o altă cetățenie decât cetățenia Republicii Moldova.
3. Apatrid - persoana, care nu deține cetățenia Republicii Moldova și care nu are dovada cetățeniei unei țări terțe.

Readmisia din Republica Moldova se referă la următoarele categorii de persoane:

1. Resortisant al țării terțe/cetățean străin - persoana, care deține o altă cetățenie decât cetățenia Republicii Moldova.
2. Apatrid - persoana, care nu deține cetățenia Republicii Moldova și care nu are dovada cetățeniei unei țări terțe.

Deși readmisia produce efecte juridice și este aplicabilă persoanei, ea vine complementar la măsurile cu caracter restrictiv aprobate la nivel național. În privința cetățenilor străini, care nu îndeplinesc sau care nu mai îndeplinesc condițiile de intrare, de prezență sau de ședere pe teritoriul național, Republica Moldova poate aproba următoarele măsuri:

1. Returnarea.
2. Expulzarea.
3. Declararea ca persoană indezirabilă.

Art. 3 al Legii nr. 200 din 16.07.2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova definește returnarea ca proces de întoarcere a unui străin prin executare voluntară a deciziei de returnare sau prin executare forțată a acesteia: în țara de origine, în o țară de tranzit în conformitate cu acordurile de readmisie sau în o terță țară în care străinul decide în mod voluntar să se întoarcă și în care acesta va fi acceptat [4].

Art. 62, alin. (1) din Legea nr. 200 din 16.07.2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova, indică că împotriva străinului care a săvârșit o contravenție sau o infracțiune pe teritoriul Republicii

Moldova poate fi dispusă măsura expulzării în condițiile prevăzute de Codul penal și de Codul contravențional[4].

Conform art. 4395, alin. (1) din Codul contravențional, expulzarea este o măsură de siguranță care constă în îndepărtarea silită de pe teritoriul Republicii Moldova a cetățenilor străini și a apatrizilor care au săvârșit o contravenție prevăzută de prezentul cod. Expulzarea are drept scop înlăturarea unei stări de pericol și/sau prevenirea săvârșirii unor fapte socialmente periculoase de către aceste persoane[2].

Conform art. 105, alin. (1) din Codul penal, cetățenilor străini și apatrizilor care au fost condamnați pentru săvârșirea unor infracțiuni li se poate interzice rămânerea pe teritoriul țării[3].

În cadrul normativ, prima atestare de utilizare oficială a termenului readmisiei, se regăsește în Hotărârea Guvernului nr. 977 din 25.09.2000 pentru inițierea negocierilor asupra proiectului Acordului între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Slovacia cu privire la readmisia persoanelor[6].

Considerăm că acest act normativ reprezintă startul în materie de readmisie la nivel național. Deși, evident, inițierea în materie de readmisie și negocierile propriu-zise au început mai devreme decât 25.09.2000.

Totuși, Republica Moldova a semnat primul acord de readmisie cu România, la București, la 27 iulie 2001[7].

În conformitate cu prevederile art. 59 al Legii nr. 200 din 16.07.2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova, străinii prevăzuți la art. 51 pot fi îndepărtați și în baza acordurilor de readmisie încheiate de Republica Moldova cu alte state, în condițiile stipulate în aceste acorduri. La cererea statului care a încheiat acord de readmisie cu Republica Moldova, se poate permite tranzitarea teritoriului Republicii Moldova de către străinul care face obiectul unei proceduri de readmisie către un stat terț, cu condiția escortării și a prezentării garanțiilor că acesta își poate continua călătoria și că poate intra în statul de destinație [4].

Articolul 51 al Legii prenotate indică că împotriva străinilor care au intrat ilegal pe teritoriul Republicii Moldova, a căror ședere pe acest teritoriu a devenit ilegală, a căror viză sau al căror drept de ședere a fost anulat sau revocat, cărora li s-a refuzat prelungirea dreptului de ședere provizorie, al căror drept de ședere permanentă a încetat, a căror cerere privind recunoașterea statutului de apatrid a fost respinsă, a fost încetată procedura respectivă sau al căror statut de apatrid a fost anulat, precum și împotriva foștilor solicitanți de azil, autoritatea competentă pentru străini dispune măsura returnării de pe teritoriul Republicii Moldova și aplică interdicția intrării în Republica Moldova pentru o perioadă determinată conform art. 10 al aceleași legi [4].

Statistica națională în domeniul readmisiei denotă că Republica Moldova execută angajamentele asumate față Uniunea Europeană la compartimentul readmiterii propriilor cetățeni (a se vedea Tabelul nr. 1). Republica Moldova trebuie să implementeze metode și tehnici noi pentru a da atractivitate negocierii și încheierii acordurilor de readmisie cu statele de unde provin migrații irregulări.

Tabel nr. 1 Evoluția numărului persoanelor readmise în/din Republica Moldova în funcție de statul solicitant, anii 2017, 2018, 2019.

| Statul solicitant | Cereri de readmisie prezentate RM | | | Informații despre transfer primite | | | Persoane transferate cu succes în RM | | | Cereri de readmisie prezentate de RM | | | Persoane transferate cu succes din RM | | |
|-------------------|-----------------------------------|------|------|------------------------------------|------|------|--------------------------------------|------|------|--------------------------------------|------|------|---------------------------------------|------|------|
| | 2019 | 2018 | 2017 | 2019 | 2018 | 2017 | 2019 | 2018 | 2017 | 2019 | 2018 | 2017 | 2019 | 2018 | 2017 |
| Austria | 23 | 9 | 16 | 7 | 1 | 6 | 5 | | 6 | | | | | | |
| Franța | | | | 283 | 202 | 199 | 180 | 83 | 122 | | | | | | |
| Elveția | 13 | 19 | 25 | 7 | 8 | 4 | 1 | 8 | 2 | | | | | | |
| Germania | 455 | 411 | 769 | 23 | 19 | 11 | 345 | 312 | 711 | | | | | | |
| România | 1 | 4 | 2 | 1 | 2 | 1 | | 2 | 1 | 1 | | 1 | | | 1 |
| Belgia | 11 | 6 | 10 | 1 | 1 | | | | | | | | | | |
| Polonia | 16 | 9 | 10 | 8 | 4 | 4 | 6 | 4 | 3 | | | 1 | | | |
| Norvegia | 5 | 2 | 3 | 3 | | | 2 | | | | | | | | |
| Suedia | 9 | 8 | 25 | 1 | 3 | 1 | 1 | 3 | 1 | | | | | | |

| | | | | | | | | | | | | | | | |
|--------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|----|----|---|----|----|---|
| Italia | 4 | 2 | 1 | | | | | | | | | | | | |
| Olanda | 45 | 19 | 1 | 2 | 2 | | 2 | 1 | | | | | | | |
| Spania | | 2 | | 3 | 1 | 1 | 1 | | | | | | | | |
| Ungaria | | | | 8 | 2 | 1 | 5 | | 1 | | | | | | |
| Ucraina | 7 | 1 | 1 | 3 | | 1 | 3 | | | 16 | 28 | | 10 | 12 | |
| Bulgaria | | | 1 | | | | | | | | | | | | |
| Grecia | 1 | | | 1 | | | | | | | | | | | |
| Luxemburg | 1 | | | 1 | | | | | | | | | | | |
| Finlanda | 1 | | | | | | | | | | | | | | |
| Turcia | | | | | | | | | | | 2 | | | 2 | |
| Bosnia și Herțegovina | | | | | | | | | | | 2 | | | 2 | |
| Lituania | | | | | | | | | | | 1 | | | 1 | |
| Kazahstan | | | | | | | | | | | 1 | | | 1 | |
| Georgia | | | | | | | | | | 1 | | | 1 | | |
| Letonia | | | | | | | | | | 1 | | | | | |
| Total | 593 | 492 | 864 | 352 | 245 | 229 | 551 | 413 | 847 | 19 | 34 | 2 | 11 | 18 | 1 |

Readmisia persoanelor rămâne a fi o temă nedevelopată căreia doctrinarii dreptului internațional public merită să îi acorde atenție.

Prezentul articol este o cercetare limitativă a acestui domeniu și cu siguranță își va găsi continuarea în alte articole.

BIBLIOGRAFIE

1. Directiva 2008/115/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2008 privind standardele și procedurile comune aplicabile în statele-membre pentru returnarea resortisanților țărilor terțe aflați în situație de ședere ilegală, adoptată la Strasbourg la 16 decembrie 2008.

2. Codul contravențional, nr. 218 din 24-10-2008, publicat: 17-03-2017 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 78-84 art. 100.

3. Codul penal, nr. 985 din 18-04-2002, publicat la 14-04-2009 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-74, art. 195.

4. Legea nr. 200 din 16 iulie 2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova, publicat la 24-09-2010 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 179-181 art. 610.

5. Hotărârea Guvernului nr. 492 din 7 iulie 2011 din „Privind aprobarea Regulamentului cu privire la procedurile de returnare, expulzare și readmisie a străinilor de pe teritoriul Republicii Moldova”, publicat la 15-07-2011 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 114-116 art. 564.

6. Hotărârea Guvernului nr. 977 din 25.09.2000 pentru inițierea negocierilor asupra proiectului Acordului între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Slovacia cu privire la readmisia persoanelor, publicat la 05-10-2000 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 124-126 art. 1081.

7. Hotărârea Guvernului nr. 1059 din 04.10.2001 pentru aprobarea Acordului între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul României privind readmisia străinilor, publicat la 05-10-2001 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 121-123 art. 1107.

8. Marina Manke, Serhan Aktoprak, Natalia Oliynyk, Kirill Shevchenko, Vassiliy Yuzhanin, „Manual on readmission for experts and practitioners, Selected foreign readmission and return practices”, International Organization for Migration, Moscow, 2010, 152 pag.

9. Alexandru Burian, Oleg Balan, Natalia Suceveanu, Diana Sărcu, Nicolae Osmochescu, Olga Dorul, Victoria Arhiliuc, Vitalie Gamurari, „Drept Internațional public”, Universitatea de Stat din Moldova, Universitatea de Studii Europene din Moldova, Asociația de Drept Internațional din Republica Moldova; Ed. a 3-a (rev. și adăug.), Chișinău, 2009, Tipogr. „Elena-VI.” SRL, 650 pag.

MANAGEMENTUL PARTIDELOR POLITICE REFLECTAT ÎN PARCURSUL EUROPEAN AL REPUBLICII MOLDOVA

MANAGEMENT OF POLITICAL PARTIES REFLECTED IN THE EUROPEAN COURSE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

*Dana PAIU,
doctorandă,
Institutul de Relații Internaționale din Moldova,
atașat, Ministerul Afacerilor Externe
și Integrării Europene al Republicii Moldova*

*Ludmila ROȘCA,
doctor habilitat în filosofie, profesor universitar,
Institutul de Relații Internaționale din Moldova*

SUMMARY

As a current phenomenon, political management is understudied and inefficiently used by political parties. The transition to a democratic society is directly proportional to the solution of the political management problem. The theory refers, especially, to the Republic of Moldova, which is modernizing its society, approaching to the European standards. Another important theme for the Moldovan political parties is the issue of developing internal democracy, because its lack, in our opinion, is the disease of the political management in the Moldovan parties and stagnates the process of European integration.

Keywords: *management, European path, political party, the electorate, internal democracy.*

Republica Moldova, fiind un stat în tranziție de la un regim politic la altul, are un sistem politic în proces de consolidare. Studiarea problemei managementului politic este puțin favorizată în țara noastră, deși ca importanță este o temă stringentă, managementul partidelor politice din Republica Moldova definind parcursul european al țării, deoarece este evident că: „În ultimele două decenii ale secolului XX, teoreticienii consideră că politicul este un gen de activitate participativă și rațională a cetățenilor. În acest sens, politica este definită prin competiția între elite pentru voturi și influență” [11, p. 13].

Actualitatea acestei teme o confirmă campaniile electorale care au avut loc cu începere din anul 1990, care au demonstrat necesitatea abordării științifice a managementului politic.

Managementul politic este un sistem de evidență și control, de analiză științifică și creativă a tendințelor de dezvoltare a pieței politice și impactul elaborărilor pentru gestionarea anumitor fenomene a politicii în masă. Ca un sistem de control al proceselor politice, managementul politic presupune, în primul rând, analiza proprietăților și evoluției pieței politice în țară. În baza analizei sunt elaborate strategii și se organizează lucrul politic al partidului. Managementul presupune studierea factorilor socioculturali care pot influența persoanele și societatea în ansamblu. În fond, este vorba despre arta de a lucra cu organizații, structuri și persoane. Și acest lucru se bazează pe principii de norme morale, abordări etice și estetice în raport cu societatea și presupune formarea unor principii de lobbyism politic. În linii mari, managementul politic presupune un proces de adoptare a deciziilor, anume a deciziilor politice care sunt specifice și cunosc câteva etape până la implementare: „analiza situației în care este necesară o decizie; dezvoltarea de proiect, program; aprobarea și acceptarea rezultatelor de dezvoltare a performanței; punerea în aplicare a soluțiilor; un studiu de oportunități reale de a consolida efectele pozitive ale deciziei” [14].

Campaniile electorale sunt acel câmp de manevră în care se verifică tacticile și strategiile partidului, forța propagandistică a ideilor politice și eficiența lor manipulatorie. În felul acesta putem conchide că, în cazul concret al Republicii Moldova, succesul electoral al partidelor, în mare parte, depinde de următoarele componente: imaginea liderului partidului; echipa partidului; oferta electorală; structura partidului, ramificarea lui pe verticală; ramificarea structurilor electorale; rolul mass-media electroni-

ce și Internetului; componenta financiară. În timpul alegerilor se demonstrează plenar eficiența partidelor politice ca structuri de mediere între cetățeni și stat, între societatea civilă și cea politică, între guvernarea veche și cea care are să vină.

Guvernarea societății se face prin decizii și hotărâri care orientează societatea spre anumite obiective și scopuri, care alocă resurse financiare pentru inovații și asigurarea stabilității sociale, armonizează raporturile internaționale ale țării și elaborează strategii de dezvoltare. Pe când managementul politic este un domeniu în care sunt aplicate doar științele politice care se manifestă practic prin campanii de promovare a ideilor, sondaje sociale, de lobbyism politic: „Managementul politic este unul dintre aspectele relațiilor de conducere, administrare, gestiune în politică care permite soluționarea unor astfel de probleme cum ar fi imaginea unui activist de stat sau politic, crearea unor condiții favorabile pentru activitatea unei instituții de stat sau al unui partid politic, formarea preferințelor electorale ale populației, formarea alianțelor și blocurilor politice etc. Pentru a conduce efectiv țara, conducătorii ei trebuie să se bucure de autoritate în rândurile cetățenilor; pentru a obține victorie în alegeri trebuie să cucerească simpatia alegătorilor; pentru a ieși cu cinste dintr-o situație de conflict, trebuie să poți influența asupra adversarilor săi. Obiectivele politice enumerate nu pot fi rezolvate prin metode tradiționale – pe calea adoptării unor hotărâri, a elaborării unor norme, reguli sau legi impuse cetățenilor. Ele pot fi soluționate doar prin intermediul managementului politic” [2, p. 155].

Reiterăm, scopul partidului politic este accederea la putere, la guvernare, atunci începe cel mai important test de eficiență. Învingătorul trebuie să demonstreze că este capabil să realizeze promisiunile electorale, să-și ajusteze puterile de a face schimbări în societate și, totodată, de a răspunde la atacurile opoziției. În realitate, guvernarea reprezintă cel mai important test al viabilității unui partid politic. Guvernarea e obligată să țină cont și de faptul că publicul electoral are deja o imunitate la promisiunile electorale și este foarte dificil să arunci promisiuni care nu pot fi realizate. În această situație este foarte important rolul grupului de imagine și analiză a partidului care trebuie să identifice platforme noi, idei originale care ar mobiliza electoratul la vot în favoarea partidului.

Oricât ar fi de straniu, chiar paradoxal poate, dar calitatea guvernării depinde în mare măsură de opoziție, care are rolul lupului în pădure, adică semnalează toate erorile și impune guvernarea să procedeze corect în conformitate cu legea. Un rol aparte revine elitelor politice, dar în Republica Moldova nu s-a consolidat o elită de conducere, care poate să-și spună cuvântul și să influențeze guvernarea.

Constatăm cu regret că în urma a zece scrutine parlamentare, interesul maselor de alegători față de problemele de stat nu a sporit, ci s-a diminuat. A apărut o apatie, un negativism față de guvernare și de partidele politice. Totul se întâmplă din cauza că alegătorii au aspirat la schimbări vizibile în viața țării, pe când realizările aleșilor parlamentari sunt ineficiente sau modeste și nu dau rezultatele scontate. De vină este și cultura politică a unor deputați care nu posedă limbajul politic adecvat și comit erori de comunicare. Ceea ce demonstrează că politica demult a devenit o profesie și nu poate fi profesată de amatori. Deci alegerile parlamentare trebuie făcute cu mare rigurozitate. Pentru a răspunde cerințelor situației concrete se recomandă de avut o bancă de rezervă a tehnocraților, profesioniștilor în diverse segmente a vieții sociale.

Fondatorul teoriei praxiologiei, a acțiunii eficiente, T. Kotarbinski, considera că putem aprecia comportamentul cuiva drept eficient, ineficient, sau indiferent, raportându-l la scopul pe care acesta îl urmărește. Acest principiu de a judeca eficiența acțiunilor poate fi aplicat și în sfera aprecierii eficienței managementului politic. O conducere ineficientă este inutilă și costisitoare pentru societate [6]. În acest context, apreciem mesajul tezei: „Factorii politici care au o atitudine responsabilă față de electorat sunt obligați să analizeze ce șanse are o inițiativă politică de a deveni un instrument real de schimbare a realităților sociale în direcția propusă. Ei trebuie să fie interesați să cunoască: a) în ce măsură politicile inițiate servesc scopului declarat; b) nivelul de performanță care poate fi atins în urma aplicării măsurilor preconizate (consecințele care pot afecta în rău viața cetățenilor)” [2, p. 161].

Aprecierea managementului politic din Republica Moldova pe parcursul ultimilor treizeci de ani poate fi făcută în mai multe planuri. Primul plan, care se impune, ar fi cel cu concluzia că am avut în față un management defectuos, dar trebuie să luăm în considerare faptul că în această perioadă Republica Moldova a parcurs o cale lungă de la un stat totalitar spre o societate democratică, care în tot acest timp a dus povara unei memorii istorice care a influențat mersul înainte, păstrând matricea educației anterioare. Este foarte anevoios să distrugi carapacea unor convingeri adunate în memoria colectivă și să mergi pe calea necunoscută a unor legități democratice noi și uneori, poate, greu asimilate și acceptate.

Marea parte a populației și astăzi, după 30 de ani, trăiește cu impresia confruntării cu două lumi: una socialistă și una capitalistă, neînțelegând faptul că trăiește după legitățile capitalismului. Presiunea istorică se reflectă în comportamentul politicienilor noștri care și-au ajustat mesajul politic la menta-

litatea majorității populației. Un exemplu elocvent: timp de zece ani, Republica Moldova a schimbat trei regimuri de guvernare: prezidențial (3 septembrie 1990 – 28 iulie 1994; semi-prezidențial – semi-parlamentar (29 iulie 1994 – 4 iulie 2000); parlamentar din 5 iulie 2000. La fel s-a întâmplat cu alegerea președintelui. Dacă Mircea Snegur și Petru Lucinschi au fost aleși prin vot direct, apoi următorii președinți au fost votați în Parlament, ca în 2018 să revenim la alegerea președintelui prin vot direct. Toate aceste schimbări au condus la pierderea autorității de către oamenii politici și guvernare, la afirmarea atitudinii ostile față de parlamentari și miniștri, ceea ce în fond conduce la discreditarea actului de guvernare și demonstrează ineficiența managementului politic, care în loc să consolideze pilonii societății noi, i-a demolat.

Aceste modificări la nivelul de vârf al piramidei a avut repercusiuni și asupra Codului electoral, care a suferit mai multe modificări, dintre care cele mai importante sunt legate de modificarea pragurilor de accedere a partidelor în Parlament. În 1998 era de 4 %, în anul 2000 - de 6 % și de fiecare dată, înainte de alegeri, se punea și problema pragului electoral. Se creează impresia că actorii politici nu-și ajustau scopurile și obiectivele ca să fie primite de publicul votant, ci căutau resurse matematice pentru accederea în parlament. Aici observăm același fenomen de erodare a puterii, a imaginii clasei politice, ceea ce demonstrează lipsa unui management eficient care să aducă plus-valoare.

În opinia politologilor Bogdan Țirdea și Larisa Noroc: „Neajunsul de bază al sistemului moldovenesc de partide este instabilitatea politică, condiționată de numărul excesiv al partidelor politice care, pentru a nimeri în structurile puterii, promovează o politică a „supra promisiunilor”. Acestea, ținând cont de resursele limitate, sunt nerealizabile, „supraîncarcă” sistemul politic și, ca efect, trezesc frustrări în masă și îngreunează procesul de constituire a democrației(...). (...)Totuși, sistemul politic moldovenesc este în evoluție. Evoluțiile vor depinde mult de vectorul modernizării, de succesul, sau eșecul reformelor democratice” [12, p. 179-180].

În acțiunile lor politice, partidele din Republica Moldova își caută aliați în partidele de peste hotare și, ajungând la conflicte cel mai des între guvernare și opoziție, apelează la judecata unor structuri terțe: OSCE, Consiliul Europei, Comisia de la Veneția, ceea ce în ochii electoratului arată ca o slăbiciune, ca un obicei prost la moldoveni „scoaterea gunoiului din casă”. În acest context se impune necesitatea racordării acțiunilor politice la acquis-ul comunitar pentru a evita multe conflicte inutile.

O altă opțiune ar fi simplificarea procedurii de fondare a partidelor politice, care ar permite apariția unor noi organizații și selectarea treptată a unei noi clase politice bine consolidate, formate din elemente proeminente. La ora actuală, legislația Republicii Moldova referitor la partidele politice este foarte dură, procedurile de înregistrare sunt complexe și formulele de finanțare sunt susceptibile de evaziune și în felul acesta partidul poate fi compromis. La fel sunt foarte dure procedeele de sancționare, care prevăd eliminarea din cursele electorale, dizolvarea partidelor sau impunerea procedurii de verificare a membrilor partidului.

Societatea actuală, ajunsă la un nivel tehnologic foarte avansat, presupune și predispune spre un nou tip de management politic, care ar fi bazat nu doar pe cerința electoratului, dar și pe principiile științei moderne, care presupune nu doar impunerea voinței unor grupuri de interese, care de obicei în partide sunt mai multe, dar impunerea votului popular ca vot decisiv pentru electorat. Democrația în țara noastră este direct proporțională cu managementul politic al partidelor.

E cazul să recunoaștem că partidele politice în esență nu sunt absolut democratice, fiindcă structura lor internă este autocrată și oligarhică. Deși la prima vedere conducătorii partidului sunt aleși de partid, în realitate ei sunt desemnați de un centru al partidului, care treptat formează o castă și se îndepărtează de restul membrilor. De aceea este foarte important ca în partid să aibă loc rotația permanentă a cadrelor de conducere, ca grupul de cenzori să-și facă onest datoria, iar grupul de management politic să nu fie subordonat unui grup de interese, ci să lucreze la imaginea integrală a partidului.

Aceste probleme nu pot să ne conducă la ideea că ar fi mai bine ca partidele politice să nu existe. O idee anarhică, care de la un timp își face loc în câmpul politic din Republica Moldova, este numărul mare a electoratului care nu participă la vot sau votează împotriva tuturor.

Filosoful și politologul francez Maurice Duverger, în cartea sa *Les Partis Politiques* afirma că: „Democrația este amenințată nu de regimul partidelor, ci de orientarea contemporană a structurilor lor interioare, adică pericolul se ascunde nu în existența partidelor, ci în felul și tipul organizației: militar, religios și totalitar – forme pe care ei le capătă în timp”[8, p. 496]. Pe parcursul secolelor școala democrației a evoluat, influența ei a devenit decisivă și putem fi siguri că existența viitoare a statelor va fi încadrată anume de democrație.

În consens cu această afirmație, politologul și filosoful Ludmila Roșca menționează: „Descifrând conținutul fenomenelor cultura și socializarea politică, noi, cetățenii unui stat, înțelegem semnificația noțiunii de demnitate umană. A trăi frumos cu demnitate este posibil în condițiile societății democra-

tice, dar pentru aceasta trebuie să depunem eforturi, orientate spre crearea unei asemenea societăți, în care legea ar avea un caracter universal, în fața căreia toți am fi egali” [10, p. 291].

În concluzie specificăm că stadiul evoluției unei societăți îl determină nu numărul partidelor politice, de instituții democratice sau de articolele Constituției, ci în primul rând – cultura politică, care impune un sistem democratic, onest, respectat de către toți actorii politici. Trebuie să lucrăm în acest sens la consolidarea culturii politice și a clasei politice care să implementeze această cultură, întrucât ea este definitorie pentru parcursul european al Republicii Moldova.

La ora actuală evoluția tehnologică impune și un nou management politic, bazat pe principii științifice, pe teorii contemporane, adecvate momentului pe care îl trăim. Noua generație de politicieni este obligată să implementeze ultimele realizări ale științei în domeniu, chiar cu riscul de-a nu fi înțeleși de electorat. În așa mod ne vom debarasa de decalajul moștenit, de mentalitatea vetustă a unui electorat educat istoric și care trebuie să facă saltul spre o societate europeană.

BIBLIOGRAFIE

1. Boțan I., Managementul politic în Republica Moldova. // Fin Consultant. – Chișinău, 2008, nr. 5.
2. Solomon C., Managementul politic în Republica Moldova: aspecte teoretico-practice. În: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Managementul%20politic%20in%20RM.pdf (accesat 08.04.2020) // Moldoscopie. – Chișinău, 2010, nr. 4 (LI), p. 153-163.
3. Boboc Ion, Marketing politic și consultanță guvernamentală, Editura Universitară. – București, 2006, 336 p.
4. Dungaciu, Dan. Enciclopedia Relațiilor Internaționale. București: Editura RAO, 2017. Vol. II, 696 p. ISBN 978-606-85-16-97-4.
5. Huet Sophie; Langenieux-Villard Philippe, La communication politique, Presses Universitaires de France. – Paris, 1982, 208 p.
6. Kotarbinski Tadeusz, Tratat despre lucrul bine făcut, Editura politică. – București, 1976, 527 p. În: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Managementul%20politic%20in%20RM.pdf (accesat 08.04.2020).
7. Kotler Philip; Armstrong Gary; Saunders John; Wong Veronica, Principiile marketingului, Editura Teora. – București, 1998, 1135 p.
8. Maurice Duverger, Les Partis Politiques, trad. în rusă Политические партии. – Moscova, 2005, 544 p.
9. Mauser Gary A., Political Marketing. An Approach to Campaign Strategy, Praeger. – New York, 1981, 304 p.
10. Roșca Ludmila, Știința Politică, Centrul editorial al UASM. – Chișinău, 2005, 310 p.
11. Roșca Ludmila, Filosofia Integrării Europene: Curs universitar, IRIM, Tipografia „Print-Caro”. – Chișinău, 2017, 312 p. ISBN 978-9975-56-449-6.
12. Țârdea Bogdan, Noroc Larisa, Politologie. – Chișinău, 2014, 360 p.
13. Zaharia Răzvan, Marketing social-politic, Editura Uranus. – București, 2001, 344 p.
14. <http://vnl.scrieunblog.com/articles/managementul-politic.html> (accesat 07.04.2020).

SALVGARDAREA PATRIMONIULUI CULTURAL DIN PERSPECTIVA DREPTULUI INTERNAȚIONAL

SAFEGUARDING THE CULTURAL HERITAGE FROM THE POINT OF VIEW OF INTERNATIONAL LAW

Vasile COMENDANT,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article highlights the ways of safeguarding cultural heritage in the context of international law, by analyzing the international regulatory framework which regulates this field.

There are being investigated universal conventions, recommendations and declarations adopted by the competent international organizations, as well as the actions of the Republic of Moldova for harmonization of national legislation in the field of protection the national cultural heritage in accordance with international treaties.

The investigations offered the possibility to determine certain relationships between cultural heritage and human rights from the perspective of international law.

Keywords: cultural heritage, safeguarding, international law, conventions, international organizations, Republic of Moldova.

Tot ce ne înconjoară în viața de zi cu zi reprezintă întruchiparea unei culturi pe care am moștenit-o și pe care putem sau nu o putem schimba și transmite generațiilor viitoare. Acest principiu al moștenirii - primirea de la o generație și eventual transferul către următoarea - consolidează intuitiv conceptul de *patrimoniul cultural național*.

Patrimoniul cultural național constituie o componentă importantă a culturii universale, este o consecință directă a evoluțiilor socio-culturale și chiar politico-economice. Prin urmare, patrimoniul cultural asociat unei comunități, respectiv unei entități etnice, culturale sau chiar teritoriale, are o specificitate bine conturată. În mod sintetic, acest patrimoniu cultural este definit ca moștenire culturală. El este format dintr-o multitudine de componente, unele de tip imaterial, altele materiale, tangibile. Acestea din urmă sunt în principal monumentele și vestigiile arheologice și de arhitectură realizate de-a lungul timpului, diverse bunuri cu valoare culturală, precum și bunuri cu valoare științifică sau tehnică deosebită. Unele dintre componentele patrimoniului cultural sunt proprietate publică, fiind administrate în beneficiul societății sau al unei comunități anume de către diverse instituții publice, altele sunt în proprietate privată [5, p. 7]. Evidențiem că de aspectul salvagădării patrimoniului cultural depinde și progresul social al omenirii. Aceasta este o problemă caracterizată prin dinamism, apărută ca un factor obiectiv în dezvoltarea societății, iar pentru rezolvarea ei se impune implicarea activă a autorităților publice, ca purtătoare a perspectivei de păstrare a valorilor umane și de dezvoltare a societății.

După modul de constituire, patrimoniului cultural îi poate fi atribuit aproape tot spectrul de creație umană, inclusiv și obiectele care au o semnificație profundă pentru om. Patrimoniul cultural este prezentat atât prin obiecte mobile: de la cioburi de ceramică la capodopere de pictură și sculptură, cât și imobile: de la picturi în piatră și ruinele orașelor antice la temple religioase, castele și palate. Patrimoniul cultural național include nu doar obiecte create de om, ci și monumente naturale care au reprezentat sau reprezintă în continuare o valoare deosebită pentru o anumită cultură. Acestea pot fi locuri de ritualuri și ceremonii sau obiecte de natură animată și neînsuflețită - copaci, stânci, cascade. Mai mult, patrimoniul cultural nu se limitează doar la obiecte materiale care pot fi văzute și atinse. Acesta de asemenea este constituit din elemente de probă intangibile: credințe, cunoștințe, tradiții, obiceiuri, istorie verbală, artă populară, ritualuri naționale, abilități meșteșugărești care întruchipează istoria, identitatea și unitatea spirituală a oamenilor.

Conștientizarea semnificației adevărate a monumentelor și a relicvelor care atestă tradițiile cultu-

rale și religioase ale societății nu este în nici un caz o tendință modernă. Din cele mai vechi timpuri ale civilizației există exemple de respect față de valorile culturale, cum ar fi Muzeul Antichităților, fondat în secolul al VI-lea î.Hr. în Babilonul antic. În secolul următor, în Grecia, istoricul Tucidide a încercat să folosească descoperirile arheologice ca dovadă a colonizării insulei Delos de către poporul Cariei, deoarece tipul de armură și arme pe care le-a descoperit în multe morminte seamănă cu cele cariene. Istoricul chinez Sima Qian a vizitat ruinele antice și a studiat artefacte în timp ce a scris lucrarea sa „*Note istorice*” în secolul al II-lea î. Hr [4]. La sfârșitul Republicii Romane, Ciceron l-a mustrat pe Guy Verres, proconsul roman în Sicilia în anii 71-73 î.Hr., pentru refuzul de a transmite operele de artă în gestiunea Imperiului Roman. Cu toate acestea, primele acte legislative care vizează protejerea monumentelor din antichitate au apărut în Europa în secolul al XV-lea, odată cu publicarea în 1462 de către Papa Pius al II-lea a bulei papale privind interzicerea exportului de opere de artă în afara teritoriului controlat de Vatican [6]. În 1666, regele Suediei Charles al XI-lea a semnat un Decret Regal prin care se declara că toate monumentele și relicvele antice găsite în moșii regale sau în ținuturile Yeomenului trebuie transmise Coroanei contra unei remunerații. La sfârșitul secolului al XIX-lea autoritățile Imperiului Otoman au început să dezvolte un sistem legislativ și administrativ pentru conservarea antichităților, creând unul dintre primele exemple ale regimului „modern” pentru protecția patrimoniului cultural. Prima lege privind monumentele istorice ale Imperiului Otoman a fost adoptată în 1874 și este unul dintre primele exemple de legislație modernă în domeniul protecției patrimoniului cultural. În ea, în special, s-a indicat că toate valorile găsite în timpul săpăturilor arheologice trebuie împărțite între o echipă de arheologi, proprietarii de terenuri și stat, iar străinilor li s-a permis efectuarea săpăturilor numai sub controlul și supravegherea Ministerului Educației. Cea de-a treia ediție a acestei legi, adoptată în 1884, a inclus o dispoziție privind transferul tuturor antichităților în proprietatea statului și a înființat Departamentul de Antichități, care a fost responsabil pentru respectarea corespunzătoare a legislației.

Investigațiile întreprinse ne demonstrează că deși de-a lungul istoriei anumiți lideri de state au încercat să reglementeze juridic protejerea patrimoniului cultural, constatăm că acesta devine obiect special de protecție juridică privit ca o ramură separată a dreptului internațional abia în secolul XX. Până atunci, termenul „*valori culturale*” nu se regăsește în lexiconul dreptului internațional. Convențiile de la Haga adoptate în anul 1907 pentru a reduce cruzimea și violența în perioada acțiunilor militare (Convenția de la Haga privind legile și obiceiurile războiului terestru și Convenția de la Haga privind bombardarea prin forțele navale pe timp de război) nu s-au referit la o categorie specială de valori culturale, ci la o listă empirică și eterogenă, care cuprindea „*temple, clădiri care servesc scopurilor științei, artelor și carității, monumente istorice*”, precum și spitalele civile și militare care nu aveau vreo legătură cu cultura. Dreptul internațional modern privind protecția patrimoniului cultural a început să se dezvolte intensiv abia după al Doilea Război Mondial, odată cu fondarea în 1945 a Organizației Națiunilor Unite pentru Educație, Știință și Cultură (UNESCO). În procesul realizării atribuțiilor sale, UNESCO a convocat o conferință internațională în 1954, care a culminat cu adoptarea Convenției pentru protecția bunurilor culturale în caz de conflict armat și a protocolului acesteia (Convenția din 1954). Convenția pentru protecția proprietății culturale în cazul conflictului armat, adoptată în anul 1954, a constituit un răspuns la distrugerile provocate de către țările beligerante monumentelor cu valoare istorică în perioada celui de-al Doilea Război Mondial și a fost privită ca unul dintre elementele reconcilierii și cooperării pentru prevenirea pe viitor a altor conflicte militare. Prin această Convenție a fost introdusă o definiție juridică generală a bunurilor culturale, adoptată ulterior în practica contractuală și în jurisprudență. Pentru prima dată au fost date criterii stricte pentru formarea unui nou concept. Cu toate acestea, principalul rezultat al convenției a fost recunoașterea faptului că conservarea și protejerea patrimoniului cultural este importantă pentru comunitatea internațională în ansamblu, deoarece „*daunele aduse valorilor culturale ale fiecărui popor sunt daunele patrimoniului cultural al întregii omeniri, deoarece fiecare popor contribuie la cultura mondială*” (preambulul Convenției din 1954).

Ulterior adoptării Convenției menționate, dreptul internațional în domeniul salvagărdării patrimoniului cultural a evoluat constant, extinzându-și conceptul de diversitate al formelor și expresiilor culturale. Au fost adoptate o serie de tratate multilaterale care reglementează protecția bunurilor culturale, marea majoritate fiind sub egida UNESCO. Astfel, în 1970 a fost adoptată Convenția asupra măsurilor ce urmează a fi luate pentru interzicerea și împiedicarea operațiunilor ilicite de import, export și transfer de proprietate al bunurilor culturale. Acest act normativ exprimă necesitatea determinării unui echilibru de forțe între statele în curs de dezvoltare și cele dezvoltate. La 23 noiembrie 1972 este adoptată la Paris Convenția UNESCO cu privire la protejerea patrimoniului mondial cultural și natural [3]. Aceasta reflectă deja dezbaterile cu privire la noțiunile de mediu,

teritoriu și landsaft și integrarea acestora în noțiunea de patrimoniu cultural, discurs pus în legătură cu intensificarea interesului pentru problemele ecologice. Convenția definește drept obiecte de patrimoniu cultural:

- monumentele: opere de arhitectură, de sculptură sau de pictură monumentală, elemente sau structuri cu caracter arheologic, inscripții, grote și grupuri de elemente care au o valoare universală excepțională din punct de vedere istoric, artistic sau științific;

- ansamblurile: grupuri de construcții izolate sau grupate, care, datorită arhitecturii lor, a unității și a integrării lor în peisaj, au o valoare universală excepțională din punct de vedere istoric, artistic sau științific;

- siturile: lucrări ale omului sau opere rezultate din acțiunile conjugate ale omului și ale naturii, precum și zonele incluzând terenurile arheologice care au o valoare universală excepțională din punct de vedere istoric, estetic, etnologic sau antropologic.

Convenția menționată obligă statele-membre ale Organizației să asigure „... identificarea, ocrotirea, conservarea, valorificarea și transmiterea către generațiile viitoare a patrimoniului cultural și natural la care se referă... și ... să acționeze în acest scop atât prin propriul său efort, în limita maximă a resurselor sale disponibile, cât și, când este cazul, prin intermediul asistenței și cooperării internaționale de care va putea beneficia, în special pe plan financiar, artistic, științific și tehnic” [3].

Republica Moldova a aderat la această convenție în iunie 2002, enunțând rezerve la Articolul 16 care vizează contribuțiile financiare în favoarea Fondului Patrimoniului Mondial și a ratificat-o prin Legea nr. 1113-XV din 06 iunie 2002.

La începutul sec. al XXI-lea UNESCO adoptă alte trei convenții internaționale importante pentru salvagardarea patrimoniului cultural mondial:

- Convenția pentru protecția patrimoniului cultural subacvatic (2001);

- Convenția pentru salvagardarea patrimoniului cultural imaterial (2003);

- Convenția privind protecția și promovarea diversității expresiilor culturale (2005);

Totodată, în țările Europei Occidentale, lucrul educativ cu cetățenii în ce privește protejarea și menținerea patrimoniului cultural și natural este demult un fapt comun al instituțiilor statului și al autorităților. El s-a intensificat odată cu semnarea la 27 octombrie 2005 a Convenției – Cadru a Consiliului Europei privind valoarea patrimoniului cultural pentru societate [2]. Documentul subliniază în mod deosebit legătura dintre patrimoniul cultural ca izvor al memoriei, înțelegerii, originalității și unității popoarelor.

Pe parcurs, Organizația mondială UNESCO a emis un șir de recomandări care nu sunt supuse ratificării și nu sunt obligatorii din punct de vedere legal. Astfel, putem menționa:

- Recomandarea UNESCO din 1956 care reglementează principiile internaționale aplicabile săpăturilor arheologice;

- Recomandarea UNESCO din 1962 referitoare la Păstrarea frumuseții și a caracterului peisajelor și siturilor;

- Recomandarea UNESCO din 1968 privind Protejarea bunurilor culturale în pericol datorit lucrărilor publice sau private;

- Recomandarea UNESCO din 1972 privind Protecția la nivel național a patrimoniului cultural și național;

- Recomandarea UNESCO din 1976 referitoare la Păstrarea și rolul contemporan al așezărilor istorice;

- Recomandarea UNESCO din 2011 privind peisajele urbane istorice.

Adițional, UNESCO publică declarații care formulează principii și obiective comune coordonate de părți, cum ar fi Declarația principiilor privind cooperarea culturală internațională din anul 1966 și Cărți declarative și etice, de exemplu Carta pentru protecția patrimoniului arheologic și managementul acesteia din anul 1990.

Concomitent, Consiliul Internațional al Monumentelor și Siturilor (ICOMOS) adoptă legislația pentru protecția patrimoniul arheologic și mai multe Cărți precum: Carta internațională ICOMOS din 1964 pentru Conservarea și restaurarea monumentelor (Carta Veneția), Carta internațională ICOMOS din 1982 pentru grădini istorice (Carta Florența) și Carta internațională ICOMOS din 1987 privind Conservarea orașelor istorice și a zonelor urbane (Carta Washington),

La 27 iunie 2014 Republica Moldova a semnat Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană, act care a devenit principalul tratat internațional în funcție de care administrația publică își orientează direcția de reformare și dezvoltare strategică a țării, inclusiv și în domeniul implementării și promovării politicilor de patrimoniu cultural. Modul de cooperare în domeniul de referință constă în

dezvoltarea unui dialog intercultural permanent privind politica culturală și cea audiovizuală, precum și cooperarea în cadrul forurilor internaționale așa ca UNESCO și Consiliul Europei pentru a dezvolta diversitatea culturală și pentru a conserva și a valorifica patrimoniul național cultural și istoric [1]. Principalele instrumente de cooperare internațională sunt acordurile bilaterale și multilaterale și programele de colaborare culturală cu diverse state. Până în prezent Republica Moldova a semnat acorduri și programe de acțiuni culturale cu peste 35 de țări. Totodată, pe parcursul evoluției sale ca stat suveran și independent, Republica Moldova a ratificat un șir de convenții internaționale pentru a sprijini acțiunile de salvagardare a patrimoniului cultural național și mondial. Printre cele mai importante Convenții ratificate menționăm: Convenția europeană privind protejarea patrimoniului arheologic, Convenția UNESCO privind protecția patrimoniului mondial cultural și natural, Convenția UNESCO privind salvagardarea patrimoniului cultural imaterial, Convenția UNESCO privind protecția și promovarea diversității de expresii culturale, Convenția-cadru europeană privind valoarea patrimoniului cultural pentru societate etc. În acest sens, autoritățile statului au încercat să armonizeze legislația națională cu convențiile internaționale și să le implementeze conform competențelor autorităților executive. Chiar dacă legislația confirmă supremația tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, această clauză, de regulă, nu este aplicată, fiindcă ratificarea actelor internaționale este urmată de obligația statului de a-și ajusta legislația națională – lucru dificil de realizat. Astfel, constatăm că dintre cele 11 convenții în domeniul patrimoniului cultural semnate de Republica Moldova doar Convenția de la Valletta s-a regăsit în Legea privind protejarea patrimoniului arheologic nr. 218 din 17 septembrie 2010. Celelalte convenții la nivel de acte normative naționale rămân în fază de proiect și intenție.

La momentul aderării la UNESCO, 27 mai 1992, Republica Moldova nu avea nici trecut un obiectiv în lista monumentelor cultural-naturale universale protejate. Primul și momentan unicul monument din țara noastră, amplasat în satul Rudi, raionul Soroca, introdus în lista atracțiilor culturale și naturale mondiale ocrotite de UNESCO, la categoria situri naturale, este unul din punctele „Arcului Geodezic Struve”, înființat în anul 1847 [7]. Aducem în atenție că la 24 iunie 2006 Republica Moldova a ratificat Convenția UNESCO cu privire la salvagardarea patrimoniului cultural imaterial, aprobată la Paris în anul 2003. Urmare a acestui eveniment autoritățile naționale au obținut dreptul de a propune Organizației menționate recunoașterea valorilor autentice de patrimoniu național imaterial ca valori ale patrimoniului cultural imaterial al umanității. Astfel, în anul 2013 Republica Moldova înscrie la UNESCO unul din simbolurile noastre culturale imateriale „Colindului de ceată bărbătească”, în anul 2016 sunt înscrise „Tehnicile tradiționale de realizare a scoarței” – dosar comun Republica Moldova și România, iar în anul 2017 UNESCO înscrie pe listele sale „Sărbătoarea Mărțișorului”, dosar comun al Republicii Moldova, României, Bulgariei și Republicii Macedonia.

În altă ordine de idei, analizele efectuate ne permit să determinăm anumite raporturi între patrimoniul cultural și drepturile omului în contextul dreptului internațional. Conceptele drepturilor omului și patrimoniului cultural sunt inextricabil legate între ele, deoarece au anumite proprietăți și funcții similare. Una dintre principalele caracteristici comune reprezintă caracterul lor temporar. Drepturile omului sunt ghidate nu numai prin îmbunătățirea situației noastre actuale, ci și în sensul larg al creării condițiilor care ne permit să devenim acei oameni care vrem să fim în societatea în care dorim să trăim. În mod similar, patrimoniul cultural poate fi înțeles ca o resursă care permite indivizilor și comunităților să păstreze și să dezvolte acele valori pe care doresc explicit sau implicit să le transmită generațiilor viitoare. Acest lucru a fost recunoscut în Convenția-cadru a Consiliului Europei privind valoarea patrimoniului cultural pentru societate din anul 2005 (Convenția de la Faro), art. 2, care reglementează că „*patrimoniul cultural constituie un ansamblu de resurse moștenite din trecut pe care persoanele le consideră, indiferent de regimul de proprietate al bunurilor, ca o reflectare și o expresie a valorilor, credințelor, cunoștințelor și tradițiilor lor în continuă evoluție. ...*” [8].

Dreptul la acces și la utilizarea patrimoniului cultural face parte din legislația internațională privind drepturile omului. Acesta include dreptul persoanelor și comunităților de a cunoaște, înțelege, avea acces, vizita, folosi, întreține, schimba și dezvolta patrimoniul cultural, precum și de a beneficia de patrimoniul cultural și creativitatea altora. Raportul Înaltului Comisar al Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului privind punerea în aplicare a drepturilor economice, sociale și culturale din 2012, adoptat de Consiliul pentru drepturile omului, a confirmat legătura dintre patrimoniul cultural și drepturile omului. Raportul subliniază că „*patrimoniul cultural este important nu doar în sine, ci și în legătură cu dimensiunea juridică, în special cu semnificația sa pentru persoane și comunități, identitatea și procesele lor de dezvoltare*” [9, p.15].

În baza celor analizate în prezentul studiu reliefăm următoarele concluzii:

- Protejarea patrimoniului cultural național trebuie să constituie o normă imperativă pentru toți

cetățenii comunității, membri ai căreia sunt parte, iar statul prin cadrul său legal trebuie să asigure realizarea acestui deziderat;

- Chiar dacă de-a lungul istoriei au fost întreprinse mai multe acțiuni de reglementare juridică a modalităților de salvagardare a patrimoniului cultural, acesta devine obiect special de protecție juridică privit ca o ramură separată a dreptului internațional abia la mijlocul secolul XX, odată cu adoptarea de către UNESCO a Convenției pentru protecția bunurilor culturale în caz de conflict armat și a protocolului acesteia, în anul 1954, precum și a adoptării ulterioare a Convenției cu privire la protejarea patrimoniului mondial cultural și natural, în anul 1972;

- Cadrul normativ internațional înglobează dimensiunile protejării și valorificării patrimoniului cultural în Convenții, Recomandări și Declarații. Datorită acestora statele pot desfășura activități de cooperare în domeniul de referință și dezvoltă relații interculturale permanente pe dimensiunea diversității culturale, conservarea și valorificarea patrimoniului cultural național și istoric;

- După obținerea independenței, Republica Moldova a încercat să-și armonizeze legislația națională culturală la convențiile internaționale. În acest sens, a ratificat 11 convenții internaționale pentru a sprijini acțiunile de salvagardare a patrimoniului cultural național și mondial. Cu toate acestea constatăm că legislația națională nu a fost ajustată conform principiului supremației actelor internaționale față de cele naționale, excepție face doar Legea privind protejarea patrimoniului arheologic în cadrul căreia a fost asigurat cadrul juridic pentru protejarea patrimoniului arheologic național, ajustat la prevederile convențiilor și recomandărilor UNESCO și Consiliului Europei, la care Republica Moldova este parte;

- Investigațiile întreprinse ne-au permis să identificăm în contextul dreptului internațional raporturi între patrimoniul cultural și drepturile omului. Una dintre principalele caracteristici comune este că atât patrimoniul cultural, cât și drepturile omului se află într-o continuă schimbare, evoluție, datorită caracterului său aplicativ.

- Cunoașterea, înțelegerea, vizitarea, folosirea, întreținerea, schimbarea și dezvoltarea patrimoniului cultural, precum și beneficierea de patrimoniul cultural reprezintă un drept al persoanei, denumit dreptul la acces și la utilizarea patrimoniului cultural care, de asemenea, face parte din legislația internațională privind drepturile omului.

- Salvagardarea patrimoniului cultural de către autoritățile administrației publice nu poate avea decât o abordare cu perspectivă globală, cu respectarea primordială a normelor dreptului internațional în domeniul patrimoniului cultural și natural.

BIBLIOGRAFIE

1. Acordul de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană, din 27 iunie 2014, Bruxelles, art. 132, lit. b), c) și d). În: <https://www.mfa.gov.md/img/docs/Acordul-de-Asociere-RM-UE.pdf> accesat la [16.01.2020].
2. Convenția – Cadru a Consiliului Europei privind valoarea patrimoniului cultural pentru societate. În: <https://rm.coe.int/1680083746> accesat la [24.03.2020].
3. Convenția privind protejarea patrimoniului mondial cultural și natural, art. 1 și art. 4. În: <https://whc.unesco.org/en/basictexts/> accesat la [20.03.2020].
4. Sima Q. Traducere de Viatkin V., Note istorice. Moscova: Ran, 2002, Departamentul de istorie, Institutul de studii orientale, Ediția a II-a, suplimentară.
5. Zbucnea A., Marketingul în slujba patrimoniului cultural. București: Editura Universitară, 2008, 326 p., ISBN 9737495667, 9789737495662.
6. https://bigenc.ru/religious_studies/text/3138454 accesat la [15.04.2020].
7. <https://whc.unesco.org/en/list/1187> accesat la [12.02.2017].
8. [http://archaeoheritage.ro/downloads/ArchaeoHeritage.ro%20-%20European%20Archaeological%20Legislation%20\(Romanian\).pdf](http://archaeoheritage.ro/downloads/ArchaeoHeritage.ro%20-%20European%20Archaeological%20Legislation%20(Romanian).pdf) accesat la [19.04.2020].
9. <https://www.refworld.org.ru/pdfid/4fe06da92.pdf> accesat la [26.04.2020].

INTEGRAREA POLITICĂ A MINORITĂȚILOR NAȚIONALE ÎN CONTEXTUL TRANSFORMĂRIILOR POLITICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

POLITICAL INTEGRATION OF NATIONAL MINORITIES IN THE CONTEXT OF POLITICAL TRANSFORMATIONS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Victor SOLOMON,
specialist superior,
Biroul Migrație și Azil al Ministerului Afacerilor Interne

SUMMARY

The process of political integration of national minorities in the Republic of Moldova, the role of national minorities in the decision-making process, are taking into account the historical, legal and institutional context of harmonization of ethnic diversity in the Republic of Moldova. At the same time are analyzed the impact of the electoral system, the political system, the party systems and the legislation in the process of political representation and integration of the national minorities and the ensuring of the political rights in the Republic of Moldova. Taking into account the European aspirations of the Republic of Moldova, this allows us to set future perspectives and progress for the future, political representation and effective management of ethnic diversity, being also one of the indicators of democratic development and equitable sharing of a modern state.

Keywords: *political representation, national minority, political integration, ethnic minority, political rights, multi-ethnic state, integration mechanisms, decision-making process, ethnic diversity, political activity.*

Evoluția democrațiilor în lume la momentul actual are loc sub influența proceselor de globalizare, iar calitatea funcționării instituțiilor democratice este într-o strânsă corelație cu caracterul și amplitudinea dimensiunii de reprezentare. Totodată, statele naționale la momentul actual au suferit o puternică transformare, iar procesele de globalizare și migrație a populației au determinat schimbarea puternică a naturii omogenității lor etnice. În mod normal, diversitatea etnică are rădăcini diferite. Perspectiva occidentală a soluționării problemelor minorităților a avut două dimensiuni în ultimele câteva zeci de ani: cea a înlăturării consecințelor războaielor sângeroase din secolul XX și una mai recentă, a fluxurilor migraționale. În cadrul statelor naționale, tendința omogenizării comunităților politice, pe de o parte, s-a ciocnit de fenomenul diversității tot mai pronunțate, pe de altă parte. Această dilemă își avea expresia în dezbaterile pe marginea organizării administrativ-teritoriale, raporturilor economice dintre administrațiile centrale și regionale, reprezentarea politică, etc.

Cercetătorul canadian, Kymlicka W., pornește de la necesitatea de face distincție între diversitatea cauzată de minorități cu rădăcini istorice, concentrate teritorial într-un stat, și diversitatea apărută relativ recent și rapid, ca urmare a fenomenului migrațional. Potrivit lui Kymlicka, răspunsul normativ față de minoritățile creatoare ale diversității subculturale, ca urmare a migrației, este mai ușor de găsit în comparație cu cazul unor minorități naționale concentrate teritorial [1, p. 220].

Filozoful german, Habermas J., are o abordare diferită pornind nu de la interesele minorităților, ci de la capacitățile statului de a asigura ceea ce el numește democrația procedurală, tocmai pentru a se asigura de capacitatea statului de a apăra, inclusiv, interesele minorităților. Potrivit lui Habermas, ceea ce trebuie să preocupe statul democratic este incluziunea grupurilor minoritare, astfel încât acestea să nu se simtă segregate sau marginalizate.

În acest context utilizăm noțiunea „integrare” cu următoarea conotație: „încorporarea tuturor grupurilor etnice prin acordarea de drepturi egale în toate sferele societății, conservându-se identitatea” [2, p. 19]. S-a evidențiat faptul că procesul de integrare este unul multidimensional, care presupune vizarea fiecărui sector al societății. O definiție a termenului „integrare” se regăsește în Strategia de consolidare a relațiilor interetnice în Republica Moldova pentru anii 2017-2027, care precizează că integrarea „repre-

zintă un proces dinamic și de angajament reciproc, care implică mai mulți actori și mai multe direcții, care facilitează participarea tuturor grupurilor etnice la viața economică, politică, socială și culturală și care stimulează un sentiment al apartenenței civice față de stat și consolidează societatea. Integrarea presupune garantarea drepturilor persoanelor aparținând tuturor grupurilor etnice, respectarea și promovarea diversității culturale, precum și crearea precondițiilor pentru consolidarea societății” [3].

Republica Moldova este un stat plural din punct de vedere etnic, unde minoritățile naționale ocupă un loc important în profilul demografic al statului (cota minorităților naționale în Republica Moldova a scăzut din 1989 de la 36% la cca 22% la momentul actual). Așadar, guvernarea eficientă și echitabilă presupune integrarea multiaspectuală a minorităților naționale în viața social-politică a statului prin asigurarea, respectarea și garantarea drepturilor lor politice.

Contextul social-politic din Republica Moldova și procesul transformărilor politice este profund influențat de natura relațiilor minorități naționale - stat, relațiile minorități naționale - majoritate titulară, minorități naționale - partide politice, minorități naționale - state-patron. Pornind de la realitățile existente, putem afirma că reprezentarea politică a minorităților naționale cunoaște o evoluție pozitivă, însă este umbră de riscuri ale subreprezentării unor anumite grupuri etnice, precum și tendințe secesioniste acolo unde respectivele minorități au o amplasare compactă.

În acest context, dialogul politic dintre instituțiile statului și grupurile minorităților naționale trebuie să aibă ca scop formularea, revizuirea și racordarea strategiilor de promovare a integrării politice a minorităților naționale, constituind o necesitate și o prioritate pentru guvernul Republicii Moldova, care atestă o discriminare gravă privind repartizarea rolurilor și funcțiilor politice din perspectivă etnică. În acest context, problematica integrării politice a minorităților naționale este actuală și oportună pentru o analiză profundă și pertinentă în cadrul unei cercetări de ordin teoretico-practic, constituind un aspect relevant în explicarea particularităților proceselor de transformare politică din Republica Moldova. În același timp, este necesară promovarea unor politici etnice nondiscriminatorii, orientată spre integrare graduală și complexă a minorităților, care să contribuie, pe de o parte, la creșterea gradului de reprezentare politică a minorităților, iar, în același timp, acest proces să contribuie la realizarea unui echilibru în ponderea diferitor grupuri etnice din stat în luarea deciziilor politice și să nu favorizeze perpetuarea unor clivaje etnice.

Există o serie de abordări care au prioritate în procesul de integrare a grupurilor etnice. Fiecare stat oferă preferință anumitor modele de „integrare”. Este necesar de evidențiat că nici o țară nu poate transpune o tipologie anume în mod perfect. Statul poate adopta diverse atitudini față de grupurile etnice și, totodată, politicile sale pot diferenția în timp. Astfel, un stat poate îmbrățișa într-o anumită perioadă istorică, politica de asimilare a minorităților etnice și treptat poate fi orientat spre pluralism etnic sau multiculturalism.

Tabelul 1. Modele de integrare a minorităților naționale [4, p. 20].

| Modelul de integrare | Pluralism/ Multiculturalism | Asimilare | Marginalizare/ Incluziune formală |
|-------------------------|---|---|--|
| Aspect juridic/ politic | <ul style="list-style-type: none"> - Minoritățile etnice au posibilitatea de a obține cetățenia statului-gazdă. - Există sprijin pentru formațiunile politice a grupurilor etnice. - Minoritățile etnice participă activ în viața politică a statului. | <ul style="list-style-type: none"> - Minoritățile etnice pot dobândi cetățenia statului-gazdă. - Statul nu încurajează formarea de organizații politice a minorităților etnice. - Este descurajată mobilizarea politică a grupurilor etnice. | <ul style="list-style-type: none"> - Posibilitatea minorităților etnice de a dobândi cetățenia este redusă. - Membrii grupurilor etnice nu au drepturi politice. - Sunt interzise partidele etnice. |
| Social-economic | <ul style="list-style-type: none"> - Instituțiile publice sunt încurajate să reflecte în politicile lor principiile pluralismului etnic. - Minoritățile etnice au acces egal la îngrijire medicală și educație. - Oportunități egale pentru minoritățile etnice pe piața muncii. | <ul style="list-style-type: none"> - Politici integraționiste în școli. - Acces egal la serviciile sociale | <ul style="list-style-type: none"> - Condiții de trai care încurajează segregarea grupurilor etnice. - Acces inegal la piața muncii, la educație, la indemnizații sociale. |

| | | | |
|-------------------|--|---|--|
| Cultural-religios | <ul style="list-style-type: none"> - Sprijin pentru minoritățile etnice din partea autorităților statului pentru exprimarea specificului cultural și religios. - Curriculumul școlar este bazat pe principiile multiculturalismului, existând programe de predare în limbile minorităților etnice. | <ul style="list-style-type: none"> - Există opoziție din partea societății și statului privitor la manifestarea publică a convingerilor religioase și culturale. - Este interzisă și/ sau descurajată edificarea de monumente și edificii religioase (de exemplu: moschei). | <ul style="list-style-type: none"> - Nu sunt întreprinse măsuri care ar facilita accesul grupurilor etnice în sfera socială și educație. - Politici de segregare în instituțiile de învățământ |
|-------------------|--|---|--|

Una dintre primele observații care reies din această analiză este faptul că statele au dezvoltat abordări proprii privind caracterul politicilor în ceea ce privește minoritățile etnice. Astfel, acestea prevăd modul în care minoritățile etnice urmează sau nu să fie integrate în societate prin sprijinirea și promovarea diversității etnice prin intermediul politicilor, asigurând totodată diversitatea religioasă, culturală și politică [5, p. 304].

Integrarea politică a minorităților face posibilă detensionarea relațiilor interetnice pe calea dialogului politic, prin reprezentanții mandatați în acest sens. Totodată, lansarea dialogului politic ne inspiră încrederea că se vor găsi acele remedii instituționale care să pregătească terenul pentru consolidarea coexistenței în bună înțelegere a grupurilor etnice a unui stat polietnic care trebuie să garanteze persoanelor aparținând minorităților naționale dreptul de a lua parte la administrarea treburilor publice, inclusiv prin dreptul de a vota și de a candida fără discriminare pentru funcții [6, p. 400].

În general, este recunoscut faptul că legislația Republicii Moldova se concentrează asupra protecției drepturilor și libertăților minorităților naționale, dar mai puțin asupra eforturilor de includere a acestora în societatea moldovenească, participarea lor la viața publică și în procesele electivă. J. Donnelly, citat de I. Diaconu, constata la un moment dat că, într-un sens larg, „toate drepturile omului pot fi considerate culturale, deoarece ele au o dimensiune culturală, iar cultura în sensul ei larg, presupune respectarea celor mai multe din drepturile omului” [7, p. 184]. Instrumentele internaționale și cadrul juridic național relevant este bine ancorat în mai mult de 30 de acte legislative și guvernamentale care are drept scop integrarea grupurilor etnice și consolidarea națiunii civice. Totuși, aspectul important rezultat în urma cercetării, rezidă în faptul că nici un act nu prevede expres drepturi exclusiv politice pentru minoritățile naționale.

Până în prezent, în Republica Moldova nu s-a ajuns la un consens asupra principiilor de bază de consolidare a națiunii civice moldovenești. Drept urmare, nu a fost creat un cadru juridic coerent, care ar asigura desfășurarea unui proces consecvent și cu un impact previzibil, de integrare a reprezentanților minorităților etnice. Calitatea proceselor politice, evoluția situației conflictelor regionale din zonele de sud și de est, imperfecțiunea politicilor de integrare a reprezentanților minorităților etnice în Republica Moldova reprezintă o consecință a politicilor sovietice promovate anterior.

În Republica Moldova lipsește o strategie în ceea ce privește includerea minorităților în viața politică. Privind situația generală creată în ceea ce privește minoritățile naționale, deducem că doar găgăuzii au obținut o reprezentare a reglementărilor speciale în puterea politică. Putem spune că au drepturi în reglementarea relațiilor dintre minorități și stat, înregistrând o situație preferențială a discriminării față de alte grupuri ale minorităților naționale din Republica Moldova [8, p. 75-86]. Pentru consolidarea poporului Republicii Moldova prin depășirea polarizării, autoritățile trebuie să promoveze un discurs politic și acțiuni adecvate, menite să convingă cetățenii că proiectul statalității Republicii Moldova nu este unul artificial în favoarea unuia sau altui proiect integraționist. Conceptele elaborate de Jurgen Habermas vizând „democrația deliberativă”, „democrația procedurală” și „patriotismul constituțional” par a fi singurele instrumente edificatoare aflate la dispoziția autorităților moldovenești.

Corelația dintre trinomul reprezentare-drepturi politice-integrare este reprezentată prin prisma unei abordări complexe și contradictorii, în condițiile unui proces de tranziție politică. Prezența reprezentanților minorităților naționale în politică relevă un grad înalt de integrare în societate, dar și o gestionare reușită a diversității etnice. Studiul reprezintă o abordare holistă, evidențiind principalele elemente componente ale acestui mecanism în contextul Republicii Moldova, conturând necesitatea abordării minorităților naționale ca element indispensabil procesului social-politic național.

Reprezentanții minorităților naționale manifestă în continuare o lipsă a reprezentării politice, în contextul în care se bucură de legi care reglementează aspectul lingvistic, cultural, social, dar mai puțin cel al reprezentării și integrării politice. Lipsa interesului manifestat de minoritățile naționale vis-

à-vis de politica statului diminuează și mai accelerat rolul minorităților în procesele social-politice naționale.

Problemele reprezentării politice cu caracter interetnic, relațiile dintre majoritatea dominantă și minorități au două dimensiuni: una istorică, și o dimensiune este o consecință proceselor și politicilor migraționiste. Dacă în cazul primei abordări minoritățile naționale sunt de facto parte integrantă a tuturor proceselor din cadrul societății, atunci în cazul minorităților naționale formate în urma proceselor migraționiste, rămân unele rețineri, fiind influențate de aspectul extremist al unor grupuri minoritare și o proiectare de perspectivă în contradictoriu pentru dezvoltare.

Totuși, principala provocare a reprezentării politice a minorităților naționale rămâne a fi marginalizarea minorităților naționale în cadrul partidelor politice, lipsa mecanismelor de integrare politică și factorii instituționali care includ regulile și procedurile de eligibilitate, sisteme și praguri electorale și de partid, precum și aranjamente legislative. Drepturile politice ale minorităților naționale în Republica Moldova nu sunt pe deplin respectate, deoarece sunt abordate prin prisma drepturilor generale individuale, și mai puțin prin prisma drepturilor speciale acordate în exclusivitate reprezentanților minorităților naționale.

BIBLIOGRAFIE

1. Nantoi O., Iovu A., Boțan, I. Cantarji, V. Reabcinschi, V. Gremalschi. A. Integrarea grupurilor etnice și consolidarea națiunii civice în Republica Moldova. Chișinău, 2012, 220 p.
2. Kymlicka W., Multicultural Citizenship: A Liberal Theory of Minority Rights. Ed. Oxford University Press, Oxford, 1995, 331 p.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind aprobarea Strategiei de consolidare a relațiilor interetnice în Republica Moldova pentru anii 2017-2027, nr.1464 din 30.12.2016. [Accesat: 13.04.2020]. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=369024>
4. Andreescu G. Națiuni și minorități, Editura Polirom, Iași, 2004, 304 p.
5. Năstase A. Drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale. vol. 1-4, București: Asociația Română pentru Educație Democratică, 1998, 400 p.
6. Diaconu I. Minoritățile, identitate și egalitate. București: Institutul Român pentru Drepturile Omului, 1998. 184 p.
7. Putină N., Iațco M., Representation of ethnic minorities in Republic of Moldova: a framework for an analysis of Gagauz ethnic minority representation. Editura Universității Oradea, nr. 22, 2016, pp. 75-86.

ASPECTE - CHEIE ALE SECURITĂȚII PERSOANEI ÎN REPUBLICA MOLDOVA

KEY ASPECTS OF PERSONAL SECURITY IN REPUBLIC OF MOLDOVA

Vadim PORTAS,
masterand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Human development cannot be achieved without the security of the person and society. This human development without a strategy of achieving the goal is considered indifference. In regard of this article, the author aims to identify strategies, conditions and benefits of human security in the national security system of the Republic of Moldova.

Keywords: security, state, society, rights and freedoms, strategy, individual, person, citizen.

Securitatea, a trecut diverse etape de modificare: de la, Securitas – zeita siguranței și securității imperiului roman (250 d. Hr), la atitudinea statelor, privind transpunerea securității, în viață, ca efect al evoluțiilor din plan internațional (după 1945), la conceptul de securitate axată la nivelul oamenilor, dezvoltarea durabilă a societății (după 1990). În vocabularul comunității internaționale termenul de securitate individuală își confirmă actualitatea după destrămarea lumii bipolare. Valoarea conceptului de securitate pentru persoană, individ, om – „human security” a cunoscut atenție internațională și universală pe fondul raportului de dezvoltare umană ONU (1994). Raportul respectiv reconfirmă semnificația intereselor, valorilor universale unice pentru fiecare om: *viața, sănătate, bunăstare, acces la informații*, etc.

Dezvoltarea umană nu poate fi realizată fără asigurarea securității umane. „Securitatea umană implică, de obicei, o condiție în care oamenii își pot exercita opțiunile în siguranță și libertate, fără teamă că oportunitățile de care se bucură astăzi vor fi pierdute sau retrase mâine. Securitatea înseamnă că beneficiile pe care le-au atins oamenii în extinderea oportunităților lor și perfecționarea capacităților sunt protejate de aranjamentele sociale, politice, economice. Securitatea se bazează pe o acceptare socială largă, bazată pe instituții stabile – a drepturilor și obligațiilor oamenilor.” [11, p. 23]. B. Buzan, în cartea „Popoarele, statele și frica” atribuie individului calificativul „unitate de bază ireductibilă căreia îi poate fi aplicat conceptul de securitate” [17, p. 46]. În același timp, statul, pentru individ are funcția dublă atât sursă de amenințare, cât și de securitate, în egală măsură.

Academicianul A.O. Kolobov definește securitatea persoanei (personalității ca subiect al relațiilor sociale) ca viața persoanei liberă de orice pericol și calitatea acesteia, însoțită de crearea condițiilor pentru dezvoltarea liberă, realizarea drepturilor sale și a posibilităților de a participa la viața socială (la nivelurile național și global) [19]. Astfel, concepția securității contemporane recentrează focusul de pe „stat” ca și obiect de securitate pe „cetățean și posibilitățile sociale, economice ale acestuia”. Standardele internaționale ale asigurării drepturilor omului, respectării legislației internaționale au fost asumate de Republica Moldova prin semnarea, la data de 26 februarie 1992, a Actului Final de la Helsinki pentru Securitate și Cooperare în Europa [18, p. 146].

Conceptul de securitate națională a Republicii Moldova și cadrul normativ de referință permit constituirea paradigmei ce reprezintă contextul intern de securitate „stat – societate – individ” [20, p. 8]. Termenul, ori obiectivul care ar defini securitatea individuală lipsește în teoria de specialitate autohtonă. În doctrina de securitate a Republicii Moldova, este statuat termenul de „siguranța persoanei” [1] și formularea „drepturilor și libertăților legitime ale persoanei” [2], sintagma „siguranței cetățenilor, în respectarea și în protejarea drepturilor și a libertăților omului” [8]. Prin prisma misiunilor organelor securității statului [3] evidențiem notificarea sintagmelor „securitatea persoanei” [5; 6], „securitatea societății” [5], „securitatea statului” [5], „securitatea publică”, „securitatea economică” [5]. Evaluarea actelor normative de referință permit evidențierea conexiunii

dintre drepturile și libertățile fundamentale cu interesele vitale naționale - independență, suveranitate, integritate teritorială; caracterul inalienabil al frontierelor statului; siguranța cetățenilor prin simbioza de respectare și protejare a drepturilor și a libertăților omului; consolidare a democrației, dezvoltarea stat de drept și economiei de piață.

În contradicție cu condițiile de respectare a drepturilor fundamentale evidențiem și caracterul coercitiv, restrictiv al statului în schimbul bunului definit „securitate”. Conform prevederilor, internaționale și naționale [1; 7], restrângerea drepturilor este condiționată de necesitatea asigurării integrității teritoriale, bunăstării economice a țării. Drept urmare, statul, poate exercita puterea și impune derogările în scopul - apărarea ordinii publice, prevenirii tulburărilor în masă și infracțiunilor, protejării drepturilor, libertăților și demnității altor persoane, împiedicarea divulgării informațiilor clasificate, garantarea autorității și imparțialității justiției. În vederea asigurării securității persoanei cadrul normativ național al Republicii Moldova interzice amestecul în viața familială și particulară; protejează dreptul de proprietate privată; protejează onoarea și demnitatea omului (excepție de la normă este potențiala amenințare la adresa securității statului); prevede libera exprimare a opiniilor politice și religioase ale individului.

Statul asigură secretul corespondenței, indiferent de forma acesteia scrisă, vorbită ori digitală, protejează datele cu caracter personal. Este prevăzută și modalitatea de acțiune în caz de lezare a drepturilor și libertăților fundamentale. De asemenea, statul pune la dispoziția individului forma și modalitatea de adresare la entitățile ierarhic superioare pe verticalitatea funcțională a structurii statale.

Lipsa condițiilor enumerate cauzează deficiențe în executarea funcțiilor din partea statului în raportul său relațional cu persoana. Dificultățile au efect similar pe relația „cetățean – teritoriu”, „persoană – societate”, „individ – bunăstare”.

Spre exemplu: conflictul transnistrean, tensiunile în zonă, prezența militară străină, și/sau coerciția externă, deși sunt calificate drept amenințări directe la „securitatea națională”, are și efect în raport cu securitatea individuală în domeniul economic, social, psihologic, ecologic, politic, informațional. Statul Republica Moldova este lipsit de funcțiile de executare a puterii, iar persoana este lipsită de garanții fundamentale, precum și societatea este stopată din dezvoltarea durabilă. De regulă, statele sunt responsabile pentru securitatea persoanelor care se află pe teritoriul suveran. Pentru Republica Moldova, dilema respectivă este soluționată printr-o hotărâre a Parlamentului unde se confirmă incapacitatea statului de a proteja persoana pe întreg teritoriul recunoscut internațional „*Republica Moldova declară că nu va putea asigura respectarea dispozițiilor convenției (CEDO) în ce privește omisiunile și actele comise de organele autoproclamatei republici nistrene pe teritoriul controlat efectiv de ele până la soluționarea definitivă a diferendului din această zonă*” [9].

În paralel cu situația de referință, obligația statului privind asigurarea securității este condiția universală. Realitățile juridice naționale și influența internațională: *universalitatea drepturilor, libertăților și îndatoririlor fundamentale; neretroactivitatea legii; protecția cetățenilor Republicii Moldova în străinătate; protecția juridică a cetățenilor străini și apatrizilor; procedura restrictivă a extrădării sau expulzării cetățenilor Republicii Moldova; prioritatea reglementărilor internaționale față de cele naționale; accesul liber la justiție; caracterul de excepție al restrângerii exercițiului unor drepturi sau libertăți*; argumentează, suplimentar, necesitatea menținerii focusului pe respectarea drepturilor și libertăților omului.

Cercetările realizate de Gh. Costachi accentuează relația directă dintre drepturile omului și securitatea individuală. Cercetătorul argumentează ideea elaborării unei „potențiale strategii de asigurare a securității persoanei (care acum, cu regret, lipsește în Republica Moldova)” cu orientare necesară inclusiv „spre crearea unei culturi politice și juridice bazate pe drepturile omului” [13; 16]. În prezent, Republica Moldova se dezvoltă potrivit standardelor recunoscute la nivel internațional, inclusiv în materia drepturilor omului. Totuși, în pofida consacrării la nivel constituțional și legislativ a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, precum și a altor valori democratice, lipsește o concepție clară a securității persoanei, care prevede protecția omului față de diferite amenințări și pericole, garantându-se dezvoltarea liberă și durabilă [15].

V. Enicov, în baza analizei teoreticienilor din Federația Rusă, a reușit argumentarea constituționalității dreptului persoanei la securitate și probabilitatea aprecierii acestui drept de sine stătător în sistemul general recunoscut de drepturi și libertăți ale omului [14].

Pentru aprecierea factorilor pasibili să influențeze securitatea persoanei este recomandat de a ține cont de nivelul de bunăstare, nivelul de cultură, condițiile cotidiene de trai, deprinderile, tradițiile, preferințele, trăsăturile etice, morale și de comportament, situația social-politică. Apanajul unei relaționări social-politice pentru persoană o are garanțiile sociale curente și de perspectivă. În

Republica Moldova acestea sunt garantate de prevederile actelor normative naționale și internaționale. Un rol important la apreciere gradului de securitatea al persoanei este atribuit situației criminogene, a cărei creștere poate fi argumentată prin diminuarea nivelului de trai, schimbării normelor de etică și cultură, precum și cu diminuarea rolului statului în managementul relațiilor sociale.

Dat fiind faptul că omul este o ființă biologică situația ecologică este apreciată ca și aspect preferențial special deoarece acesta este mediul ambiant de care este legat viitorul.

La aprecierea situației de securitatea a persoanei se va ține cont de indicatori prioritari:

- securitatea economică: PIB pe cap de locuitor și rata șomajului;
- securitatea socială: nivelul de trai al populației, numărul persoanelor cu venit subzistent, rata de îmbolnăvire a populației, situația demografică (natalitate, mortalitate, migrație), situația criminogenă;
- securitatea ecologică: managementul deșeurilor, indicele de percepție al situației ecologice de către populație;
- securitatea informațională: gradul de manipulare, dezinformare, impactul acestor acțiuni asupra individului;
- securitatea psihologică: gradul de satisfacție al necesităților fiziologice, surselor de venit, respectul de sine, necesități de comunicare.

Formularea exactă și concretă a unei Strategii de dezvoltare a indicatorilor sociali în domeniul de referință în Republica Moldova nu există.

Pentru asigurarea securității persoanei este imperativ de a fi respectată legalitatea de către componentele „stat” „societate” și „individ”. Relațiile dintre componentele enumerate urmează a fi bazate pe echilibru dintre interesele personale, naționale și sociale și pe reciprocitate ce va impulsiona identificarea de consens pe aspectele problemă. Garanțiile de asigurare a securității individului sunt determinate de legislația în vigoare, fără o strategie clar definită. În concluzie, cadrul normativ actual în Republica Moldova întrunește, parțial aspectele teoretice ale asigurării securității individului doar prin prisma respectării drepturilor și libertăților fundamentale. De asemenea, este prevăzută modalitatea și formele de atac pe verticală și examinarea situațiilor de către CEDO.

Cercetarea de referință evidențiază accentul concret al doctrinei de securitate al Republicii Moldova pe problema suveranității, cea teritorială, neutralitate, și amenințările derivate, indirect este structurat conceptul pe asigurare a intereselor persoanei, care pot fi deduse, doar din drepturile și libertățile omului. În baza reperelor cursului de dezvoltare al Republicii Moldova, prin prisma obiectivelor și liniilor directorii de bază, în asigurarea securității de stat și interesele naționale [8] evidențiem lipsa formulării exacte - securitatea persoanei. Contextul de securitate actual, influențat de o arie lărgită de vulnerabilități, riscuri și amenințări argumentează necesitatea elaborării unor strategii actualizate, racordate la provocările contemporane și prezervarea situațiilor de risc, ori diminuarea impactului de securitate potențial.

Reevaluarea formulei actuale a securității „stat – societate – individ” cu tranziție de la „securitatea statului” la „securitatea națională” și centrată pe obiectul „securitatea umană”, „bunăstare și echitate socială”, „dezvoltare culturală și echilibru social” „dezvoltare durabilă” poate fi apreciat un obiectiv prioritar al contemporaneității Republicii Moldova. Paradigma „individ – societate – stat”, în perspectivă, va formula conceptul de „securitate individuală” în doctrina de securitate a Republicii Moldova și va determina cerințele, indicatorii și condițiile de realizare ale acestui deziderat. Dezvoltarea unui concept clar pentru „securitatea individului” ar influența și implementarea aspectului de „cultură a securității”, raportat la siguranța persoanei, mediu de securitatea regional și intern al Republicii Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 78 din 29.03.2016. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=363979>. [accesat la 20.04.2020].
2. Legea securității statului nr. 618 din 31.10.1995. În: In: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 10–11 din 13.02.1997. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=115238&lang=ro, [accesat la 20.04.2020].
3. Lege privind organele securității statului nr. 619 din 31.10.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 10–11 din 13.02.1997. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=91008&lang=ro [accesat la 20.04.2020].
4. Lege pentru aprobarea Concepției securității naționale a Republicii Moldova nr. 112 din

22.05.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 97-98, din 03.06.2008 În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=24400&lang=ro [accesat la 20.04.2020].

5. Lege privind Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova, nr. 753 din 23.12.1999. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 156, din 31.12.1999. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=108511&lang=ro [accesat la 10.04.2020].

6. Lege cu privire la Serviciul de Protecție Pază de stat nr.134 din 13.06.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 120-121 din 8.07.2008. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=25009&lang=ro. [accesat la 20.04.2020].

7. Constituția Republicii Moldova. Comentarii. Chișinău, ARC, 2009.

8. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei securității naționale a Republicii Moldova, nr. 153 din 15.07.2011. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova; nr. 170-175 din 14.10.2011. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=17629&lang=ro. [accesat la 18.04.2020].

9. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1298-XIII din 24 iulie 1997, privind ratificarea Convenției pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, precum și a unor protocoale adiționale la aceasta. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 54-55 din 30.08.1997. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=7462&lang=ro [accesat la 18.04.2020].

10. Convenția Europeană a Drepturilor Omului. În: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_ROM.pdf [accesat la 18.04.2020].

11. Human Development Report 1994, publicat la inițiativa UNDP, New York, Oxford University press, 1994. În: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/255/hdr_1994_en_complete_nos-tats.pdf [accesat la 18.04.2020].

12. Human Development Report 1999. În: http://hdr.undp.org/sites/default/files/reports/260/hdr_1999_en_nostats.pdf [accesat la 18.04.2020].

13. Costachi Gh. Asigurarea securității persoanei prin educația pentru drepturile omului și dezvoltarea culturii drepturilor omului. În: Revista națională de drept, nr. 1, 2016, p. 15-19.

14. Enicov V. Dreptul persoanei la securitate. În: Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională „Teoria și practica administrării publice” Chișinău, AAP, 20 mai 2016, p. 356-360.

15. Enicov V. Securitatea persoanei ca element component al Securității Naționale. În: Revista Legea și Viața, nr. 2, 2015, p. 18-22.

16. Костаки Г., Еников В. Безопасность человека в системе национальной безопасности. În: Jurnal juridic național: teorie și practică, nr.4, 2014, În: [https://criminology.md/Arhiv%20JJN/8.JJN%204\(1\)14.pdf](https://criminology.md/Arhiv%20JJN/8.JJN%204(1)14.pdf)

17. Buzan B. Popoarele, statele și frica. O agendă pentru studii de securitate internațională în epoca de după Războiul Rece. Chișinău, Cartier Istoric, 2014. 404 p.

18. Țău N. Diplomatie în culise, Suveranitate, Independență, Război & Pace. 1990-1998. București, Edit. Enciclopedica, 2002.

19. Колобова О. А. Безопасность личности, общества, государства. Нижний Новгород: ИСИ ННГУ, 2008, 475 p. În: http://www.academ.lunn.ru/old/Departments/International_relations/TB_Safety_Polit_theory_T1_030701_031900_st_2012.pdf [accesat la 01.04.2020].

REPUBLICA MOLDOVA: UN DECENIU ÎN CADRUL PARTENERIATULUI ESTIC

REPUBLIC OF MOLDOVA: A DECADE WITHIN THE EASTERN PARTNERSHIP

*Tatiana LUNGU,
masterandă,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

In 2019 Republic of Moldova marked 10 years of existence and functioning of the Eastern Partnership (EaP) and Republic of Moldova has made the totals of multilateral and bilateral relations within this instrument. With the EaP Summit in 2017, 20 deliverables for 2020 were approved for implementation - a practical tool to effectively and comprehensively implement the EaP policy, focusing on concrete benefits. The article analyzes the importance of the Eastern Partnership in the democratic development and rapprochement of the European Union with the Republic of Moldova. As a result of the analysis of the materials, article reflects the events that marked the Republic of Moldova in terms of collaboration with the European Union, but also the achievements and challenges of the EaP in a decade period of implementation.

Keywords: Eastern Partnership, European Union, Association Agreement, democracy, European Neighborhood Policy, European standards, civil society, reforms.

De la apariția inițiativei de Parteneriat Estic (PaE) și până în prezent circulă diverse teorii cu privire la scopurile închegării acesteia, începând cu versiunea oficială de aprofundare a cooperării Uniunii Europene cu statele din dimensiunea estică (Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Georgia, Republica Moldova, Ucraina) în vederea sprijinirii și accelerării apropierei acestora de UE și până la o structură de rezistență împotriva influenței ruse în spațiul post-sovietic sau soluția UE de a nu mai accepta alte țări în componența sa prin definirea unui spațiu european pentru acestea în afara UE, în cadrul instrumentului Politicii Europene de Vecinătate, având în vedere cât e de sensibil subiectul aderării la UE. Astfel, acesta poate fi omis totalmente printr-un Parteneriat care promovează valorile europene în afara Europei pe bani europeni și crează condiții favorabile pentru țările din afară de a beneficia de unele facilități UE precum ar fi regimul liberalizat de vize. Toate aceste teorii au argumente solide în spatele lor, în principal, faptul că în politică și geopolitică nimic nu se face fără de a avea un câștig clar în minte. Cert este că, pe parcursul a zece ani, Republica Moldova a avut ocazia să beneficieze de asistență tehnică, schimburi de experiențe, finanțări pentru proiecte naționale, regionale și internaționale. Mai mult, Moldova s-a ales și cu o voce chiar în inima Uniunii Europene prin participarea la toate evenimentele de rang înalt ale Parteneriatului Estic, cele mai importante dintre ele fiind Summitul Parteneriatului Estic și Adunarea Anuală a Platformelor Naționale ale Forumului Societății Civile din cadrul Parteneriatului Estic. Cu toate acestea, Parteneriatul Estic rămâne în umbră și destul de necunoscut în Moldova, mai ales, printre cetățenii de rând, dar și printre jurnaliști, formatori de opinie și mulți politicieni.

În 2019 am marcat 10 ani de existență și funcționare a Parteneriatului Estic și am făcut totalurile relațiilor multilaterale și bilaterale în cadrul acestui instrument. Probabil că principala realizare a PaE ține de relațiile cu Moldova, Georgia și Ucraina, țări care au semnat Acorduri de Asociere cu Uniunea Europeană (Moldova în 2014) și Acordurile de liber schimb (DCFTA), precum și au introdus regimuri liberalizate de vize pentru ședere scurtă. Cu siguranță semnarea acestor acorduri nu înseamnă automat și o bună implementare a acestora, dar cel puțin cetățenii acestor țări au primit ocazia de a călători liber în UE, de a accede la studii în marile universități europene și chiar de a-și găsi joburi legale în Europa, iar legislația națională a fost racordată în mare parte la standardele europene. Sigur, Moldova mai are mult la capitolul punere în practică a acelor standarde europene. În același timp, politicienii moldoveni ce simpatizează Kremlinul dau vina pe aceste acorduri pentru

migrația masivă din țară, precum și distribuie tot felul de mituri cu privire la impactul negativ al PaE asupra Republicii Moldova. Miturile răspândite atacă PaE precum că acesta va anihila cultura locală și va introduce căsătoriile persoanelor de același sex sau va aduce în țară migranți sirieni, etc. Totodată, Acordul de liber schimb este atacat precum că acesta va ruina producătorii autohtoni, va mări prețurile la producția autohtonă, iar Moldova va deveni piață de desfacere doar pentru produsele europene. Respectiv, se duce o propagandă de diminuare și de defăimare a realizărilor Parteneriatului Estic în țările membre pentru a crea noi tensiuni, în special, în ceea ce ține populația vorbitoare de limbă rusă și minoritățile naționale care se informează în special din sursele media rusești. O situație de acest gen se atestă în Găgăuzia, unde, foarte multe dintre investițiile UE în regiune sunt tratate de către media locală drept investiții rusești, iar orice apropiere de UE la nivel de politici este văzută drept pre-aderare la NATO [1].

Problema propagandei și răspândirii informației incorecte poate nu ar fi atât de gravă dacă principalul catalizator folosit de Moscova nu ar fi fost identitatea națională a populației din Republica Moldova, deraind dintr-o luptă geopolitică în una etnică și, astfel, cauzând tensiuni între vorbitorii de română și rusă din Moldova.

Pe de altă parte, UE se confruntă cu diverse probleme cu privire la percepția sa în societatea moldovenească, iar imaginea Uniunii după evenimentele din aprilie 2009 a fost întotdeauna evaluată prin intermediul performanței coalițiilor pro-europene de la guvernare. În al doilea rând, de multă vreme UE nu a avut o strategie de comunicare pro-activă care să promoveze informații corecte despre natura suportului financiar și tehnic oferit de către UE. Prin urmare, lacunele de informații publice au fost completate treptat de mituri despre UE, răspândite de către diverse mijloace de informare în masă [2].

O altă realizare a fost creșterea calității democrației în Moldova între 2010 și 2014, iar din 2012 UE a numit Moldova „poveste de succes” a PaE. Cu toate acestea, după alegerile parlamentare din noiembrie 2014, Moldova s-a confruntat cu o criză economică și politică gravă, care a dezvăluit probleme structurale profunde și corupție care afectează sistemul judiciar și instituțiile de aplicare a legii. Astfel, povestea de succes a căzut, iar șansele de implementare la maxim a prevederilor Acordului de Asociere s-au redus.

După alegerile parlamentare din toamna anului 2014, sistemul financiar-bancar din Moldova a fost fraudat cu aproximativ un miliard de dolari, instituțiile statului nereușind să intervină activ pentru a opri această acțiune. Aceasta a dus la prăbușirea partidelor pro-europene din Moldova, iar ca urmare guvernele ulterioare au fost lente în punerea în aplicare a prevederilor Acordului de Asociere (AA) [3]. Lupta declarativă împotriva corupției a determinat Parlamentul European să declare în 2019 că Moldova a devenit un „stat capturat de interese oligarhice”. Și pe alte direcții au fost blocate reformele, precum sistemul electoral și administrația publică, independența mass-media, etc.

În timp ce UE a încercat să impună condiționalități înainte de a oferi asistență macrofinanciară țării, guvernul Republicii Moldova s-a schimbat din nou și, pentru scurt timp, s-a întors cu fața spre UE și angajamentele semnate anterior, însă nu a ținut mult și un nou guvern a intrat la putere și a perturbat și mai mult cursul pro-european deja vulnerabil.

În acest context, cele 20 de livrabile adoptate la Summitul din 2017 au potențialul de a deveni un catalizator pentru ca Moldova să implementeze eficient prevederile Acordului de Asociere. Cu toate acestea, guvernul actual, deși declară o colaborare bună cu UE, este destul de reticent față de aceste livrabile și tot ce ține de Acordului de Asociere. Acest lucru se demonstrează prin omiterea cu totul a unor domenii foarte importante din Programul de Guvernare precum ar fi: consolidarea independenței judecătorești, eficientizarea mecanismelor de luptă împotriva corupției la nivel înalt, consolidarea independenței mass-media, lupta cu monopolul pe piața de informații, protecția mediului înconjurător, colaborarea cu societatea civilă, etc.

Situații politice complicate ca în Republica Moldova se regăsesc și în celelalte țări-membre ale PaE, iar drept urmare multe state UE au obosit de situația complicată din Europa de Est. În același timp, unele forțe politice, inclusiv de la guvernare, din statele PaE se pare că și-au schimbat viziunile iarăși spre o politică orientată mai mult spre Rusia, chiar dacă aceasta este voalată. Merită să menționăm aici războiul ruso-georgian din 2008 și intervenția militară a Rusiei în Ucraina din 2014. Ambele indică grave constrângeri geopolitice cu care se confruntă toate țările EaP, iar presiunea rusă asupra regiunii e la fel de mare sau chiar mai vizibilă decât la începuturile PaE.

O altă mare reușită a Parteneriatului Estic este implicarea activă a societății civile în monitorizarea reformelor democratice, precum și oferirii podiumurilor necesare pentru expunerea poziției societății civile cu privire la performanțele guvernelor statelor PaE. Un exemplu în acest sens este Forumul Societății Civile din cadrul PaE care cuprinde un număr mare de actori din societatea

civilă din țările PaE. Astfel, la Bruxelles este cunoscută nu doar poziția oficială a Chișinăului asupra unor realități politice și reforme, dar sunt auzite și dovezile și opiniile organizațiilor din societatea civilă. Tocmai datorită acestor organizații Parlamentul European a luat poziție față de guvernarea Partidului Democrat și nu numai. Mai mult, organizațiile societății civile din Moldova și celelalte țări PaE sunt încurajate prin instrumentele Forumului Societății Civile să monitorizeze și să analizeze toate acțiunile guvernelor lor. Astfel, avem rapoarte de alternativă atât pe implementarea Acordului de Asociere, cât și pe îndeplinirea celor 20 de livrabile PaE. Ca și concluzie este evident că pentru fiecare reușită a Parteneriatului Estic se numără și una sau câteva nereușite. Acestea nu țin neapărat de arhitectura PaE, ci mai degrabă de situația geopolitică din lume și din zonă, precum și politica marilor puteri.

Anul 2020 reprezintă o etapă importantă pentru Parteneriatul Estic, și anume, încheierea agendei 2020 cu 20 de livrabile și stabilirea unei noi agende pentru perioada următoare de colaborare. Este foarte important ce aspecte vor fi puse în prim-plan, dar și nivelul de implicare/implementare a acestora de către țările PaE. Aceasta pentru că, în prezent, livrabilele 2020 sunt extrem de generale și nu inspiră țările PaE să depună eforturi pentru apropierea lor de standardele democratice europene. Această opinie este susținută și de societatea civilă din Moldova care, în cadrul Raportului cu privire la evaluarea implementării celor 20 de livrabile 2020, susține că livrabilele pentru Moldova, în cadrul politicii multilaterale și bilaterale a PaE, trebuie să fie cu mult mai ambițioase decât cele pentru țările fără de acorduri de asociere și să vină concret în sprijinul implementării reformelor prevăzute în Acordul de Asociere, precum și în sprijinul aplicării legislației deja racordate la cea europeană [4].

Pe de altă parte, problemele din vecinătatea estică, inclusiv migrația, infracțiunile, spălarea de bani sau problemele de securitate fac susceptibilă Uniunea Europeană. Prin urmare, UE trebuie să depună eforturi în continuare pentru stabilizarea vecinilor săi din est, astfel încât să-și realizeze propriile interese de securitate, inclusiv securitate energetică. Pentru aceasta UE ar trebui să dedice resurse financiare, precum și asistență tehnică regiunii pentru implementarea agendei de asociere, pentru oprirea migrației masive din regiune și pentru fortificarea rezistenței țărilor PaE față de provocările interne și externe.

Parteneriatul Estic nu face claritate cu privire la o eventuală posibilitate de aderare la UE, fapt care poate descuraja țările PaE care își doresc să devină membre UE, în același timp, el nu exclude această posibilitate. Acordurile de asociere dintre UE și Moldova, Georgia și Ucraina sunt un progres semnificativ în ceea ce ține de creștere naturală spre UE. Plus, o alternativă mai atrăgătoare pentru țările PaE decât UE, fie și apropierea de Uniune ca și simpli vecini, nu există în prezent. Obiectivul de a stabili zone de liber comerț între UE și cele 3 țări PaE semnatare a AA va constitui un criteriu convingător pentru a măsura performanța generală a Parteneriatul Estic prin crearea acelei comunități economice. Totodată, statele PaE încă nu sunt gata pentru astfel de reforme și nu știm dacă acestea vor mai fi actuale la nivel geopolitic în momentul în care țările PaE vor fi gata.

Agenda UE-Moldova ce va urma după 2020 trebuie să fie orientată spre acțiune, și nu declarații, iar obiectivele stabilite în cadrul PaE să fie măsurabile, cu termene concrete de realizare, cu etape clare de reforme. Mai mult, Uniunea Europeană ar trebui să fie mai dură în punerea condițiilor pentru partenerii ei estici, inclusiv Moldova, în ceea ce ține de îndeplinirea angajamentelor asumate prin Acordul de Asociere și pentru obținerea sprijinului bugetar.

Experiența a 10 ani ne-a arătat că societatea civilă este extrem de importantă în implementarea politicilor de asociere, iar UE trebuie să investească mai mult în organizațiile societății civile din Moldova și țările PaE, precum și în contactele umane prin campanii de comunicare care explică obiectivele și acțiunile UE în regiune pentru a evita răspândirea miturilor și informațiilor eronate. Societatea civilă este instrumentul cheie și în monitorizarea activității guvernelor, dar și în răspândirea mesajelor pro-europene printre cetățeni.

Având în vedere provocările interne cu care se confruntă UE și situația marilor puteri pe harta geopolitică a lumii, nu știm cât de interesate se vor arăta statele membre UE de o accelerare și eficientizare a cooperării cu vecinii estici. Acest lucru este însă necesar, în primul rând, pentru stabilitatea Uniunii Europene și securitatea statelor ei.

Inițiativa Parteneriatului Estic a avut diverse interese la baza ei, însă pe unele aspecte a dat rezultate foarte bune, deoarece toate țările PaE au avut creșteri semnificative pe toate domeniile de colaborare într-un moment dat. Spre regret, statele PaE încă nu sunt democrații bine stabilite care să poată susține aceste îmbunătățiri pentru termen lung. Din acest motiv, UE ar servi drept bun învățător în predarea sustenabilității reformelor în Moldova și celelalte țări PaE. Totodată, să nu uităm că Roma nu a fost construită într-o singură zi, precum nici UE, și nici democrațiile în țările membre ale UE. Orice schimbare are nevoie de timp.

În acest context, Republica Moldova are un mare avantaj, și anume, teritoriul ei mic, populația mică și industria ei practic inexistentă, ceea ce presupune și puține probleme. Moldova poate reveni la statutul de poveste de succes și beneficia de sprijinul UE atât tehnic, cât și financiar prin intermediul PaE, astfel încât să construiască „Europa acasă” și să-și mențină populația, altfel politicienii care iau decizii proaste azi, ar putea rămâne fără oameni pe care să-i guverneze mâine.

BIBLIOGRAFIE

1. Sclavii propagandei. În: <https://www.report.md/esential/Sclavii-propagandei-984>. (accesat la 15.04.2020) .
2. Trouble in the neighbourhood? The future of the EU's Eastern Partnership. În: <https://www.files.ethz.ch/isn/188321/1681.pdf> (accesat la 10.04.2020).
3. Report on complementary and alternative modes of engagement with the Eastern Partnership countries. 2018, nr. 5. În: http://www.viitorul.org/files/EU-STRAT-Report-No.-5_0.pdf (accesat la 12.04.2020).
4. Evaluation of the implementation of 20 Deliverables for Republic of Moldova. În: <https://www.eap-csf.md/wp-content/uploads/2019/12/Evaluation-of-the-implementation-of-20-Deliverables-for-2020-RM.pdf> (accesat la 23.04.2020).

DIMENSIUNILE COOPERĂRII POLITICE ȘI ECONOMICE A REPUBLICII MOLDOVA CU UNIUNEA EUROPEANĂ

THE DIMENSIONS OF THE POLITICAL AND ECONOMIC COOPERATION OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA WITH THE EUROPEAN UNION

*Natalia RAHMISTRIUC,
masterandă,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The article analyses relations between European Union (EU) and Republic of Moldova. Republic of Moldova participates in many EU agreements and programs, through which EU seeks to improve democracy, the rule of law and human rights in the Republic of Moldova, including in joint programs with the Council of Europe. An effective government policy will facilitate the process of adhering to EU and ensure Moldovan legislation to be in line with the European one. Moldovan authorities will have to prove the democratization process of the society by addressing those challenges that Moldovan society face. By strictly adhering to the commitments made to European partners, Moldova could make an important leap in terms of reforms and obtain qualitative progress in the implementation of the Association Agreement, which will determine the continuous support of the EU internally and externally.

Keywords: *political cooperation, economic cooperation, dimensions, financial support, collaboration, management operations, reforms, association agreement.*

Cooperarea politică și economică a R. Moldova cu Uniunea Europeană (în continuare UE) însușește o tradiție de peste un deceniu. Din momentul ratificării Acordului de Asociere între UE și R. Moldova au trecut aproape 6 ani. În această perioadă R. Moldova a beneficiat de un șir de programe ce și-au găsit reflecție în următoarele domenii.

Economia. UE este cel mai mare partener comercial al R. Moldova și cel mai mare investitor în țară. În 2018, aceasta reprezenta 70% din exporturile sale totale și 56% din comerțul său total.

Infrastructura. Un drum de ocolire în jurul orașului Ungheni, finanțat integral de UE, a fost deschis la 3 august 2018. Circa 700 de kilometri de drumuri sunt/sau vor fi reabilitate în R. Moldova datorită sprijinului UE. Transportul public a fost îmbunătățit în Chișinău și Bălți cu troleibuze moderne.

Sectorul social. Din 28 aprilie 2014, cetățenii moldoveni cu pașapoarte biometrice pot călători în zona Schengen fără viză. Peste 2 milioane de cetățeni moldoveni au beneficiat până acum de regimul liberalizat de vize. În perioada 2015-19, aproape 2.500 studenți și cadre didactice au beneficiat de mobilitatea academică Erasmus+ între R. Moldova și UE.

Securitate. UE participă în calitate de observator în procesul de negocieri 5+2 privind soluționarea conflictului transnistrean. Aceasta continuă să susțină soluționarea comprehensivă, pașnică, bazată pe suveranitatea și integritatea teritorială a Republicii Moldova cu un statut special pentru Transnistria.

Securitatea frontierelor. Misiunea Uniunii Europene de Asistență la Frontieră (EUBAM) în R. Moldova și Ucraina a fost lansată în 2005. Scopul EUBAM este de a susține eforturile Moldovei și Ucrainei de gestionare efektivă a frontierei comune și de a susține activ măsurile concrete ce contribuie la soluționarea conflictului transnistrean.

Cooperarea în operațiunile de gestionare a crizei. Republica Moldova este unul dintre statele membre ale UE care participă la misiunile și operațiunile Politicii de Securitate și Apărare Comună (PSAC) a UE.

Putem afirma că drept urmare a realizării plene a tuturor obiectivelor stabilite în Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană, R. Moldova va consolida instituțiile democratice și va contribui la

ridicarea nivelului de viață apropiindu-l de cel al statelor UE, și prin urmare va exista un grad mai mare de interdependență dintre R. Moldova și UE ce va oferi mai multe pârghii de promovare a statutului de stat candidat pentru aderare la UE.

Acordul de asociere UE - R. Moldova, care a fost semnat în iunie 2014 și a intrat pe deplin în vigoare pe 1 iulie 2016 a introdus o zonă de liber schimb aprofundată și cuprinzătoare (DCFTA) și o agendă de asociere care are obiectivul de a stimula integrarea economică și asocierea politică dintre R. Moldova și UE. UE este de departe cel mai mare donator din Moldova, sprijinind reforma politică și economică și oferind ajutor umanitar. Asistența bilaterală furnizată Moldovei în cadrul Instrumentului european de vecinătate (IEV) a crescut considerabil de la 40 de milioane EUR în 2007 la peste 130 milioane EUR din 2014 încoace. R. Moldova este cel mai mare beneficiar de ajutor din partea UE pe cap de locuitor din vecinătatea Europei [1]. Asistența din partea UE se utilizează pentru reforme în sectorul justiției, în cel al educației, al dezvoltării economice și al energiei. De asemenea, UE a finanțat investiții în infrastructura aeriană și rutieră, precum și în proiecte de cooperare transfrontalieră (CTF). În plus, R. Moldova profită de numeroase programe tematice, sprijinind în principal societatea civilă și programele regionale legate de rețelele transeuropene. Ajutorul financiar al UE pentru R. Moldova a finanțat proiecte în domenii atât de diverse precum:

- îmbunătățirea administrației publice și a gestiunii financiare;
- reformarea sistemului de ajutoare sociale;
- ajutor de urgență care să răspundă creșterilor tarifelor la încălzire;
- producția de energie bazată pe energie solară, deșeuri agricole și colectarea deșeurilor;
- reforma sistemului sanitar și echipamente;
- centre de îngrijire pentru tineri și vârstnici;
- ajutoare în caz de dezastre naturale;
- activitatea economică rurală;
- infrastructura de alimentare cu apă și pentru tratarea apelor reziduale [2].

De asemenea, UE sprijină punerea în aplicare a măsurilor de consolidare a încrederii în regiunea transnistreană a R. Moldova prin proiecte sociale și de asistență medicală. Urmează apoi comerțul. Pentru a da doar câteva cifre din ultimii ani.

În primele 8 luni ale anului 2014 comerțul dintre UE și R. Moldova a ajuns la cota de 2,28 miliarde; în 2013 cota comerțului bilateral total a ajuns la 3,24 miliarde. Totalul cotei parte a exporturilor moldovenești spre UE din primele nouă luni au reprezentat 52,1 % din exporturile totale ale țării, în timp ce importurile din UE în Moldova au ajuns la 49,5% din totalul importului țării.

Exporturile UE în R. Moldova constau în special din mașinării și echipamente, precum și din combustibili minerali și echipamente de transport și produse chimicale. Aceste produse constituie și principalele importuri UE din R. Moldova, împreună cu produsele textile și îmbrăcămintea, produsele animaliere și vegetale, inclusiv grăsimile și uleiurile, precum și băuturile. R. Moldova a beneficiat începând cu 2007 de un ajutor financiar de cel puțin 780 de milioane de euro doar prin intermediul instrumentelor europene de vecinătate. E vorba de aproape 37 de euro pe cap de locuitor anual, ceea ce constituie cea mai ridicată sumă acordată țărilor din vecinătatea estică a UE. Aceste date se regăsesc într-un raport al Curții de Conturi Europene, publicat în toamna anului trecut. Auditorii europeni au analizat cât de eficient a fost folosită o parte din acest ajutor și au constatat că sprijinul financiar acordat de UE pentru refacerea sectoarelor justiției, finanțelor publice, sănătății și apei s-a soldat cu doar niște mici progrese. Cauzele sunt multiple și țin atât de modul în care UE a oferit această asistență, condiționalitățile care au fost puse, cât și de metehnele din interior țării, sugerează raportul de audit.

În 2014, UE și alți creditori externi au acordat R. Moldova cel mai consistent suport bugetar sub formă de granturi - circa 270 de milioane de euro, aproape dublu față de asistența bugetară acordată în anii precedenți. A urmat criza din sectorul bancar moldovean și deciziile UE, FMI și Băncii Mondiale de a îngheța în vara anului 2015 finanțarea R. Moldova. Abia la finele lui 2016, după ce Republica Moldova a încheiat un nou program de creditare cu FMI, UE a transferat cele peste 45 de milioane de euro destinate, între altele, pentru agricultură și dezvoltare rurală, bani ce urmau să intre încă în 2015. Într-un memorandum semnat cu Moldova, Uniunea Europeană se arătase dispusă să ofere în perioada 2014-2017 până la 400 de milioane de euro în funcție de performanța înregistrată în materie de promovarea reformelor. Potrivit unor statistici, R. Moldova ar fi reușit sa valorifice doar jumătate din fonduri [3]. Experții consideră că este foarte greu de estimat cu precizie cât din finanțările externe promise a reușit să absoarbă Republica Moldova și asta pentru că nu există asemenea date publice „Nu avem date credibile pe o platformă publică despre care este efectiv starea la zi privind finanțarea acordată de către UE și alți parteneri financiari internaționali. Acest lucru

se întâmplă, pe de o parte, din cauza că platforma guvernamentală prin care ar trebui să aibă loc monitorizarea cheltuirii banilor din resurse externe nu este una în totalitate funcțională. Autoritățile publice centrale fie nu au capacitatea, fie este o problemă de leadership în tratarea acestei probleme și nu sunt completate datele la zi conform reglementărilor legale. Pe de altă parte, intervin o serie de probleme legate de demararea achizițiilor, condiționalități sezoniere ș.a.m.d. În anul 2019, după o pauză de ceva timp, R. Moldova a recepționat prima tranșă de asistență macrofinanciară, în valoare de 30 de milioane de euro din partea Uniunii Europene. Este vorba despre un grant în valoare de 10 milioane de euro, recepționat pe 8 noiembrie 2019, care va fi direcționat la finanțarea deficitului bugetar. Celelalte 20 de milioane de euro au fost debursate sub formă de împrumuturi pe parcursul lunii octombrie curent. De asemenea, pe 7 noiembrie 2019 au fost recepționate două tranșe din suportul bugetar în cadrul asistenței bugetare oferite Republicii Moldova, în valoare totală de 25 milioane de euro. Banii vor fi utilizați pentru realizarea unor reforme-cheie demarate de Guvern în domeniul poliției, luptei împotriva corupției și spălării banilor, agriculturii și dezvoltării rurale.

Precizăm că, datorită sprijinului UE, poliția moldovenească a reușit să continue modernizarea și profesionalizarea structurilor sale. De asemenea, grație suportului din partea UE, R. Moldova a sporit competitivitatea sectorului agroalimentar prin investiții în agricultură, crearea grupurilor de producători agricoli și acordarea ajutorului necesar unităților agroalimentare în comerțul cu UE. Finanțarea din partea UE a contribuit, de asemenea, la alinierea la standardele de calitate internaționale și ale UE privind siguranța alimentelor. Programul UE a sprijinit și inițiativele de dezvoltare rurală.

Ca parte a răspunsului său global la pandemia de coronavirus, Comisia Europeană este alături de țările Parteneriatului Estic și a realocat 140 milioane EURO pentru cele mai imediate nevoi, inclusiv pentru Republica Moldova. În condițiile actuale Comisia Europeană colaborează cu Organizația Mondială a Sănătății (OMS) și alocă 30 milioane EURO pentru a susține în mod eficient sistemele de sănătate din țările Parteneriatului Estic. În plus, fondurile vor sprijini administrațiile naționale de sănătate pentru a instrui personalul medical și de laborator și pentru a lua măsuri de informare și sensibilizare a populației. Proiectele actuale finanțate de UE în Moldova lucrează deja pentru a furniza seturi de protecție, cum ar fi mănuși și măști pentru persoanele vulnerabile și personalul medical din Moldova, precum și sterilizatoare pentru echipamente și multe altele.

UE a pus la dispoziție peste 11,3 milioane EURO sub formă de subvenții micilor organizații ale societății civile din toată regiunea. Aceste fonduri răspund deja nevoilor imediate prin „Mecanismul de răspuns rapid” regional, precum sprijinirea școlilor locale cu învățământ la distanță. Până în vară, și ca parte a acestui pachet, Comisia va lansa „Programul de solidaritate al Parteneriatului Estic”, care va viza părțile cele mai afectate ale populațiilor prin sprijinul societății civile, în special prin subgranturi pentru organizații locale mai mici. Aceasta se adaugă sprijinului deja desfășurat prin intermediul Programului „Facilități pentru societatea civilă din partea UE pentru Moldova”, care oferă cu titlu gratuit 20 milioane EURO cu scopul de a crea servicii sociale pentru membrii cei mai vulnerabili ai societății din Moldova și pentru a sprijini persoanele cu nevoi speciale să inițieze afaceri proprii în Moldova [4].

UE lucrează în strânsă colaborare cu instituțiile financiare internaționale (IFI) și instituțiile de finanțare relevante din statele membre ale UE, ca ECHIPE EUROPE, oferind un răspuns european coordonat pentru economia reală, inclusiv pentru IMM-uri, în special prin:

- lansarea unui nou program de sprijin regional de 100 milioane EURO pentru a ajuta IMM-urile, inclusiv angajații independenți etc., să acceseze cu ușurință credite și să-și impulsioneze afacerile după criză;

- facilitarea, simplificarea, accelerarea și consolidarea liniilor de credit și a subvențiilor existente în valoare de 200 milioane EURO pentru IMM-uri în monedă locală, inclusiv prin inițiativa sa EU4Business;

- UE va iniția în curând un nou centru de inovații TIC în orașul Cahul și va oferi subvenții pentru start-up-uri inovatoare. Aceste inițiative vor completa schema de granturi existente de 5 milioane EURO și serviciile de dezvoltare a afacerilor pentru IMM-urile din Moldova, care continuă să fie alături de întreprinderile din R.Moldova în timpul crizei;

- în plus, în actuala criză, UE și-a mobilizat principalul instrument de risc în valoare de 500 milioane EURO, Fondul European pentru Dezvoltare Durabilă (FEDD). Aceasta va permite furnizarea rapidă de bani cash și instrumentul va putea fi pus în aplicare de urgență de către partenerii IFI pentru a facilita furnizarea de lichidități în vecinătatea UE, inclusiv prin capitalul de rulment, finanțele comerciale sau moratoria serviciului datoriei [5].

În plus, UE are în derulare programe de asistență macrofinanciară pentru parteneri, inclusiv

Moldova. O contribuție la bugetul de stat ar putea fi disponibilă imediat ce sunt aplicate acțiuni specifice convenite în comun.

De asemenea, Comisia este pregătită să ofere asistență Moldovei prin TAIEX, instrumentul peer to peer, folosind expertiza, experiența și exemple de bune practici ale statelor membre ale UE privind evaluarea schemei de răspuns în caz de urgență și a sistemelor de sănătate.

În concluzie, se poate menționa că susținerea partenerilor europeni reprezintă un element important în promovarea parcursului european al Republicii Moldova. Totodată, integrarea europeană este un proces continuu de reforme pe interior, nu este doar un vector al politicii externe ci mai cu seama un vector al politicii interne a statului. După cum arată experiențele foștilor candidați, reușita Acordului de Asociere, dar și a eforturilor noastre de integrare europeană, va depinde în egală măsură de astfel de factori ca gradul de aproximare a legislației R.Moldova cu cea europeană, cât și de coerența acțiunilor autorităților moldovene pe plan intern și voința de care vor da acestea dovadă în continuarea procesului de democratizare a societății.

BIBLIOGRAFIE

1. Relațiile UE cu republica Moldova. În: <https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/eastern-partnership/moldova/> (accesat la 27.04.2020).
2. The Republic of Moldova and the EU. În: https://eeas.europa.eu/delegations/moldova_en/1538/The%20Republic%20of%20Moldova%20and%20the%20EU. (accesat la 23.04.2020).
3. Coronavirus: Uniunea Europeană în susținerea Republicii Moldova. În: https://eeas.europa.eu/delegations/moldova/76758/coronavirus-uniunea-european%C4%83-%C3%AEen-sus%C8%9Binerea-republicii-moldova_ro (accesat la 26.04.2020).
4. Planul de acțiuni UE-Republica Moldova. Ghid. În: <http://www.e-democracy.md/files/ghid-ue-rm-ro.pdf>. (accesat la 20.04.2020).
5. Ghilețchi E., Căpățină. Principalele dificultăți și deficiențe economice în calea integrării europene a Moldovei. În: <https://ipre.md/2016/02/29/studiu-principalele-dificultati-si-deficiente-economice-in-calea-integrarii-europene-a-moldovei/>. (accesat la 24.04.2020) .

ATELIERUL III

ASPECTE TEORETICO-PRACTICE PRIVIND EDIFICAREA STATULUI DE DREPT ȘI MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

DREPTUL CONSTITUȚIONAL - ȘTIINȚĂ JURIDICĂ ȘI RAMURĂ DE DREPT

CONSTITUTIONAL LAW - LEGAL SCIENCE AND BRANCH OF LAW

Victor POPA,
doctor habilitat,
profesor universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Constitutional law consists of the legal norms that regulate the fundamental social relations that appear in the process of establishing, maintaining and exercising state power. The article intends to clarify the particularities of constitutional law, as a science and as a branch of law, analyzing the subject, the object, the legal relationship of constitutional law, as well as its legal sources.

Keywords: constitutional law, science, branch of law, subject, object, legal relationship of constitutional law, sources of law.

Referindu-se la particularitățile științei în general, Teodor Cârnaț relevă că, una din particularitățile științei constă în aceea că ea adună, sistematizează și analizează faptele cu privire la un domeniu sau altul al realității [7, p. 35]. Obiectul științelor juridice de ramură îl constituie studierea și cercetarea fenomenelor juridice particulare, specifice unei anumite ramuri de drept.

În literatura de specialitate se întâlnesc diferite definiții date științei dreptului constituțional. Astfel, Gheorghe Uglean consideră că dreptul constituțional ca știință nu este altceva decât un ansamblu de cunoștințe despre normele juridice care reglementează relații sociale ce apar în procesul instaurării, menținerii și exercitării puterilor în stat [31, p. 47].

Considerăm această opinie puțin incompletă deoarece, dreptul constituțional ca ramură a sistemului de drept, studiază nu numai anumite norme juridice constituite într-o ramură distinctă a dreptului, ci și raporturile juridice ce se nasc în procesul de aplicare al acestor norme, caută să determine categoriile care îi sunt proprii, caută să stabilească legitățile obiective care stau la baza dezvoltării fenomenelor juridice ce-i sunt specifice. Concretizând cele spuse, vom specifica că domeniul pe care îl studiază dreptul constituțional, este constituit din regulile dreptului constituțional și fenomenele juridice născute în procesul aplicării acestor reguli. Știința dreptului constituțional are sarcina de a studia toate fenomenele politico-statale, și juridice, prin prisma normelor de drept care le conține, demonstrând poziția deosebită a acestor norme în sistemul de drept al republicii. În comparație cu alte ramuri ale dreptului, de exemplu, dreptul civil, dreptul comercial, dreptul penal, dreptul familiei, etc., dreptul constituțional este cu mult mai tânăr, de origine italiană, format sub influența ideilor franceze, început și fundamentat în perioada apariției primelor constituții. Prima catedră de drept constituțional s-a creat în 1796 la Ferrara, apoi după un timp scurt la Pavia și la Bologna, iar în 1834 și la Paris.

Știința dreptului constituțional, treptat, a pătruns și în alte țări, iar în Germania, Austria, Rusia sub denumirea de drept de stat. Și sistemul juridic sovietic a păstrat denumirea de drept de stat care

a fost predat inclusiv și la Universitatea de Stat din Chișinău până la destrămarea imperiului sovietic.

Deosebirea dintre disciplina dreptul de stat socialist utilizată în fosta URSS și dreptul constituțional contemporan este semnificativă. Prima, era fondată pe teoria marxist-leninistă a luptei de clasă, dispariției treptate a statului, și negarea principiului separării puterilor în stat, legea fiind declarată ca suprastructură generată de sistemul economic care era declarat baza societății. Odată cu declararea Republicii Moldova stat suveran și independent, cu adoptarea Constituției în 1994, a început a se dezvolta știința dreptului constituțional fiind alimentată de diferite, monografii, publicații, studii. Printre cele mai importante lucrări care contribuie la dezvoltarea dreptului constituțional al Republicii Moldova ca știință vom evidenția: Ion Guceac, *Curs elementar de drept constituțional*, Chișinău, 2004; Ion Guceac, *Constituția la răscruce de milenii*, Chișinău, 2013; Teodor Cârnat, *Drept constituțional*, Chișinău, 2010; Alexandru Arsene, *Drept constituțional și instituții politice*, Chișinău, 2005; Alexandru Arsene, *Drept constituțional și instituții politice*, Chișinău 2014; Alexandru Arsene, *Drept parlamentar*, Chișinău, 2015; Marcel Cușmir, *Sisteme constituționale europene*, Chișinău, 2008; Silvia Goriuc, *Drept constituțional al Republicii Moldova*, Chișinău, 2011; Victor Popa, *Drept public*, Chișinău, 1998; Victor Popa, *Drept parlamentar*, Chișinău, 1999. Finalizând determinarea științei dreptului constituțional al Republicii Moldova vom formula definiția precum că *„dreptul constituțional ca știință studiază anumite fenomene politice, relațiile sociale fundamentale din domeniul exercitării puterii politice, normelor juridice care reglementează relațiile sociale fundamentale, norme care sunt privite atât prin prisma necesității și modului în care au fost adoptate, cât și prin prisma realizării lor, a atingerii obiectivelor urmărite de legiuitor prin reglementare”*. În ce privește metodologia studierii dreptului constituțional, ea se manifestă printr-un număr suficient de mare de metode, factori ce au ca obiect raporturile, legăturile, relațiile ce se stabilesc între diferite metode în procesul cunoașterii. Vom nominaliza printre acestea:

- metoda logică care reprezintă argumentarea pe calea deductivă;
- metoda comparativă, extrem de utilă în compararea trăsăturilor ramurilor, instituțiilor și normelor de drept ale altor state;
- metoda istorică care are la bază dezvoltarea sensului evenimentelor trecute, determinând astfel modificarea și ameliorarea sistemului actual;
- metoda sociologică care cuprinde: observații, sondaje de opinie, anchetă sociologică, chestionarul, interviul;
- metoda cantitativă care contribuie la sistematizarea și evidența legislativă, stocarea și sistematizarea informației științifice juridice.

Ca ramură de drept, dreptul constituțional reprezintă o totalitate – în accepțiunea de ansamblu al unor elemente aflate în raport de intercondiționare, de sistem a normelor și instituțiilor juridice care au ca obiect reglementarea acelor raporturi sociale care iau naștere în procesul exercitării puterii publice [13, p. 5]. Pentru divizarea normelor juridice în ramuri de drept, specifică prof. Ioan Muraru, se impun două criterii: *criteriul formei juridice a normelor, determinată de caracterul lor fundamental, care diferențiază dreptul constituțional de restul dreptului; criteriul obiectului de reglementare care divizează în ramuri restul dreptului*, iar dreptul constituțional poate fi văzut ca o totalitate unitară de norme juridice, fie că sunt cuprinse în constituție sau în alte acte normative prin care se reglementează relații sociale fundamentale ce apar în procesul instaurării, menținerii și exercitării statale a puterii [21, p. 19]. Observăm că aceste aprecieri, preluate de mai mulți autori [2, p. 21], sunt rediate într-un sens foarte larg (senso lato) (relații sociale fundamentale ce apar în procesul exercitării puterii publice, sau în procesul instaurării, menținerii și exercitării statale a puterii) și necesită o explicație. Dacă vom încerca o definiție mai concretă (senso stricto), vom vedea că dreptul constituțional se definește ca un ansamblu de norme juridice care reglementează forma de stat, forma de guvernământ, organizarea și funcționarea parlamentului, raporturile acestuia cu celelalte organe ale statului, inclusiv dispozițiile cu orice alt obiect dacă sunt consacrate prin însuși textul constituției [16, p. 39]. Din ambele definiții ale dreptului constituțional desprindem că acestea au elemente comune dar și unele nuanțe specifice. În acest sens trebuie să observăm că unele definiții includ în obiectul de reglementare și drepturile și libertățile omului și cetățeanului, iar altele nu.

Astfel, unii constituționaliști au îmbrățișat definiția largă a prof. Ioan Muraru considerând că dreptul constituțional reglementează doar relații sociale ce apar în procesul instaurării, menținerii și exercitării statale a puterii [21, p. 19; 29, p. 16], alții încearcă a include un cerc mai mare de relații sociale pe care le reglementează dreptul constituțional. Cât privește aprecierea precum că dreptul constituțional reglementează doar relații sociale ce apar în procesul instaurării, menținerii și exercitării statale a puterii, prof. Ion Deleanu consideră că expresia exercitarea puterii implică și instaurarea acesteia, iar menținerea puterii este un termen care poate fi o sursă de ambiguități și în orice caz ex-

cesiv în raport cu ceea ce își propun normele dreptului constituțional. Astfel, dreptul constituțional este văzut ca fiind „*acea ramură a sistemului de drept ce cuprinde ansamblul normelor juridice, reprezentând o unitate încheată și ierarhizată, norme instituite sau sancționate prin Constituție și prin alte acte normative, având ca obiect raporturile sociale ce iau naștere în procesul exercitării puterii publice*” [14, p. 19]. Teodor Cârnaț definește dreptul constituțional ca „*ramura principală a sistemului de drept alcătuită din sistemul unitar de norme juridice cuprinse prioritar în Constituție prin care se reglementează relații sociale ce apar în procesul instaurării, menținerii și exercitării statale a puterii, drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale omului și cetățeanului, modul de organizare și funcționare a instituțiilor politice și bazele instituțiilor administrative și jurisdicționale*” [7, p. 8].

Ne raliem și noi acestei opinii deoarece, asemenea nuanțări rezultă din înțelesul diferit ce se dă unor noțiuni, acestea având ca efect restrângerea sau, dimpotrivă, extinderea sferei dreptului constituțional. Considerăm cu mult mai clară și înțeleasă o definiție care este în strânsă legătură și cu obiectul de reglementare a dreptului constituțional pentru că, obiectul de reglementare vorbește de acele relații sociale care sunt reglementate de normele dreptului constituțional. Important de menționat că noțiunea dreptului constituțional nu trebuie confundată cu noțiunea de constituție. Constituția este o parte a dreptului constituțional, este adevărat, cea mai importantă parte, dar dreptul constituțional există chiar și acolo unde nu există o constituție, sfera sa normativă fiind, în mod firesc, mult mai largă decât cea a constituției.

În identificarea obiectului de reglementare a dreptului constituțional sunt mai multe opinii, unii autori ajungând chiar până la negarea existenței acestuia din ce considerente se fac necesare unele explicații. În primul rând, este necesar a face o diferențiere între constituție, ca lege fundamentală a statului, și dreptul constituțional ca un ansamblu de norme juridice cuprinse atât în constituție cât și în alte acte normative. Cât privește definirea obiectului de reglementare al constituției și al dreptului constituțional, numai la prima vedere pare a fi identice dacă ne-am conduce numai de formula că dreptul constituțional este ansamblul de reguli relative la organizarea statului, la desemnarea persoanelor care exercită puterea, la competențele acestora și raporturile lor mutuale [6, p. 26]. Evident, ținând cont că constituția este legea fundamentală a statului, investită cu forță juridică supremă, servește în calitate de izvor a tuturor ramurilor de drept, este dificil de a identifica pentru dreptul constituțional un obiect de reglementare care s-ar deosebi radical de cel al constituției. Totuși, pentru dreptul constituțional, care deja am demonstrat că este o disciplină juridică, obiectul de reglementare are unele particularități specifice față de obiectul de reglementare al constituției pentru că, dacă am admite semnul egalității între ele, ar trebui să recunoaștem identitatea constituției cu dreptul constituțional. Nu punem la îndoială definiția dată de prof. Ioan Muraru pentru că într-adevăr, în ultima instanță, dreptul constituțional reglementează relații sociale fundamentale ce apar în procesul instaurării, menținerii și exercitării statale a puterii, definiției care integrează și alte elemente cum ar fi: norme juridice care reglementează forma statului, organizarea, funcționarea și raporturile dintre puterile publice, limitele puterilor publice, organizarea politică a statului, etc.

Este adevărat, fundamentul de bază al dreptului constituțional îl constituie constituția (lege fundamentală), de unde-i provine și denumirea, precum și denumirea relații sociale fundamentale care provin tot de la legea fundamentală care le reglementează însă, în afară de normele constituționale fundamentale în ansamblul normelor de drept constituțional sunt cuprinse și cele din Codul Electoral, Legea cu privire la cetățenie, Regulamentul Parlamentului, Legea privind statutul deputaților în Parlament, Legea cu privire la actele normative, și altele.

Este necesar să ținem cont și de faptul că dreptul constituțional ca factor structurant în sistemul de drept, guvernează și orientează reglementarea juridică din celelalte ramuri, îi imprimă un anume conținut și o anumită direcție, reclamând la rândul său, stricta și necondiționată conformitate a tuturor normelor ce alcătuiesc toate celelalte ramuri ale dreptului cu normele dreptului constituțional [13, p. 5]. Din aceste considerente, considerăm că obiectul de reglementare al dreptului constituțional, într-o definiție descriptivă, îl „*constituie cele mai importante relații sociale, relațiile ce apar în procesul organizării societății în stat, instituirii și exercitării puterii de stat, garantării drepturilor și libertăților individuale ale cetățenilor, exprimării suveranității poporului, determinării trăsăturilor fundamentale ale sistemului social-economic și ale organizării politice ale societății*”. Totodată, dorim să exprimăm o opinie de susținere a viziunii prof. Ion Deleanu care, vorbind de obiectul de reglementare a normelor ce aparțin dreptului constituțional care se argumentează prin exercitarea puterii, cu bună dreptate susține că nimic nu ar fi însă mai eronat decât să se confunde puterea cu dreptul. Dreptul constituțional nu numai că juridiciază organizarea și exercitarea puterii, dar chiar o subordonează dreptului, configurând astfel, la cel mai înalt nivel și irepresibil, exigențele statului de drept – dimensiune fundamentală a democrației [13, p. 6]. Cât privește metodele de cercetare a

dreptului constituțional vom menționa că acestea sunt destul de variate, însă în literatura de specialitate sunt evidențiate :

1) metoda exegetică – constă în utilizarea interpretării gramaticale, logice și sistematice, în scopul stabilirii înțelesului diferitelor texte de lege;

2) metoda analitică-sintetică – constă în analizarea diferitelor norme juridice în vigoare, în scopul de a găsi principiile juridice care stau la baza lor. Urmează cercetarea comparativă a acestora, pentru a putea sintetiza o serie de principii superioare, fundamentale, prin intermediul cărora se vor interpreta celelalte dispoziții. Se folosesc procedee ale logicii formale, precum: analiza, sinteza, inducția, deducția;

3) metoda mixtă, constând în îmbinarea metodelor tradiționale (exegetică și analitică-sintetică) cu metode moderne sociologice. Analiza modernă a aspectelor specifice Dreptului constituțional presupune atât o analiză pur juridică (oferită de metodele tradiționale), cât și o analiză de natură sociologică și politică [16, p. 37-38].

Anterior am menționat că relațiile sociale care sunt reglementate prin norme juridice se transformă în raporturi juridice. În identificarea raporturilor juridice de drept constituțional există unele dificultăți generate de opinii diferite privind întinderea dreptului constituțional.

Unii autori consideră că normele din constituție care privesc sistemul economic, relațiile de proprietate, sistemul social, nu reglementează relații sociale, ci consfințesc esența statului, bazele acestuia (economică și socială), ele fiind reglementate de alte ramuri ale dreptului. Constituția oferă doar o definiție pentru aceste concepte, scoțând în evidență ceea ce este fundamental pentru însăși existența puterii de stat. Se ajunge astfel la concluzia că toate dispozițiile constituționale în discuție au doar un caracter de consacrare a unor fenomene sociale obiective, care stau la temelia puterii statale, prin urmare, aceste dispoziții nu pot fi cuprinse, în totalitatea lor, decât în acea ramură a dreptului care reglementează organizarea și exercitarea puterii de stat, adică dreptul constituțional. Pentru o mai bună înțelegere a acestei probleme, în primul rând, trebuie ținut cont că dreptul constituțional a apărut mai târziu decât alte ramuri de drept (civil, comercial, penal) însă nu se contestă faptul că normele lui sunt indispensabile pentru determinarea trăsăturilor fundamentale a statului, pentru menținerea și exercitarea puterii, ce le dă un caracter fundamental. Din acest punct de vedere, evident, toate normele din constituție sunt norme de drept constituțional și ocupă un loc dominant în sistemul de drept. Referindu-se la acest subiect prof. Tudor Drăganu susține că regulile juridice privitoare la alte raporturi sociale nu vor putea fi considerate că aparțin dreptului constituțional decât în măsura în care, deși nu intervin numaidecât în sfera specifică lui, sunt incluse în constituție și, ca atare, se bucură de garanții înzestrate cu o forță juridică superioară celor ce rezultă din simple legi [16, p. 39].

În al doilea rând, legea fundamentală, într-adevăr, reglementează și alte relații sociale ce sunt specifice altor ramuri de drept (civil, administrativ, muncii, etc.). Aceste norme din constituție dobândesc în același timp și caracterul de raporturi juridice de drept constituțional, deoarece principiile fixate sunt obligatorii pentru parlament atunci când procedează la elaborarea legilor care vin să dezvolte aceste norme fundamentale. Ioan Muraru, consideră aceste raporturi ca raporturi cu o dublă natură juridică [21, p. 25], ce permite argumentarea tezei de ce izvorul principal și pentru alte ramuri de drept este constituția.

Ne raliem și noi opiniei prof. Ioan Muraru , considerând că există două categorii de relații reglementate de constituție:

1) relații cu o dublă natură juridică care devin implicit și raporturi juridice de drept constituțional;

2) relații specifice de drept constituțional, care formează obiectul de reglementare numai pentru normele de drept constituțional, obținând un caracter specific de raport juridic de drept constituțional.

Important să reținem, dacă raporturile juridice se nasc în rezultatul reglementării relațiilor sociale prin intermediul normei de drept, evident că aceste norme au un obiect concret de reglementare și de aici, au dreptate autorii care consideră că raporturile juridice de drept constituțional constituie obiectul dreptului constituțional ca ramură de drept [1]. În definirea raporturilor de drept constituțional, este necesar a ține cont de acest fapt. Astfel, prof. Ion Guceac definește raportul de drept constituțional ca o categorie a raporturilor juridice voliționale, reglementate de normele de drept constituțional care se nasc, se desfășoară și se stâng în domeniul relațiilor sociale, ce țin de organizarea societății în stat și în cadrul cărora participanții se manifestă ca titulari de drepturi și obligații, care le determină conduita și comportamentul social [17, p. 21]. Teodor Cârnaț vede în raporturile de drept constituțional o categorie a raporturilor sociale reglementate de normele de drept consti-

tuțional care se nasc, se desfășoară și se stâng în domeniul relațiilor sociale fundamentale ce apar în procesul instaurării, menținerii și exercitării puterii de stat, drepturile, libertățile și îndatoririle fundamentale ale omului și cetățeanului, modul de organizare și funcționare a instituțiilor politice și bazele instituțiilor administrative și jurisdicționale [7, p. 13]. Referindu-ne la structura raportului de drept constituțional vom menționa că ea este identică cu structura generală a raportului juridic alcătuită din trei elemente constitutive :

- 1) subiectele sau părțile între care se stabilește raportul juridic;
- 2) conținutul raportului juridic care cuprinde drepturile subiective și obligațiile părților;
- 3) obiectul raportului juridic, adică acțiunea, inacțiunea sau conduita pe care trebuie s-o urmeze subiectul activ și subiectul pasiv din raportul juridic.

Elementele raportului juridic nominalizate constituie structura acestuia, ceea ce ne face să concluzionăm că lipsa unuia dintre ele atrage inexistența raportului juridic [27, p. 191].

Cât privește normele dreptului constituțional, identificând raporturile de drept constituțional am menționat că toate normele cuprinse în textul constituției sunt și norme de drept constituțional, iar pentru explicarea acestei probleme trebuie corect înțeles procesul de constituționalizare a dreptului care motivează natura juridică a normelor constituționale. Orice normă juridică este, în ultima instanță, un comandament impus de puterea publică, formulat uneori chiar sub forma supletivă sau de recomandare. Normele constituționale, pe lângă dispoziții care reglementează nemijlocit unele relații sociale, au și prevederi care conțin formularea unor principii, consfințesc bazele puteri, definesc unele instituții. Prevederile care conțin formularea unor principii sau definiții „*nu pot fi excluse din sfera noțiunii normei juridice*”, deoarece „*și ele au un caracter normativ*”.

În literatura de specialitate se afirmă că unele norme, cum ar fi normele principiu, normele care stabilesc direcții economice, norme referitoare la organizarea unei autorități, nu sunt alcătuite după schema clasică – ipoteză, dispoziție, sancțiune. Astfel în dreptul constituțional există norme care nu prevăd sancțiuni în cazul nerespectării acestora. Însă acest factor nu neagă existența normelor constituționale, pentru că ca și normele clasice după structură, și cele constituționale se asigură prin forța coercitivă a statului, iar anumite forme de răspundere oricum intervin, indiferent de faptul că această răspundere este politică, disciplinară sau chiar și morală în cazul în care, o formațiune politică aflată la guvernare, nu mai este acceptată de alegători în cazul unor scrutine electorale. În dreptul constituțional, pentru mai multe dispoziții este prevăzută o singură sancțiune, care sunt sancțiuni specifice, precum revocarea mandatului parlamentar, revocarea unui organ de stat, declararea ca neconstituțional a unui act normativ, etc. Credem că pot fi regăsite sancțiuni, chiar în normele constituționale, pentru încălcarea oricărei dispoziții, cu condiția de a fi identificată exact obligația, cu alte cuvinte conduita subiectelor de drept. Cât privește clasificarea normelor de drept constituțional prof. Ioan Muraru le clasifică în norme cu aplicare mijlocită și norme cu aplicare nemijlocită. În prima categorie sunt incluse normele care dau reglementări de principiu și care , pentru a fi puse în aplicare, la cazuri concrete, sunt urmate de reglementări suplimentare prin alte ramuri de drept. De exemplu, norma cuprinsă în constituție în sensul că statul ocrotește căsătoria și familia și apără interesele mamei și a copilului este urmată de reglementările date de Codul civil. În categoria de norme cu aplicare nemijlocită, sunt cuprinse normele care reglementează direct, nemijlocit relațiile sociale și nu mai au nevoie de a fi precizate print-o lege ordinară. Ca exemplu este dată norma cuprinsă în constituție privind egalitatea în drepturi a cetățenilor [22, p. 23].

Prin subiecte a raporturilor de drept constituțional trebuie să înțelegem participanții la aceste raporturi. Subiecți ai raportului juridic la general, pot fi anumiți indivizi (subiecți individuali) și organizații (subiecți colectivi), care în conformitate cu normele juridice sunt purtători de drepturi și obligații juridice subiective [3, p. 370; 26, p. 274]. Preluând aceste definiții din teoria generală a dreptului, Ioan Muraru și Simina Tănăsescu atribuie calitatea de subiecte a raporturilor de drept constituțional oamenilor luați individual sau grupați pe colective [22, p. 24]. Astfel, în calitate de subiecte individuale apar:

- cetățenii – ca persoane fizice, care participă la raporturi de drept constituțional în vederea realizării drepturilor și a libertăților fundamentale decurgând din deținerea suveranității (de exemplu, când candidează la o funcție sau demnitate publică), dacă dobândesc și dețin o funcție sau demnitate publică (raport de reprezentare) [19, p. 25];

- străinii și apatrizii – pot apărea în raporturile ce se nasc cu privire la acordarea cetățeniei sau a dreptului de azil politic ori a statutului de refugiat.

Calitatea de subiecte colective a raporturilor de drept constituțional o dețin :

- statul - care apare ca subiect de drept constituțional fie direct, fie reprezentant prin organele sale (de exemplu, în procedura acordării sau retragerii cetățeniei, în sfera dreptului internațional, în ca-

drul relațiilor dintre statul federal și statele membre componente ale federației, etc.) [22, p. 25];

- poporul - care deține calitatea de subiect de drept constituțional prin prisma faptului că este deținătorul suveranității naționale (chiar în condițiile în care o exercită prin organele sale reprezentative). Poporul acționează în calitate de subiect de drept constituțional în situația în care își exprimă opțiunile în cadrul referendumului sau prin exercitarea dreptului de vot în cadrul alegerilor organizate pentru desemnarea reprezentanților ;

- organele statului (autoritățile publice) – au calitatea de subiect de drept constituțional în situația în care participă la raporturi de drept constituțional. Organele de stat care, de principiu, acționează ca subiecte de drept constituțional, sunt cele prevăzute chiar prin Constituție ca organe de stat, în exercitarea atribuțiilor ce le revin în această calitate. De exemplu, în cazul relațiilor dintre Parlament, ca autoritate legiuitoare, și alte autorități, cum ar fi Curtea Constituțională, în cazul exercitării controlului de constituționalitate asupra legilor, Avocatul Poporului are calitatea de subiect de drept constituțional atunci când își îndeplinește obligația de a prezenta un raport anual cu privire la activitatea desfășurată în fața Parlamentului. În această categorie de subiecte Maria Georgescu, Simona Mihăilescu includ și birourile electorale, Autoritatea Electorală Permanentă [23, p. 20,21];

- partidele și organizațiile social-politice – sunt subiecte de drept constituțional, deoarece sunt structuri organizatorice prin intermediul cărora poporul participă la guvernare. Partidele politice participă și în scrutinurile electorale în calitate de concurenți electorali.

Prin izvor de drept, deja am menționat, se înțelege forma de exprimare a dreptului, adică modalitatea de instituire sau recunoaștere de către puterea de stat a normelor juridice în procesul de creare a dreptului [5, p. 183]. Izvoarele dreptului la general se clasifică în izvoare materiale și izvoare formale. Prin izvor material se înțelege faptul social sau forțele creatoare, au factorii care configurează dreptul. Prin izvor formal se înțelege mijlocul prin intermediul căruia se exprimă izvorul material, forma pe care o îmbracă dreptul în ansamblul normelor sale. În cadrul izvoarelor formale sunt incluse : obiceiul juridic, practica judecătorească și precedentul judiciar, doctrina, contractul normativ și actul normativ. Astfel, în izvoarele de drept constituțional se includ :

1. Constituția – principalul izvor de drept constituțional, deoarece provine de la organul reprezentativ suprem al poporului, Parlamentul care a adoptat-o, și reglementează cele mai importante relații sociale fundamentale a statului.

2. Legile constituționale – sunt legile de revizuire (modificare) a Constituției, elaborate și adoptate după o procedură specială stabilită în textul Constituției și legile care reglementează procesul legislativ.

3. Legile organice și ordinare – ca acte normative emise de Parlament, autoritatea legislativă a statului, care prin acte legislative stabilește comportamentul membrilor societății umane organizate în stat.

4. Regulamentul de organizare și funcționare a Parlamentului – este un izvor de drept constituțional deoarece reglementează modul de organizare și desfășurare a activității autorității reprezentative supreme (Parlamentul Republicii Moldova), drepturile și obligațiile parlamentare și alte probleme necesare activității parlamentare.

5. Ordonanțele Guvernului – sunt izvoare ale dreptului constituțional în aceleași condiții ca și legile ordinare deoarece, conform art. 1062 Delegarea legislativă din Constituția Republicii Moldova, în vederea realizării programului de activitate al Guvernului, Parlamentul poate adopta, la propunerea acestuia, o lege specială de abilitare a Guvernului pentru a emite ordonanțe în domenii care nu fac obiectul legilor organice.

6. Hotărârile și deciziile Curții Constituționale prin care se constată constituționalitatea sau neconstituționalitatea actelor adoptate de către Parlament, Șeful statului, Guvern și prin care se interpretează normele constituționale precum și Adresele prin care se exprimă unele obiecții și doleanțe în vederea racordării unor aspecte ale cadrului legislativ la exigențele constituționale.

7. Tratatelor și convențiile internaționale – pentru a fi izvoare ale dreptului constituțional ele trebuie să îndeplinească următoarele condiții:

- a) să fie de aplicabilitate directă, nemijlocită;
- b) să fie ratificate conform dispozițiilor legale;
- c) să cuprindă reglementări specifice dreptului constituțional (de exemplu, convențiile încheiate între state privind cetățenia).

8. Normele dreptului European. Conform Legii Republicii Moldova nr.100 din 22.12.2017 cu privire la actele normative [20], art. 2 stabilește că actul normativ trebuie să corespundă prevederilor Constituției Republicii Moldova, tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte, principiilor și normelor unanim recunoscute ale dreptului internațional, precum și legislației

Uniunii Europene. Armonizarea legislației naționale cu legislația Uniunii Europene se realizează în conformitate cu angajamentele asumate de Republica Moldova în baza acordurilor internaționale încheiate cu Uniunea Europeană, cu programele legislative ale Parlamentului și planurile de acțiuni ale Guvernului.

9. Jurisprudența reprezintă totalitatea hotărârilor judecătorești pronunțate de instanțele de toate gradele în scopul soluționării conflictelor juridice de orice natură cu care au fost sesizate. În sistemul constituțional al Republicii Moldova, conform unui punct de vedere general acceptat, jurisprudența nu este izvor de drept constituțional. Un caz special îl reprezintă Hotărârile Curții Constituționale pe care le-am nominalizat ca izvor de drept separat. În schimb, jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului este utilizată activ în elaborarea unor anumite acte legislative care fac parte din obiectul reglementării dreptului constituțional.

10. Cutuma (obiceiul juridic) – la început a fost singurul izvor de drept și pentru multă vreme a reprezentat principalul izvor de drept. La ora actuală, cutuma reprezintă unul dintre izvoarele principale ale dreptului doar în sistemele constituționale bazate pe Constituții cutumiare sau care fac parte din sistemul de drept anglo-saxon.

În sistemul de drept actual al Republicii Moldova, cutuma nu mai este considerată izvor de drept constituțional, dar pentru o perspectivă eventuală această posibilitate nu este exclusă, dat fiind faptul că, în anumite situații anumite reguli cutumiare își pot găsi și azi aplicabilitatea în domeniul dreptului public (de exemplu, sub forma așa-numitelor practici parlamentare sau au fost preluate de către stat și transformate în reguli scrise [11, p. 19; 30, p. 11]. În schimb, susține prof. Tudor Drăganu, este general recunoscut cutumei rolul completiv (obiceiul juridic intervine *praeter legem*, respectiv, vine să completeze o lacună a Constituției) și rolul interpretativ în domeniul dreptului constituțional (întra legem – când, în cazul unei dispoziții constituționale neclare sau insuficiente, obiceiul juridic poate interveni pentru a-i explica sau lămuri înțelesul) [16, p. 85-86]. Unii autori consideră că Hotărârile administrației publice locale pot fi izvoare formale ale dreptului constituțional cu condiția că acestea să reglementeze relații sociale fundamentale ce apar în procesul instaurării, menținerii și exercitării puterii de stat [7, p. 24]. Nu susținem această opinie deoarece, relațiile sociale fundamentale se reglementează doar prin legi constituționale. Apoi, autoritățile locale, chiar dacă adoptă unele decizii cu caracter normativ, acestea au putere juridică doar în unitatea administrativ-teritorială respectivă și nici cum nu pot influența obiectul de reglementare a dreptului constituțional. În acest sens corectă este opinia precum că, hotărârile administrației publice, în măsura în care au caracter normativ, sunt izvoare de drept [9, p. 58], înțelegând prin aceasta posibilitatea la general a fi un izvor de drept, de exemplu al dreptului administrativ.

BIBLIOGRAFIE

1. Arsene A., Drept constituțional, Chișinău, Vol. I, 2005.
2. Arsene A., Ivanov V., Suholitco I, Drept constituțional comparat, ESM, Chișinău, 2003.
3. Avornic Gh., Teoria generală a dreptului, Ed.Cartier juridic, Chișinău, 2004.
4. Auby J.-M., Bon P., Droit administratif des biens, Dalloz, Paris, 1991.
5. Baltag D., Guțu A., Teoria generală a dreptului, Chișinău, 2002, p. 172.
6. Burdeau G., Hamon F., Troper M., Droit constitutionnel, L.G.D.J., Paris, 1993.
7. Cârnaț T., Drept constituțional, Chișinău, 2010.
8. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1 din 12.08.1994.
9. Costache Gh., Guceac I., Fenomenul constituționalismului în evoluția Republicii Moldova spre un stat de drept, Chișinău, 2003.
10. David R., Spinosi C. J., Les grands systemes de droit contemporains, Dalloz, Paris, 1998.
11. Deaconu Șt., Drept constituțional, ed. a II-a, Ed. C.H. Beck, București, 2013.
12. Debbasch Ch., Bourdon J., Pontier J.-M., Rici J.-C., Droit constitutionnel et institutions politiques, Economica, Paris, 1983.
13. Deleannu I., Drept constituțional și instituții politice, Ed.ACTAMI, București, 1997.
14. Deleanu I., Instituții și proceduri constituționale – în dreptul român și dreptul comparat, Ed.C.H.Beck, București, 2006.
15. Drăganu T., Drept constituțional și instituții politice, Vol.1., Ed.Lumina Lex, București, 1998.
16. Drăganu T., Drept constituțional și instituții politice, Tratat elementar, Vol.I, Ed.Lumina Lex, București, 2000.
17. Guceac I., Curs elementar de drept constituțional, Vol.I, Chișinău, 2001.

18. Ionescu Cr., Instituții politice și drept constituțional, Ed. Juridică, București, 2004.
19. Ionescu Cr., Tratat de drept constituțional contemporan, Ed. All Beck, București, 2003.
20. Legea Republicii Moldova nr. 100 din 22.12.2017 cu privire la actele normative În Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 7-17 din 12.01.2018.
21. Muraru I., Drept constituțional și instituții politice, Ed. ACTAMI, București, 1997.
22. Muraru I., Tănăsescu S., Drept constituțional și instituții politice, Ediția 14, Vol. I, Ed. C.H.Beck, București, 2011.
23. Năstase Georgescu M., Simona Th., Mihăilescu L., Drept constituțional și instituții politice, Ed. Universul Juridic, București, 2011.
24. Pactet P., Institutions politiques. Droit Constitutionnel, Masson, Paris, 1991.
25. Popa N., Teoria generală a dreptului, București, 1993.
26. Popa N., Eremia M.-C., Cristea S., Teoria generală a dreptului, Ediția 2, Ed. All Beck, București, 2005.
27. Popescu A., Teoria generală a dreptului, Ed. Fundației România de Măine, 2001.
28. Prisăcaru Valentin I., Tratat de drept administrativ român, Ed. ALL, 1996.
29. Prișcă N., Drept constituțional, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1977.
30. Selejan-Gușan B., Drept constituțional și instituții politice, ed. a II-a, Ed. Hamangiu, București, 2008.
31. Uglean Gh., Drept constituțional și instituții politice, București, 2007.

REALIZAREA PRINCIPIULUI RESPONSABILITĂȚII – UN CRITERIU DE BAZĂ AL MODERNIZĂRII ADMINISTRĂRII PUBLICE ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE

IMPLEMENTING THE PRINCIPLE OF RESPONSIBILITY - A BASIC CRITERION FOR THE MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION

*Eugenia COJOCARI,
profesor universitar,
Universitatea Cooperatist-Comercială din Moldova*

*Liliana DANDARA,
conferențiar universitar,
Universitatea Cooperatist-Comercială din Moldova*

*Vasilii PEREDERCO,
doctor în drept, lector universitar,
Universitatea Cooperatist-Comercială din Moldova*

SUMMARY

In the following article, the authors set out the fulfillment of the principle of responsibility – a basic criterion for modernizing public administration in the context of European integration, which is set out in the public administration reform strategy for 2016-2020. In this context, authors characterize the legislation and literature devoted to the issue addressed in some EU States and in the Republic of Moldova, in terms of comparative law, the authors draw conclusions highlighting some proposals for improving this process and various opinions of different authors. It is noted that a number of attempts have been made at national and international level to create an unified EU system of implementation by various forms of liability one of them being civil.

Keywords: *Achieving the principle of responsibility – a basic criterion for modernizing public administration in the context of European integration, civil liability.*

O bună guvernare începe prin aplicarea corectă a legislației. Autoritățile publice centrale și locale, în linii mari, respectă pe deplin cadrul legal, iar deciziile și reglementările sunt aprobate în strictă corespundere cu procedurile stabilite prin lege și sunt puse în aplicare în mod imparțial. În ceea ce privește nemijlocit reforma administrației publice, reglementările vor stabili clar responsabilitățile concrete ale autorităților, regulile de funcționare a sistemelor și mecanismele de luare a deciziilor în implementarea componentelor acestora. Unul din principiile fundamentale ale Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 [1], este principiul responsabilității, care se caracterizează prin responsabilizarea administrației publice, fiind un proces prin care persoanele fizice și persoanele juridice sunt responsabilizate pentru acțiunile sale, care se manifestă în două dimensiuni – verticală și orizontală. În dimensiunea verticală, responsabilizarea administrației publice reprezintă relația dintre nivelele inferioare ale administrației cu cele superioare ale administrației sau politice. Pe dimensiunea sa orizontală, responsabilizarea administrației publice leagă administratorul individual și administrația publică ca un întreg cu cetățeanul, ca subiect sau utilizator al serviciului public și cu organele externe de supraveghere și control, create în acest scop, de tipul instituțiilor de audit, instituția ombudsmanului, instituții de control, etc. Totodată, schimbările calitative majore de modernizare și eficientizare a sistemului administrației publice locale pot avea loc doar în contextul unei reforme principiale și profunde a

întregului sistem administrativ, bazată pe o abordare integrată de reformare a administrației publice centrale, în corelare cu modernizarea administrației publice locale [2]. În condițiile dezvoltării statului de drept un rol deosebit de important îi revine răspunderii juridice civile a autorităților publice, fiindcă acestea reprezintă statul care își asumă răspundere juridică, politică și morală față de popor pentru executarea competență și deplină a sarcinilor asumate [3, p. 22-35]. În felul acesta, asumându-și obligațiuni concrete, statul trebuie concomitent să stabilească și măsurile juridice de răspundere a reprezentanților săi oficiali pentru acțiunile săvârșite din partea statului [4]. Aceasta reiese nemijlocit din conținutul Constituției Republicii Moldova, art. 53 al căreia prevede că persoanele vătămate într-un drept sau de o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este îndreptățită să obțină cunoașterea dreptului pretins, anularea actului și repararea pagubei. Condițiile și limitele exercitării acestui drept s-au stabilit prin legi organice. Astfel, dezvoltarea textului constituțional s-a realizat prin prevederile Codului administrativ al Republicii Moldova, nr. 116 din 19.07.2018, care este o tendință de perfecționare a legislației în vigoare, criteriu de bază a modernizării administrării publice în contextul integrării europene. Potrivit acestei legi orice persoană fizică sau juridică, dacă se consideră vătămată în drepturile sale, recunoscute de lege, printr-un act administrativ sau prin refuzul nejustificat al unei autorități administrative de a-i rezolva cererea referitoare la un drept recunoscut de lege, se poate adresa instanțelor judecătorești, pentru anularea actului, recunoașterea dreptului respins și repararea pagubei ce i-a fost cauzată [5]. Codul administrativ este un act normativ de primă importanță în crearea și consolidarea statului de drept pe principiul separării puterilor în stat. Competența de soluționare a acțiunilor formulate în acest cod sunt date instanțelor judecătorești care au posibilitatea de a sancționa eventualele abuzuri ale autorităților publice. Pentru aceasta persoana vătămată se adresează în instanțele de judecată cu o acțiune.

În textul constituțional, cât și cel din legea organică prevăd că persoana vătămată în drepturile sale printr-un act administrativ poate cere, pe lângă anularea actului și recunoașterea a dreptului pretins, și repararea pagubei ce i-a fost cauzată. În cazul admiterii cererii, instanța va hotărî și asupra daunelor materiale și morale cerute. La adresarea acțiunii în judecată trebuie să se țină cont de termenul de prescripție. Termenul de prescripție este acel termen stabilit de lege înăuntrul căruia persoana trebuie să se adreseze cu acțiunea în judecată pentru a-și apăra drepturile lezate. Dacă cel vătămat a cerut anularea actului administrativ, fără a cere în același timp și despăgubiri, întinderea pagubei ne fiindu-i cunoscută la data judecării acțiunii în anulare, termenul de prescripție pentru cererea de despăgubiri curge de la data la care a cunoscut sau a trebuit să cunoască întinderea pagubei. Așadar, cel prejudiciat se poate adresa cu o cerere separată la instanțele de drept în termenul general de prescripție de trei ani pentru a obține repararea prejudiciului cauzat. Deci, un rol important în cadrul răspunderii juridice îl are răspunderea juridică civilă în conformitate cu care subiectele se pedepsesc pentru prejudiciile materiale aduse, atât în rezultatul neexecutării obligațiilor contractuale, cât și în rezultatul săvârșirii unor delictе. Deoarece autoritățile publice participă la raporturile juridice civile ca subiecte de drept civil ele sunt, așa cum este accentuat în legislație, (art. 4 al Legii privind administrația publică locală) persoane juridice [6]. Dat fiind faptul că, în legislația specială ce reglementează relațiile în domeniu nu este evidențiată o reglementare aparte a răspunderii juridice civile a autorităților publice, drept exemplu, menționăm Legea Republicii Moldova nr. 523/16.07.99 cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ-teritoriale, art. 6 al căreia subliniază că răspunderea subiectelor dreptului de proprietate publică, survine în corespundere cu legislația în vigoare, vom face în continuare o caracterizare a răspunderii juridice civile prevăzută pentru toate subiectele de drept civil [7].

Răspunderea autorităților publice centrale și locale, în raporturile sale cu reclamantul, este o răspundere delictuală fără culpă (culpa se prezumă), fundamentată pe obligația legală de garanție. Atunci când reclamantul îl acționează și pe funcționarul autorității administrative, răspunderea solidară a acestuia este o răspundere întemeiată pe vinovăție sau culpă, condiție ce trebuie dovedită de cel păgubit. Legislația civilă în vigoare a Republicii Moldova reglementează doar unele aspecte ale răspunderii civile delictuale ale organelor autorităților publice. Astfel, art. 2006 al Codului civil prevede răspunderea pentru dauna cauzată prin faptele persoanelor oficiale în activitatea lor administrativă. Prin intermediul acestui articol legiuitorul concretizează că autoritatea publică centrală și locală pot fi chemate la răspundere civilă delictuală pentru faptele ilicite ale persoanelor lor oficiale ce se încadrează în regulile generale arătate în articolele respective ale CCRM [8]. Un alt izvor normativ care reglementează răspunderea juridică civilă a autorităților publice pentru prejudicii cauzate este Legea Republicii Moldova din 25 februarie 1998 privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de cercetare penală și anchetă preliminară,

ale procuraturii și ale instanțelor judecătorești [9]. Cu toate că această lege nu se referă nemijlocit la prejudiciile cauzate de autoritățile publice, este totuși un început de a atrage la răspundere civilă autoritățile publice. Este importantă această lege și prin faptul că stabilește un sistem mixt de reparare a prejudiciilor morale și anume: prin mijloace nepatrimoniale cum ar fi publicarea unor informații ce le dezminț pe cele anterioare și ponegritoare, precum prin obligarea autorului faptei ilicite la plata despăgubirilor bănești și folosul persoanei vătămate. În cazul în care sunt întrunite condițiile pentru a se putea obține repararea prejudiciului cauzat de autoritățile publice, astfel cum aceste condiții au fost arătate mai înainte, se pot stabili mecanismele pentru repararea efectivă a acestuia.

Trebuie să accentuăm, că și în aceste cazuri, nimic nu împiedică victima și pe autorul prejudiciului să convină, prin buna învoială, asupra întinderii despăgubirilor și modalităților de reparare a prejudiciului. Dacă o astfel de învoială a intervenit între părți, instanța de judecată nu mai poate fi sesizată cu acțiune, prin care să fie solicitată să stabilească ea cuantumul despăgubirilor și modalitatea de reparare a pagubei. În cazul în care însă între victimă și autorul prejudiciului nu a intervenit o învoială, victima are la îndemână o acțiune în justiție pentru despăgubiri.

La repararea prejudiciilor se va ține cont de principiul reparării integrale a prejudiciului cauzat, care înseamnă că autorul prejudiciului trebuie să acopere nu numai prejudiciul efectiv, dar și beneficiul nerealizat de victimă. Un alt principiu de care trebuie să se țină seama, este principiul reparării în natură a prejudiciului. În cazul când repararea în natură nu este posibilă, repararea se face prin echivalent, sub forma acordării de despăgubiri. O problemă importantă și totodată dificilă vizează stabilirea cuantumului despăgubirilor acordate pentru repararea prejudiciilor materiale și morale. Această dificultate este consecința lipsei unor asemenea criterii legale care ar permite stabilirea cuantumului despăgubirii. În lipsa unor astfel de criterii, cuantumul despăgubirii ce are ca scop compensarea prejudiciului moral trebuie stabilit de judecător. Pentru a exclude arbitrarul, este necesar a elabora și fundamenta științific metode și criterii de stabilire a cuantumului despăgubirii. Unii autori au propus aplicarea unor bareme deduse din practica judiciară. Aceste bareme urmează a fi utilizate pentru determinarea prejudiciului moral prezumabil, pe care trebuie să-l suporte o persoană obișnuită [10, p. 17-18]. Alți autori propun ca la stabilirea indemnizației bănești să se țină cont de gradul de vinovăție, elaborând teoria pedepsei private [11, p. 132]. Problema încă nu este soluționată. Deoarece răspunderea civilă a autorităților publice se angajează indiferent de vinovăția persoanelor cu funcții de răspundere care au săvârșit acțiunea ilicită, la stabilirea cuantumului despăgubirii trebuie să fie luate în considerație caracterul și gravitatea suferințelor morale și fizice cauzate persoanei vătămate. Stabilind despăgubirea, judecătorul trebuie să țină cont și de faptul în ce măsură această sumă poate să-i ofere persoanei vătămate o satisfacție agreabilă, capabilă să înlocuiască pierderea suferită. În concluzie putem afirma că în cazul prejudiciului moral nu suma primită de persoana vătămată are importanță, ci posibilitatea pe care o are ea de a-și procura satisfacțiuni mai mult sau mai puțin echivalente, care astfel vor compensa suferințele suportate.

Deși, unul din principiile răspunderii civile este acela al reparării în natură a prejudiciului, adeoseori, din variate motive, instanța de judecată, sesizată cu acțiunea în răspundere civilă delictuală, îl obligă pe pârât la plata de despăgubiri bănești. Este importantă dar dificilă și problema ce vizează stabilirea cuantumului despăgubirilor acordate pentru reparația prejudiciilor, atât patrimoniale, cât și morale. Această dificultate este consecința lipsei unor criterii legale ce ar permite stabilirea cuantumului despăgubirii. Lipsa unor asemenea criterii, face ca calcularea acestora să complice relațiile dintre părți și să încalce echitatea socială.

În literatura de specialitate sau creat mai multe opinii referitoare la determinarea momentului în funcție de care se apreciază echivalentul prejudiciului patrimonial. Astfel, Fleișț E. propune de a fi luate în considerație prețurile de înlocuire a prejudiciului, existente la data producerii acestuia. Bloșenco A., consideră că această soluție nu este favorabilă persoanei vătămate, deoarece nu asigură repararea integrală a prejudiciului. În aceste condiții despăgubirea trebuie stabilită în conformitate cu prețurile existente la data adoptării hotărârii. Autorul prejudiciului trebuie să răspundă și pentru fluctuațiile de preț, deoarece nimeni nu-l împiedică să repare imediat prejudiciul [12, p. 14-15].

Legea Republicii Moldova din 25. 02.1998 prevede un sistem de reparare a prejudiciilor morale și anume: prin mijloace nepatrimoniale, cum ar fi publicarea unor informații ce le dezminț pe cele anterioare și ponegritoare, precum și prin obligarea autorului faptei ilicite la plata despăgubirilor bănești, în folosul persoanei vătămate. Această lege a instituit și o procedură specială de exercitare a dreptului la repararea prejudiciului cauzat. Înainte de adresare în judecată, persoana vătămată trebuie să respecte procedura de soluționare prealabilă a litigiului pentru restituirea salariului,

averii confiscate ori trecute în venitul statului, amenzii, sumei plătite pentru asistența juridică, cheltuielilor pentru tratament, persoana vătămată va depune cerere la organul care a adoptat actul de reabilitare. În cazurile cu participarea autorităților publice, persoana prejudiciată, poate pretinde la repararea pagubei numai de la autoritatea publică pârâtă, sau în același timp, de la aceasta și de la funcționarul vinovat. Dacă autoritatea publică, obligată exclusiv sau în solidar la repararea pagubei, plătește despăgubirile stabilite de instanță, are dreptul să introducă o acțiune de regres împotriva funcționarului sau funcționarilor vinovați de emiterea actului administrativ ilegal, sau de refuzul de a rezolva cererea referitoare la un drept recunoscut de lege reclamantului. Raporturile dintre autoritatea publică și funcționarul ei vinovat sunt identice cu raporturile dintre comitent și presupus, cu particularitatea că răspunderea este solidară și nu solidum. Dacă însă funcționarul va putea să dovedească însă că a emis actul sau a refuzat să rezolve cererea celui prejudiciat în baza ordinului scris de superiorul său. În această ipoteză, obligația de a restitui despăgubirile pe care autoritatea publică le-a plătit victimei revine exclusiv sau, după caz, și acelei persoane care a dat respectivul ordin.

Concluzii. Analizând situația în domeniu am ajuns la următoarele concluzii:

1. Legislația în vigoare are un caracter mult prea general și neclar, permisiv și interpretabil în unele zone, cum ar fi licitațiile, achizițiile, investițiile publice, etc. Considerăm că necesită completări de îmbunătățire.

2. Mecanisme existente de tragere la răspundere sunt inefficiente. Mecanismele de socializare profesională, inclusiv perfecționare, nota dominantă în instituțiile publice din Republica Moldova o reprezintă teama de a avea inițiative, de a avea puncte de vedere, de a comenta, pentru că pot exista sancțiuni sau eliberări din serviciu.

3. Lipsesc condiții care să sprijine acțiunea serviciilor publice, inclusiv o atitudine pozitivă a cetățenilor - comportamentul acestora generează de foarte multe ori acte de corupție și sprijin din partea mediului de afaceri.

4. Se simte lipsa activă a societății civile care să supravegheze și să sancționeze acțiunile oficialilor și funcționarilor publici.

5. Încălcarea normelor de conduită este strâns legată de valoarea umană a celor care activează în administrația publică, fiind strâns legată de procesele de recrutare și selecție care nu au în vedere aceste aspecte. Reglementarea excesivă a conduitei și impunerea de sancțiuni aspre nu va rezolva niciodată problema răspunderii, fiind un domeniu în care ar trebui să acționeze autocontrolul fiecărui individ. Pe de altă parte, chiar existența unor norme imperative cu privire la comportament, presupun și existența unui mecanism de urmărire a modului în care se aplică.

6. Legislația trebuie să creeze cadrul adecvat prin care să se asigure stabilitatea în funcție indiferent de schimbările de natură politică. Din păcate însă, schimbările politice, indiferent de garanțiile legale, conduc la numeroase schimbări în rândul funcționarilor publici, îndeosebi ocupanți ai funcțiilor publice de conducere. Deși, teoretic este asigurată stabilitatea, asistăm din patru în patru ani la migrări masive ale funcționarilor publici generate de presiuni ale nivelului politic.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25 iulie 2016 privind Strategia privind reformă administrației publice pentru anii 2016-2020. Publicat: 12-08-2016 În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 256-264 art.1033.

2. Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25 iulie 2016 privind Strategia privind reformă administrației publice pentru anii 2016-2020. Publicat: 12-08-2016 În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 256-264 art. 1033.

3. Cojocari E. Răspunderea civilă a administrației publice. Conferința Internațională, România și integrarea Europeană, România, Băile Herculane, Anale Universitare, 2002, nr. 6. p. 22-35.

4. Иванов В.М. Конституционное право Республики Молдова, vol. 2, Кишинев, 1997, p. 33- 37; Мокряк В. И. Гарантии от прихода самодура в самих избирателях. Экономическое обозрение, nr. 27, июль, 1999.

5. Codului administrativ al Republicii Moldova, nr. 116 din 19-07-2018 al Republicii Moldova. Publicat la 17-08-2018 în Monitorul Oficial, 2018, nr. 309-320, art. 466.

6. Legea nr. 436 din 28-12-2006 privind administrația publică locală. Publicat la 09-03-2007. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 32-35 art. 116.

7. Legea Republicii Moldova nr. 523/16.07.99 cu privire la proprietatea publică a unităților administrativ teritoriale, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr. 124-125, art. 611.

8. Codul civil al Republicii Moldova nr. 1107/2002, adoptat prin legea din 06 iunie 2002, cu modificările, completările și rectificările aduse prin legile nr. 133/15.11.2018, nr. 272/29.11.2018, nr. 86/08.03.2019. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 86-92 din 08.03.2019.

9. Legea Republicii Moldova din 25 februarie 1998 privind modul de reparare a prejudiciului cauzat prin acțiunile ilicite ale organelor de cercetare penală și anchetă preliminară, ale procuraturii și ale instanțelor judecătorești, în Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr. 50-51.

10. Ârdelevschi A. Despre mărimea recuperării prejudiciului moral. Российская юстиция. 1994. nr. 10, p. 17-18.

11. Korşunov I. Despre compensarea prejudiciului moral. Хозяйство и право. 1995, nr. 4, p. 132.

12. Bloşenco A. Răspunderea civilă a statului pentru prejudiciul cauzat prin erori judiciare. Autoreferatul tezei de doctor ți drept. Chişinău, 2001, p. 14-15.

REPREZENTANȚII ALEȘI AI SALARIAȚILOR ÎN CALITATE DE SUBIECT DISTINCT AL DREPTULUI MUNCII

ELECTED REPRESENTATIVES OF EMPLOYEES AS A DISTINCT SUBJECT OF LABOR LAW

Nicolai ROMANDAȘ,
doctor, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică

Eduard BOIȘTEANU,
doctor habilitat, profesor universitar,
Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți

SUMMARY

The content of this scientific communication is dedicated to the institution of elected representatives of employees which is recognized as an alternative to trade unions (according to the law, in organizations without trade unions, the interests of employees can be defended by their elected representatives. Therefore, the coexistence of these two legal institutions is excluded). In this regard, national and EU legislation was analyzed, highlighting the positives and negatives. Interpreting the legal provisions, we analyzed the notion of „elected representatives of employees” who are appointed those employees elected at the general meeting (conference) of employees in units within which no trade unions are formed to promote and defend the interests of employees. Reference was made to their attributions, mentioning that the collective rights (the right to administer the unit, to conduct collective bargaining, etc.) can be exercised by the elected representatives of the employees. There were some gaps in the legislation.

Keywords: *employees, employer, trade union, unit, elected representative.*

Încetinirea procesului de modernizare a sindicatelor și scăderea ratei de sindicalizare la nivelul întregii Europe a condus la necesitatea identificării unor modalități nesindicale de reprezentare a salariaților la negocierea contractelor colective de muncă și la soluționarea conflictelor colective de muncă. Legiuitorul moldovean răspunde acestor trenduri prin consacrarea instituției reprezentanților aleși ai salariaților ca o alternativă a sindicatelor. Invocăm, în acest caz, prevederile art. 21 alin. (2) din Codul Muncii al Republicii Moldova, potrivit cărora în unitățile în care nu sunt constituite sindicate, interesele salariaților pot fi apărate de reprezentanții aleși ai acestora. Prin urmare, coexistența acestor două instituții juridice este exclusă.

Din acest text legal se poate desprinde încă o concluzie: existența reprezentanților aleși ai salariaților nu este obligatorie, legislația muncii prevede o posibilitate, ci nu o obligație pentru salariați de a-și alege reprezentanți. Analizând instrumentele OIM, în special Recomandarea nr. 91/1951 privind convențiile colective, tragem concluzia că OIM acordă preferință organizațiilor sindicale ca parte la negocierile colective și face referire la reprezentanții salariaților neorganizați numai în cazul absenței unor astfel de organizații. În consecință, Comitetul pentru Libertate Sindicală al Consiliului de Administrație al Biroului Internațional al Muncii a subliniat: „În aceste condiții, o negociere directă între conducerea întreprinderii și personalul acesteia, în scopul de a ignora organizațiile reprezentative poate în anumite cazuri, să contravină principiului conform căruia trebuie încurajată și promovată negocierea colectivă între patroni și sindicate” [1].

Situația este diferită de cea din țările europene dezvoltate, unde sunt consfințite mai multe posibilități democratice de reprezentare a salariaților, cum ar fi: comitete de întreprindere, comitete de grup de întreprinderi, delegații personalului [2]. Astfel, la nivelul Uniunii Europene, dreptul de a institui comitete europene de întreprindere a fost reglementat prin Directiva 94/45/CE „Privind instituirea unui comitet european de întreprindere sau a unei proceduri de informare și consultare a lucrătorilor în întreprinderile și grupurile de întreprinderi de dimensiune comunitară” din 22.09.1994 [3], pentru întreprinderi sau grupuri de întreprinderi având cel puțin 1000 de angajați din statele membre ale

Uniunii Europene și din celelalte țări ale Spațiului Economic European, cu cel puțin 150 de angajați din minimum două state membre.

Având în vedere evoluția contextului legislativ, economic și social, a fost necesară modernizarea și reformarea acestui cadru legal [4]. Acest lucru s-a produs prin adoptarea Directivei 2009/38/CE a Parlamentului European și a Consiliului „Privind instituirea unui comitet european de întreprindere sau a unei proceduri de informare și consultare a lucrătorilor în întreprinderile și grupurile de întreprinderi de dimensiune comunitară” din 06.05.2009 [5], în temeiul căreia comitetele europene de întreprindere sunt instituite și funcționează începând cu 6 iunie 2011.

Directiva Consiliului 2009/38/CE, deși se adresează statelor membre, se referă la întreprinderile de dimensiune comunitară, având un obiectiv de dreptul muncii – informarea și consultarea lucrătorilor [6]. Astfel, stipulațiile acestei directive se aplică în:

a) întreprinderile de dimensiune comunitară, definite în art. 2 din Directiva Consiliului 2009/38/CE ca întreprinderi care angajează cel puțin 1000 de lucrători în statele membre și cel puțin 150 de lucrători în fiecare din cel puțin două state membre diferite ale UE;

b) grupurile de întreprinderi de dimensiune comunitară, definite drept un grup de întreprinderi cu următoarele caracteristici: angajează cel puțin 1000 de lucrători în statele membre, cuprinde cel puțin două întreprinderi membre ale grupului în state membre diferite, și cel puțin o întreprindere membră a grupului angajează cel puțin 150 de lucrători într-un stat membru și cel puțin o altă întreprindere membră a grupului angajează cel puțin 150 de lucrători într-un alt stat membru. Potrivit art. 1 alin. (1) din Directiva Consiliului 2009/38/CE, obiectivul respectivei directive rezidă în îmbunătățirea dreptului la informare și consultare a lucrătorilor în întreprinderile de dimensiune comunitară și în grupurile de întreprinderi de dimensiune comunitară. În acest scop, se instituie un comitet de întreprindere sau o procedură de informare și de consultare a lucrătorilor în fiecare întreprindere de dimensiune comunitară și în fiecare grup de întreprinderi de dimensiune comunitară.

Așadar, Directiva Consiliului 2009/38/CE cuprinde două modalități prin care se poate atinge scopul urmărit:

1) instituirea unui comitet european de întreprindere;

2) instituirea unei proceduri speciale de dialog social în întreprinderile de dimensiune comunitară.

Pentru realizarea obiectivelor stabilite prin Directiva Consiliului 2009/38/CE se impune constituirea unui grup special de negociere, format după cum urmează [7]:

a) fiecare stat membru are libertatea, pe teritoriul său, de a decide constituirea grupului special de negociere prin desemnare sau prin procedura alegerii;

b) numirea sau alegerea membrilor grupului special de negociere se face proporțional cu numărul de salariați angajați în fiecare stat membru de către întreprinderea sau grupul de întreprinderi de dimensiuni comunitare, alocându-se fiecărui stat membru câte un loc pentru fiecare tranșă de salariați angajați în statul membru respectiv care reprezintă 10% din numărul de lucrători angajați în toate statele membre în ansamblu sau o fracțiune din tranșa respectivă.

Odată ce a fost desemnat grupul special de negociere, la inițiativa conducerii centrale se realizează un acord, în formă scrisă, în vederea constituirii comitetului european de întreprindere care va avea competența de a informa și consulta salariații. Conducerea centrală convoacă, cel puțin o dată pe an, o reuniune cu comitetul european de întreprindere, pentru a-l informa și consulta cu privire la evoluția activității întreprinderii de dimensiuni comunitare sau a grupului de întreprinderi de dimensiuni comunitare și a perspectivelor acesteia. Fără ca să fie interesat de preluarea experienței avansate a țărilor occidentale în ce privește consacrarea existenței mai multor posibilități de reprezentare a salariaților, legiuitorul moldovean pune mai mult accent pe reprezentarea și apărarea drepturilor și intereselor salariaților prin intermediul sindicatelor, conferindu-le acestora și atribuții pe care în alte țări le au alte structuri ce reprezintă salariații.

În contextul integrării Republicii Moldova în Uniunea Europeană, legiuitorul nostru urmează să ralieze legislația națională la standardele Directivei 2002/14/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 11 martie 2002 de stabilire a unui cadru general de informare și consultare a lucrătorilor din Comunitatea Europeană, consacrând, totodată, o nouă reglementare a instituției reprezentanților aleși ai salariaților. Având ca obiectiv fundamental stabilirea unui cadru general care să fixeze cerințele minime legate de dreptul de informare și consultare al lucrătorilor în întreprinderile și instituțiile din spațiul comunitar, Directiva Consiliului 2002/14/CE garantează [8]:

a) informarea asupra evoluției recente și evoluției probabile a activităților întreprinderii sau instituției și asupra situației sale economice;

b) informarea și consultarea asupra situației, structurii și evoluției probabile a gradului de ocupare în cadrul întreprinderii sau instituției, ca și eventualele măsuri avute în vedere, în special în cazul în care sunt amenințate locuri de muncă;

c) informarea și consultarea asupra deciziilor susceptibile să antreneze modificări importante în organizarea muncii sau în contractele de muncă.

După cum observă autorul român Nicolae Voiculescu [9], transparența în ceea ce privește accesul la informațiile economice ale partenerilor sociali este considerată, în spațiul comunitar, ca esențială în procesul de restructurare și adaptare la noile condiții ale globalizării economiei.

Luând în considerare stipulațiile art. 21 din CM al RM, reprezentanții salariaților sunt aleși în cadrul adunării generale (conferinței) a salariaților, cu votul a cel puțin jumătate din numărul total al salariaților (delegaților) din unitate. Împuternicirile reprezentanților aleși ai salariaților, modul de exercitare a acestora, precum și durata și limitele mandatului lor se stabilesc de adunarea generală (conferință) a salariaților într-un act normativ la nivel de unitate.

Interpretând dispozițiile legale citate, concluzionăm că prin noțiunea de „reprezentanții aleși ai salariaților” sunt desemnați acei salariați aleși la adunarea generală (conferință) a salariaților din unitățile în cadrul cărora nu sunt constituite organizații sindicale în vederea promovării și apărării intereselor salariaților. În ceea ce privește organizarea reprezentanților aleși ai salariaților, numărul lor se stabilește de aceeași adunare generală (conferință) a salariaților, ținându-se cont de numărul personalului din unitate. Mai mult, în conformitate cu art. 21 alin. (5) din CM al RM, împuternicirile reprezentanților aleși ai salariaților, modul de exercitare a acestora, precum și durata și limitele mandatului lor, se stabilesc de adunarea generală (conferință) a salariaților într-un act normativ la nivel de unitate.

În viziunea noastră, sintagma „într-un act normativ la nivel de unitate” îi conferă dispoziției legale un caracter imperfect, dând temei pentru interpretări diferite. De ce legiuitorul consideră că împuternicirile reprezentanților aleși ai salariaților, modul de exercitare a acestora și alte aspecte importante urmează să fie concretizate într-un act normativ local? Este o prevedere legală greu de înțeles, mai ales dacă luăm în considerare prevederile art. 10 alin. (1) lit. e) din CM al RM din care deducem că emiterea actelor normative la nivel de unitate ține de competența exclusivă a angajatorului. Așadar, din analiza prevederilor art. 21 alin. (5), art. 10 alin. (1) lit. e) din CM al RM rezultă că angajatorul este acela care, în ultimă instanță, redactează împuternicirile reprezentanților aleși ai salariaților, fixează modul de exercitare a acestora, precum și se pronunță asupra altor aspecte importante ce vizează statutul juridic al celui alt partener social. De asemenea, nu este clar din ce motiv activitatea unui partener social cu statut de organ ad-hoc urmează să fie supusă unor reglementări cuprinse într-un act normativ local. Considerăm că este suficient ca împuternicirile reprezentanților aleși ai salariaților să fie consemnate într-un proces-verbal sau într-un alt înscris al adunării generale (al conferinței) a salariaților.

Dispozițiile legale citate anterior ne conduc la concluzia că, spre deosebire de organizațiile sindicale, reprezentanții aleși ai salariaților nu se bucură de independență organizatorică față de angajator.

Spre deosebire de liderii sindicali, reprezentanții aleși ai salariaților nu pot beneficia de garanțiile legale expuse în art. 387-388 din CM al RM. Referitor la materia negocierilor colective, față de aceștia urmează a fi aplicate prevederile art. 29 alin. (3) din CM al RM,

potrivit cărora reprezentanții salariaților care participă la negocierile colective, în perioada desfășurării acestora, nu pot fi supuși sancțiunilor disciplinare, transferați la altă muncă sau concediați fără acordul prealabil al organismului care i-a împuternicit, cu excepția cazurilor de concediere prevăzute de CM al RM pentru comiterea unor abateri disciplinare. Reiterăm ideea că organizațiile sindicale sunt persoane juridice de drept privat, reprezentând un subiect colectiv de drept, cu toate drepturile și obligațiile pe care legislația RM le prevede pentru acești subiecți de drept. Spre deosebire de aceștia, reprezentanții aleși ai salariaților nu se bucură de personalitate juridică și, în consecință, nu pot fi titulari ai unui patrimoniu, nu pot încheia diferite contracte sau acorduri cu alte persoane fizice sau juridice (exceptând, desigur, posibilitatea negocierii și încheierii contractului colectiv de muncă), precum și nu pot figura ca reclamant sau ca pârât în fața instanței de judecată [10].

În ceea ce privește atribuțiile reprezentanților aleși ai salariaților, observăm că acestea vizează nu doar problematica negocierilor colective, ci, dimpotrivă, au un caracter general. Astfel, reprezentanții aleși ai salariaților pot declanșa și, totodată, participa la soluționarea conflictelor colective de muncă. O asemenea concluzie se fundamentează pe dispozițiile art. 358 alin. (1) și art. 359 alin. (2), (4) din CM al RM, dispoziții în care legiuitorul face referire la noțiunea generică de „reprezentanții salariaților” (În sensul art. 1 din CM al RM, noțiunea de „reprezentanți ai salariaților” semnifică un organ sindical ce activează, de regulă, în cadrul unității în conformitate cu legislația în vigoare și cu statutele sindicatelor, iar în lipsa acestuia – alți reprezentanți aleși de salariații unității în modul stabilit de CM al RM). În plus, remarcăm faptul că legislația RM recunoaște, în principiu, ca fiind legală declanșarea unei greve nesindicale (wildcat) într-o unitate unde nu există organizație sindicală. Semnalăm faptul că în alte sisteme de drept (de exemplu, în cazul Belgiei) conflictul de interese la care participă salariații nesindicalizați poate fi înșușit și continuat de către sindicat [11].

De asemenea, dacă ne referim la cadrul normativ existent cu privire la statutul juridic al reprezentanților aleși ai salariaților, trebuie să constatăm o atitudine reticentă a legiuitorului moldovean față de cerințele impuse acestor reprezentanți. În tăcerea legii, pledăm pentru o soluție legislativă prin care salariaților să li se acorde posibilitatea de a alege în calitate de reprezentanți ai lor doar pe acei angajați care au capacitate deplină de exercițiu, adică pe acei salariați care au atins vârsta de 18 ani. Dimpotrivă, salariații minori trebuie să se bucure de exercitarea libertății sindicale în aceleași condiții ca și salariații, ei putând deveni membri de sindicat fără a fi necesar acordul scris al părinților sau al reprezentanților legali [12].

Generalizând materia expusă, subliniem că sistemul nostru de drept consfințește monopolul organizațiilor sindicale primare în cazul negocierii și încheierii contractelor colective de muncă, precum și la declanșarea și soluționarea conflictelor colective de muncă. Excepție face ipoteza în care în unitate nu există organizație sindicală primară, caz în care drepturile colective (dreptul la administrarea unității, la purtare de negocieri colective ș. a.) pot fi exercitate de către reprezentanții aleși ai salariaților.

Așadar, legiuitorul moldovean a realizat, în acest fel, un pas important spre generalizarea parteneriatului (dialogului) social, armonizând legislația națională cu principiile și normele dreptului internațional al muncii. În acest sens, menționăm că, potrivit art. 3 din Convenția OIM nr. 135/1971 privind protecția reprezentanților lucrătorilor în întreprinderi și înlesnirile ce se acordă acestora, reprezentanți ai lucrătorilor sunt următoarele persoane, recunoscute ca atare de legislația sau practica națională: a) reprezentanții sindicali, care sunt numiți sau aleși de sindicate sau de membrii sindicatelor; b) reprezentanții aleși, care sunt liber aleși de lucrătorii din întreprindere, în conformitate cu dispozițiile legislației naționale sau ale convențiilor colective și ale căror funcții nu se extind asupra activităților care, în țările interesate, sunt recunoscute ca aparținând prerogativelor exclusive ale sindicatelor (evid. ns. – E.B., N.R.). Spre deosebire de legislația Republicii Moldova, cea română operează cu noțiunea de „reprezentanți ai angajaților”, care desemnează pe cei aleși și mandatați de către angajați să îi reprezinte pe aceștia, potrivit legii (art. 1 din Legea nr. 62/2011). Legislația română, prin dispozițiile cuprinse în art. 221 alin. (1) din Codul muncii al României, statornicește că, la angajatorii la care sunt încadrați mai mult de 20 de salariați și la care nu sunt constituite organizații sindicale reprezentative conform legii, interesele salariaților pot fi promovate și apărute de reprezentanții lor, aleși și mandatați special în acest scop. Așadar, doctrinarii români, conducându-se de cadrul legal existent, au concluzionat că, pentru existența reprezentanților salariaților la nivel de unitate, trebuie îndeplinite cumulativ următoarele condiții [13]: a) se aleg numai la nivelul unităților la care sunt încadrați mai mult de 20 de salariați; b) la nivelul unității nu sunt constituite organizații sindicale reprezentative conform legii; c) se aleg în scopul apărării și promovării intereselor salariaților; d) nu pot desfășura activități care sunt recunoscute prin lege exclusiv sindicatelor. Numărul de reprezentanți aleși ai salariaților se stabilește de comun acord cu angajatorul, în raport cu numărul de salariați ai acestuia. În tăcerea legii, în doctrina română se constată că în calculul numărului de salariați se iau în considerare toate categoriile de salariați, indiferent de tipul contractului individual de muncă [14]. Referitor la reprezentanții salariaților, legea stabilește că ei trebuie să aibă capacitate deplină de exercițiu. Anterior Legii nr. 62/2011 și Legii nr. 40/2011, în legislația română exista condiția de vârstă de 21 de ani. Doctrina însă considera că o astfel de condiție este una excesivă și nejustificată, avându-se în vedere, pe de o parte, că pot exista unități în care nici un salariat să nu fi depășit vârsta de 21 de ani, iar, pe de altă parte, Legea nr. 54/2003 prevedea cerința capacității depline de exercițiu (18 ani) pentru ca o persoană să poată fi aleasă într-un organ de conducere al unei organizații sindicale [15]. În conformitate cu art. 222 alin. (3) din Codul muncii al României, durata mandatului de reprezentare nu poate fi mai mare de 2 ani. Prin urmare, durata efectivă a mandatului de reprezentare se va stabili, în mod concret, cu ocazia desemnării reprezentanților [16].

În practica instanțelor judecătorești din România s-a decis corect și întemeiat că instanțele judecătorești nu au competența legală de a constata reprezentativitatea celor aleși ca reprezentanți ai salariaților, spre deosebire de reprezentativitatea organizațiilor sindicale sau patronale [17]. Atribuțiile reprezentanților salariaților sunt precizate în cuprinsul art. 223 din Codul muncii al României: să urmărească respectarea drepturilor salariaților, în conformitate cu legislația în vigoare, cu contractul colectiv de muncă aplicabil, cu contractele individuale de muncă și cu regulamentul intern; să participe la elaborarea regulamentului intern; să promoveze interesele salariaților referitoare la salariu, condiții de muncă, timp de muncă și timp de odihnă, precum și orice alte interese profesionale, economice și sociale legate relațiile de muncă; să sesizeze inspectoratul de muncă în legătură cu nerespectarea dispozițiilor legale și ale contractului colectiv de muncă aplicabil; să negocieze contractul colectiv de muncă, în condițiile legii. Deși există interdicția pentru reprezentanții salariaților de a desfășura activități recunoscute prin lege exclusiv sindicatelor (art. 221 alin. (3) din Codul muncii al României),

totuși ei dispun, potrivit Codului muncii și altor acte normative, de o serie de atribuții aparținând sindicatelor reprezentative pe care le îndeplinesc în lipsa acestora [18]. Cu titlu de exemplu, Legea nr. 62/2011 consacră și alte atribuții ale reprezentanților salariaților, asemeni atribuțiilor sindicale: să fie consultați de către angajator la întocmirea regulamentului intern; să fie consultați la elaborarea măsurilor de securitate și sănătate în muncă; să-și dea acordul asupra normelor de muncă elaborate de către angajator; în cazul concedierilor colective, angajatorul are obligația de a pune la dispoziția reprezentanților salariaților informațiile relevante în legătură cu concedierea colectivă în vederea formulării de propuneri. Urmare a primirii în scris a intenției de concediere colectivă, reprezentanții salariaților pot propune angajatorului măsuri în vederea evitării concedierilor sau diminuării numărului de salariați concediați.

Luând în considerare faptul că în Codul muncii al României sunt statuate doar atribuțiile principale ale reprezentanților salariaților, art. 224 din Codul muncii al României dispune: „Atribuțiile reprezentanților salariaților, modul de îndeplinire a acestora, precum și durata și limitele mandatului lor se stabilesc în cadrul adunării generale a salariaților, în condițiile legii”.

Din analiza întreprinsă asupra normelor legale care reglementează atribuțiile sindicatelor rezultă că există, într-adevăr, atribuții comune sindicatelor reprezentative sau, în absența acestora, ale reprezentanților salariaților, după cum există și atribuții care nu se pot exercita, potrivit legii, decât de către organizațiile sindicale. În acest sens, ne referim la atribuțiile specificate în art. 25 din Legea română nr. 62/2011: să sprijine material membrii săi în exercitarea profesiei; să constituie case de ajutor proprii; să editeze și să tipărească publicații proprii; să înființeze și să administreze, în condițiile legii, în interesul membrilor săi, unități sociale, de cultură, învățământ și cercetare în domeniul activității sindicale, societăți comerciale, de asigurări, precum și bancă proprie; să constituie fonduri proprii pentru membrii săi; să organizeze și să sprijine material și financiar activități culturale-artistice; să organizeze și să desfășoare cursuri de pregătire și calificare profesională, în condițiile legii. Așadar, atribuțiile identificate mai sus revin exclusiv sindicatelor.

BIBLIOGRAFIE

1. Raluca Dimitriu, Raluca Dimitriu, *Legea privind soluționarea conflictelor de muncă. Comentarii și explicații*, București, C.H. Beck, 2007, p. 53.
2. Alexandru Țiclea, *Dreptul muncii*, Ed. a 5-a, revizuită și actualizată, București, Universul Juridic, 2012, p. 111.
3. *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* nr. L 254 din 30 septembrie 1994.
4. Claudia-Ana Moarcăș Costea, *Dreptul colectiv al muncii*, București, C.H. Beck, 2012, p. 102.
5. *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene* nr. L 122 din 16 mai 2009.
6. Tofan M., Petrișor M.B. *Dreptul muncii. Curs universitar*. București: Editura Hamangiu, 2013, p. 65
7. Romulus Gidro, *Dreptul muncii*, București, Universul Juridic, 2013, p. 319.
8. Nicolae Voiculescu, *Drept comunitar al muncii*, București, Rosetti, 2005, p. 158.
9. Idem.
10. Claudia-Ana Moarcăș Costea, Adrian-Claudiu Popoviciu, *Reprezentarea salariaților la negocierea contractelor colective de muncă și în cadrul conflictelor colective de muncă în lumina Legii nr. 40/2011 și ale Legii nr. 62/2011. În: Aspecte controversate în interpretarea și aplicarea prevederilor Codului muncii și ale Legii dialogului social: în onoare prof. univ. dr. Ion Traian Ștefănescu / ed. vol.: Marioara Țichindelean, Monica Gheorghe*, București, Universul Juridic, 2013, p. 55-59.
11. Raluca Dimitriu, op. cit., 2007, p. 50.
12. Mihaela Tofan, Mihai Bogdan Petrișor, *Dreptul muncii. Curs universitar*, București, Hamangiu, 2013, p. 56.
13. Tofan M., Petrișor M.B., op. cit., 2013, p. 44; Romulus Gidro, op. cit., 2013, p. 317.
14. Ion Traian Ștefănescu, *Tratat teoretic și practic de drept al muncii*, București, Universul Juridic, 2010, p. 317.
15. Alexandru Țiclea, *Tratat de dreptul muncii*, București, Rosetti, 2006, p. 192.
16. Mihaela Tofan, Mihai-Bogdan Petrișor, op. cit., 2013, p. 45.
17. Claudia-Ana Moarcăș Costea, op. cit., 2012, p. 98-99.
18. Alexandru Țiclea, op. cit., 2012, p. 110;
19. Mihaela Tofan, Mihai-Bogdan Petrișor, op. cit., 2013, p. 46.

MOTIVAREA ACTULUI ADMINISTRATIV INDIVIDUAL ÎN LUMINA CODULUI ADMINISTRATIV

MOTIVATION OF THE INDIVIDUAL ADMINISTRATIVE ACT IN THE LIGHT OF THE ADMINISTRATIVE CODE

*Natalia CHIPER,
doctor în drept, conferențiar universitar interimar,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The motivation of the administrative act in the legislation of the Republic of Moldova appears for the first time, in the light of the Administrative Code, strengthened in the legislation at the level of principle. It is a know-how, which in addition to disciplining public authorities in exercising discretionary power through the prism of opportunity, also simplifies, helps courts in the review of legality of cases in the administrative litigation procedure.

Keywords: individual administrative act, motivation, normative administrative act, discretionary right.

Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene [26] consacră, prin art. 41, dreptul la bună administrare. Astfel, cât privește problemele sale, orice persoană este îndreptățită să se bucure inclusiv de un tratament imparțial, echitabil și într-un termen rezonabil din partea instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii, așa precum reiese din prevederile alin. (1) al art. 41. Alin. (2) – (4) ale aceluiași articol surprind conținutul acestui drept fundamental recunoscut la nivel unional, indicând drepturile de care se bucură titularii acestuia, anume: dreptul de a fi ascultat înainte de luarea oricărei măsuri individuale care ar putea să îi aducă atingere; dreptul de acces la dosarul propriu, cu respectarea intereselor legitime legate de confidențialitate și de secretul profesional și comercial; dreptul la repararea de către Uniune a prejudiciilor cauzate de către instituțiile sau agenții acesteia în exercitarea funcțiilor lor, în conformitate cu principiile generale comune legislațiilor statelor-membre; dreptul de a se adresa în scris instituțiilor Uniunii în una dintre limbile tratatelor și de a primi răspuns în aceeași limbă. De asemenea, sunt identificate și obligațiile corelative ce le revin, urmare a exercitării acestui drept la bună administrare, instituțiilor, organelor, oficiilor și agențiilor Uniunii Europene, astfel precum sunt: obligația administrației de a-și motiva deciziile sau obligația de a răspunde la petițiile adresate în aceeași limbă în care acestea au fost adresate [11].

Principiul motivării impune necesitatea ca autoritățile publice care emit sau adoptă acte administrative să arate, în mod expres și implicit [3], elementele de fapt și de drept care determină soluția adoptată. În doctrină, prin „motive” se înțeleg atât prevederile juridice ce determină instituțiile publice să ia măsuri, cât și rațiunile care justifică emiterea actului în cauză [14].

În opinia unui alt autor T. M. T. Oroveanu [19], utilitatea motivării deciziilor prezintă un triplu interes. Astfel, aducerea la cunoștință a motivelor înseamnă a explica decizia și, deci, a evita conflictele posibile dintre administrație și administrații pe care îi servește. Pe de altă parte, obligația motivării determină administrația să nu ia decizii pentru rațiuni care nu pot fi aduse la cunoștința opiniei publice, astfel încât administrația să se călăuzească în activitatea sa de norme morale. De asemenea, motivarea permite un control eficient al superiorului ierarhic asupra conținutului deciziei, precum și un control jurisdicțional riguros al instanțelor de contencios administrativ. La nivelul statelor-membre ale Uniunii Europene se constată tendința generală de a impune autorităților publice obligația de a-și motiva actele [10]. Motivarea actului administrativ constituie o garanție împotriva arbitrariului și se impune cu deosebire în cazul actelor prin care se modifica ori se suprima drepturi sau situații juridice individuale și subiective. Motivarea unei decizii administrative nu poate fi limitată la considerente legate de competența emitentului ori la temeiul de drept al acesteia, ci trebuie să conțină și elementele de fapt care să permită, pe de o parte, destinatarilor să cunoască și să evalueze temeiurile deciziei, iar, pe de altă parte, să facă posibilă exercitarea controlului de legalitate [25]. V. Verdinăș, în lucrarea sa „Drept administrativ și în-

stituții politico-administrative, manual practic”, propune poziția precum că: „motivarea actului administrativ se justifică prin faptul că sporește spiritul de răspundere al funcționarilor și permite un control eficient al legalității” [3]. Introducerea caracterului obligatoriu al motivării actelor administrative, se apreciază în doctrina actuală, ar diminua riscul ca administrația să ia decizii arbitrare, abuzive și ar deveni, în final, un factor de progres pentru administrație [21]. Prof. R. N. Petrecu propune introducerea obligativității motivării tuturor actelor administrative, ca o garanție a respectării legii și a ocrotirii drepturilor cetățenești [13, p. 304- 305]. În ceea ce privește autoritățile, deseori se recurge la motivarea actelor administrative și susținem o asemenea procedură, deoarece astfel se fundamentează motivele de legalitate a unui act administrativ, ceea ce prezintă relevanță mai ales în cazul contestării legalității unui act administrativ. Considerăm benefică modificarea legislativă de natură să introducă obligativitatea motivării tuturor actelor administrative, ca o condiție de validitate a actelor și pentru diminuarea riscurilor de adoptare a deciziilor arbitrare și abuzive. Nu în ultimul rând, prin această motivare obligatorie se va obține ridicarea gradului de transparență și luptă împotriva corupției, ceea ce în ultima instanță va îmbunătăți calitatea activității administrației [2]. Referitor la motivare, ca condiție exterioară, trebuie să facem distincția între actele administrative cu caracter individual și cele cu caracter normativ. Actele normative supuse regulii publicității se motivează printr-o notă de fundamentare, expunere de motive, referat, plasat sub forma unui preambul înaintea actului propriu-zis. Ele au menirea de a concentra elementele de drept și de fapt care legitimează intervenția actului juridic respectiv. Obligația motivării vizează actele administrativ-jurisdicționale (întotdeauna motivate), și chiar unele acte cu caracter individual (de exemplu, în cazul unei hotărâri de Guvern cu caracter individual) [22, p. 95-96]. În contextul dat, menționăm că orice act administrativ de natură a produce efecte privind drepturile și libertățile trebuie motivat, mai ales din perspectiva posibilității persoanei de a aprecia asupra legalității și temeiniciei măsurii, respectiv asupra respectării limitelor dintre puterea discreționară și arbitraru. A accepta teza potrivit căreia autoritatea publică emitentă a actului nu trebuie să-și motiveze actele echivalează cu golirea de conținut a esenței democrației, a statului de drept bazat pe principiul legalității. Puterea discreționară conferită unei autorități nu poate fi privită într-un stat de drept ca o putere absolută și fără limite, căci exercitarea dreptului de apreciere prin încălcarea drepturilor și libertăților fundamentale ale cetățenilor prevăzute de Constituție sau de lege constituie exces de putere [11].

În dreptul administrativ, după părerea autorilor V. Guțuleac și E. Comarnițcaea [20] expusă până la intrarea în vigoare a Codului administrativ, exista obligația motivării actelor administrative normative sub forma notei de fundamentare sau a expunerii de motive. Obligația motivării există și pentru actele administrative jurisdicționale individuale, dar, în puține cazuri, pentru acte administrative individuale. Odată cu intrarea în vigoare a Codului administrativ [28], „motivarea” devine unul din principiile de bază a procedurii administrative. Astfel, reieșind din prevederile art. 31 Codului administrativ, motivarea devine și o obligație întărită la nivel de principiu prin care autorităților publice trebuie să motiveze actele administrative individuale și operațiunile administrative. În cazul actelor individuale, motivarea se referă, în principal, la cauzele de fapt și de drept care au impus adoptarea actului [22, p. 102], iar legiuitorul în limita Codului administrativ, propune, în special, obligația de a motiva doar actele administrative individuale. În cazul dat, menționăm, că, conținutul Codului administrativ, în special, ține de reglementarea juridică, regimul juridic al actului administrativ individual. Ceea ce ține de actul administrativ normativ, Codul administrativ este mai rezervat în reglementare, putem găsi definiția actului administrativ normativ, termenele de contestare a unui astfel de act etc.

După gradul de întindere a efectelor juridice, actele administrative pot fi clasificate în acte administrative normative și acte administrative individuale. Diferența dintre cele două categorii este că dacă actele administrative normative conțin reguli cu caracter general și impersonale, oricine fiind în drept de a intra sub incidența lor la un moment dat, cele cu caracter individual se adresează fie unor persoane fizice sau juridice, dar care sunt determinate chiar în actul emis .

Actele administrative cu caracter normativ se motivează printr-o notă de fundamentare, expunere de motive, referat, plasat sub formă de preambul înaintea actului propriu-zis. Ele au menirea de a concentra elementele de drept și de fapt care legitimează intervenția actului juridic respectiv [24].

Actul administrativ normativ cuprinde reglementări formulate abstract și impersonal care au un caracter obligatoriu pentru un număr nedeterminat de subiecte și de drept sau de situații care se încadrează în ipoteza normei pe care o instituie. Un asemenea act determină numai criteriile pentru stabilirea sferei destinatarilor, și nu pentru fiecare beneficiar în parte al acestuia.

Respectiv, trebuie făcută distincția între motivarea actelor administrative normative și a celor individuale. În cazul actelor administrative normative, motivarea trebuie să se refere la cerințele care justifică adoptarea actului, principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, efectele de ordin social, economic, politic, cultural, urmările, implicațiile asupra reglementării în vigoare, precum și

fazele parcurse în emiterea sau adoptarea actului. Totodată, prevederile alin. (1), art. 118 al Codului administrativ, definește noțiunea de motivare ca „(1) Motivarea este operațiunea administrativă prin care se expun considerentele care justifică emiterea unui act administrativ individual. În motivare se indică temeiurile esențiale de drept și de fapt pe care le-a luat în considerare autoritatea publică pentru decizia sa. Din motivarea deciziilor discreționare trebuie să poată fi recunoscute și punctele de vedere din care autoritatea publică a reieșit la exercitarea dreptului discreționar. Motivarea trebuie să se refere și la argumentele expuse în cadrul audierii.”

În contextul celor enunțate mai sus, ținem să menționăm că în exercitarea puterii discreționare, autoritatea administrativă se conduce de următoarele principii [31, p. 211]:

- a) nu urmărește alt scop decât cel conferit ei prin lege;
- b) procedează cu obiectivitate și imparțialitate, ținând cont numai de elementele pertinente propriei sale spețe;
- c) respectă principiile egalității în fața legii, evitând orice discriminare;
- d) menține un just raport între atingerile pe care le aduc drepturilor, libertăților și intereselor persoanelor și scopul pe care actele îl urmăresc;
- e) adoptă decizia într-un termen rezonabil, potrivit cerințelor materiei examinate;
- f) aplică directivele administrative generale de o manieră consecventă și constantă, ținând cont de circumstanțele particulare ale fiecărui caz. Aceste recomandări echivalează cu faptul că actele administrative discreționare trebuie să fie supuse unor controale.

Așadar,

- actul adoptat în exercițiul unei puteri discreționare este supus unui control de legalitate în fața unui organ de jurisdicție sau a unui organ independent;
- un astfel de control nu exclude posibilitatea unui control prealabil, exercitat de o autoritate administrativă competentă, care se va putea pronunța asupra legalității sau oportunității actului;
- pentru că legea nu a fixat niciun termen în care trebuie luată decizia de exercitare a puterii discreționare și dacă autoritatea administrativă nu a luat nicio decizie într-un termen rezonabil, atunci această abținere poate fi supusă controlului în fața unei autorități competente;
- judecata sau organul independent care controlează exercitarea puterii discreționare dispune de dreptul de a obține informații pentru exercitarea funcțiilor sale [31, p. 211].

Drept urmare, motivarea actului administrativ este cu atât mai necesară cu cât instituția emitentă dispune de o largă putere de apreciere, instanța având rolul de a controla această forță discreționară [7]. Devine clar, că legiuitorul într-un fel obligă autoritatea publică să motiveze toate actele administrative individuale. Efectul în plan practic al necesității motivării este acela că motivarea actului administrativ, până la urmă, îmbracă forma de expresie a puterii discreționare pe care o are autoritatea publică de a aprecia momentul și rațiunile acțiunii/inacțiunii concrete materializate într-un act administrativ, de a aprecia oportunitatea acțiunii/inacțiunii autorității publice, devine un element de legalitate, care poate fi controlat de instanța de contencios administrativ [4]. Deci, conform prevederilor legale art. 31, alin. (1), art. 118 al Codului administrativ, motivarea este obligatorie doar actelor administrative individuale și suplimentar mai apare o poziție-drept a autorităților publice ca „exercitarea dreptului discreționar” și totodată se valorifică etapa procedurii administrative ca „audierea”, ceea ce-i acordă dreptul de a fi auzit, dreptul de a fi ascultat, dreptul de a prezenta toate probele necesare cu acordarea termenilor suplimentari pentru soluționarea cazurilor concrete a fiecărui cetățean în parte. În (Hotărârea din 24 aprilie 2017, HF/Parlamentul.[23], T-584/16, EU:T:2017:282) s-a precizat de asemenea că motivarea unei decizii de a nu promova un funcționar trebuie să intervină cel târziu la momentul respingerii reclamației sale și că nerespectarea acestei obligații de motivare poate ocaziona o stare de incertitudine și de frustrare care justifică acordarea unei despăgubiri (Hotărârea din 26 octombrie 2017, Paraskevaidis/Cedefop [23], T-601/16, EU:T:2017:757) [30]. Un alt principiu al relației dintre motivare (condiție de valabilitate externă) și motiv (condiție internă). Scopul motivării este acela de a decela motivul actului, pentru ca instanța să poată verifica, dacă nu cumva actul a fost emis cu exces de putere.

Mai mult ca atât, legiuitorul, prin prisma art. 123 al Codului Administrativ „Înlăturarea greșelilor de formă și procedură”, vine în întimpinarea autorităților publice prin acordarea restabilirii/reparării situației în cazul lipsei motivării actului administrativ, care poate avea drept consecințe nulitatea actului administrativ. Astfel, alin. (1) al articolului sus indicat expres prevede „O încălcare a prevederilor de formă și procedură, care nu duce la nulitatea actului administrativ individual, este însemnată atunci când: b) motivarea necesară se recuperează ulterior de către autoritatea publică;” iar alin. (2) al aceluiași articol expres menționează până la etapă poate fi restabilită/reparată o greșală neînsemnată de formă și procedură, cum ar fi și motivarea actului administrativ individual. „Acțiunile prevăzute la alin. (1) pot fi recuperate până la finalizarea dezbaterilor judiciare în prima instanță”. Astfel:

a) în cazul lipsei motivării, ca parte componentă a actului administrativ și b) în cazul nerecuperării ulterioare de către autoritatea publică, până la finalizarea dezbaterilor judiciare în prima instanță, a motivării actului administrativ, drept consecință, poate servi ca un temei de declarare a nulității actului administrativ. Respectiv, insuficiența motivării sau nemotivarea atrage nulitatea sau nevalabilitatea actelor comunitare (cauza C 41/1969). O detaliere a motivelor este necesară și atunci când instituția emitentă dispune de o largă putere de apreciere, căci motivarea conferă actului transparență, particularii putând verifica dacă actul este corect fundamentat și în același timp permite exercitarea de către Curte a controlului jurisdicțional (cauza C 509/1993) [11]. Drept urmare, motivarea actului reprezentând o condiție de legalitate a acestuia, insuficiența motivării sau nemotivarea acestuia atrăgând nulitatea actului administrativ [25].

În urma studierii site-ului oficial al instanțelor de judecată, www.instance.justice.ms și www.scj.md, s-a constatat că, la moment, instanțele de judecată nu se expun expres asupra motivării actului administrativ, drept urmare în dosarul nr. 3-148/19 (2-19130843-02-3-09082019-1) „Cu referire la legalitatea procedurii emiterii actului administrativ contestat, au indicat reclamantii că, la emiterea hotărârii contestate, - a fost încălcat principiul cercetării din oficiu, care presupune că autoritatea publică înainte de a adopta un act administrativ individual este obligată să cerceteze starea de fapt din oficiu potrivit prevederilor art. 22 și 85 - 87 Codul Administrativ și să ofere posibilitate participanților la procedura administrativă să participe la cercetarea stării de fapt; - înaintea emiterii unui act administrativ individual defavorabil participantul are dreptul să fie audiat în legătură cu faptele și circumstanțele relevante pentru actul ce urmează a fi emis; - a fost încălcat principiul securității raporturilor juridice, deoarece actele administrative individuale de numire a reclamantilor în funcțiile administrative nominalizate în cadrul instanțelor judecătorești reprezintă acte administrative incontestabile potrivit art. 140 Codul administrativ; - actul contestat este lipsit de elementul motivării, potrivit art. 118 alin.(1) din Codul administrativ” [5]. Drept urmare, completul judiciar a reținut că, în cauza de contencios administrativ se contestă un act administrativ individual defavorabil reclamantilor, legalitatea căruia legea o condiționează și de calitatea motivării acestuia

„Absolut necesar pentru interesul public În acest sens actul contestat este lipsit de elementul motivării, deoarece în hotărâre nu se indică, care urma să fie numărul necesar de voturi, cum a fost calculată majoritatea voturilor și cum s-a ajuns la concluzia, că nici un candidat nu a acumulat numărul necesar de voturi. Mai mult, se atestă existența unor suspiciuni serioase și rezonabile privind legalitatea actului administrativ individual defavorabil, or, în urma unei examinări sumare se atestă, că candidații participanți au întrunit numărul de voturi necesare, iar concluzia neacumulării numărului necesar de voturi este una greșită și încalcă dreptul la independență a judecătorului și dreptul de a fi promovat în instanțele judecătorești superioare” [5]. Respectiv, în Dosarul nr. 3-135/19, completul judiciar reține că, actul administrativ individual contestat a fost emis în lipsa inițierii unei proceduri administrative, or, motivarea actelor administrative defavorabile trebuie să conțină obligatoriu o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului etc. [5]. Deci, motivarea actului administrativ, încet, dar sigur își asigură pozițiile pe platforma justiției. Acest fapt spune despre acele plusuri ale Codului administrativ, dar și simplifică exercitarea controlului de legalitate de către instanțele de judecată. În Franța, de exemplu, potrivit Legii din 11 iulie 1979, trebuie motivate toate deciziile care restrâng exercițiul libertăților publice sau care, în general, constituie: o măsură de poliție; aplicarea unei sancțiuni; subordonarea acordării unei autorizații unor condiții restrictive; retragerea sau abrogarea unei decizii constitutive de drepturi; opunerea unei prescripții; decăderea dintr-un drept sau pierderea unui drept; derogarea de la regulile generale stabilite prin textele legale; refuzul eliberării unei autorizații [12]. Drept urmare, motivarea este necesară mai ales în cazurile actelor prin care se suprimă drepturi sau situații juridice individuale (sau, generic spus, în cazul actelor defavorabile particularului).

Ea trebuie să fie intrinsecă actului (prin acesta trebuind să se înțeleagă faptul că ea trebuie să fie conținută nu neapărat de înscrisul care cuprinde manifestarea de voință în sine, ci de oricare din înscrisurile care formează actul – privind în sens larg – și care i se comunică particularului odată cu acesta). De exemplu, dacă actul este însoțit de o adresă de comunicare ori un raport sau un aviz care-l fundamentează, iar una dintre aceste operațiuni administrative cuprinde motivarea actului administrativ, nu se poate susține că actul este nemotivat, întrucât, dreptul la informare și la apărare a particularului mai înainte de a formula acțiunea în contenciosul administrativ este respectat; în schimb, dacă motivarea actului apare abia în întâmpinarea pe care administrația o administrează o redactează la acțiunea în contenciosul administrativ, atunci ea trebuie considerată extrinsecă, și, prin urmare, actul este anulabil pentru acest motiv. În alin. (2), art. 118 al Codului administrativ, legiuitorul ne dă o detaliere a cerințelor, condițiilor ce trebuie respectate atunci când se motivează un act administrativ, cu

evidențierea unei poziții aparține în cazul actelor administrative defavorabile. Astfel, motivarea completă a unui act administrativ individual cuprinde:

- a) motivarea în drept – temeiul legal pentru emiterea actului administrativ, inclusiv formele procedurale obligatorii pe care se bazează actul;
- b) motivarea în fapt – oportunitatea emiterii actului administrativ, inclusiv modul de exercitare a dreptului discreționar, dacă este cazul;
- c) în cazul actelor administrative defavorabile – o descriere succintă a procedurii administrative care a stat la baza emiterii actului: investigații, probe, audieri, opinii ale participanților contrare conținutului final al actului etc.

Alin. (3) al art.118, precum și art. 31 din Codul administrativ, poziționează motivarea completă a actului administrativ ca o obligație, respectiv, motivarea este parte integrantă a actului administrativ individual și condiționează legalitatea acestuia. Drept continuare a ideii, legiuitorul întărește în p. f), alin. (1), art. 120 „Structura actului administrativ individual emis sau confirmat în scris al Codului administrativ precum că: f) motivarea deciziei luate, inclusiv indicarea actelor normative pentru a căror punere în aplicare se emite actul administrativ;” respectiv motivarea devine obligatorie, inclusiv cu indicarea actelor normative pentru a căror punere în aplicare se emite actul administrativ, este parte integrantă a actului administrativ ce condiționează legalitatea actului administrativ și totodată devine o condiție obligatorie a actului administrativ ca formă și conținut. În literatura de specialitate T. Tarangu, I. Iovănaș, I. Santai, A. Iorgovan, [15, p. 130; 16, p. 327; 18, p. 309.] în calitate de formalitățile procedurale concomitente actelor administrative, subliniază: asigurarea cvorumului legal, a majorității necesare pentru adoptarea actului și motivarea actului. În continuarea ideii, legiuitorul, din strat, fiind destul de riguros cu obligația motivării actului administrativ, totuși face unele excepții de la această obligație, care au o explicație logică și argumentată, reieșind chiar din formularea în alin. (4), art. 118 al Codului administrativ, respectiv: motivarea nu este obligatorie în cazul în care:

- a) autoritatea publică admite o petiție în totalitate fără ca prin decizia de soluționare a ei să fie afectate drepturile sau interesele legitime ale altor persoane;

- b) acest lucru este prevăzut expres de lege; sau

- c) autoritatea publică emite acte administrative individuale de același fel într-un număr mai mare sau automatizat și, conform circumstanțelor de fapt ale cazului în parte, nu se cere o motivare.

Pe aceeași poziție, este și legiuitorul francez, respectiv, Legea franceză prevede și excepții de la obligativitatea motivării deciziilor și anume, atunci când acestea se referă la un secret protejat de lege (secretul medical, secretul deliberărilor guvernului, secretul apărării naționale). Totodată, Legea din 11 iulie 1979 precizează că motivarea trebuie să fie conținută în decizie și nu într-o decizie subsecventă. În Germania, principiul motivării actelor administrative a fost consacrat încă din 1976, prin Legea privind procedura administrativă necontencioasă, iar în Belgia, prin Legea din 29 iulie 1991 privind motivarea formală a actelor administrative s-a instituit obligația de a se motiva și actele administrative individuale [29]. Motivarea actului administrativ poate fi factorul de întărire a legalității și de apropiere a administrației de cetățeni și este privită ca principiu al actelor administrative cu caracter jurisdicțional. Totodată, motivarea este operațiunea administrativă prin care se expun considerentele de fapt și de drept, care justifică și impun adoptarea unui act administrativ [9]. Forma scrisă a actelor administrative este o condiție ad validitatem, și nu ad probationem. Din această cerință decurg trei condiții referitoare la forma exterioară a actului administrativ: - limba întocmirii actului; - motivarea și - respectarea regulilor de redactare [2]. Prin lege, instanța de contencios administrativ este îndreptățită astfel să controleze aspectul de oportunitate al actului administrativ, devenit însă prin consacrare legală aspect de legalitate; concluzia este că principiul după care instanțele de contencios administrativ de la noi exercită doar un control de legalitate, nu și de oportunitate, rămâne valabil și nu este alterat prin dispoziții legale de factură. Mai mult, în contenciosul administrativ proba testimonială este în principiu inadmisibilă, fiind vorba de aprecierea legalității unui act administrativ, legalitate subiectivă în cazul acțiunilor exercitate de persoanele fizice sau juridice, respectiv obiectivă în cazul acțiunii exercitate de prefect și de alte subiecte de drept, în temeiul interesului legitim, dar în toate cazurile verificată prin compararea actului administrativ emis cu dispozițiile legale sau normative superioare.

Când, însă, prin lege, oportunitatea emiterii unui act administrativ devine un aspect de legalitate, instanțele judecătorești sunt îndrituite să administreze orice fel de probe pentru a determina care este soluția oportună care trebuia adoptată. Este adevărat că în acest fel instanța de judecată se substituie administrației publice în aprecierea oportunității, însă este o înfrângere a principiului separației puterilor în stat realizată cu caracter excepțional, prin dispoziții exprese ale legii [4]. Importanța motivării, a bunei fundamentări a actului, căci efectivitatea controlului jurisdicțional impune ca, în cadrul controlului legalității motivelor pe care se întemeiază un act european, instanța Uniunii să se asigure

că acesta se bazează pe o bază factuală suficient de solidă. Aceasta presupune, în optica Curții [1], verificarea faptelor invocate în expunerea de motive a actului, „astfel încât controlul jurisdicțional să nu se limiteze la aprecierea verosimilității abstracte a motivelor invocate, ci să privească aspectul dacă respectivele motive – sau cel puțin unul dintre ele, considerat suficient în sine pentru susținerea deciziei în cauză –sunt întemeiate” [11]. Din analiza jurisprudenței comunitare rezultă că elementul fundamental al caracterului suficient al motivării actului administrativ este cel al legalității. Conform judecătorului comunitar, este suficientă motivarea care arată aplicarea legilor în vigoare în momentul adoptării actului și care este capabilă să explice soluția aleasă de administrație. Pentru a aprecia îndeplinirea obligației de motivare, trebuie întotdeauna să existe cel puțin un început de motivare, pentru că motivarea poate fi completată în fața judecătorului. Ceea ce este important este că judecătorul are puterea să-și exercite ex officio controlul său asupra obligației de motivare, precum și asupra caracterului suficient al acesteia [8].

Obligația autorității emitente de a motiva actul administrativ constituie o garanție contra arbitrarului administrației publice și se impune mai ales în cazul actelor prin care se suprimă drepturi sau situații juridice individuale. De altfel, și în jurisprudența comunitară se reține că motivarea trebuie să fie adecvată actului emis și trebuie să prezinte de o manieră clară și univocă algoritmul urmat de instituția care a adoptat măsura atacată, astfel încât să le fie permis persoanelor vizate să stabilească motivarea măsurilor și, de asemenea, să permită Curților Comunitare competența să efectueze revizuirea actului (cauza C-367/1995). Așa cum a decis Curtea Europeană de Justiție, amploarea și detalierea motivării depind de natura actului adoptat, iar cerințele pe care trebuie să le îndeplinească motivarea depind de circumstanțele fiecărui caz, o motivare insuficientă sau greșită este considerată a fi echivalentă cu o lipsă a motivării actelor [11]. Motivarea conferă actului administrativ, transparență, fiind importantă atât pentru cel vizat, precum și pentru instanța de judecată, care înfăptuiește controlul de legalitate. Din perspectiva instanței de judecată, motivarea este decisivă pentru a face demarcația dintre actul administrativ adoptat în cadrul marjei de apreciere conferite de lege autorităților publice și cel adoptat prin exces de putere [27]. În concluzie, putem menționa următoarele:

1. Motivarea actului administrativ, în legislația Republicii Moldova, este o obligație întărită la nivel de principiu.

2. Trebuie făcută distincția între motivarea actelor administrative normative și a celor individuale. În cazul actelor administrative normative, motivarea trebuie să se refere la cerințele care justifică adoptarea actului, principiile de bază și finalitatea reglementării propuse, efectele de ordin social, economic, politic, cultural, urmările, implicațiile asupra reglementării în vigoare, precum și fazele parcurse în emiterea sau adoptarea actului, iar în alin. (2), art. 118 al Codului administrativ legiuitorul ne dă o detaliere a cerințelor, condițiilor ce trebuie respectate atunci când se motivează un act administrativ individual, cu evidențierea unei poziții aparte în cazul actelor administrative individuale defavorabile.

3. Suplimentar evidențiem:

- a) în cazul lipsei motivării, ca parte integrantă a actului administrativ și
- b) în cazul nerecuperării ulterioare de către autoritatea publică, până la finalizarea dezbaterilor judiciare în prima instanță, a motivării actului administrativ, drept consecință, poate servi ca un temei de declarare a nulității actului administrativ.

4. Motivarea actului administrativ individual, încet, dar sigur își asigură pozițiile, acest fapt spune despre acele plusuri ale Codului administrativ, dar și simplifică exercitarea controlului de legalitate de către instanțele de judecată.

5. Motivarea devine obligatorie, inclusiv cu indicarea actelor normative pentru a căror punere în aplicare se emite actul administrativ, este parte integrantă a actului administrativ ce condiționează legalitatea actului administrativ și totodată devine o condiție obligatorie a actului administrativ ca formă și conținut.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Curții (Marea Cameră) din 18 iulie 2013, Comisia și alții/Kadi, în cauzele conexe C-584/10 P, C-593/10 P, C-595/10 P, ECLI:EU:C:2013:518, par. 119, hotărâre accesată pe portalul Curții: www.curia.europa.eu. (consultat la 22.04.2020).

2. I. Cojocaru. Emiterea, efectele juridice și controlul legalității actelor administrative și faptelor asimilate lor. În: http://www.cnaa.md/files/theses/2016/24336/ion_cojocaru_thesis.pdf Curtea de Justiție a Uniunii Europene. Raport anual 2017. În: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-06/ra_jur_2017_ro_web.pdf (consultat la 22.04.2020)

3. D. Apostol Tofan, Unele considerații în legătură cu Legea privind transparența decizională în administrația publică. În: Curierul Judiciar, nr. 3, 2003.
4. D. C. Dragoș. Discuții privind posibilitatea anulării unui act administrativ pe motive de inoportunitate. În: Revista Transilvană de Științe Administrative, 1 (10), 2004, pp. 20-33. file:///C:/Users/User/Downloads/270-529-1-SM%20(1).pdf (consultat la 22.04.2020).
5. Dosar nr. 3-148/19 (2-19130843-02-3-09082019-1). Consultat la data de 13.04.2020. În: https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/4f68409a-8b9a-4e8e-94c2-af9d57671333 (consultat la 22.04.2020).
6. Dosarul nr. 3-135/19 (02-7170-04072019) În: <http://crjm.org/wp-content/uploads/2019/10/2019-07-24-CA-Chisinau-Druta-si-Turcanu-Vs-CSM-revocare.pdf> (consultat la 22.04.2020).
7. În: <https://avocatstoean.ro/drept-civil/cerinta-motivarii-actului-administrativ-contestarea-actelor-premergatoare-doar-odata-cu-contestarea-actului-administrativ-solicitat-acte-ale-autoritatilor-publice/> (consultat la 22.04.2020).
8. În: <https://drept.unibuc.ro/Simona-CRISTEA-Conferentiar-universitar-doctor-Motivarea-suficienta-a-actului-administrativ-in-lumina-jurisprudentei-comunitare-s160-a306-ro.htm> (consultat la 22.04.2020).
9. Îndrumar pentru secretarul unității administrativ-teritoriale. În: https://ot.prefectura.mai.gov.ro/wp-content/uploads/sites/36/2018/01/indrumar_secretar.pdf (consultat la 22.04.2020).
10. J. Schwarze. Droit administratif européen, Editions Bruylant et office des publications des Communautés européennes, 1994, vol. I, pp. 1455 - 1471. (consultat la 22.04.2020).
11. Legalitate – oportunitate, raportul dintre acestea în actul administrativ și identificarea factorilor de risc în vederea asigurării bunei administrări – LOABUN În: https://www.unitbv.ro/documente/cercetare/rezultatele-cercetarii/rapoarte/Raport_final_Drept_Saramet_proiect_ghid_15.10.2019.pdf (consultat la 22.04.2020).
12. M. C. Rouault. Droit administratif, Gualino éditeur, Paris, 2005.
13. N.-R. Petrescu. Drept administrativ. Cluj Napoca: Editura Accent, 2004.
14. P. Mothijsen, Compendiu de drept european, Ediția a7a, Editura Club Europa, 2002.
15. T. Drăganu. Aspecte de drept administrativ, Ed. Științifică, București, 1959.
16. I. Iovănaș. Drept Administrativ și elemente ale științei administrației, Ed. Didactică și Pedagogică, București, 1977.
17. I. Santai. Curs de drept administrativ și știința administrației – pentru uzul studenților, Sibiuu 1981.
18. A. Iorgovan. Drept administrativ. Tratat de drept administrativ. Vol. I., Ed. nemira, 1996.
19. T. M. T. Oroveanu, Tratat de drept administrativ, București, 1994.
20. V. Guțuleac, Comarnițcaea E. Drept administrativ. Note de curs. În: <http://www.criminology.md/suport/sup1.pdf>
21. V. Verdinaș, Drept administrativ și instituții politico-administrative, manual practic, Editura Lumina Lex, București, 2002.
22. V. Vedinaș. Drept administrativ, ediția a IV-a, revizuită și actualizată, editura Universul Juridic, București 2009.
23. În: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=190749&pageIndex=0&doclang=RO&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4157127> (consultat la 22.04.2020).
24. În: <http://portal.feaa.uaic.ro/definitivare/licenta/PublishingImages/Pages/default/3AP%20Note%20de%20curs%20Drept%20administrativ.pdf> (consultat la 22.04.2020).
25. În: http://www.euroavocatura.ro/jurisprudenta/3059/Nulitate__Nemotivarea_actului_administrativ_de_eliberare_din_functia_publica (consultat la 22.04.2020)
26. În: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0389:0403:ro:P DF> (consultat la 22.04.2020)
27. Studia universitatis Babeș-Bolyai jurisprudentia . În: <http://studia.ubbcluj.ro/download/pdf/424.pdf> (consultat la 22.04.2020).
28. Codul administrativ Nr. 116 din 19.07.2018. În: Monitorul oficial Nr. 309-320 art. nr:466 (data intrării în vigoare 01.04.2019).
29. În: <http://C:/Users/User/Downloads/869-3112-1-PB.pdf> (consultat la 22.04.2020).
30. Curtea de Justiție a Uniunii Europene. Raport anual 2017. În: https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2018-06/ra_jur_2017_ro_web.pdf (consultat la 22.04.2020).
31. Constituția Republicii Moldova: comentariu/ coord. de proiect: Klaus Sollfrank; red.: Nina Pârțac, Lucia Țurcanu – Ch.: Arc, 2012 (Tipogr. „Europress”). – 576 p. În: http://www.constcourt.md/public/files/file/informatie_utilita/Comentariu_Constitutie.pdf (consultat la 22.04.2020).

COMPLEXITATEA ASPECTELOR CE CARACTERIZEAZĂ REGIMUL JURIDIC AL CADOURILOR ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

COMPLEXITY OF THE ASPECTS CHARACTERIZING THE LEGAL REGIME OF GIFTS IN PUBLIC ADMINISTRATION

Tatiana MOSTOVEI,
doctor în drept, lector universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article includes an analysis of the content elements of the legal regime of gifts in the public administration in order to ascertain the clarity of the norm, so that the civil servant adopts his conduct accordingly. The identified ambiguities and inconsistencies could be eliminated by relating gifts to personal interests and conflict of interest situations. Permissive norms are more vulnerable to abuses of function, with a high probability of pursuance on the background of restrictive norms.

Keywords: *civil servant, gifts, gifts of politeness, conflict of interest, clarity, ambiguity, permissive norms, vulnerability.*

Termenul de „cadou” a pătruns în cadrul normativ și în activitatea specifică administrației publice din Republica Moldova destul de târziu și există în continuare numeroase ambiguități la nivelul aplicării regimului juridic al cadourilor atât pentru funcționarii publici cu funcții de conducere cât și pentru cei cu funcții de execuție.

Actualmente, reglementări cu referire la regimul juridic al cadourilor în administrația publică pot fi regăsite în următoarele acte normative:

1. Legea cu privire la Codul de conduită a funcționarului public nr. 25/22.02.2008 [7];
2. Legea integrității nr. 82/25.05.2017 [6];
3. Hotărârea Guvernului privind regimul juridic al cadourilor nr. 116/26.02.2020 [4].

Vom încerca în cele ce urmează să supunem unei analize elementele de conținut ale regimului juridic al cadourilor pentru a determina claritatea normei, astfel încât funcționarul public să își adopte conduita în mod corespunzător.

Cu referire la conduita prescrisă subiecților, distingem caracterul prohibitiv al normei, cu interzicerea acțiunilor de a solicita sau de a accepta, prescrise de două acte normative distincte (art. 11 alin. (1) Legea nr. 25/2008; art. 11 alin. (1) Legea nr. 82/2017) [7], [6]. Grație conjuncției disjunctive „sau” respectarea normei nu implică acte succesive, ci acțiuni separate: una de a solicita și alta de a accepta.

După obiectul material al normei juridice identificăm o diversitate de elemente, cadoul fiind determinat prin bunuri concrete, servicii (de transport, menaj, reparații, turism, asistență medicală, proceduri cosmetologice, etc.), privilegiile ori avantaje (scutire de obligații, acordare de drepturi, promovare în lista de așteptare, obținerea titlului onorific ori gradului profesional, promovarea examenului, etc.) și invitații (excursii, cursuri de perfecționare, spectacole, concert, etc.)

După cum se poate observa, sintagma „dacă le sunt destinate personal sau familiei lor” din cuprinsul dispozițiilor legilor supra, apare ca fiind dericționată și asupra membrilor familiei funcționarului public, astfel fiind extins numărul subiecților.

În acest sens, lucrătorii din domeniul ordinii și siguranței publice din România au obligația de a-și pregăti familiile, astfel încât eventualele „atenții” să nu le parvină prin intermediul acestora, indiferent care ar fi justificarea [3, p. 9], bune practici care ar putea fi preluate și de exponenții sectorului public din Republica Moldova.

Se impune atenție și expresiei „dacă oferirea sau acordarea lor este legată direct sau indirect de desfășurarea activității lor profesionale”. În prim plan optăm pentru delimitarea termenilor de „oferire”, ce constă în prezentarea, etalarea, înfățișarea de bunuri, servicii, privilegii [5] și „acordare”, ce presupune

înmânarea, remiterea, predarea efectivă [5] a cadoului. Spre deosebire de oferire „darea este necesarmente bilaterală” [5], adică implică acțiunea de primire.

Precizăm că sintagma „legată în mod direct ori indirect de îndeplinirea atribuțiilor de serviciu” este una complexă și nu determină clar împrejurările legate în mod indirect de îndeplinirea atribuțiilor. Am putea considera contributive la acest subiect activitățile care nu țin „nemijlocit de atribuțiile de serviciu, dar de calitatea, operativitatea, plenitudinea acțiunilor [...] adoptarea unei decizii de o altă persoană sau organ colegial” [5].

Excepții, cu referire la inadmisibilitatea cadourilor, sunt determinate pentru cadourile de protocol, potrivit art. 11 alin. (3) din Codul de conduită [7] și cele de protocol și politete, în temeiul Legii integrității nr. 82/2017 [6].

Utilizând regula corelației actelor normative, Legea integrității nr. 82/2017 [6], fiind lege organică, este superioară Legii privind Codul de conduită a funcționarului public nr. 25/2008 [7], care este lege ordinară, în pofida faptului că poate fi calificată drept normă juridică specială, aplicabilă în exclusivitate funcționarilor publici.

Totuși, această neconcordanță poate crea un disconfort în perceperea normei de excepție, care urmează a fi înlăturată prin revizuirea Legii nr. 25/2008 [7].

Mai nou, Hotărârea Guvernului privind regimul juridic al cadourilor nr. 116/26.02.2020 [4], definește toate categoriile de cadouri incluse în conținutul acesteia. Dar și aici există anumite rezerve privitor la claritatea lor.

De menționat, că potrivit Legii integrității nr. 82/2017 „toate cadourile admisibile se declară și se înscriu într-un registru public ținut de fiecare entitate publică” [6].

Cât privește cadourile oferite cu prilejul acțiunilor de protocol, acestea sunt proprietatea entității publice și urmează a fi acceptate de funcționar indiferent de valoare [4, pct. 3 și 4].

Cadourile de politete sunt oferite „în contextul unor sărbători/evenimente personale/profesionale/naționale în semn de înaltă apreciere, care nu influențează și nu sunt susceptibile de a fi percepute ca influențând îndeplinirea imparțială a atribuțiilor de serviciu” [4, pct. 2].

Cadourile de politete apriori nu sunt susceptibile de a fi percepute ca influențând conduita ori decizia funcționarului, așa cum politetea, potrivit DEX-ului [2] reprezintă acea atitudine sau comportare atentă, amabilă, respectuoasă față de cineva, care denotă bună-cuviință și bună-creștere.

Dacă e să raportăm cadourile de politete la anumite evenimente inclusiv personale, acestea ar putea fi oferite între colegi cu ocazia zilei de naștere, prilejul căsătoriei, sărbătorilor de iarnă, tradiționalul mărtișor, etc. În acest sens, funcționarul are obligația de a declara și preda spre evaluare cadourile primite în cadrul evenimentelor personale sau micile atenții oferite între colegi, etc.

Pe de altă parte, cadoul de politete poate fi confundat cu un contraechivalent al conduitei, perceput drept o mulțumire/recompensă, o exprimare a recunoștinței sau a satisfacției pentru serviciul prestat.

Așadar, se constată o probabilitate înaltă de încălcare a exigențelor cu privire la acceptarea cadourilor de politete, condiționată de neînțelegerea normei în cauză.

Norma de conduită prescrie o conduită tipică, având în vedere o „generalitate de relații și o medie de comportament” [8, p. 189], dar nu constituie un model aplicabil tuturor situațiilor. Punerea acestora în practică, în activitatea de zi cu zi, denotă că norma permisivă, pe fundalul celei prohibitive, generează mult mai multe neclarități și interpretări subiective din simplul considerent că „legea permite” și nu sancționează.

Un factor de risc este acela că există neclarități, inconsistente și ambiguități în ceea ce privește prevederile actuale privind acceptarea cadourilor în serviciul public. Având în vedere consecințele la nivel individual și instituțional, este important ca acestea să fie clare și ca funcționarii publici să o cunoască, să o înțeleagă și să o respecte.

În atare circumstanțe există riscul ca funcționarii publici lipsiți de scrupule să poată exploata incoerențele și caracterul vag de reglementare în avantajul personal, dar și în avantajul necorespunzător al celorlalți, precum și în detrimentul imaginii entității publice și a nivelului de încredere a cetățeanului în obiectivitatea autorității publice.

Aptitudinile funcționarului de a recunoaște conflictele de interese legate de primirea cadourilor sunt contributive la fortificarea aspectelor legate de conștientizarea, anticiparea și prevenirea situațiilor de conflict de interese în sectorul public. Este de remarcat, cadoul primit în exercitarea atribuțiilor de funcție poate afecta imparțialitatea funcționarului public, cu afectarea libertății de a lua decizii în mod dezinteresat.

Pe această linie de idei, interdicția de a solicita și primi cadouri urmează a fi determinată de imparțialitatea și obiectivitatea în funcția publică. Condițiile date sunt aplicabile și cadourilor calificate drept admisibile.

Un înțeles similar este trasat și în art. 18 din Anexa la Recomandarea R(2000)10 a Comitetului de Miniștri către statele membre privind codurile de conduită pentru agenții publici [1], potrivit căruia: „Agentul public nu trebuie nici să solicite, nici să accepte cadouri, favoruri, invitații sau orice alt avantaj (...), care pot să influențeze sau care par că influențează asupra imparțialității cu care el sau ea își exercită funcțiile sau care constituie sau par că constituie o recompensă în raport cu funcțiile sale.”

În comparație cu reglementările naționale, textul citat, prin întrebuintarea cuvintelor „par că influențează” sau „par că constituie”, include elemente referitoare la aparențe și percepție.

Raportarea cadoului oferit/primit la interesele personale ar permite minimizarea numărului cadourilor exceptate de la prevederile Regulamentului privind regimul juridic al cadourilor [4], cu excluderea următoarelor tipuri de cadouri: medaliile, decorațiile, insignele, ordinele, eșarfele, colanele și altele asemenea primite în exercitarea funcției; obiectele de birotică și papetărie recepționate cu ocazia participării la seminare de instruire, conferințe, mese rotunde etc.; beneficii sau reduceri la achiziționarea unor bunuri și servicii acordate unei categorii largi de persoane, publicului în general sau unei întregi clientele.

Reiterând subiectul vulnerabilității și percepției normei permissive, de această dată pe latura cadourilor ce sunt definite drept bunuri perisabile, este de remarcat că unele categorii de bunuri, datorită calităților de a se deteriora într-un termen restrâns (buchete de flori, produsele de patiserie, produsele lactate, carnea proaspătă, salamuri și mezeluri, peștele proaspăt și sărat, caviarul, fructele și legumele, etc.) ar crea anumite incomodități și dificultăți la predarea cadoului și activitatea Comisiei de evaluare.

Pe de altă parte, anumite produse alimentare sunt suficient de costisitoare pentru a crea impresia că pot să influențeze asupra imparțialității sau că constituie sau par că constituie o recompensă în raport cu funcțiile sale.

Îndată ce produsele perisabile nu fac obiectul Regulamentului privind regimul juridic al cadourilor, acestora nu poate fi impusă nici limita maximă de 1000 lei în decursul unui an calendaristic.

Înțelegerea eronată a normei permissive sau de excepție determină conduita funcționarului public, fiind percepută de el drept una corectă și legală, dar care inevitabil înlesnește comiterea abuzurilor de funcție.

De îndată ce înțelegerea și conștientizarea normelor de conduită a funcționarului public vor ocupa un loc prioritar pe agenda conducătorului autorității publice, va scădea simțitor probabilitatea comiterii abaterilor și comportamentelor diviante.

Implicarea și atitudinea top managerilor și managerilor de linie în gestionarea situațiilor legate de oferirea și primirea cadourilor, determină nivelul de deschidere a funcționarului în dorința sa de a se consulta cu superiorul privitor la cadourile dilematice.

Contribuția personalului cu funcții de conducere nu ține numai de acordare de sprijin explicit în situații îndoelnice, dar și de un suport vizibil oferit prin propriul model de conduită, determinat de onestitate și corectitudine, fără a genera opinii subiective.

Este de apreciat contribuția Hotărârii Guvernului nr. 116/2020 privind regimul juridic al cadourilor [4] în clarificarea procedurii de declarare a cadourilor, definirea tuturor categoriilor de cadouri admisibile și inadmisibile și nu în ultimul rând în stabilirea sumei maxime de 1000 lei pentru cadourile admisibile într-un an calendaristic.

Totuși, cadrul normativ și instituțional în domeniu, multitudinea orelor de formare și instruire nu și-au demonstrat eficiența și eficacitatea pe latura regimului juridic al cadourilor. Această concluzie poate fi trasă și ca rezultat al vizualizării pe paginile web a autorităților publice centrale și locale a informațiilor despre registrele cadourilor. Însă, după cum am și remarcat, prevederile normative nu formează un model unic și tipizat de conduită aplicabil tuturor situațiilor cu care s-ar putea confrunta funcționarul.

În concluzii este de remarcat:

1. Ținând cont de complexitatea aspectelor ce caracterizează regimul juridic al cadourilor în administrația publică, claritatea normei juridice este o componentă determinativă a conformării conduitei funcționarului, eficiența și eficacitatea normei, aceasta fiind urmată de tonul de vârf și voința funcționarului public.

2. În comparație cu normele restrictive, normele permissive, în special cele cu privire la cadourile de politete, sunt mult mai vulnerabile la abuzuri de funcție, cu o probabilitate înaltă de materializare.

3. Raportarea cadourilor la interesele personale și situațiile de conflict de interese la nivel de act normativ, ar exclude din neclaritățile, inconsistențele și ambiguitățile constatate la moment.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul model de conduită pentru agenții (funcționarii) publici. Anexă la Recomandarea Comitetului Miniștrilor al Consiliului Europei adoptate la 11 mai 2000, la cea de-a 106-a Sesiune. În: Standarde anticorupție ale Consiliului Europei. Strasbourg, 2009. 223 p.
2. Dicționarul explicativ al limbii române. În: <https://dexonline.ro/definitie/polite%C8%9Be> (vizitat 01.04.2020) .
3. Ghidul de aplicare a Codului de etică și deontologie a polițistului. MAI România. În: http://depabd.mai.gov.ro/GHIDUL_etica_deontologie.pdf (vizitat 13.04.2020) .
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la regimul juridic al cadourilor, nr. 116 din 26 februarie 2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 06.03.2020, nr. 70-74 (194).
5. Hotărârea Plenumului Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova cu privire la aplicarea legislației referitoare la răspunderea penală pentru infracțiunile de corupție, nr.11 din 22.12.2014. În: Buletinul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova 2015, nr. 5, p. 4. În: http://jurisprudenta.csj.md/search_hot_expl.php?id=248 (vizitat 13.03.2020).
6. Legea Republicii Moldova integrității. Nr.82 din 25 mai 2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.07.2017, nr.229-243 (360).
7. Legea Republicii Moldova privind Codul de conduită a funcționarului public. nr. 25 din 22 februarie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 11.04.2008, nr. 74-75 (243).
8. Mazilu D. Teoria generală a dreptului. - București: ALL BECK, 2000. - 440 p.

UNELE REFLECȚII PRIVIND ASPECTE CANTITATIV-CALITATIVE ALE CRIMINALITĂȚII MASCULINE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

SOME REFLECTIONS ON ISSUES QUANTITATIVE-QUALITATIVE FACTORS OF MALE'S CRIME IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Anatolie FAIGHER,
doctor în drept,
conferențiar universitar interimar,
Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți,

Sergiu CERNOMOREȚ,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Roman MAZUREȚ,
judecător, judecătoria Chișinău, sediul Ciocana

SUMMARY

Male crime represents interest both through the prism of pure criminological investigation, as well as praxiological, for the elaboration of political, social-economic, legal, etc. measures aimed at social control of this type of crime. We propose for analysis some statistical data of crime as a whole, centered on the male one in the Republic of Moldova, in order to reveal the qualitative essence of this phenomenon.

Keywords: *crime, quantitative indicators, qualitative indicators, male crime, violent crime.*

Dacă actul criminal este reprezentat de acțiunile și inacțiunile care intră în conflict cu normele de drept penal create pentru a proteja importante valori sociale, criminalitatea este cea care îmbracă toate aceste acte sub expresie cantitativă, numerică și statistică. Criminalitatea este unul din elementele principale ale obiectului criminologiei ca știință, fără studierea căreia nu este posibilă elucidarea altor probleme criminologice referitoare la cauzele și condițiile criminalității, organizarea procesului de combatere a acesteia.

Conceptul de criminalitate este un concept multidimensional, cunoscând abordări diferite în literatura de specialitate. Conform Dicționarului Explicativ al Limbii Române, prin noțiunea de „criminalitate” se înțelege săvârșirea de crime; totalitatea infracțiunilor săvârșite pe un teritoriu, într-o anumită perioadă [7, p. 209]. Noțiunea de criminalitate desemnează, la modul general, ansamblul faptelor penale comise într-un spațiu și într-o perioadă de timp determinate. Ea poate fi utilizată fie în acest sens general, fie într-un sens mai precis, pentru a desemna anumite categorii de fapte penale [6, p. 19]. Noțiunea de criminalitate se folosește mai des în cazurile, când este vorba despre o pluralitate de infracțiuni, o totalitate statistică a lor.

N. Cuznețova, citată de către M. Bîrgău, prin criminalitate înțelege un fenomen social relativ masiv, caracteristic societății de clasă, variabil și din punct de vedere istoric și cantitativ, care are caracter juridico-penal și este constituit din totalitatea infracțiunilor săvârșite într-un anumit stat, într-o anumită perioadă de timp [3, p. 52].

Esența criminalității ca fenomen social, în opinia eminentului criminolog autohton V. Bujor, este exprimată ca un ansamblu a faptelor ilegale care neagă valorile sociale acceptate și promovate în societate [12, p. 30]. Astfel, cercetătorul Iu. Larii, înțelege prin criminalitate un fenomen social-juridic negativ cu caracter de masă, variabil din punct de vedere istoric, care este constituit din totalitatea

infracțiunilor comise pe un anumit teritoriu, într-o perioadă determinată de timp, care se caracterizează prin indicatori cantitativi (nivelul, dinamica) și calitativi (structura, caracterul) [10, p. 12]. Autorul Ig. Ciobanu, menționează că noțiunea de criminalitate are două sensuri:

a) sensul larg - totalitatea crimelor comise de-a lungul întregii evoluții umane pe întreaga suprafață a globului;

b) sensul restrâns - totalitatea crimelor săvârșite în limitele unei perioade de timp determinate, într-o arie geografică determinată [5, p. 135].

Criminalitatea este un fenomen socio-uman, care cuprinde mai multe elemente principale și interdependente, care trebuie să se reflecte în sistemul conceptual al științei criminologiei. Criminalitatea este totalitatea crimelor săvârșite într-un anumit loc și într-un anumit timp. Conceptul are o expresie cantitativă, reprezentat prin numărul total de crime săvârșite într-o regiune sau țară dată, într-un interval de timp (luni, ani) [11, p. 25].

Potrivit lui Emille Durkheim, unul din cei mai mari sociologi ai timpului, „criminalitatea face parte din societate la fel de normal ca nașterea și decesul, iar o societate fără crimă ar fi patologic supra-controlată”, astfel că „teoretic crima ar putea să dispară cu desăvârșire numai dacă toți membrii societății ar avea aceleași valori, dar o asemenea standardizare nu este nici posibilă și nici de dorit”. Durkheim menționa că criminalitatea este un fenomen normal și inevitabil, dar numai în cazul când nu depășește limita stabilită pentru fiecare nivel social [1, p. 420]. Ca fenomen juridic, criminalitatea „cuprinde ansamblul comportamentelor umane considerate infracțiuni, înscrinate și sancționate ca atare, în anumite condiții, în cadrul unui sistem (subsistem) de drept penal, determinat concret geoistoric”. Infracțiunea este un eveniment, iar criminalitatea constituie un fenomen social de masă care manifestă o anumită regularitate sau stabilitate a frecvențelor. Criminalitatea, fiind astfel legată de societate, a existat și va exista întotdeauna, motiv pentru care „este o utopie a ne gândi la stărpirea absolută a criminalității, tot ceea ce putem face este ca s-o reducem și s-o înlănzim” [18]. Pentru stabilirea măsurilor necesare de reducere și „îmblânzire” a criminalității este foarte importantă examinarea factorilor generatori de criminalitate și a consecințelor sociale, economice, umane, psihologice etc., care se produc efectiv sau sunt susceptibile a se produce prin comiterea de infracțiuni și care pot fi măsurate și evaluate prin mijloace științifice și diminuate în raport cu strategiile și resursele alocate. Prin criminalitate ca obiect de studiu al criminologiei se înțelege fenomenul social de masă care cuprinde totalitatea infracțiunilor săvârșite în decursul întregii evoluții umane sau numai în raport cu anumite civilizații, epoci, intervale de timp ori spații geografice determinate [5, p. 135]. Criminalitatea este o totalitate de crime individuale, fiecare crimă în parte fiind fapta unui om sau a mai multor oameni.

Orice crimă atrage aplicarea unei pedepse, care este aplicată unei persoane și anume făptuitorului. În consecință, criminalitatea nu poate fi cercetată în afara oamenilor care au cauzat-o, iar lupta împotriva criminalității nu poate fi dusă în afara oamenilor, cărora trebuie să li se aplice măsurile preventive dar și represive. Astfel, criminalitatea implică fapte criminale, dar și oamenii, începând cu săvârșirea crimelor și terminând cu aplicarea și executarea pedepselor. Infracții dau contur și forme deosebite fenomenului criminalității, în sensul că îi influențează structura și dinamica ei. Astfel, criminalitatea în Republica Moldova reprezintă un fenomen social-juridic dăunător, antisocial și periculos cu caracter de fenomen uman complex, social de masă, structural sistemic, variat, eterogen, variabil din punct de vedere istoric care cuprinde totalitatea infracțiunilor săvârșite pe teritoriul Republicii Moldova, ce se caracterizează prin indici calitativi și cantitativi [8, p. 118]. În criminologie un rol deosebit se atribuie cercetării formelor criminalității, iar printre formele criminalității putem evidenția formele criminalității după genul făptuitorului:

- criminalitatea masculină;
- criminalitatea feminină.

Abordând problema de gender a criminalității, autorul rus Kirillov S. menționa că nu există și nu poate fi conceput semnul egalității dintre criminalitatea masculină și cea feminină, acestea sunt absolut diferite și ca esență, și ca forme de manifestare [13, p. 40]. În acest sens, prin criminalitatea masculină înțeleg totalitatea crimelor săvârșite în limitele unei perioade de timp determinate, într-o arie geografică determinată, de către persoanele de sex masculin [9, p. 9]. Ca și întreaga criminalitate, partea ei „masculină” este un fenomen iminent și natural, permanent perfecționându-se pe parcursul dezvoltării sociale. În funcție de interesul cercetării criminologice și diferite elemente de referință care se operează, putem avea diferite forme de criminalitate. Astfel, criminalitatea masculină poate avea următoarele forme:

- criminalitatea masculină simplă include infracțiunile săvârșite de bărbați izolați, sau constituite în grupuri mici și spontane;
- criminalitatea masculină organizată, cuprinde infracțiunile comise de grupuri de bărbați infrac-

tori, caracterizate prin organizare temeinică și un număr relativ mare de persoane, ceea ce relevă o pericolozitate socială sporită și reclamă luarea unor măsuri adecvate de prevenire și combatere.

Din punct de vedere al aprecierii calitative a criminalității masculine distingem:

- criminalitatea masculină neprofesionistă (ocazională);
- criminalitatea masculină profesionistă, care și-a făcut din săvârșirea infracțiunilor un mod de existență și prezintă un grad ridicat de profesionalism, acționând fie izolat, fie în grupe, bande sau asociații organizate.

După valorile sociale periclitare criminalitatea masculină poate fi clasificată conform gradului prejudiciabil indicat în legea penală a RM. Formele criminalității masculine după gravitate în practica criminologiei se clasifică în: criminalitatea masculină gravă; criminalitatea masculină de gravitate mijlocie; criminalitatea masculină ușoară. În criminologie un rol deosebit se atribuie cercetării formelor criminalității după gradul de cunoaștere, descoperire, înregistrare, verificare și soluționare juridică:

- criminalitatea masculină sesizată – totalitatea crimelor (infracțiunilor) săvârșite sau pretins săvârșite, care sunt crime sau apar ca și crime și care au ajuns la cunoștința sau au fost înregistrate la organele de drept;
- criminalitatea masculină descoperită - totalitatea crimelor în care autorii sunt descoperiți și cunoscuți (ori bănuți că sânt autori adevărați);
- criminalitatea masculină diferită justiției - totalitatea crimelor transmise pentru soluționare în instanța de judecată;
- criminalitatea masculină judecată - totalitatea crimelor care au fost examinate de instanță și aceasta a pronunțat o hotărâre penală definitivă;
- criminalitatea masculină neagră sau ocultă - totalitatea crimelor neînregistrate și, deci, nedescoperite și nejudicate. Acestea sunt crimele care n-au ajuns la cunoștința organelor și autorităților competente.

Ca fenomen de masă, criminalitatea masculină este reflectată și fixată în ansamblul general de indici statistici cu privire la criminalitate, care ne dau posibilitatea să-i analizăm, să relevăm calitățile specifice, inclusiv cele noi. Datorită acestei însușiri, poate fi studiată starea, structura, dinamica, tendințele și alți parametri importanți ai criminalității masculine.

Starea criminalității masculine este în mare măsură indicatorul sănătății morale a societății, a spiritualității sale și a atitudinii față de valorile morale esențiale. Criminalitatea masculină e legată strâns de criminalitatea generală și, în special, de cea a minorilor. Totodată, are particularități distincte determinate de caracteristicile social-psihologice și biologice ale bărbaților.

Criminologii V. Bujor și O. Bejan menționează că criminalitatea poate fi definită, sub aspect cantitativ, ca o totalitate de crime, criminali, victime și prejudicii cauzate de crimele săvârșite într-o perioadă, pe un anumit teritoriu [4, p. 29]. Studiarea criminalității, inclusiv a celei masculine, este imposibilă fără analiza datelor statistice care constituie baza cercetărilor științifice, determină însemnătatea lor practică și exclude teoretizarea goală ruptă de la viață și necesități.

Astfel, conform datelor statistice, numărul bărbaților care au săvârșit infracțiuni în Republica Moldova pe parcursul anilor 2000 - 2010 este în scădere nesemnificativă [2, p. 30]:

| Anul | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | 2010 |
|------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| nr. infracț. masculine | 17967 | 14835 | 16498 | 14653 | 16022 | 15779 | 15122 | 13431 | 11104 | 12406 | 14826 |

Potrivit datelor evidenței criminalistice, ponderea medie a criminalilor-bărbați între 86-89%, în timp ce ponderea criminalilor-femei a variat între 11-14 %, proporția medie a acestor contingente fiind de 88% și respectiv 12%, în perioada 2000-2010. Pentru comparație, în Uniunea Sovietică, în perioada anilor 1986-1990, ponderea criminalității masculine constituia în medie 82% [14, p. 15]. Nivelul criminalității bărbaților, conform informației Ministerului Afacerilor Interne, în anul 2014, pe teritoriul Republicii Moldova înregistrează numărul 41,8 mii infracțiuni, ceea ce constituie o creștere de 9,5% comparativ cu anul 2013, iar față de anul 2010 nivelul infracționalității a crescut de 2,3 ori. Tendința de creștere a criminalității masculine se menține. Astfel, rata infracționalității bărbaților în anul 2018, constituia 117 infracțiuni la 10 mii locuitori, față de 94 infracțiuni la 10 mii locuitori, în anul 2010.

Datele statistice indică că în anul 2014, la 100 mii femei revin în medie 78 femei care au comis infracțiuni, iar în cazul bărbaților acest indicator constituie 947 persoane, o tendință în creștere comparativ cu anul precedent 2013 pentru ambele sexe [20]. Totodată, femeile mai des sunt implicate în

săvârșirea infracțiunilor grave: din totalul de infracțiuni săvârșite de femei - 21,3% sunt infracțiunile excepțional de grave, deosebit de grave și grave, comparativ cu 15,4% în cazul bărbaților. Ponderea bărbaților care în momentul săvârșirii infracțiunii erau în stare de ebrietate în totalul bărbaților constituie 17,9%, comparativ cu 3,3% în cazul femeilor, iar 3,3% din bărbații infractori aveau antecedente penale, comparativ cu 1,5% în cazul femeilor [20]. Conform informației Ministerului Afacerilor Interne, în anul 2015 au fost relevate 17,2 mii persoane care au comis infracțiuni. Rata persoanelor care au comis infracțiuni a înregistrat o valoare medie de 483 infractori la 100 mii populație, față de 497 infractori în anul 2014.

Nivel înalt al criminalității era relevant în rândul bărbaților, femeile constituind o cotă foarte mică în numărul persoanelor care au comis infracțiuni (7,7%) [19]. În anul 2016 au fost relevate 17,6 mii persoane care au comis infracțiuni, în creștere cu 2,4% comparativ cu anul 2015. Rata persoanelor care au comis infracțiuni a înregistrat o valoare medie de 495 infractori la 100 mii populație, față de 483 infractori în anul 2015. Cel mai înalt nivel al infracționalității este înregistrat în rândul bărbaților, femeile constituind o cotă mică în numărul persoanelor care au comis infracțiuni (7,5%). Femeile sunt implicate în comiterea infracțiunilor grave în proporție de 20,2% din totalul femeilor comparativ cu 15,9% din bărbați. La 100 mii femei revin în medie 71 femei care au comis infracțiuni, iar în cazul bărbaților acest indicator constituie 951 persoane. Bărbații sunt implicați mai mult în săvârșirea infracțiunilor în domeniul transporturilor, huliganism și violență în familie. În medie, în fiecare zi, circa 27 persoane erau condamnate, inclusiv 25 bărbați [2].

Conform informației Ministerului Afacerilor Interne, în anul 2017, pe teritoriul republicii au fost înregistrate 35,6 mii infracțiuni, stabilindu-se o scădere de 15,0% față de anul 2016, iar comparativ cu anul 2013 nivelul infracționalității a scăzut cu 6,8%. Rata infracționalității constituie 100 infracțiuni la 10 mii locuitori comparativ cu 107 infracțiuni în anul 2013 [16].

În anul 2017 au fost relevate 15,7 mii persoane care au comis infracțiuni, în scădere cu 10,4% comparativ cu anul 2016. Rata persoanelor care au comis infracțiuni a înregistrat o valoare medie de 443 infractori la 100 mii populație, față de 495 infractori în anul 2016. Cel mai înalt nivel al infracționalității este înregistrat în rândul bărbaților, femeile constituind o cotă mică în numărul persoanelor care au comis infracțiuni (8,0%). Femeile sunt implicate în comiterea infracțiunilor grave în proporție de 20,2% din totalul femeilor, comparativ cu 17,1% din bărbați. La 100 mii femei revin în medie 68 femei care au comis infracțiuni, iar în cazul bărbaților acest indicator constituie 848 persoane. Bărbații sunt implicați mai mult în săvârșirea infracțiunilor în domeniul transporturilor, huliganism, iar femeile în săvârșirea furturilor, escrocheriilor și infracțiunilor legate cu droguri. În medie, în fiecare zi, circa 29 persoane erau condamnate, inclusiv 27 bărbați. Numărul persoanelor condamnate în anul 2017 a constituit 10,5 mii persoane. Comparativ cu anul 2016 numărul lor s-a majorat cu 4,2% [16].

Conform informației Ministerului Afacerilor Interne, în anul 2018 pe teritoriul Republicii Moldova au fost relevate 13,9 mii persoane care au comis infracțiuni, în scădere cu 11,5% comparativ cu anul 2017. Rata persoanelor care au comis infracțiuni constituie 393 infractori la 100 mii populație, față de 443 infractori în anul 2017. Cel mai înalt nivel al infracționalității este înregistrat în rândul bărbaților, femeile constituind o cotă mai mică în numărul persoanelor care au comis infracțiuni (8,3%). Femeile sunt implicate în comiterea infracțiunilor grave în proporție de 21,4% din totalul femeilor, comparativ cu 18,6% din bărbați. La 100 mii femei revin în medie 63 femei care au comis infracțiuni, iar în cazul bărbaților acest indicator constituie 749 persoane [17]. Conform informației Ministerului Afacerilor Interne, în anul 2019, au fost relevate 13,0 mii persoane care au comis infracțiuni, în scădere cu 6,2% comparativ cu anul 2018. Însă, la fel, cel mai înalt nivel al infracționalității este înregistrat în rândul bărbaților, femeile constituind o cotă mai mică în numărul persoanelor care au comis infracțiuni (8,6%). La 10 mii femei revin în medie 8 femei care au comis infracțiuni, iar în cazul bărbaților acest indicator constituie 94 persoane [23].

Criminalitatea violentă, fiind una din componentele structurale ale criminalității masculine, se menține pe parcursul mai multor ani la o cotă ridicată în condițiile instabilității economice, a condițiilor de viață și a conflictelor din familie. O tendință nefavorabilă care mărturisește despre o decădere a moravurilor și devalorizării valorilor spirituale în societatea modernă o prezintă creșterea numărului bărbaților ce săvârșesc infracțiuni contra familiei și minorilor. Dinamica criminalității masculine reprezintă ritmurile modificărilor cantitative și calitative ale criminalității în rândul bărbaților. La studierea criminalității în dinamică se evidențiază atât ritmurile creșterii, cât și cazurile diminuării criminalității. Criminalitatea nu a fost niciodată o măsură constantă, indicatorii ei permanent se modifică. Putem observa că, în ansamblu, se atestă o tendință stabilă de creștere a criminalității masculine. O cotă constantă a criminalității masculine o ocupă infracțiunile grave, deosebit de grave și excepțional de grave. Astfel, în structura actualei criminalități masculine persistă infracțiunile cu elemente de agresiune fizică [15]. Cruzimea și metodele violente de soluționare a conflictelor și

pregătirea actelor infracționale au devenit semne caracteristice ale infractorului modern. Infracțiunile violent-acaparatoare (omoruri din interes material, jafuri, atacuri tâlhărești) sunt caracteristice bărbaților infractori. Nivelul criminalității în rândul bărbaților rămâne a fi mult mai înalt față de nivelul criminalității în rândul femeilor. Astfel, conform datelor statistice ale Administrației Naționale a Penitenciarelor din Republica Moldova, numărul persoanele condamnate care execută pedeapsa cu închisoare în penitenciare la 1 aprilie 2020 constituia cifra de 5597 de condamnați, dintre care 5206 bărbați, 350 femei și 41 de minori [22].

Printre particularitățile criminalității masculine putem enumera:

- ponderea mult mai ridicată a criminalității masculine în cadrul criminalității generale, în comparație cu criminalitatea feminină;
- specializare mult mai largită criminalității masculine;
- infracțiunile comise de bărbați sunt des comise în stare de ebrietate;
- infracțiunile săvârșite de către femei nu se deosebesc prin cruzime și profesionalism comparativ cu infracțiunile săvârșite de către bărbați.

În concluzie, putem menționa că ponderea criminalității masculine se datorează faptului că femeile, prin esența lor naturală (componenta psihologică) sunt mai puțin predispuse spre agresiune, violență, alcoolism, prin urmare respectă legile mai strict. Pe de altă parte, comportamentul masculin are rădăcini istorice antice de vânător - pleca de acasă și cu orice preț venea cu hrană vânată. Acel „orice preț” deseori determina alegerea unor căi contrare celor legale. Acest clișeu de comportament s-a transcris și în zilele noastre, rolul social al femeii fiind unul pașnic - nașterea, educarea și creșterea copiilor, păstrarea focului în vatră etc. De aici se explică și ponderea criminalității masculine, pe fundalul activității infracționale mai accentuate a ultimei.

BIBLIOGRAFIE

1. Amza T, Criminologie, Tratat de teorie și politică criminologică, Ed. Lumina Lex, București. 2002, p.420.
2. Bejan O., Bujor V., Botnaru Gh. Analiza criminologică a influenței proceselor demografice actuale asupra criminalității din Republica Moldova. Chișinău, 2012, p.30.
3. Bîrgău M., Criminologie (Curs universitar). Ed. a 2-a rev. și compl., Chișinău, 2010, p.52.
4. Bujor V., Bejan O. Elemente de statistica criminologică: (material didactic). Chișinău, 2014, p. 29.
5. Ciobanu I., Criminologie. Chișinău, 2011, p. 135.
6. Cioclei V. Manual de criminologie. Ediția a 6. București: Ed. C.H. Beck, 2016, p.19.
7. Dicționarul explicativ al limbii române, ed. Academiei, București, 1975, p. 209.
8. Faigher A. Unele referiri cu privire la conceptul și trăsăturile ale criminalității. În: Materialele Colloquia Professorum cu genericul „Tradiție și inovare în cercetarea științifică” Ediția a VIII-a, USARB, Bălți, 12 octombrie 2018, p.118.
9. Faigher A., Țarălungă V. Criminalitatea masculină în Republica Moldova: cauze, tendințe, particularități. În: Materialele Conferinței internaționale „Promovarea valorilor sociale în contextul integrării europene” din 4 mai 2018. Chișinău, 2018, p. 91.
10. Larii Iu. Criminologie. Chișinău, 2004, p.12.
11. Pop O., Neagu Gh. Criminologie generală. Chișinău, 2005, p.25.
12. Бужор В., О сущности преступности. Кишинэу, 1998, p.30.
13. Кириллов С. И. Личность преступника (проблемы типологии). Курск, 1998. С.40.
14. Преступность и правонарушения в СССР. 1990: статистический сборник. Москва, 1990, p.15.
15. În: <http://dorianfurtuna.com/instincte/agresivitatea-masculina-de-ce-barbatii-sunt-mai-violenti> (accesat 14.12.2019).
16. În: <http://statistica.gov.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=5926> (accesat 11.12.2019).
17. În: <http://statistica.gov.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=6268> (accesat 13.12.2019).
18. În: http://tehnopress.ro/webfiles/books_documents/pdf_extras/21_interior_nita%20infracționalitatea.pdf (accesat 09.01.2020).
19. În: <http://www.statistica.md/libview.php?l=ro&idc=168&id=5098> (accesat 08.12.2019).
20. În: <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=4663&id=168> (accesat 04.12.2019).
21. În: <http://www.statistica.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=5550> (accesat 09.12.2019).
22. În: https://drive.google.com/file/d/11lwibU99E1ew_8HLoV-DbA4npQJmhtq4/view (accesat 18.04.2020).
23. În: <https://statistica.gov.md/newsview.php?l=ro&idc=168&id=6595> (accesat 12.02.2020).

EVOLUȚIA PREOCUPĂRILOR ȘI LEGIFERĂRII ÎN DOMENIUL SECURITĂȚII ȘI SĂNĂTĂȚII ÎN MUNCĂ

THE EVOLUTION OF CONCERNS AND LEGISLATION IN THE FIELD OCCUPATIONAL SAFETY AND HEALTH

Felicia PĂSCĂLUȚĂ,
doctor în drept, lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Occupational safety, health and well-being of employees at work are issues that have been and are the subject of numerous public debates or concerns in many countries of the world. Occupational safety and health can be defined as an institution of labor law, comprising all the legal norms, with a predominantly imperative character, which regulates the social relations of ensuring the bodily integrity and the health of the employees, by establishing both the employer and the public authorities, as well as the employees, the mandatory prescriptions for carrying out administrative-organizational, technical-engineering and sanitary-hygienic activities for the prevention of work-related accidents and occupational diseases.

Keywords: *safety, work accident, occupational disease, occupational safety, occupational health, safety and hygiene techniques, special occupational safety regulations.*

Istoric vorbind, securitatea în muncă, sănătatea și bunăstarea salariaților la locul de muncă reprezintă aspecte care au făcut și fac obiectul a numeroase dezbateri publice sau preocupări în multe țări ale lumii. Până în epoca modernă, accidentele de muncă și bolile profesionale erau considerate drept o fatalitate. „Doar odată cu revoluția industrială și cu progresul general al cunoașterii, această orientare s-a schimbat, cauzelor fenomenului accidentogen în relațiile de muncă și cercetărilor în acest domeniu fiindu-le oferite alte perspective” [1, p. 21]. Mai mult, ca urmare a eforturilor științifice depuse, la sfârșitul secolului al XIX-lea și începutul secolului al XX-lea, s-a pus temelia unor noi domenii de cercetare, cum ar fi: sociologia muncii, psihologia muncii, securitatea muncii, ergonomia ș.a.

Primele reglementări în domeniul securității muncii au fost elaborate ulterior revoluției industriale de la sfârșitul secolului al XVIII-lea (în anul 1784 de către James Watt a fost inventată mașina cu aburi), care a implicat utilizarea pe larg a muncii salariate. Nivelul înalt de exploatare a muncitorilor, condițiile de muncă nocive și în special protestele muncitorești (mișcarea „luddiștilor”) au impus Parlamentul englez să recurgă la reglementarea legală a unor aspecte ce țin de securitatea muncitorilor. Astfel, după cum relatează cercetătorul Tiberiu Constantin Medeanu, în lucrarea sa „Accidente de muncă”, „în anul 1833 au fost numiți primii inspectori pentru fabrici, iar în 1844 s-a adoptat „Marele act al fabricii”, care a dăinuit aproape un secol” [2, p. 8]. Cu toate că Anglia secolului XIX a reprezentat simbolul industrializării și inițierii progresului tehnic, Franța este statul care „se remarcă prin cele mai vechi referiri la protecția muncii, consemnate în Legea pentru sănătatea și moralitatea ucenicilor, din anul 1802, care stabilea standartul pentru ventilație și permitea magistraților sau membrilor marcanți din localitate să inspecteze orice loc de muncă [3, p. 115]. Tot în Franța, în 1833 a apărut Legea pentru serviciul oficial de inspecție, iar în 1841 Legea pentru condițiile de muncă a copiilor în uzine, ateliere și manufacturi”. Concomitent au fost constituite mai multe instituții de stat și organizații obștești care au contribuit la dezvoltarea domeniului securității muncii, și anume: Asociația din Mulhouse pentru prevenirea accidentelor (1867), Asociația normandă pentru prevenirea accidentelor de muncă (1879), Asociația industriașilor din Franța pentru prevenirea accidentelor de muncă (1883), Ministerul Muncii și Prevederilor Sociale (1906) și Consiliul Național de Securitate (1913) [4, p. 54-55]. Germania a avut primele reglementări cu elemente de protecția muncii în Legea tinerilor care muncesc în fabrici din 1839 și Legea pentru numirea inspectorilor din 1845. Ulterior, s-au adoptat Codul industrial din 1869, Codul imperial de asigurări din 1884, Legea minelor, Legea produselor toxice, Legea produselor explozive și Legea echipamentelor tehnice, care cuprind referiri concrete la condițiile minime de securitate și igienă a muncii [5, p. 11]. În anul 1853 s-a înființat

Inspecția de protecție a muncii, în temeiul Legii prusace privind unele modificări ale reglementării din 9 martie 1839 în materie de ocupare a tinerilor muncitori în manufacturi, iar în anul 1854 au fost numiți primii trei inspectori pentru manufacturi ca organe ale puterii de stat. Aproximativ în aceeași perioadă, a fost constituit Oficiul de stat al inspecției pentru protecția muncii. Belgia a avut prioritate în domeniul protecției miniere, prin Legea minerilor din 1810, care a creat sistemul de inspecție prin inspectori oficiali [6, p. 14].

Statele Unite ale Americii au avut primele reglementări de protecție a muncii în statul Massachusetts prin Legea pentru prevenirea accidentelor în fabrici din 1877 și prin Legea declarării și cercetării accidentelor din 1886 [7, p. 15]. La nivel internațional, primele reglementări ce vizează securitatea muncitorilor apar abia la începutul secolului al XX-lea. Astfel, în anul 1906, Asociația Internațională pentru protecția muncitorilor a adoptat Convenția de la Berna care interzicea folosirea fosforului alb la fabricarea chibriturilor. Această reglementare a condus la eliminarea unei boli profesionale îngrozitoare – necroza maxilarelor [8, p. 219]. În anul 1919 a fost constituită Organizația Internațională a Muncii (OIM) a cărei preocupare principală a constat în sănătatea și securitatea în muncă. După cum menționează autorul român Andrei Popescu, evoluția reglementărilor în materie ale OIM a urmat două direcții principale: 1) extinderea câmpului de aplicare a măsurilor de protecție, inclusiv la adolescenți, tineri și femei; 2) multiplicarea metodelor de protecție (de la interzicerea utilizării unor produse și reglementarea severă a normelor de protecție a muncii și până la norme care să diminueze sau să elimine ritmul excesiv sau stresul care și ele, la rândul lor, provoacă accidente de muncă sau boli profesionale) [9, p. 219].

Așadar, în prezent, putem invoca următoarele convenții, adoptate sub egida OIM, care au ca obiect de reglementare securitatea și sănătatea în muncă:

- Convenția OIM nr. 102/1952 privind normele minime de securitate socială;
- Convenția OIM nr. 121/1964 privind despăgubirile acordate în caz de accident de muncă sau îmbolnăvire profesională;
- Convenția OIM nr. 155/1981 privind securitatea și sănătatea lucrătorilor și mediul de muncă;
- Convenția OIM nr. 161/1985 privind serviciile de sănătate în procesul muncii;
- Convenția OIM nr. 187/2006 privind cadrul de promovare pentru securitatea și sănătatea în muncă.

În afara acestor Convenții ale OIM, care consacră principiile și, totodată, cuprind normele-cadru în materia sănătății și securității în muncă, au fost adoptate și alte convenții vizând anumite sectoare de activitate:

- Convenția OIM nr. 139/1974 cu privire la cancerul profesional;
- Convenția OIM nr. 167/1988 cu privire la sănătatea și securitatea lucrătorilor în construcții;
- Convenția OIM nr. 174/1993 referitoare la prevenirea accidentelor industriale majore;
- Convenția OIM nr. 176/1995 cu privire la sănătatea și securitatea lucrătorilor în mine ș.a.

Primele reglementări în domeniul protecției muncii, aplicate pe teritoriul actualei Republici Moldova au fost cele adoptate de autoritatea legislativă a României și care au obținut forță juridică pe teritoriul Republicii Moldova din data de 27 martie 1918 (ca rezultat al proclamării Unirii cu România). Astfel, în perioada anilor 1918-1940, în spațiul dintre Prut și Nistru erau aplicabile următoarele acte normative referitoare la unele aspecte de securitate și sănătate în muncă: Legea sanitară din 1874; Regulamentul industriilor insalubre din 1894; Legea pentru repausul în zilele de duminică și sărbători din 1897; Legea privind munca femeilor și minorilor în industrie și exploatarea miniere din 1906; Legea privind ajutoarele de boală și lehuze din 1923; Legea privind munca minorilor și femeilor din 1928; Legea privind accidentele de muncă din 1934. După analiza actelor normative citate, putem face următoarele constatări și aprecieri: a) Legea sanitară din 1874 constituie un progres față de legislația anterioară, „introducând o nouă concepție modernă și punând mare accent pe igienă” [10, p. 40];

b) Legea privind accidentele de muncă din 1934 poate fi considerată ca „actul de naștere” al instituției protecției muncii pentru România, în accepțiunea modernă a termenului.

În literatura juridică s-a emis un punct de vedere demn de menționat [11, p. 604], la care subscriem și noi, ce evidențiază că aceste reglementări adoptate în favoarea muncitorilor au fost strâns legate de avântul mișcării sindicale, care urmărea, în primul rând, îmbunătățirea condițiilor de muncă, reglementarea muncii femeilor și a copiilor, a muncii de noapte și a asigurărilor sociale. După cel de-al Doilea Război Mondial, luând în considerare faptul că Basarabia se afla în componența URSS, în locul provinciei Basarabia a apărut Republica Sovietică Socialistă Moldovenească (în continuare – RSSM). Pe teritoriul RSSM, până în anul 1969, a fost aplicată legislația muncii a Republicii Sovietice Socialiste Ucrainene (în continuare – RSSU), îndeosebi Codul muncii din 1922. În această lege „erau

prevăzute măsuri de protecție a muncii minorilor, femeilor, a lucrătorilor în subterane, a căror ziua de muncă era de șase ore. De asemenea, lucrau șase ore cei ce practicau munca intelectuală și funcționarii de la birouri” [12, p. 164].

În anul 1969 a fost adoptat Codul muncii al RSSM, care, în Capitolul X, cuprindea reglementări exprese privind instituția protecției muncii. Codul muncii din 1969 a fost aplicat și după declararea independenței Republicii Moldova. Totuși, luând în considerație schimbările politico-juridice care au avut loc la începutul anilor '90 și faptul că normele juridice care reglementau securitatea și sănătatea în muncă erau parțial căzute în desuetudine, Parlamentul RM a adoptat noi acte legislative care au reformat instituția juridică a protecției muncii: Legea cu privire la protecția muncii din 2 iulie 1991, Legea asigurării pentru accidente de muncă și boli profesionale nr. 756-XIV din 24 decembrie 1999 ș.a. La data de 29 iulie 1994 a fost adoptată Constituția Republicii Moldova [13], care, în art. 43 alin. (2), a consacrat dreptul salariaților la protecția muncii: „Salariații au dreptul la protecția muncii. Măsurile de protecție privesc securitatea și igiena muncii, regimul de muncă al femeilor și al tinerilor, instituirea unui salariu minim pe economie, repaosul săptămânal, concediul de odihnă plătit, prestarea muncii în condiții grele, precum și alte situații specifice”.

La data de 28 martie 2003 a fost adoptat Codul muncii al Republicii Moldova (în continuare – CM al RM). Titlul IX al respectivului Cod a fost dedicat instituției protecției muncii. Ulterior, în temeiul modificărilor operate prin Legea RM nr. 254 din 09.12.11 [14], Titlul IX din CM al RM a fost redenumit prin sintagma „Securitatea și sănătatea în muncă”.

La etapa actuală, organizarea securității muncii și asigurarea dreptului salariatului la securitatea muncii este asigurată conform stipulațiilor cuprinse în Legea securității și sănătății în muncă nr. 186 din 10.07.2008 (în vigoare la data de: 01.01.2009) [15]. Noțiunea de „securitate și sănătate în muncă” este definită atât în instrumentele internaționale și în actele normative naționale, cât și în literatura juridică de specialitate. Astfel, Legea securității și sănătății în muncă, în art. 1, definește termenul de securitate și sănătate în muncă drept „un ansamblu de activități având ca scop asigurarea celor mai bune condiții de lucru, apărarea vieții, sănătății, integrității fizice și psihice a lucrătorilor”. Constituția RM și CM al RM nu definesc noțiunea de „securitate și sănătate în muncă” și nici nu determină conținutul acestei noțiuni.

În literatura de specialitate sunt consacrate diferite definiții și tratări ale noțiunilor de „securitate și sănătate în muncă” și „protecție a muncii”. Astfel, în opinia doctrinarului român Alexandru Țiclea [16, p. 319], „securitatea și sănătatea în muncă, instituție a dreptului muncii, este un ansamblu unitar de norme juridice imperative care au ca obiect reglementarea relațiilor sociale ce se formează cu privire la organizarea multilaterală, desfășurarea și controlul proceselor de muncă, în scopul asigurării condițiilor optime, la nivelul științei și tehnicii moderne, pentru apărarea vieții, integrității corporale și sănătății tuturor participanților în acest proces, prevenirea accidentelor de muncă și a îmbolnăvirilor profesionale”. O apreciere originală este dată conceptului de „protecție a muncii” de către autorii Valer Dorneanu și Gheorge Bădică [17, p. 283], care afirmă că „într-o accepțiune largă, protecția muncii constituie o componentă importantă a protecției sociale”. În susținerea acestei afirmații, acești doctrinari români invocă prevederile art. 38 alin. (2) din Constituția României care, după ce consacră dreptul salariaților la protecție socială, precizează că măsurile de protecție privesc, în primul rând, securitatea și igiena muncii.

Doctrinarul român Tiberiu Constantin Medeanu [18, p. 7] evidențiază mai multe sensuri ale sintagmei „protecția muncii”. Astfel, „protecția muncii cuprinde ansamblul măsurilor și activităților instituționalizate, care reglementează relațiile sociale în legătură cu organizarea, conducerea și desfășurarea procesului de muncă în condiții de securitate și igienă, în scopul prevenirii accidentelor și a îmbolnăvirilor profesionale”. De asemenea, autorul menționat opinează că „în accepțiune extensivă, această noțiune include toate activitățile care vizează îmbunătățirea condițiilor de muncă, iar în sens restrâns se referă numai la măsurile tehnico-operative de protecție a vieții și integrității fizice a salariaților sau a altor persoane care participă la activități în cadrul instituționalizat”. Totodată, cercetătorul Tiberiu Medeanu concluzionează că lexemul „protecția muncii”, în accepțiunea sa juridică, „cuprinde totalitatea normelor de drept referitoare la obligațiile celor care concep, organizează sau conduc procesul de muncă și a celor care desfășoară efectiv diverse activități, în scopul realizării măsurilor tehnice necesare pentru apărarea vieții și integrității corporale”. Este apreciabilă tratarea multiaspectuală a termenului „protecția muncii”, fiind foarte importantă delimitarea corpului de norme juridice ce formează instituția protecției muncii, precum și diferențierea grupului de relații de protecție a muncii în ansamblul relațiilor sociale, supuse reglementării juridice, pentru realizarea principalei finalități: corecta calificare a relațiilor drept raporturi juridice de protecție a muncii și aplicarea ulterioară a normelor corespunzătoare, din cadrul instituției de protecție a muncii.

În opinia autorilor români Dorneanu V., Bădică Gh., [19, p. 319] „securitatea și sănătatea în muncă (protecția muncii) constituie un ansamblu de activități instituționalizate având ca scop asigurarea celor mai bune condiții în desfășurarea procesului de muncă, apărarea vieții, integrității corporale și sănătății salariaților prin aplicarea unui sistem unitar de măsuri și reguli tuturor participanților la procesul de muncă”. Din definiția respectivă concludem faptul că autorii menționați au realizat o tratare doar sub aspect sociologic al termenului de securitate a muncii, eludând includerea componente juridice în respectiva definiție. Din definiția supusă analizei rezultă că autorii citați pun semnul egalității între conceptul de „securitate și sănătate în muncă” și noțiunea de „protecție a muncii”.

Literatura de specialitate din Federația Rusă oferă noi conotații și atribute ale noțiunii „protecția muncii”. Bunăoară, doctrinarul rus Chiselev I. (И. Я. Киселев) [20, p. 289] analizează protecția muncii în calitate de instituție a dreptului muncii, „reprezentând un ansamblu de norme juridice, care formează baza legală pentru păstrarea vieții și sănătății lucrătorilor în procesul activității de muncă, și cuprinzând 2 subinstituții: regulile aferente tehnicii de securitate și normele de igienă în sectorul de producție care, cumulativ, sunt destinate să protejeze adecvat lucrătorii contra acțiunii nocive și periculoase a factorilor de producție”. Autoarea L. A. Sirovatskaia (Л. А. Сыроватская) [21, p. 172] a subliniat că „prin protecția muncii, în sens larg, trebuie să înțelegem întreaga ramură de drept al muncii, or toate normele acesteia sunt destinate apărării intereselor tuturor salariaților”. În sens restrâns, protecția muncii este privită de L. A. Sirovatskaia ca „o instituție a dreptului muncii care cuprinde normele juridice, destinate nemijlocit pentru asigurarea condițiilor de muncă, inofensive pentru viața și sănătatea salariaților. Ea cuprinde următoarele categorii de norme (subinstituții): regulile privind tehnica securității și de igienă; normele speciale de protecție a muncii, aplicabile persoanelor care activează în condiții grele, nocive și periculoase; normele de protecție a muncii femeilor, minorilor și a persoanelor cu capacitate de muncă redusă; normele care reglementează activitatea organelor de supraveghere de stat și a celor de control obștesc, cât și normele care stabilesc răspunderea pentru încălcarea legislației de protecție a muncii; normele care reglementează planificarea și organizarea activității de protecție a muncii”. Dicționarul de drept al muncii, în redacția doctrinarului rus Iu. P. Orlovski (Ю. П. Орловский) [22, p. 315], reiterează definiția legală a noțiunii de „protecție a muncii”: „sistem de asigurare a securității și sănătății salariaților în procesul activității de muncă, care include măsuri juridice, social-economice, organizatorico-tehnice, sanitaro-igienice, profilactice, de reabilitare și alte măsuri”.

În literatura de specialitate din Republica Moldova au fost exprimate variate opinii asupra conținutului sintagmelor „protecția muncii” și „securitatea muncii”. Astfel, după cum am menționat, autorii Teodor Negru și Cătălina Scorțescu opinează [23, p. 188], că „în calitatea sa de instituție complexă a dreptului muncii, protecția muncii constituie o totalitate de norme ale diferitor instituții ale acestei ramuri de drept care stabilesc un sistem de măsuri social-economice, tehnice, sanitaro-igienice, juridice, în scopul asigurării securității și sănătății în muncă. Nucleul acestei instituții îl constituie art. 43 din Constituția Republicii Moldova, normele titlului IX din Codul muncii și ale Legii securității și sănătății în muncă”. Totuși, potrivit unei alte interpretări, „protecția muncii reprezintă un sistem de măsuri și reguli obligatorii pentru toți participanții la procesul de muncă, urmărindu-se aplicarea criteriilor ergonomice pentru îmbunătățirea condițiilor de muncă și pentru reducerea efortului fizic, precum și măsuri adecvate pentru munca femeilor și a tinerilor”. În una dintre lucrările sale, doctrinarul Nicolai Romandaș [24, p. 325], fiind influențat de doctrina rusă, atribuie noțiunii de „protecție a muncii” o conotație mai largă, definind-o drept „un sistem de asigurare a securității și vieții angajatului în procesul activității social-economice, tehnico-organizatorice, sanitaro-igienice, de întremare a sănătății, etc.”. Totodată, ca instituție de drept, „protecția muncii reprezintă o totalitate de norme juridice menite să asigure condițiile de muncă nepericuloase pentru viața și sănătatea lucrătorului și să reglementeze relațiile referitor la securitatea și igiena muncii”.

Confruntarea noțiunilor de „protecție a muncii” și „securitatea și sănătatea în muncă” se rezumă la determinarea celei mai corespunzătoare pentru definirea instituției de drept care are ca finalitate apărarea vieții, integrității corporale și sănătății salariaților.

BIBLIOGRAFIE

1. Aron I. Accidentul de muncă. București: Universul Juridic, 2014. 346 p.
2. Dorneanu V., Bădică Gh. Dreptul muncii. București: Lumina Lex, 2002. 861 p.
3. Belu C. Dreptul muncii. Craiova: Universitaria, 2012. 410 p.
4. Aron I. Accidentul de muncă. București: Universul Juridic, 2014. 346 p.
- 5, 6, 7. Dorneanu V., Bădică Gh. Dreptul muncii. București: Lumina Lex, 2002. 861 p.

8. Ștefănescu I. T. Tratat de dreptul muncii, vol. I. București: Lumina Lex, 2003. 417 p.
9. Popescu A. Dreptul internațional al muncii. București: C.H. Beck, 2006. 678 p.
10. Vieriu E., Reglementarea securității și sănătății în muncă atât în dreptul intern cât și internațional. În: Administrarea publică, nr. 1/2013, 138 p.
11. Țiclea Al., Popescu A., Tufan C. ș.a.. Dreptul muncii. București: Rosetti, 2004. 783 p.
12. Сыроватская Л.А. Трудовое право. – Москва: Юристъ, 2001. 392 p.
13. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994. Chișinău: Moldpresa, 1997.
14. Legea RM nr. 254 „pentru modificarea și completarea unor acte legislative” din 09.12.11. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 03.02.12, nr. 25-28.
15. Legea RM nr. 186 „securității și sănătății în muncă” din 10.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 05.08.2008, nr. 143-144.
16. Țiclea Al. ș.a. Dreptul muncii. București: Rosetti, 2004. 823 p.
17. Dorneanu V., Bădică Gh. Dreptul muncii. București: Lumina Lex, 2002. 861 p.
18. Medeanu T. Accidente de muncă. București: Lumina Lex, 1998. 303 p.
19. Dorneanu V., Bădică Gh. Dreptul muncii. București: Lumina Lex, 2002. 499 p.
20. Киселев И. Я. Трудовое право России и зарубежных стран: учебник. – Москва: Эксмо, 2006. 608 p.
21. Сыроватская Л. А. Трудовое право. – Москва: Юристъ, 2001. 392 p.
22. Орловский Ю. П. Словарь по трудовому праву. Москва: БЕК, 1998. 578 p.
23. Negru T., Scorțescu C. Dreptul muncii. Partea generală. Chișinău: ULIM, 2004. 290 p.
24. Romandaș N. Dreptul muncii. Chișinău: Reclama, 1997. 410 p.

REFLECȚII PRIVIND SUSPENDAREA CONTRACTULUI INDIVIDUAL DE MUNCĂ PRIN PRISMA CODULUI MUNCII AL REPUBLICII MOLDOVA

REFLECTIONS ON THE SUSPENSION OF THE INDIVIDUAL EMPLOYMENT CONTRACT THROUGH THE PRISM OF THE LABOR CODE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

*Eduard BOIȘTEANU,
doctor habilitat, profesor universitar,
Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți*

*Nicolai ROMANDAȘ,
doctor, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

Specialty literature indicated that the suspension of the individual employment agreement assumes the cessation of the work supply by the employee and accordingly of the payment of the wage rights by the employer, with the resumption of the fulfilling of these obligations after a certain period of time. In this article the authors elucidated the characteristic features and the specific effects of the suspension of the individual employment agreement. Furthermore, there were highlighted documentation formalities whose respecting is necessary for operating correctly the suspension of the individual employment agreement.

Keywords: *individual employment contract, leave, working time, rest time, employee, contract suspension, employer.*

A. Considerații generale. Suspendarea contractului individual de muncă presupune o suspendare a principalelor sale efecte, constând în prestarea muncii și plata salariului. Însă, în unele situații, salariatul nu este lipsit total de venituri, întrucât el beneficiază de diferite indemnizații (de exemplu, în caz de concediu de maternitate, de incapacitate temporară de muncă). Din dispozițiile Codului muncii al Republicii Moldova (în continuare – Codul muncii) [1] rezultă că suspendarea contractului individual de muncă este considerată o situație intermediară între executarea și încetarea unui asemenea contract. Totodată, aplicarea în practică a reglementărilor legale cu privire la suspendarea contractului de muncă prezintă unele dificultăți, deoarece este vorba despre activitatea de muncă care oricum nu se desfășoară continuu [2]. Prin urmare, nu orice sistare a executării obligațiilor de muncă de către salariat, pe o anumită perioadă de timp, poate fi recunoscută drept suspendare a contractului individual de muncă. De exemplu, pe durata concediului de odihnă anual, contractul individual de muncă nu se consideră suspendat, deoarece durata acestui concediu se include în timpul de odihnă al salariatului, la fel ca și zilele de repaus săptămânal, cele de sărbătoare nelucrătoare, repausul zilnic, pauze de masă, precum și alte întreruperi firești ale timpului de muncă, destinate refacerii capacității de muncă a salariatului [3].

Așadar, în toate cazurile, suspendarea contractului individual de muncă antrenează, pe de o parte, sistarea temporară a activității de muncă de către salariat, iar, pe de altă parte, oprirea plății salariului de către angajator.

Referitor la existența altor drepturi și obligații ale părților pe durata suspendării contractului individual de muncă, art. 75, alin. (3) din Codul muncii prevede expres că acestea continuă să existe dacă prin actele normative în vigoare, prin convențiile colective, prin contractul colectiv și prin cel individual de muncă nu se prevede altfel.

Indiferent de motivul pentru care a intervenit, suspendarea contractului individual de muncă se caracterizează prin anumite trăsături:

a) este temporară, întrucât motivele care împiedică executarea contractului individual de muncă sunt vremelnice. De exemplu, în caz de boală sau traumatism, contractul individual de muncă al salariatului bolnav se suspendă pe perioada incapacității temporare de muncă a acestuia, iar în cazul declanșării anchetei de serviciu, contractul poate fi suspendat din inițiativa angajatorului pe toată durata acesteia (legiuitorul fixând, conform art. 208, alin. (2) din Codul muncii, durata maximă a desfășurării anchetei de serviciu – o lună). În cazul în care imposibilitatea de executare a contractului individual de muncă îmbracă un caracter permanent, necesitățile unității sau prevederile legale vor impune încetarea acestuia[4]. Deci, suspendarea contractului individual de muncă poate avea o durată determinată sau nedeterminată, în funcție de motivul care a determinat-o [5]:

- sunt cazuri când suspendarea are o durată determinată, fixată de lege – de exemplu, concediul de maternitate de 126 de zile calendaristice (art. 124, alin. (1) din Codul muncii). De asemenea, este operabilă pe o anumită perioadă suspendarea contractului individual de muncă ce survine ca urmare a încorporării salariatului în serviciul militar în termen, în serviciul militar cu termen redus sau în serviciul civil (art. 76, lit. e) din Codul muncii);

- în alte situații, legiuitorul fixează o durată maximă a suspendării, de exemplu: detașarea se poate dispune pentru o perioadă de cel mult un an (cu posibilitatea prelungirii cu încă cel mult un an); ancheta de serviciu se efectuează în decursul a cel mult o lună; șomajul tehnic se dispune pe o perioadă de cel mult 4 luni în decursul unui an calendaristic ș.a.;

- în cazul suspendării contractului individual de muncă prin acordul părților, durata este stabilită de părți – cazul concediului fără plată (art. 77, lit. a) din Codul muncii);

- există și situații când durata suspendării nu poate fi stabilită de lege și nici de părți, imposibilitatea de prestare a muncii fiind determinată de un eveniment, cum ar fi: boală, forță majoră etc.

După încetarea cauzei ce a provocat suspendarea contractului individual de muncă, salariatul trebuie să se prezinte la locul de muncă (în caz contrar, în privința lui poate fi angajată răspunderea disciplinară, angajatorul având dreptul de a dispune concedierea disciplinară a acestuia pentru absența nemotivată de la lucru), iar angajatorul este obligat să-l primească la locul de muncă (în caz contrar, salariatul poate să solicite de la angajatorul său plata unor despăgubiri până la reluarea efectivă a activității de muncă);

b) este parțială, deoarece această operațiune tehnico-juridică nu privește totalitatea efectelor contractului individual de muncă, ci numai o parte dintre ele, și anume: prestarea muncii de către salariat și retribuirea acesteia de către angajator. Prin urmare, în decursul perioadei de suspendare, salariatul își menține dreptul la: locul de muncă; demisie; libera asociere în sindicate; formare profesională, reciclare și perfecționare ș.a.

În cele din urmă, ne raliem la opinia potrivit căreia suspendarea contractului individual de muncă a fost reglementată, îndeosebi în scopul protejării salariaților împotriva concedierii lor, în cazurile în care aceștia nu-și execută temporar obligațiile de muncă din motive ce nu le sunt imputabile [6].

B. Efectele specifice ale suspendării contractului individual de muncă. După cum am menționat, efectul principal al suspendării contractului individual de muncă constă în neprestarea temporară a muncii de către salariat și oprirea temporară a plății drepturilor salariale de către angajator. Achiesăm la opinia [7] potrivit căreia *drepturile salariatului pe perioada suspendării contractului individual de muncă diferă, însă, în funcție de natura cauzei de suspendare și de existența sau inexistența culpei salariatului*. Astfel, în cazul suspendării acestui contract, veniturile salariatului pot căpăta următoarele forme:

- a) indemnizație (indemnizație pentru incapacitate temporară de muncă, indemnizație de maternitate, indemnizație pentru carantină, indemnizație de formare profesională ș.a.);

- b) salariul plătit de o altă unitate (în cazul suspendării contractului individual de muncă intervenită ca urmare a detașării salariatului sau în legătură cu ocuparea de către acesta a unei funcții electivă în autoritățile publice, în organele sindicale sau în cele patronale);

- c) despăgubire (în cazul suspendării din funcție a salariatului operată pe durata anchetei de serviciu, dacă se constată un abuz din partea angajatorului; în situația suspendării raporturilor juridice de muncă ca urmare a trimerii în instanța de judecată a dosarului penal privind comiterea de către salariat a unei infracțiuni incompatibile cu munca prestată, dacă se constată nevinovăția acestuia);

- d) lipsa veniturilor (în cazul suspendării contractului individual de muncă fie în legătură cu prezentarea salariatului la locul de muncă în stare de ebrietate alcoolică, narcotică sau toxică, fie în legătură cu acordarea concediului fără plată pe o perioadă mai mare de o lună ș.a.).

Cu referire la efectele pe care suspendarea contractului individual de muncă le produce asupra vechimii în muncă, inclusiv asupra vechimii în muncă speciale, precum și asupra stagiului de cotizare, menționăm că incapacitatea temporară de muncă, concediul de maternitate, perioada de aflare

în carantină, perioada de aflare în serviciul militar (În conformitate cu art. 18, alin. (6) din Legea nr. 1245/2002 cu privire la pregătirea cetățenilor pentru apărarea, perioada aflării cetățeanului în serviciul militar se include în vechimea lui de muncă generală și specială neîntreruptă. În același timp, din dispozițiile art. 5, alin. (2), lit. a) din Legea nr. 156/1998 privind sistemul public de pensii deducem că la categoria perioadelor necontributive ale asiguratului asimilate stagiului de cotizare se atribuie și perioada de îndeplinire a serviciului militar în termen sau cu termen redus) [8] și concediul parțial plătit pentru îngrijirea copilului până la vârsta de 3 ani [9] se includ în vechimea de muncă generală și specială a salariatului, precum și în stagiul de cotizare. În alte cazuri, perioadele de suspendare a contractului individual de muncă nu se includ în vechimea în muncă, inclusiv în vechimea în muncă specială, precum și în stagiul de cotizare. (Potrivit art. 124, alin. (3) din Codul muncii, concediul parțial plătit pentru îngrijirea copilului se include în vechimea în muncă, inclusiv în vechimea în muncă specială, și în stagiul de cotizare. Iar art. 5 alin. (2) lit. b) din Legea nr. 156/1998 dispune că perioada de îngrijire a unui copil până la vârsta de 3 ani de către unul din părinți se include – chiar dacă se recunoaște ca perioadă necontributivă – în stagiul de cotizare). În sprijinul celor consemnate, cităm norma legală, cuprinsă în art. 126, alin. (3) din Codul muncii, care privește concediul suplimentar neplătit pentru îngrijirea copilului în vârstă de la 3 la 4 ani: „Perioada concediului suplimentar neplătit se include în vechimea în muncă, inclusiv în vechimea în muncă specială, dacă contractul individual de muncă nu a fost suspendat conform art. 78, alin. (1), lit. a)” Bazându-ne pe această normă juridică, nu ne rămâne decât să constatăm corectitudinea concluziilor autorului autohton care a subliniat că suspendarea contractului individual de muncă pe durata concediului parțial plătit și a celui suplimentar neplătit pentru îngrijirea copilului se efectuează nu în mod automat – sau dacă vreți „din oficiu” – în baza cererii depuse de către salariat prin care a solicitat acordarea unuia din aceste concedii, ci în baza unei cereri suplimentare, depuse de către salariat pe numele angajatorului, în care acesta cere – neechivoc – suspendarea contractului individual de muncă în temeiul art. 78, alin. (1), lit. a) din Codul muncii în legătură cu acordarea concediului pentru îngrijirea copilului în vârstă de până la 4 ani [10]. Legiuitorul dispune mai departe că „perioada concediului suplimentar neplătit nu se include în vechimea în muncă ce dă dreptul la următorul concediu de odihnă anual plătit, precum și în stagiul de cotizare potrivit legii” (art. 126, alin. (4) din Codul muncii).

Din interpretarea corelată a dispozițiilor art. 114, alin. (1) și alin. (2), lit. d) din Codul muncii rezultă că vechimea în muncă, care dă dreptul la concediul de odihnă anual, nu include, de regulă, perioada suspendării contractului individual de muncă, cu excepția cazurilor prevăzute la art. 76, lit. a)-d) și la art. 77, lit. b) din Codul muncii. Trebuie să precizăm că atât partenerii sociali, cât și părțile contractului individual de muncă au latitudinea să stabilească în convenția colectivă, în contractul colectiv și (sau) în cel individual de muncă, și alte perioade de suspendare a contractului individual de muncă ce pot fi asimilate vechimii în muncă care dă dreptul la concediul de odihnă anual (art. 114, alin. (2) din Codul muncii).

În conformitate cu art. 119, alin. (1) din Codul muncii, în caz de suspendare a contractului individual de muncă în baza art. 76, lit. e) și m), art. 77, lit. d) și e) și art. 78, alin. (1) lit. a) și d) din Codul muncii, salariatul are dreptul la compensarea tuturor concediilor de odihnă anuale nefolosite (Compensarea în bani a concediului de odihnă anual nefolosit nu constituie, sub aspect juridic, o indemnizație de concediu, între aceste două noțiuni existând o diferență semnificativă: compensarea în bani a concediului de odihnă anual nefolosit este permisă doar în cazurile strict determinate de Codul muncii, iar indemnizația de concediu este acordată întotdeauna odată cu concediul de odihnă anual și nu poate fi separată de acesta, constituind un substitut al drepturilor salariale pe perioada concediului de odihnă) [11]. Așadar, dacă salariatul își manifestă dorința de a-și compensa în bani concediile de odihnă anuale nefolosite, acest lucru urmează să fie consemnat în ordinul angajatorului cu privire la suspendarea contractului individual de muncă [12].

În unele cazuri, dacă suspendarea activității de muncă nu este determinată de culpa salariatului, Codul muncii – prin stipulațiile art. 86, alin. (2) – instituie interdicția concedierii acestuia în perioada aflării lui în concediu medical și în cel de maternitate, cu excepția cazurilor de lichidare a unității.

În cazul în care pe durata perioadei de suspendare a contractului individual de muncă intervine o cauză de încetare a respectivului contract în circumstanțe ce nu depind de voința părților (art. 82 din Codul muncii), cauza de încetare obiectivă a respectivului contract prevalează.

C. Formalitățile documentare privind suspendarea contractului individual de muncă. În conformitate cu prevederile art. 75, alin. (4) din Codul muncii, suspendarea contractului individual de muncă, cu excepția cazurilor prevăzute la art. 76, lit. a) și b) și art. 78, alin. (1), lit. d¹) și e) din Codul muncii, se face prin ordinul (dispoziția, decizia, hotărârea) angajatorului, care se aduce la cunoștința salariatului, sub semnătură, cel târziu la data suspendării.

Nu este necesară, așadar, emiterea ordinului de suspendare a contractului individual de muncă în cazul:

- aflării salariatului în concediu de maternitate;
- aflării acestuia în concediu medical;
- neachitării sau achitării parțiale, cel puțin 2 luni consecutive, a salariului sau a altor plăți obligatorii;
- condițiilor de muncă nesatisfăcătoare din punctul de vedere al securității și sănătății în muncă.

În primele două situații, suspendarea contractului individual de muncă se efectuează în baza certificatelor de concediu medical, eliberate în conformitate cu Instrucțiunea privind modul de eliberare a certificatului de concediu medical, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 469 din 24 mai 2005 [13].

În celelalte două cazuri, suspendarea contractului individual de muncă va fi operată în baza cererii scrise a salariatului. Totodată, referindu-ne la aceste două temeuri de suspendare a contractului individual de muncă, se cere subliniat faptul că, potrivit art. 78 alin. (4) din Codul muncii, angajatorul este privat de dreptul de a angaja alți salariați pentru a-i înlocui pe acei ale căror contracte individuale de muncă au fost suspendate fie în legătură cu neachitarea salariului sau a altor plăți obligatorii, fie ca urmare a neoferirii condițiilor de muncă inofensive din punctul de vedere al securității și sănătății în muncă. În asemenea cazuri de suspendare a contractului individual de muncă, salariatul este obligat să-și reia activitatea de muncă în cel mult trei zile lucrătoare de la momentul: a) înlăturării pericolului pentru viață sau sănătate; b) achitării salariului, altor plăți obligatorii sau informării despre transferul acestor plăți pe cardul bancar.

Cu privire la conținutul ordinului (dispoziției, deciziei, hotărârii) angajatorului de suspendare a contractului individual de muncă, de menționat că actul juridic în cauză urmează să cuprindă [14]:

- dispunerea suspendării sau constatarea existenței unei cauze de suspendare;
- invocarea temeiului ei legal;
- consemnarea duratei suspendării (termenul până la care își produce efectele);
- specificarea efectelor – legale și (sau) convenționale – ale suspendării respective.

La expirarea perioadei de suspendare, se impune – din considerente de simetrie juridică – emiterea ordinului (dispoziției, deciziei, hotărârii) cu privire la reluarea activității de muncă, care se aduce la cunoștința salariatului, contra semnătură, cel târziu la data reluării activității de muncă.

Nu se cere perfectarea ordinului (dispoziției, deciziei, hotărârii) cu privire la reluarea activității de muncă în cazul intervenirii suspendării contractului individual de muncă ca urmare a concediului de maternitate sau a celui medical (art. 76, lit. a) și b) din Codul muncii), a neachitării sau achitării parțiale, cel puțin 2 luni consecutive, a salariului sau a altor plăți obligatorii (art. 78, alin. (1), lit. d¹) din Codul muncii), precum și a condițiilor de muncă nesatisfăcătoare din punctul de vedere al securității și sănătății în muncă (art. 78, alin. (1), lit. e) din Codul muncii).

BIBLIOGRAFIE

1. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 159-162 din 29.07.2003.
2. Raluca Dimitriu, Reflecții privind suspendarea contractului individual de muncă și necesitatea regândirii reglementării acesteia cuprinsă în Codul muncii. În: Dreptul, nr. 2/2015, p. 70.
3. N. Romandaș, Eduard Boișteanu, Ghidul specialistului în sfera resurselor umane, Chișinău, Reclama, 2009, p. 89; Alexandru Athanasie, Ana-Maria Vlăsceanu, Dreptul muncii. Note de curs, București, C.H. Beck, 2017, p. 75.
4. Roxana Cristina Radu, Dreptul muncii – aspecte teoretice și practice, Craiova, Aius, 2015, p. 244.
5. Idem.
6. Alexandru Athanasie, Luminița Dima, Magda Volonciu, Oana Cazan, Codul muncii: comentariu pe articole. Vol. I. Articolele 1-107, București, C.H. Beck, 2007, p. 249; Alexandru Athanasie, Ana-Maria Vlăsceanu, op. cit., p. 75.
7. A se vedea pentru dezvoltări: Monica Gheorghe, Dreptul individual al muncii. Curs universitar, București, Universul Juridic, 2015, p. 223; Roxana Cristina Radu, op. cit., p. 263-266.
8. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 137-138 din 10.10.2002; Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 42-44 din 12.03.2004.
9. Legea Republicii Moldova nr. 156 din 14.10.1998 privind sistemul public de pensii. Publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 42-44 din 12.03.2004. publicată în temeiul Hotărârii Parlamentului nr. 1546-XIII din 25.02.1998 – Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1998, nr. 26-27, art. 176. Data intrării în vigoare: 01.01.1999A

10. A se vedea: Tudor Capșa, Comentariu științifico-practic la Codul muncii al Republicii Moldova. În: Dreptul muncii, nr. 10-11/2009, p. 64.

11. A se vedea: Andreea-Laura Enescu, Timpul de muncă și de odihnă în dreptul național și dreptul Uniunii Europene, București, C.H. Beck, 2012, p. 271; Eduard Boișteanu, Nicolai Romandaș, Dreptul muncii. Manual, Chișinău, Tipografia Centrală, 2015, p. 550.

12. Tudor Capșa, op. cit., 2009, p. 61.

13. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 77-79 din 03.06.2005.

14. Alexandru Țiclea, Laura Georgescu, Dreptul muncii, ediția a VI-a, revăzută și adăugită, București, Universul Juridic, 2019, p. 402-403; Adriana Georgetta Meseșan, Dreptul muncii: contractul individual de muncă, Cluj-Napoca, Editura Albastră, 2006, p. 100.

REFLECȚII PRIVIND ATRIBUȚIILE ESENȚIALE ALE AVOCATULUI POPORULUI (OMBUDSMANULUI) ÎN REPUBLICA MOLDOVA

REFLECTIONS ON THE ESSENTIAL DUTIES OF THE PEOPLE'S ADVOCATE (OMBUDSMAN) IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Virginia ZAHARIA,
*doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea Cooperatist-Comercială din Moldova*

Ala LUCA,
*doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea Cooperatist-Comercială din Moldova*

SUMMARY

The institution of the Ombudsman aims at guaranteeing the observance of the individual's rights, in the conditions of the obvious mixing of the administrative system, fulfilling a function of mediation, of protection of the citizen, imposing it as a de facto authority.

At present, the Ombudsman designates the symbol of a democratic state, the essence of which expresses the development of the citizen's welfare, the defense of individual freedoms, constituting a symbol of the democratic state whose essence expresses the development of the citizen's welfare, protection of fundamental rights and freedoms.

Keywords: *Ombudsman, People's Advocate, mediation, human rights, institution, citizen, competence, attributions.*

Respectul pentru drepturile fundamentale ale omului, devine o condiție necesară a edificării statului de drept, preîntâmpinării oricăror abuzuri din partea autorităților statale în raport cu cetățenii săi. În scopul asigurării și garantării drepturilor fundamentale ale omului a fost creată instituția ombudsmanului. Instituția Ombudsmanului există astăzi în peste 90 de țări ale lumii, ocupând un loc important în sistemul subiectelor care exercită controlul și efectuează supravegherea organelor puterii existente, ce abordează drepturile și libertățile cetățenilor.

Competența acestei instituții trebuie analizată, având în vedere funcția pe care o îndeplinește, aceea de a asigura garantarea respectării drepturilor și libertăților constituționale ale omului, de către autoritățile publice centrale și locale, de instituții, organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate, de asociațiile obștești și persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile. Examinarea competențelor, atribuțiilor, rolului și sarcinilor Oficiului Avocatului Poporului în respectarea drepturilor omului în Moldova sunt determinate de dispozițiile legii privind Avocatul Poporului, nr. 52 din 03.04.2014 [1] și Legea pentru aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului, nr. 164 din 31.07.2015 [2].

O altă idee, care determină competența Avocaților poporului este aceea că această instituție contribuie la apărarea drepturilor omului, prin prevenirea încălcării acestora și repunerea în drepturi a omului, la perfecționarea legislației ce ține de domeniul apărării drepturilor omului, la instruirea juridică a populației, prin aplicarea procedeelelor menționate în Legea nr.52 din 03.04.2014 cu privire la Avocații Poporului [1]. Competența este un ansamblu de atribuții prevăzute de lege, pe care organul de stat este obligat să le exercite, termenul de competență în dreptul public fiind utilizat pentru a evoca abilitatea unui organ de stat, pentru a desfășura o anumită activitate și de a fi titular de drepturi, în raporturi juridice de putere [3, p. 66]. Potrivit literaturii de specialitate, termenul de „competență” cuprinde două elemente constructive competența teritorială și competența materială [4, p. 71]. Prin

competență teritorială se subînțelege totalitatea petițiilor, pe care este îndreptățit să le primească și să le examineze Avocatul Poporului (Ombudsmanul) de pe un anumit teritoriu. Conform competenței teritoriale, pot fi: Ombudsmani naționali, teritoriali și de ramură (specializați). Ombudsmanul național are competență generală pe tot teritoriul statului (Franța, Polonia, România), iar Ombudsmanul teritorial are competență regională sau municipală (Marea Britanie), în teritoriul aflat sub jurisdicția acestuia. Ombudsmanul de ramură are competența de a examina acele plângeri, care se caracterizează prin două criterii: criteriul obiectiv, referitor la relațiile sociale și criteriul subiectiv, care se referă la cercul de persoane care au dreptul de a depune plângeri sau ale căror acțiuni sau acte au fost atacate. Republica Moldova a creat instituția Avocatului poporului la nivel național, examinând plângerile atât ale cetățenilor din Republica Moldova, la nivel național cât și ale cetățenilor străini și apatrizi, care locuiesc permanent sau se află temporar pe teritoriul țării în condițiile în care, drepturile și interesele legitime ale acestora au fost încălcate Republica Moldova. Prin derogare de la prevederile alin.1, Avocatul poporului pentru protecția drepturilor copilului examinează petiții, privind protecția drepturilor copilului și, în limitele competenței, este în drept să acționeze din proprie inițiativă, așa cum prevăd dispozițiile art. 17 alin. 2 din lege.

Prin competență materială se înțelege ansamblul de atribuții procesuale, materiale și organizatorice, cu care este dotată instituția Ombudsmanului, această competență, extinzându-se asupra unei multitudini de acte juridice, care vizează drepturile omului/copilului. Atribuțiile Ombudsmanului diferă de la stat la stat. În unele state controlul acestuia vizează organele judecătorești, penitenciarele sau organele municipale. Astfel, în Suedia și Finlanda, Ombudsmanul este în drept să ancheteze persoanele cu funcții de răspundere, care nu-și îndeplinesc atribuțiile de serviciu, iar în toate țările europene, Ombudsmanul nu are dreptul de a controla activitatea legislativă și nici competența de a soluționa conflictele dintre particulari, care intră în competența organelor judiciare [5].

Pentru a se atinge aceste obiective, în capitolul IV din Legea nr. 52/2014 [1] sunt prevăzute atribuțiile Avocaților poporului, care au făcut obiectul analizei prezentei lucrări, acestea constând în: primirea și examinarea petițiilor formulate de către cetățenii din Republica Moldova, de către cetățenii străini și apatrizii, care locuiesc permanent în Republica Moldova sau se află temporar pe teritoriul ei, în condițiile în care, drepturile și interesele legitime ale acestora au fost încălcate în Republica Moldova. Potrivit dispozițiilor art. 18 alin. 1 din Legea nr. 52/2014 [1] Avocatul poporului poate fi mediator între persoanele abuzate și cei care au comis abuzuri, în scopul înlăturării încălcărilor depistate; sesizarea Curții Constituționale; colaborarea cu organizațiile neguvernamentale, care activează în domeniul drepturilor omului; organizarea și participarea la seminarii, conferințe, întruniri, unde se abordează și se prezintă mijloacele de protecție și promovare a drepturilor omului. Conform scopului acestora, atribuțiile pot fi grupate în două categorii: atribuții primare și atribuții secundare. Atribuțiile primare vizează respectarea drepturilor omului de către autoritățile publice, contribuind la apărarea drepturilor omului, prin prevenirea încălcării acestora și repunerea în drepturi a omului/copilului; la perfecționarea legislației ce ține de domeniul apărării drepturilor amintite; la instruirea juridică a populației, prin aplicarea procedeelelor menționate în legea amintită. Atribuțiile secundare rezultă din atribuțiile primare, fiind prevăzute de lege, cu scopul ca Avocatul Poporului să-și realizeze toate atribuțiile de bază. În exercitarea competențelor care le revin, Legea nr. 52/2014 [1] stabilește pentru Avocații poporului o serie de drepturi și obligații, precum: dreptul de a deschide, din proprie inițiativă, un proces în legătură cu faptele depistate, privind, încălcarea drepturilor și libertăților omului, potrivit art.11 din lege; dispozițiile acesteia din lege prevăd că, Avocatul poporului, în procesul examinării cererii și al controlului, din proprie inițiativă, al semnalelor despre încălcarea drepturilor și libertăților omului, precum și al efectuării vizitelor preventive în locurile unde se află sau se pot afla persoane private de libertate, este în drept:

- să aibă acces liber la toate autoritățile publice centrale și locale;
- să asiste la ședințele lor, inclusiv la ședințele organelor colegiale ale acestora;
- să solicite și să primească documentele și materialele necesare pentru exercitarea atribuțiilor;
- să aibă acces nelimitat la orice informație privind tratamentul și condițiile de detenție ale persoanelor private de libertate;
- să primească explicații de la persoanele cu funcții de răspundere, de la toate nivelurile, asupra chestiunilor ce urmează a fi elucidate;
- să sesizeze instituțiile de stat respective, pentru a efectua investigații, expertize și a pregăti rapoarte, asupra chestiunilor ce urmează a fi examinate;
- să colaboreze cu mijloacele de informare în masă, precum și cu asociațiile obștești, care activează în domeniul protecției drepturilor omului, atât în țară, cât și peste hotare.

Avocatul Poporului are dreptul să solicite de la persoanele cu funcții de răspundere de la toate ni-

velurile, materialele și documentele sau oricare altă informație, necesare pentru exercitarea atribuțiilor acestuia, în termeni rezonabili de la data solicitării, dacă în solicitare nu se prevede un alt termen. În baza rezultatelor examinării cererii, Avocatul poporului, de asemenea, este în drept:

- să adreseze în instanța de judecată o cerere, în apărarea intereselor petiționarului, ale cărui drepturi și libertăți constituționale au fost încălcate;
- să sesizeze persoanele cu funcții de răspundere, de la toate nivelurile, asupra cazurilor de neglijență în lucru, de încălcare a eticii de serviciu, de tărăgănare și birocratism.

De asemenea Avocații poporului au dreptul:

- să asiste și să ia cuvântul la ședințele Parlamentului și ale Guvernului;
- să sesizeze Curtea Constituțională, în vederea controlului constituționalității legilor și hotărârilor Parlamentului, decretelor Președintelui Republicii Moldova, hotărârilor și dispozițiilor Guvernului, cu privire la concordanța acestora cu actele juridice internaționale, referitoare la drepturile omului.

Avocatul poporului este obligat să garanteze nedivulgarea secretului de stat și a altor informații și date, ocrotite de lege. În situațiile în care se constată unele încălcări ale drepturilor petiționarului, Avocatul poporului prezintă organului sau persoanei cu funcții de răspundere respective, ale cărei decizii sau acțiuni (inacțiuni), după părerea sa, încalcă drepturile și libertățile constituționale ale omului, un aviz, care va conține recomandări, privind măsurile ce urmează a fi luate, pentru repunerea imediată a petiționarului în drepturile încălcate și încunoștințarea acestuia, cu privire la măsurile luate [6]. În cazul în care Avocatul Poporului nu este de acord cu măsurile întreprinse, el este în drept să se adreseze organului superior, pentru luarea măsurilor de executare a recomandărilor cuprinse în aviz, potrivit dispozițiilor art. 12 alin.1 din lege. Avocatul Poporului are obligația să-l încunoștințeze pe petiționar, despre măsurile luate, potrivit dispozițiilor din lege; Avocatul poporului are obligația să facă publice, în mod periodic, rapoartele întocmite, în urma vizitelor la locurile unde se află sau se pot afla persoane private de libertate, precum și răspunsurile autorităților corespunzătoare, potrivit dispozițiilor art. 29 din lege. La începutul fiecărui an, până la data de 15 martie, prezintă Avocatul poporului Parlamentului un raport despre respectarea drepturilor omului în Republica Moldova, în decursul anului precedent, raport care va conține un capitol consacrat situației privind respectarea drepturilor copilului, potrivit dispozițiilor art. 29 alin.1 din lege și care va fi publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova [7, p. 12].

În virtutea funcțiilor pe care le deține avocatul poporului (ombudsmanul) emite acte prin care își manifestă atitudinea față de fiecare problemă cu care a fost pus la curent. Astfel, avocatul poporului emite avize cu recomandări și sesizări. Avizele au drept scop constatarea situațiilor de fapt cu privire la datele care sunt aduse la cunoștința avocatului poporului și care țin nemijlocit de încălcările drepturilor sau libertăților fundamentale. Primirea în audiență are loc zilnic, în sediul Oficiului și în sediile reprezentanțelor. Fiecare Avocat al Poporului primește în audiență cel puțin o dată pe lună, iar în celelalte zile petiționarii sunt primiți în audiență, de către personalul de specialitate. Primirea în audiență se înregistrează în modul stabilit, timpul și locul primirii în audiență și teritoriu, fiind stabilit de Avocatul Poporului, cu consultarea Avocaților adjuncți, iar orarul de primire în audiență este adus, în prealabil, la cunoștința petiționarilor.

Cererile se depun în modul stabilit de Legea nr. 190-XIII din 19 iulie 1994 cu privire la petiționare, iar la acestea se anexează în mod obligatoriu, dovada examinării cazului de către organele abilitate. Cererile anonime se examinează doar în cazul, în care conțin informații privind securitatea națională sau ordinea publică. Organizarea audiențelor și recepționarea petițiilor le efectuează funcționarii Serviciului recepționare a petițiilor și organizare a audiențelor. Însă Avocații Poporului examinează sesizările cetățenilor Republicii Moldova, ale cetățenilor străini și ale apatrizilor, care locuiesc permanent sau care se află temporar pe teritoriul ei, ale căror drepturi și libertăți au fost încălcate. Serviciul de recepționare a Centrului înaintează spre examinare cererile respective, ținând cont de specializarea acestuia, iar asupra fiecărei cereri luate spre examinare se deschide o procedură aparte. Deciziile adoptate în urma examinării petiției se aduc la cunoștință petiționarului, în modul stabilit de Legea nr. 52 din 03 aprilie 2014 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsman). Pentru a se asigura asistența necesară, în exercitarea atribuțiilor care îi revin Avocatului copilului, în cadrul Centrului funcționează Serviciul protecție a drepturilor copilului, cu statut de subdiviziune specializată. Anual, până la 15 martie, Avocatul copilului prezintă Parlamentului, informații despre respectarea drepturilor copilului în anul calendaristic expirat, informație care se include ca un capitol separat, în raportul anual prezentat de acesta. Avocatul Poporului, copilului, membrii consiliului consultativ și persoanele care îi însoțesc efectuează periodic vizite preventive în locurile unde se află sau se pot afla persoane private de libertate. Pentru a efectua o vizită preventivă nu este necesară înștiințare prealabilă, nici permisiunea vre-o unei autorități, iar periodicitatea vizitelor preventive o stabilește Avocatul Poporului,

împreună cu membrii consiliului consultativ. Pe lângă Centru pot fi create, în calitate de mecanism național de prevenire a torturii, consilii pentru acordarea de consultanță și de asistență. Componenta și regulamentele de organizare și de funcționare a Consiliilor se aprobă de către Avocatul Poporului (Ombudsman), în baza avizului Comisiei pentru drepturile omului a Parlamentului.

Avocații Poporului colaborează cu mijloacele de informare în masă, oferindu-le informații despre cazurile depistate, privind încălcarea drepturilor omului, despre acțiunile persoanelor cu funcție de răspundere, care au comis încălcările, publicând materiale pe această temă, în presă și luând cuvântul la radio și la televiziune. În contextul prevederilor art. 20 din Constituția Republicii Moldova, referitoare la accesul liber la justiție, Centrul pentru Drepturile Omului a constatat cazuri de tergiversare a traducerii și expedierii actelor judecătorești, în limba pe care o posedă unii participanți la procesele judiciare, fiind încălcate astfel, prevederile Constituției (art. 118), Codului de procedură civilă (art. 24) și Codului de procedură penală (art. 16). Prin Hotărârea nr. 440/20 din 4 decembrie 2008, Consiliul Superior al Magistraturii a constatat că situația în cauză se datorează, în mare măsură, activității organizatorice insuficiente a președinților unor instanțe judecătorești, volumului mare de lucru care revine unui translator, și salarizării insuficiente. Durata rezonabilă a proceselor penale și civile constituie una din garanțiile principale ale exercițiului efectiv al dreptului fundamental al omului, privind liberul acces la justiție. În acest context, tergiversarea examinării cauzelor judiciare continuă să fie abordată frecvent, în plângerile către Avocații poporului [8, p. 14].

În decursul ultimilor ani a sporit considerabil numărul adresărilor formulate de inculpați, care au declarat recurs ordinar sau recurs în anulare, la Curtea Supremă de Justiție, invocând lezarea dreptului de a li se judeca cauza într-un termen rezonabil. Analiza situației la acest capitol denotă neexaminarea recursurilor, datorită volumului mare de lucru al judecătorilor Curții Supreme de Justiție, motiv considerat obiectiv de Consiliul Superior al Magistraturii, precum și ambiguității reglementărilor, referitoare la actele preparatorii ale instanței de recurs, apărute în urma modificării articolului 431 din Codul de procedură penală. În agenda de lucru a Centrului pentru Drepturile Omului a rămas actuală una din cele mai stringente probleme: neexecutarea hotărârilor judecătorești, care continuă a fi un obstacol major pentru asigurarea respectării drepturilor omului și o cauză de adresări la CEDO.

Neexecutarea hotărârilor judecătorești rămâne a fi una dintre cauzele principale ale condamnării Republicii Moldova de către Curtea Europeană a Drepturilor Omului. Analizând Raportul de activitate al CtEDO pentru anul 2017 și a jurisprudenței CtEDO în cauzele moldovenești s-a ajuns la concluzia, că în anul 2017, CtEDO a înregistrat cu 9% mai puține cereri decât în anul 2016. Se pare că scăderea este determinată, în principal, de descreșterea popularității CtEDO, după ce în anii 2011-2016 CtEDO a respins fără o motivare explicită circa 8,600 de cereri moldovenești. Aceasta a avut un efect descurajant asupra avocaților [8, p. 32].

În anul 2019, Curtea Europeană pentru Drepturile Omului a emis 21 de hotărâri împotriva Republicii Moldova pentru încălcarea articolului 6 din Convenție, pentru care statul a fost obligat să achite o sumă de aproximativ 400.250 euro. Printre acestea se numără și cauza Ozdil și alții v. Republica Moldova, care se referă la cazul profesorilor turci, transferul în afara legii al acestora în statul lor de origine, cu eludarea dreptului intern și a celui internațional. În acest caz, statul a fost obligat să achite o despăgubire în valoare de 125.000 euro (câte 25.000 euro pentru fiecare dintre cei 5 reclamânți) [9, p. 14]. Avocații Poporului propun spre examinare oportunitățile inițierii procedurii de modificare și completare a Legii privind ocuparea forței de muncă și protecția socială a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă și altor acte normative, care reglementează procesul de plasare în câmpul muncii, pentru sporirea accesului la măsurile de protecție socială a persoanelor cu dizabilități. Pentru implementarea eficientă a prevederilor articolului 31 din Legea privind protecția socială a invalizilor nr. 821 din 24.12.1991, Avocații Poporului (ombudsmanii) consideră că se impune perfecționarea mecanismului existent, în special cu referire la normativele de rezervare a locurilor de muncă, în întreprinderi, instituții și organizații pentru persoanele cu dizabilități, în mărime de cel puțin 5 la sută din numărul total al angajaților. Necesită a fi examinată chestiunea privind crearea unor instituții specializate pentru pregătirea profesională a copiilor invalizi, prin care s-ar facilita accesul lor la încadrarea pe piața muncii, în sfera productivă și de deservire. Este de menționat că pe parcursul întregii activități depuse de Avocații Poporului cererile vizând drepturile constituționale, cum ar fi: dreptul la proprietate privată, accesul liber la justiție, dreptul la muncă și protecția muncii, dreptul la asistență și protecție socială rămân a fi, în continuare, domeniile cele mai sensibile pentru toate categoriile de apelanți.

Ca și în anii precedenți, dar și conform noului regulament elaborat de Avocatul Poporului o mare parte din adresările parvenite la instituție, fie sub formă de petiție, fie invocate în cadrul audiențelor desfășurate de oficiul central Chișinău și de reprezentanțele din teritoriu (Cahul, Bălți Comrat), nu

țin nemijlocit de competența Avocaților Poporului, în sensul Legii cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsman) în R.M.. În asemenea situații, petițiile sunt remise, în temeiul articolului 25 alin. 2 din Legea nr.52/2014 [1], organelor competente, pentru a fi examinate.

Cererile adresate Avocatului Poporului se fac prin completarea unui model tipizat, iar în cazul în care problema abordată se află în afara mandatului Avocatului Poporului, cetățeanul este îndrumat spre organul competent, concomitent beneficiind și de o consultație în domeniul dreptului. Astfel, în 2017 au fost recepționate 1800 cereri, semnate de 2257 de cetățeni și au fost primite în audiență 2135 persoane, încât, în perioada de referință, de serviciile instituției au beneficiat circa 3935 de cetățeni. Cele mai frecvente motive de adresare la Centru, în mod constant, sânt legate de încălcarea dreptului la garanții sociale, dreptului la proprietatea privată, dreptului la muncă îngrădirea accesului liber la justiție și violarea dreptului la securitate și demnitate personală. Regiunea din stânga Nistrului rămâne un spațiu, în care respectarea drepturilor omului necesită o abordare conformă tendințelor contemporane ale unei societăți democratice. Lipsa competențelor oferite de autoritățile moldovenești, față de drepturile cetățenilor din stânga Nistrului explică numărul mic de adresări la Centrul pentru Drepturile Omului. Prezența Oficiului Avocatului Poporului în regiunea transnistreană este asigurată prin activitatea Reprezentanței din Varnița. Astfel, Oficiul Avocatului Poporului asigură o accesibilitate sporită pentru beneficiarii săi, care locuiesc în localitățile administrativ-teritoriale din stânga Nistrului și municipiul Bender, cât și pentru reprezentanții societății civile din regiune. În anul 2019 Reprezentanța Varnița a Oficiului Avocatului a recepționat 195 de adresări, dintre acestea 174 (89%) de la persoane domiciliat în teritoriul necontrolat de către Guvernul RM [9, p. 66].

Numai în anul 2019 Biroul Politici Reintegrare a înregistrat 91 incidente cu implicarea structurilor de forță în zona cu regim sporit de securitate dintre care 35 privind instalarea posturilor de control mobile de „organele de forță” transnistrene și 12 cazuri privind îngrădirea liberei circulații cetățenilor prin așa-numitele posturi de miliție, vamale și de grăniceri [9, p. 66].

În perioada 2014-2019 au fost recepționate 2261 dosare pentru perfectarea actelor de studii ale absolvenților din raioanele de est ale Republicii Moldova și municipiul Bender de toate nivelurile de formare [9, p. 70]. Republica Moldova nu încetează de a deține jurisdicția în sensul Articolului 1 al Convenției Europene pentru Drepturile Omului (CEDO) asupra localităților din stânga Nistrului. Chiar și în lipsa controlului efectiv, statul are obligația pozitivă și este obligat să întreprindă măsuri diplomatice, economice, judiciare sau altele care sunt în competența sa cu privire la Statele străine și organizațiile internaționale, să continue garantarea drepturilor persoanelor. În vederea celor expuse, Instituția Avocatului Poporului recomandă utilizarea tuturor mecanismelor disponibile în procesul de reglementare a conflictului transnistrean, pentru impulsivarea activității grupurilor de lucru sectoriale. Grupurile de lucru sectoriale să aplice abordarea bazată pe drepturile omului în procesul de negocieri, pentru a identifica soluții eficiente la problemele cu care se confruntă locuitorii din regiunea transnistreană. Guvernul RM să întreprindă toate măsurile pentru implementarea recomandărilor internaționale privind protecția drepturilor omului în regiunea transnistreană [9, p. 70]. Astfel, imposibilitatea Avocaților Poporului de a interveni pentru apărarea drepturilor și libertăților populației din stânga Nistrului rămâne o problemă nesoluționată de-a lungul anilor, în ultimii ani înregistrându-se un progres la acest capitol, datorită căruia a fost posibilă abordarea reciprocă a unor subiecte de interes sporit, pentru locuitorii de pe ambele maluri ale Nistrului.

În urma depistării încălcărilor drepturilor și libertăților constituționale, Avocații Poporului solicită autorităților repunerea în drepturi, cu, sau fără, tragerea la răspundere a persoanelor care s-au dovedit culpabile de aceste încălcări [8, p. 38]. Raportul privind respectarea drepturilor omului în Republica Moldova pentru anul 2017, prezentat de Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova analizează, în Capitolul I, Respectarea Drepturilor Omului în Republica Moldova, cu reliefarea următoarelor aspecte:

- non-discriminare și principiul egalității de șanse și tratament;
- accesul liber la justiție;
- asistența și protecția socială;
- proprietatea privată;
- ocrotirea sănătății;
- libertatea întrunirilor;
- libertatea conștiinței;
- drepturile cetățenilor din Republica Moldova, respectiv din stânga Nistrului.

În capitolul II, Respectarea drepturilor copilului în Republica Moldova sunt analizate următoarele aspecte:

- interesul superior al copilului;

- drepturile copilului care locuiește separat de părinți, dreptul la educație al copilului;
- protecția drepturilor copilului în instituțiile educative speciale;
- justiția pentru copii;
- protecția socială a copiilor.

Iar în capitolul III, Informarea și promovarea drepturilor omului în comunitate sunt prezentate acțiunile desfășurate în scopul enunțat de titlul acestui capitol.

Pe parcursul anului 2017, la Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova au parvenit 1732 de cereri, recepționate de Reprezentanțele Centrului din orașele Chișinău, Cahul, Comrat și Bălți, ceea ce constituie cu 68 de cereri mai puțin decât în anul 2016. Analiza datelor statistice relevă că cele mai frecvente motive de adresare la Centrul pentru drepturile Omului sunt legate, în mod constant, de pretensele încălcări ale dreptului la garanții, la proprietate privată și muncă, îngrădirea accesului liber la justiție, precum și violarea dreptului la securitate și demnitate personală. Din totalul celor 1732 de petiții adresate în 2017, 1244 (72 la sută) abordează una din problemele menționate.

Dintre acele 422 de cererii incluse la rubrica „securitate și demnitate personală”, 48% constituie sesizări despre aplicarea torturii și relelor tratamente, înfăptuite de către agenții statului, în instituțiile subordonate atât Ministerului Justiției, cât și Ministerului Afacerilor Interne; 16% din cereri invocă ilegalitatea transferului într-o altă instituție penitenciară, precum și refuzul, considerat de petiționar nemotivat și ilegal, de transferare într-o instituție penitenciară situată mai aproape de rude. În circa 11% din cereri este acuzată calitatea serviciilor medicale în sistemul penitenciar, iar în 24% sunt reclamate condițiile de detenție. Numărul mic al adresărilor din regiunea de est a țării, respectiv 23 de cereri se explică atât prin lipsa de încredere a cetățenilor din Chișinău, în sensul soluționării problemelor existente în acest teritoriu, unde legile Republicii Moldova nu funcționează, cât și prin frica de a fi urmăriti pentru aceasta, de către autoritățile de la Tiraspol. După înregistrarea cererii, Avocatul Poporului adoptă una din soluțiile propuse de Legea cu privire la Avocatul Poporului [1] și este în drept să procedeze astfel: să accepte cererea spre examinare; să respingă cererea, explicând petiționarului procedura pe care acesta este în drept să o folosească, pentru a-și apăra drepturile și libertățile; să remită cererea organelor competente, pentru a fi examinată. În practică, toate cererile primite trec examinarea primară, care are drept scop identificarea dreptului pretins lezat, verificarea caracterului temeinic al cererii, în raport cu cadrul legislativ și normativ național și internațional, examinarea posibilității de implicare a Ombudsmanului, iar în cazul în care cererea se află în afara mandatului, este identificată instituția competentă pentru soluționarea cazului. Tematica celor mai frecvente adresări la Centrul pentru Drepturile Omului din Moldova ține de pretensele încălcări ale dreptului de acces liber la justiție, dreptului la securitate și demnitate personală, dreptului la asistență și protecție socială, precum și nerespectarea dreptului la proprietate privată. Din totalul celor 700 de petiții adresate pe parcursul semestrului I al anului 2018, ca și în anul 2017, cel mai des abordat subiect este dreptul de acces liber la justiție, cu toate că numărul petițiilor este în scădere față de anul precedent (700 petiții în 2017 față de 854 în aceeași perioadă din 2016). Alte subiecte ridicate în adresările cetățenilor sunt: în 25 de cazuri este reclamată pretinsa tergiversare a examinării cauzelor în instanța de judecată, în 16 petiții cetățenii se plâng pe faptul de neexecutare a hotărârilor judecătorești, 11 adresări invocă dezacordul cu sentința/hotărârea pronunțată, 99 petiții țin de nerespectarea principiului contradicționalității procesului. Dreptul la asistență și protecție socială constituie un alt drept, a cărui lezare este frecvent invocată de către beneficiarii CpDOM. Abordarea drepturilor economice, sociale și culturale prin prisma Pactului Internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale menține această temă pe cea de-a treia poziție în statistica oficială a instituției. În 50 de cazuri petiționarii susțin că nu le sunt acordate înlesnirile sociale cuvenite (comparativ cu 55 cazuri în anul 2016) [10], 25 de persoane consideră că nu li se asigură dreptul la un trai decent (comparativ cu 46 cazuri în anul 2016), iar în 21 de cazuri se reclamă modul de calculare a prestațiilor (anul 2017-27 cazuri). Examinarea cererilor are drept scop identificarea dreptului pretins lezat, verificarea caracterului temeinic al cererii în raport cu cadrul legislativ și normativ național și internațional, examinarea posibilității de implicare a ombudsmanului, iar în cazul în care cererea se află în afara mandatului, este identificată instituția competentă pentru soluționarea cazului [11].

În anul 2019 în Republica Moldova au avut loc evenimente politice cu impact major pentru societate, ceea ce a afectat starea de lucruri în domeniul drepturilor omului. În conformitate cu decizia Subcomitetului de Acreditare (SCA) al Alianței Globale a Instituțiilor Naționale pentru Drepturile Omului (GANHRI), în anul 2018, Oficiul Avocatului Poporului a fost acreditat cu statutul A, fapt ce atestă că mandatul, atribuțiile și funcționalitatea instituției sunt în deplină conformitate cu prevederile Principiilor de la Paris. Cu toate acestea, statul trebuie să depună eforturi suplimentare pentru a consolida pe deplin Instituția Națională pentru Drepturile Omului din Republica Moldova. Despre

aceste aspecte am menționat în rapoartele anterioare dar și în cele alternative către mecanismele internaționale de protecție a drepturilor omului [9, p. 3].

În 2019 în adresa Oficiului Avocatului Poporului au parvenit 1053 cereri. Din numărul total de cereri (1053), 927 (88%) cereri au fost adresate Avocatului Poporului și 126 (12%) cereri adresate Avocatului Poporului pentru drepturilor copilului [9, p. 3]. Pe parcursul anului 2019, potrivit cererilor recepționate de Oficiul Avocatului Poporului, cel mai des invocat drept încălcat a fost dreptul la un proces echitabil – 207 cereri. Majoritatea, 124 cereri, au parvenit de la persoanele aflate în detenție, care au invocat diverse aspecte.

Din cele 1053 cererii înregistrate, 270 (25%) au fost acceptate spre examinare (209 cereri acceptate spre examinare de Avocatul Poporului și 61 cereri acceptate spre examinare de Avocatul Poporului pentru drepturile copilului), cu întreprinderea acțiunilor procesuale, în temeiul art.25 din Legea nr. 52/2014. 43 de cereri (4%) au fost remise autorităților competente pentru a fi examinate conform competenței. Alte 740 cereri (71%) au fost restituite în temeiul prevederilor art. 18, 19, 20 din Legea nr. 52. În fiecare caz adresanților le-au fost explicate procedurile pe care sunt în drept să le folosească pentru ași apăra drepturile și libertățile [9, p. 194]. Instituția Avocatului Poporului (Ombudsmanului), analizând cele 65 rapoarte întocmite pe parcursul anului 2019 de către Inspekția judiciară a CSM, în a căror bază au fost pornite proceduri disciplinare în privința judecătorilor, Avocatul Poporului a constatat că au fost aplicate sancțiuni disciplinare în 13 cazuri: 6 sancțiuni sub formă de avertisment, 6 sancțiuni sub formă de mustrare și o sancțiune sub formă de eliberare din funcție. Majoritatea sancțiunilor au fost aplicate ca urmare a constatării de încălcare, din motive imputabile judecătorilor, a termenilor de îndeplinire a acțiunilor de procedură, inclusiv a termenelor de redactare a hotărârilor judecătorești și de transmitere a copiilor participanților la proces, deoarece au afectat în mod direct drepturile participanților la proces [9, p. 8]. Astăzi instituția ombudsmanului are un mare grad de adaptabilitate, deoarece a reușit să se impună: în state dezvoltate, în state în curs de dezvoltare, monarhice, parlamentare, prezidențiale, fostele state socialiste, colonii. Deși această instituție a fost prevăzută în Constituția suedeză din 1809, însă pentru noi este destul de nouă, deoarece în Republica Moldova ea a fost instituită abia în anul 1997, în baza Legii cu privire la avocații parlamentari. Actualmente, la 03.04.2014 a fost adoptată Legea nr. 52 cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsman) [1]. În rezultatul analizei efectuate am ajuns la concluzia că la extinderea acestei instituții în statele lumii au jucat doi factori: interni și externi.

Factorii interni se reduc la aceea, că necesitatea în instituirea acestei instituții în legislația națională apare atunci, când trebuiau apărute drepturile cetățenești împotriva abuzurilor din partea autorităților administrației publice, cât și creșterea continuă a numărului funcționarilor aparatului de stat și deficitul de informație a Parlamentului asupra activității puterii executive.

Factorii externi au influențat prin aceea că organizațiile internaționale au susținut instituțiile naționale de protecție a drepturilor omului prin organizarea conferințelor, seminarelor unde se aborda instituția ombudsmanului, în rezultatul căreia s-a trezit interesul academic și politic în fondarea instituției ombudsmanului la nivel național. Multe state au împrumutat denumirea instituției de la Suedia, însă altele le-au dat denumiri proprii, precum: avocatul poporului în România, comisar parlamentar în Marea Britanie, mediator în Franța, apărător al poporului în Spania, reprezentantul pentru drepturile omului în Ucraina, Uzbekistan, protector al cetățeanului în Canada, etc. În Republica Moldova această instituție poartă denumirea de „instituția avocatului poporului”, care are menirea să asigure garantarea respectării drepturilor și libertăților constituționale ale omului de către autoritățile publice și locale, instituții, organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate, asociațiile obștești și persoanele cu funcție de răspundere de toate nivelurile. Crearea instituției avocatului Poporului (Ombudsmanului) în Republica Moldova constituie un pas important în dezvoltarea proceselor democratice, orientate la întărirea statutului persoanei, garantarea realizării drepturilor și libertăților constituționale ale omului. Legislația în vigoare a Republicii Moldova nu este aproape perfectă în ceea ce privește reglementarea activității instituției avocatului poporului (ombudsmanului), însă compararea legislației naționale cu privire la avocații poporului cu actele normative internaționale ce reglementează statutul și activitatea ombudsmanului, ne dă temei să credem că instituția avocatului poporului corespunde standardelor internaționale, doar că ar necesita lichidarea unor lacune referitor la desemnarea avocaților poporului, încetarea mandatului, statutul avocaților poporului, cât și denumirea propriu-zis a acestei instituții în Republica Moldova.

Aceste lacune vor fi posibil de lichidat numai prin acțiuni comune ale specialiștilor în domeniu și legislatori, de asemenea prin studierea experienței statelor unde există și funcționează cu succes această instituție. Deși Republica Moldova este parte la majoritatea tratatelor internaționale și regionale în domeniul drepturilor omului, standardele și principiile cadrului internațional și regional de

protecție a drepturilor omului nu întotdeauna sunt integrate suficient de bine în documentele de politici adoptate la nivel național. CpDOM își propune să reacționeze pro-activ în procesul de elaborare a politicilor publice pentru a promova integrarea unor dimensiuni importante ce țin de drepturile omului, inclusiv egalitatea și nediscriminarea, promovarea acțiunilor afirmative față de persoanele și grupurile vulnerabile, promovarea responsabilității autorităților centrale și locale de a respecta, proteja și a facilita realizarea drepturilor omului. De asemenea, în virtutea atribuțiilor avocaților poporului (ombudsmanilor), CpDOM va oferi asistența necesară pentru a sesiza Curtea Constituțională vis-a-vis de corespunderea actelor normative cu principiile general acceptate și actele juridice internaționale cu privire la drepturile omului. Pe parcursul a mai multor decenii activitatea instituției Ombudsmanului în statele lumii a fost trecută sub tăcere în literatura social-politică, juridică, în enciclopedii, dicționare, întrucât regimul de guvernare dictatorial nu era cointerestat ca populația din URSS să afle că în alte țări activau instituții juridice independente, care aveau misiunea și posibilitatea să scoată în evidență cazurile de violare a drepturilor și libertăților cetățenilor de către funcționarii instituțiilor de stat și drept.

Având în vedere importanța activității depuse de Avocații Poporului, în special a rolului pe care îl au aceștia, în asigurarea garantării respectării drepturilor și libertăților constituționale ale omului de către autoritățile publice centrale și locale instituții, organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate, de asociațiile obștești și persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile, este necesară stabilirea unor exigențe suplimentare, asemănătoare cu cele din țările Uniunii Europene. Prima încercare de a defini instituția Avocatului Poporului (anterior numită: Avocat Parlamentar) din Republica Moldova îi aparține profesorului Constantin Lazări în lucrarea „Avocatul Poporului”, care menționează că aceasta este o instituție independentă a statului de drept, consacrată în constituție sau lege, având datoria de a primi plângerile cetățenilor, împotriva nedreptăților înfăptuite de administrație sau de a combate administrația defectuoasă, din proprie inițiativă, scopul activității fiind acela de a examina plângerile și de a formula recomandări. Eficiența activității instituției Avocaților Poporului depinde de următorii factori: competența teritorială și materială, de atribuțiile prevăzute în lege, de gradul de credibilitate de care se bucură instituția amintită, în rândul populației din Republica Moldova, precum și de atitudinea organelor de stat față de această instituție, colaborarea instituției cu organizațiile neguvernamentale din Republica Moldova și cu cele de peste hotare, cu instituțiile naționale și internaționale, care au atribuții directe sau indirecte, în domeniul protejării drepturilor omului. Instituția Avocaților Poporului este în drept să examineze plângerile făcute împotriva actelor sau faptelor administrative, care provin de la: autoritățile publice centrale (ministere, departamente, etc.), prefecți, serviciile publice din teritoriu ale ministerelor și ale altor organe centrale din teritoriu, autoritățile publice locale (consilii locale, consilii raionale, primari), instituții, organizații și întreprinderi, indiferent de tipul de proprietate, asociațiile obștești, persoanele cu funcții de răspundere de toate nivelurile. În urma investigațiilor efectuate ajungem la următoarele concluzii:

1. Ombudsmanul - garant al respectării drepturilor individului, în condițiile dezvoltării sistemului administrativ, nu trebuie înțeles însă ca un avocat al cetățeanului, în sensul juridic al termenului, el trebuie să fie imparțial, îndeplinind o funcție de mediere. Conform prevederilor constituționale actuale, precum și a legilor organelor referitoare la organizarea și funcționarea.

2. Constatând eficiența birourilor teritoriale, amplasate în circumscripția curților de apel din România și a structurilor similare din Republica Moldova se impune extinderea acestora pentru facilitarea accesului unui număr mai mare de solicitanți.

3. Ombudsmanul este instituția constituită în baza dispozițiilor Constituției și ale altor acte normative în frunte cu o personalitate independentă ce posedă cunoștințe juridice temeinice, care, din însărcinarea parlamentului sau guvernului are misiunea să controleze activitatea organelor de stat centrale și locale privitor la respectarea legalității în procesul adoptării actelor juridice sau administrative. Să examineze petițiile cetățenilor împotriva demnitarilor ce comit abuzuri și fărădelegi în procesul exercitării atribuțiilor de funcție, să elaboreze recomandări îndreptate spre respectarea legalității și să raporteze anual Parlamentului sau Guvernului ilegitimitățile depistate.

Din cele analizate deducem următoarele că, printre caracteristicile de bază ale instituției Ombudsmanului pot fi menționate: crearea printr-un act al puterilor sau autorităților statului; misiune de supraveghere a activității administrației publice; sarcină de a inspecta, demasca, recomanda și a da publicității rezultatele investigațiilor.

Funcțiile exercitate de către instituția Ombudsmanului, în baza misiunii sale, constau în: supravegherea respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului și a legalității, care implică și funcțiile de cercetare și control a administrației publice; mediere sau sugerare a unor noi măsuri legale; sancționare sau penalizare a autorităților, care provoacă prejudicii în activitatea instituției.

Ombudsmanul este o instituție cu caracteristici speciale, deoarece, spre deosebire de celelalte trei autorități publice clasice: legislativă, executivă și judecătorească, nu are putere de decizie, rolul reducându-se la element complementar celor trei autorități publice clasice, funcția principală fiind constatarea corectitudinii acțiunilor administrației.

Avocatul Poporului contribuie la apărarea drepturilor și libertăților omului prin:

- prevenirea încălcării acestora;
- monitorizarea și raportarea modului de respectare a acestora la nivel național;
- perfecționarea legislației ce ține de domeniul drepturilor și libertăților omului;
- promovarea drepturilor și libertăților omului și a mecanismelor de apărare a acestora.

Avocatul Poporului pentru drepturile copilului își exercită atribuțiile pentru:

- asigurarea respectării drepturilor și libertăților copilului;
- realizarea, la nivel național, de către autoritățile publice centrale și locale, persoanele cu funcții de conducere/răspundere de toate nivelurile a prevederilor Convenției ONU cu privire la drepturile copilului.

Realizând prezenta investigație științifică, concluzionăm, că deși Republica Moldova este parte la majoritatea tratatelor internaționale și regionale în domeniul drepturilor omului, standardele și principiile cadrului internațional și regional de protecție a drepturilor omului nu sunt integrate suficient în documentele de politici adoptate la nivel național. De multe ori lipsesc mecanismele de punere în aplicare a prevederilor legale referitoare la realizarea drepturilor declarate.

Oficiul Avocatului Poporului își propune să reacționeze proactiv în procesul de elaborare a politicilor publice pentru a promova integrarea unor dimensiuni importante ce țin de drepturile omului, să promoveze acțiunile afirmative față de persoanele și grupurile vulnerabile, să promoveze responsabilitatea autorităților centrale și locale de a respecta, proteja și a facilita realizarea drepturilor omului. Sistemul de protecție a drepturilor omului în Republica Moldova este similar majorității statelor europene. Astfel, pe agenda de dezvoltare națională, garantarea respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului reprezintă o direcție prioritară (deși de multe ori aceasta are încă un caracter declarativ), mai cu seamă, în spiritul reformelor demarate în sectorul justiției, social și economic. În acest sens, Constituția proclamă și garantează protecția drepturilor civile, politice, culturale, etc., acordând prioritate convențiilor și tratatelor internaționale la care RM este parte în domeniul drepturilor omului în art. 4, art. 8. Totodată, un rol important și activ în domeniul drepturilor omului îl are mass-media și societatea civilă, care au devenit o verigă importantă în procesul de promovare de politici publice în domeniu, de monitorizare a acțiunilor autorităților publice, de instruire și prevenire a încălcărilor, de constatare și raportare a cazurilor de violare a drepturilor omului și de colaborare cu autoritățile publice pentru o mai bună promovare și apărare a acestora. Ombudsmanul este considerat în prezent simbolul unui stat democrat, esența a tot ceea ce guvernul ar trebui să facă, adică, dezvoltarea bunăstării cetățeanului, apărarea libertăților individuale și supravegherea birocrăției administrative pentru ca aceasta să trateze echitabil toți cetățenii.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea cu privire la Avocatul Poporului (Ombudsman), nr.52 din 03.04.2014. Publicat: 09.05.2014 În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 110-114. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=352794> (accesat la 02.04.2020).
2. Legea RM nr. 164 din 31.07.2015 pentru aprobarea Regulamentului de organizare și funcționare a Oficiului Avocatului Poporului. Publicat : 02.10.2015 În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 267-273 În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=361146> (accesat la 10.04.2020).
3. Iorgovan A., Dreptul administrativ. Ediția a IV-a. Vol.I, București, Ed.: All Beck, 2005, 650 pag.
4. Cobăneanu S., Cârnaț T. Instituția Avocatului Parlamentar din Republica Moldova. Chișinău: CE USM, 2002.
5. Organizația pentru securitate și cooperare în Europa. În: www.osce.org (accesat la 12.04.2020).
6. Avocatul Poporului (Ombudsman). Pagina Oficială. În: www.Ombudsman.md (accesat la 02.03.2020).
7. Drăganu T. Drept constituțional și instituții politice. Tratat elementar, Vol. II. București, Ed.: Lumina Lex, 2000.
8. Gribincea V., Goinic D., Grecu P. Republica Moldova la Curtea Europeană a Drepturilor Omului în anul 2017. Notă analitică din 26 ianuarie 2018. În: <https://crjm.org/wp-content/uploads/2018/01/CRJM-NA-Activitatea-CtEDO-2017.pdf> (accesat la 02.03.2020).

9. Avocatul Poporului (Ombudsman). Raport privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2019. În: <http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2020/03/RAPORTUL2019-FINAL.pdf> (accesat la 01.03.2020).

10. Avocatul Poporului (Ombudsman). Raport privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2016. În: http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2016/10/raport-ombudsman_2016.pdf (accesat la 04.03.2020).

11. Avocatul Poporului (Ombudsman). Raport privind respectarea drepturilor și libertăților omului în Republica Moldova în anul 2017. În: <http://ombudsman.md/wp-content/uploads/2017/10/raport2017redfinal.pdf> (accesat la 03.03.2020).

REFLECȚII ASUPRA EVOLUȚIEI INSTITUȚIEI PATRONIMICULUI PERSOANEI FIZICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

REFLECTIONS ON THE EVOLUTION OF THE INSTITUTION OF THE PATRONIMIC OF THE INDIVIDUAL IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

*Ludmila ȚARANU,
doctor, lector universitar,
Universitatea de Stat „Alecru Russo” din Bălți,
consultant la Parlamentul Republicii Moldova*

SUMMARY

As a set of legal norms that regulate the individualization of the natural person within the legal relations in which he/she takes part, the identification of the natural person is a primordial institution. We will assess the evolution of the institution of patronymic in time in order to reveal usual aspects of this element of individualization of the subject of law in the Republic of Moldova. In regards to the patronymic of the natural person, it represents an identification feature partially and diversely used, but also inseparable from the subject of law.

Keywords: *surname, first name, patronymic, family, natural person, identity documents, civil status certificates.*

În doctrina juridică un interes deosebit prezintă calitatea de persoană fizică care este recunoscută tuturor ființelor umane, privite în mod individual, ca membre ale societății, care se bucură de posibilitatea de a participa la raporturile juridice civile. Astfel încât, în prezent, orice ființă umană are calitatea de subiect de drept, orice om are calitatea de persoană fizică. În acest context, observăm că fiecare persoană fizică provine dintr-o familie distinctă, fiind înregistrată sub numele de familie al acesteia, ca pe parcursul vieții să continue participarea la diverse raporturi juridice, fie sub numele dobândit la naștere sau schimbat, ca rezultat al încheierii sau desfacerii căsătoriei, prin adopție sau schimbarea numelui și/sau prenumelui ș. a.

În dreptul civil francez numele este chemarea care servește la desemnarea grafică și orală a persoanelor, el se compune din diferite elemente de o importanță foarte variată și constituită în diferite feluri. Cel mai important dintre aceste elemente este numele patronimic sau numele de familie, sau numele în sensul strict al cuvântului. El desemnează în societățile moderne pe toți indivizii ai aceleiași familii, astfel încât modul de dobândire normală a numelui patronimic este filiațiunea [9, p. 454]. În sens general, numele este cuvântul sau totalitatea cuvintelor care sunt destinate a individualiza o persoană, prin grai sau prin scris [10, p. 138].

Din punct de vedere terminologic, se impune o precizare, în sensul că atât în legislație, cât și în doctrină sau jurisprudență, lexemul „nume” este folosit în două sensuri:

- Latosensu, prin nume se desemnează atât numele de familie, cât și prenumele;
- Strictosensu, prin nume se desemnează numai numele de familie [11, p. 28].

În literatura de specialitate întâlnim ideea precum că numele de familie este desemnat prin expresia „nume patronimic”, care este o componentă a numelui ce indică legătura persoanei fizice cu o anumită familie și o desemnează în raporturile sale cu membrii altor familii. El se dobândește fără să existe vreo manifestare voluntară în alegerea sa. Prin excepție, o manifestare limitată a voluntarismului este permisă în această materie atunci când părinții copilului nu au un nume comun, copilul urmând să poarte numele convenit de părinți [8, p. 50-51].

Prenumele este o parte componentă a numelui (latosensu), care individualizează persoana fizică în familie și în societate. Spre deosebire de numele de familie care se poate modifica în urma

schimbării stării civile a unei persoane, prenumele nu este influențat în nici un fel de modificarea statutului civil [12, p. 363].

Supunem atenției că potrivit prevederilor art. 36 alin. (2) din Codul civil nr.1107/2002, „Numele cuprinde numele de familie și prenumele, iar în cazul prevăzut de lege, și patronimicul” [1]. Respectiv, acest component este mai degrabă unul accesoriu, care odată cu trecerea timpului este folosit tot mai rar, prezentând un specific mai degrabă tradițional.

Deși, în prezent, nu ține de o majoră utilitate practică și totodată, fiind mai puțin reflectat în literatura de domeniu, am considerat important să ne referim la acel element de structură a numelui care derivă de la prenumele tatălui – patronimicul/отчество.

Patronimicul era folosit atât în actele de identitate, cât și la adresarea interpersonală. Actualmente, elementul dat nu este indicat în conținutul actelor de identitate și certificatelor de stare civilă, în acest sens este prevăzută rubrica „numele și prenumele tatălui”.

În temeiul prevederilor Hotărârii Guvernului nr. 125/2013 pentru aprobarea Regulamentului privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova, începând cu 7 martie 2013 se eliberează acte de identitate de uz intern de generația II(buletine de identitate și permise de ședere), în cuprinsul cărora nu se mai indică patronimicul persoanei fizice [4].

Obiectivul proiectului consta în ajustarea documentului la rigorile internaționale prin asigurarea unui grad sporit de protecție, conformarea conținutului informațional la cerințele legislației din domeniul protecției datelor cu caracter personal, modificarea design-ului prin reducerea dimensiunilor la mărimea unui card bancar, de formatul – ID-1, utilizat în majoritatea statelor comunității internaționale.

În acest context, la problema înscrierii patronimicului în actele de identitate se află sesizarea depusă la Curtea Constituțională la 12 august 2013 privind modificările operate la art. (6) și alin. (7) din Legea nr. 273/1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte [5], în redacția Legii nr. 187/2012, prin care a fost exclusă dispoziția care acorda minorităților naționale dreptul de a indica patronimicul în buletinele de identitate în conformitate cu normele limbii materne, ceea ce contravine prevederilor articolelor 10, 16, 28, 54 din Constituția Republicii Moldova.

În acest sens, „Curtea observă că Legea nr. 382/2001 cu privire la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale și la statutul juridic al organizațiilor, prin prevederile art.16, garantează minorităților naționale dreptul de a-și utiliza numele, prenumele și patronimicul (dacă acesta se folosește în limba lor maternă), inclusiv în acte oficiale, în forma acceptată în limba lor maternă, iar la înregistrarea actelor de stare civilă și la perfectarea actelor de identitate este obligatoriu să se țină cont de voința persoanei la exercitarea acestui drept” [7]. Mai mult decât atât, „Curtea consideră că obiectul sesizării nu ridică probleme de constituționalitate și pentru acest motiv, în conformitate cu dispozițiile art. 60 lit. c) din Codul jurisdicției constituționale, dispune sistarea procesului” [2].

Analizând speța dată, observăm reticențe privind corectitudinea reglementării patronimicului. Aceasta din moment ce modificările intervenite în Legea nr. 273/1994 nu prevăd excepții în privința minorităților, fiind în contradicție cu prevederile Legii nr. 382/2001. Supunem atenției că, în conformitate cu prevederile art.29, 30, 36, 37, 47, 48, 51, 52, 57 și 58 din Legea nr. 100/2001 privind actele de stare civilă, rubrica „patronimicul” lipsește.

În această ordine de idei s-a impus intervenția Direcției Generale Stare Civilă, prin intermediul actelor normative departamentale, de a dispune înscrierea patronimicului la solicitarea străinilor sau minorităților naționale/etnice care potrivit specificului numelui în statul de origine utilizează patronimicul. Temeiul înscrierii patronimicului în actele de stare civilă îl constituie Decizia Curții Constituționale nr. 22 din 11.12.2013 și prevederile Legii nr. 382/2001 menționate supra.

Astfel, patronimicul se înscrie doar în conținutul actelor de stare civilă, la cerere, în rubrica „Mențiuni”, cu caractere latine. Întru asigurarea corectitudinii înscrierii patronimicului, funcționarul organului de stare civilă va putea solicita de la persoana interesată un aviz (certificat, adeverință), privind scrierea corectă a patronimicului respectiv, emis de Comisia pentru reglementarea onomasticii și terminologiei naționale a Institutului de filologie. Reflectarea patronimicului înscris în actul de stare civilă se face doar prin eliberarea unui certificat explicativ (conform Nomenclatorului și tarifelor la serviciile prestate de către Serviciul Stare Civilă și oficiile stare civilă aprobate prin Hotărârea Guvernului nr.738/2008) [3]. Cererea de înscriere a patronimicului, cu actele doveditoare, se va păstra prin analogie, timp de 10 ani similar documentelor pe baza cărora se completează actele de stare civilă, conform art. 79 alin. (1) al Legii nr. 100/2001 [6].

În literatura de domeniu, un imbold pentru cercetarea acestui subiect a servit și studiul doctrinarului M. Uliescu, care afirmă că „patronimul” (numele tatălui), întâlnit la origini, în prezent desemnează numele de familie pe care îl primește o persoană la naștere.

Numele de familie este destinat în zilele de astăzi să indice legătura dintre persoana fizică și o anumită familie, de regulă cu scopul de a o individualiza în societate în raport cu membrii altor familii. Pe de altă parte, prenumele urmărește cu precădere să individualizeze persoana fizică față de ceilalți membri ai familiei din care face parte, dar și față de alte persoane care au același nume de familie [13, p. 299].

Totodată, subliniem că potrivit prevederilor art. 36 alin. (3) din Codul civil nr. 1107/2002 „numele de familie se dobândește prin efectul filiației și se modifică prin efectul schimbării stării civile, în condițiile prevăzute de lege” și respectiv, la alin. (4) se menționează că „prenumele se stabilește la data înregistrării nașterii, în baza declarației de naștere”.

Sintetizând cele enunțate avem convingerea că atât numele de familie, prenumele, cât și în unele cazuri patronimicul, se remarcă printr-un rol deosebit de a asigura individualizarea persoanei fizice pe tot parcursul vieții, iar în studiul dat acestea sunt privite sub forma unor componente ale actelor de stare civilă înregistrate de către organele de stare civilă.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul civil nr.1107-XV din 06.06.2002. Republicat în: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 66-75/132 din 01.03.2019.
2. Decizia Curții Constituționale nr. 22 din 11.12.2013 privind sistarea procesului pentru controlul constituționalității unor prevederi din art. 3 alin. (6) și alin. (7) din Legea nr. 273-XIII din 09.11.1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte, în redacția Legii nr. 187 din 11.07.2012 pentru modificarea și completarea unor acte legislative (Sesizarea nr. 36a/2013). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 53-59/4 din 07.03.2014.
3. Hotărârea Guvernului nr. 738 din 20.06.2008 pentru aprobarea Nomenclatorului și tarifelor la serviciile prestate de către Serviciul Stare Civilă și oficiile stare civilă, precum și a Regulamentului cu privire la modul de formare și direcțiile de utilizare a mijloacelor speciale. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 112-114/739 din 27.06.2008.
4. Hotărârea Guvernului nr. 125 din 18.02.2013 pentru aprobarea Regulamentului privind eliberarea actelor de identitate și evidența locuitorilor Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 36-40/171 din 22.02.2013.
5. Legea nr. 273-XIII din 09.11.1994 privind actele de identitate din sistemul național de pașapoarte. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 9/89 din 09.02.1995.
6. Legea nr. 100 din 26.04.2001 privind actele de stare civilă. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 97-99/765 din 17.08.2001.
7. Legea nr. 382 din 19.07.2001 cu privire la drepturile persoanelor aparținând minorităților naționale și la statutul juridic al organizațiilor. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 107/819 din 04.09.2001.
8. Chelaru E. Drept civil. Persoanele. Ed. a II-a. București: C. H. Beck, 2008. 174 p.
9. Colin A., Capitant H. Curs elementar de drept civil francez, traducere de Cadere V., I. Miloae. București: Imprimeria centrală, 1940. 1354 p.
10. Hamangiu C., Rosetti-Bălănescu I., Băicoianu Al. Tratat de drept civil roman. Vol. I. București: Ed. All Beck, 2002. 635 p.
11. Pețu P., Bozgan M. S. Aproape totul despre nume. București: Detectiv, 2010. 270 p.
12. Trușcă P. Drept civil. Introducere în drept civil. Persoana fizică. Persoana juridică. București: Universul Juridic, 2010. 524 p.
13. Uliescu M. Noul Cod civil. Studii și comentarii. Vol. I. București: Universul Juridic, 2012. 902 p.

REFLECȚII PRIVIND ABORDAREA NAȚIONALĂ ȘI INTERNAȚIONALĂ A MUNCII DE NOAPTE

REFLECTIONS ON THE NATIONAL AND INTERNATIONAL APPROACH ON NIGHT WORK

Natalia UNTILA,
magistru în drept, lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The night work means all work which is performed during a period of not less than seven consecutive hours, including the interval from midnight to 5 a. m., to be determined by the competent authority after consulting the most representative organisations of employers and workers or by collective agreements. It is necessary to take specific measures required by the nature of night work, which shall be taken for night workers in order to protect their health, assist them to meet their family and social responsibilities, provide opportunities for occupational advancement, and compensate them appropriately. Such measures shall also be taken in the fields of safety and maternity protection for all workers performing night work.

Keywords: night work, night worker, occupational safety and health, labour legislation.

Constituția Republicii Moldova consfințește în art. 43 (1) dreptul la muncă și protecția muncii, adică orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului. Art. 95 din Codul Muncii al Republicii Moldova definește timpul de muncă ca fiind timpul în care salariatul, în conformitate cu regulamentul intern al unității, cu contractul individual și cu cel colectiv de muncă, îl folosește pentru îndeplinirea obligațiilor de muncă. Durata normală a timpului de muncă al salariaților din unități nu poate depăși 40 de ore pe săptămână.

Reglementări privind timpul de muncă regăsim și în legislația internațională. Astfel, art. 2.1 al Directivei 2003/88 CE al Parlamentului European privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru [1], „timpul de lucru” reprezintă orice perioadă în care lucrătorul se află la locul de muncă, la dispoziția angajatorului și își exercită activitatea sau funcțiile în conformitate cu legislațiile și practicile naționale. Astfel „timpul de muncă” poate fi perceput în sens restrâns - timpul productiv și în sens larg timp productiv, timp necesar pregătirii locului de muncă în vederea începerii activității, exercitarea drepturilor în sfera muncii, perioada aflării la dispoziția angajatorului (șomaj tehnic).

În legislația națională sunt reglementate prin norme speciale munca suplimentară, munca în schimburi, munca de noapte. În conformitate cu art. 103, alin. (1) se consideră muncă de noapte munca prestată între orele 22.00 și 6.00.

Luând notă de dispozițiile convențiilor și recomandărilor internaționale ale muncii vizând:

- munca de noapte a copiilor și adolescenților, în mod special cele ale Convenției și recomandării privind munca de noapte a adolescenților (muncii neindustriale), 1946, ale Convenției privind munca de noapte a copiilor (industriale) (revizuită), 1948, și ale Recomandării privind munca de noapte a copiilor și a tinerilor (agricultură), 1921;
- munca de noapte a femeilor, în mod special de cele ale Convenției privind munca de noapte (femei) (revizuită), 1948 și ale protocolului său din 1990, ale Recomandării privind munca de noapte a femeilor (agricultură), 1921, ca și de paragraful 5 al recomandării asupra protecției maternității, 1952;
- dispozițiile Convenției asupra discriminării (angajare și profesie), 1958;
- dispozițiile Convenției asupra protecției maternității (revizuită), 1952.

S-a hotărât să se adopte diverse propuneri privind munca de noapte și acestea vor lua forma unei convenții internaționale, denumită „Convenția asupra muncii de noapte”, 1990 [2].

Astfel, în sensul Convenției OIM nr. 171/1990 privind munca de noapte, art. 1, lit. a), termenul de „muncă de noapte” desemnează: „orice muncă efectuată în cursul unei perioade de cel puțin, șapte ore consecutive, cuprinzând intervalul dintre miezul nopții și ora 5 dimineața, ce vor fi determinate

de către autoritatea competentă după consultarea celor mai reprezentative organizații ale celor ce angajează și ale lucrătorilor sau pe cale de convenții colective” [3].

Art. 2, pct. 3 din Directiva 2003/88/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 noiembrie 2003 privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru, prin „timp de noapte” se înțelege orice perioadă de minimum șapte ore, care trebuie să includă, în orice caz, intervalul cuprins între miezul nopții și ora 5 dimineața. Iar în art. 103 Codul Muncii al RM, termenul „munca de noapte” demensează: munca prestată între orele 22:00 și 06:00. De aici deducem concordanța dintre normele internaționale cu cele naționale în materia abordată.

Convenției OIM nr. 171/1990 privind munca de noapte, art. 1, lit. b) reglementează noțiunea de „lucrător de noapte” – desemnând un lucrător salariat a cărui muncă cere efectuarea de ore de muncă de noapte în număr substanțial, superior unei limite fixate. Această limită va fi fixată de către autoritatea competentă după consultarea celor mai reprezentative organizații ale celor ce angajează și ale lucrătorilor sau pe cale de convenții colective.

În art. 2, pct. 4 din Directiva 2003/88/CE privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru, prin „lucrător de noapte” se înțelege:

a) orice lucrător care, pe timpul nopții, muncește, cel puțin, trei ore din timpul de lucru zilnic normal;

b) orice lucrător care poate realiza noaptea o anumită parte din timpul său de lucru anual, așa cum se definește în funcție de alegerea statului membru în cauză:

- în legislația națională, după consultarea cu partenerii sociali;
- prin convenții colective sau acorduri încheiate între partenerii sociali la nivel național sau regional.

În cele ce urmează, vom analiza unele particularități ale muncii de noapte. Astfel, luând în considerare condițiile dificile de prestare a muncii de noapte, în art. 4 al Convenției OIM nr. 171/1990 privind munca de noapte se stipulează: la cererea lor, lucrătorii vor avea dreptul de a obține în mod gratuit o evaluare a stării lor de sănătate și de a beneficia de sfaturi asupra modalităților de a reduce sau a evita problemele de sănătate în legătură cu munca lor:

- a) înainte de a fi încadrați ca lucrători de noapte;
- b) la intervale regulate în cursul acestei încadrări;
- c) dacă au în cursul acestei încadrări probleme de sănătate care nu se datorează altor factori decât celor legați de munca de noapte.

Angajatorul, conform art. 9, din Directiva 2003/88/CE privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru, trebuie să ia măsuri pentru ca:

a) lucrătorii de noapte să beneficieze de un control medical gratuit înaintea numirii și la intervale regulate ulterior;

b) lucrătorii de noapte care au probleme de sănătate recunoscute ca fiind în legătură cu munca de noapte să fie transferați, ori de câte ori este posibil, la muncă de zi pentru care sunt calificați.

Legislația națională, prevede în Codul Muncii, art. 103 (4) că: orice salariat care, într-o perioadă de 6 luni, prestează cel puțin 120 h de muncă de noapte, va fi supus unui examen medical obligatoriu din contul angajatorului.

Durata muncii de noapte, în conformitate cu art. 8 din Directiva 2003/88/CE privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru, presupune:

a) timpul normal de lucru al lucrătorilor de noapte să nu depășească în medie opt ore pe parcursul unei perioade de 24 de ore;

b) lucrătorii de noapte a căror muncă implică riscuri speciale sau tensiuni fizice sau mintale deosebite să nu muncească mai mult de opt ore pe parcursul unei perioade de 24 de ore în care efectuează muncă de noapte.

Acesta urmează să fie definit de legislațiile și practicile naționale sau prin convenții colective sau acorduri încheiate între partenerii sociali, luând în considerare efectele și riscurile inerente muncii de noapte. Deducem că Directiva permite derogări în acest sens, doar cu condiția unor perioade de repaos compensatorii echivalente, sau altă protecție adecvată, conform art. 18, din Directiva 2003/88/CE privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru.

În art. 11 din Directiva sus-menționată, este prevăzut expres că statele-membre vor lua măsurile necesare pentru a se asigura ca angajatorii care folosesc în mod regulat lucrători de noapte, să informeze autoritățile competente despre aceasta, la cererea acestora.

Specific muncii de noapte este reducerea timpului de muncă. Astfel, art. 103(2) al Codului Muncii din RM, durata muncii de noapte se reduce cu o oră. Durata muncii de noapte nu se reduce salariaților:

- cu durata redusă a timpului de muncă;
- angajați special pentru munca de noapte.

Totodată, Codul Muncii din RM, în art. 103 (5) nu admite atragerea la munca de noapte a:

- minorilor;
- femeilor gravide;
- femeilor care au născut de curând;
- femeilor care alăptează;
- persoanelor cărora le este contraindicată munca de noapte prin certificat medical.

Doar cu acordul scris al persoanei, pot presta muncă de noapte:

- persoanele cu dizabilități severe și accentuate (necesități speciale);
- unul din părinți (tutore/curator) al copilului mai mic de 4 ani sau copilului cu dizabilități (necesități speciale);

- salariați ce îngrijesc de un membru bolnav al familiei în baza certificatului medical;
- persoanele care îmbină concediile pentru îngrijirea copilului prevăzute la art. 126 și 127 alin. (2) cu activitatea de muncă.

Angajatorul este obligat să-i informeze despre dreptul acestora de a refuza munca de noapte.

Pentru munca prestată în program de noapte se stabilește un adaos în mărime de cel puțin 0,5 din salariul de bază pe unitate de timp stabilit salariatului, conform art. 159 CM RM.

Dacă e să facem o comparație cu legislația României, observăm prevederi specifice în art. 125-128 al Codului Muncii Român [4]. Astfel, salariații de noapte beneficiază:

a) fie de program de lucru redus cu o oră față de durata normală a zilei de muncă, fără ca aceasta să ducă la scăderea salariului de bază;

b) fie de un spor pentru munca prestată în timpul nopții de 25% din salariul de bază pentru fiecare oră de lucru prestată, dacă timpul astfel lucrat reprezintă cel puțin trei ore de noapte din timpul normal de lucru.

Durata normală a timpului de lucru pentru salariații de noapte a căror activitate se desfășoară în condiții speciale sau deosebite de muncă nu va depăși 8 ore pe parcursul oricărei perioade de 24 de ore decât în cazul în care majorarea acestei durate este prevăzută în contractul colectiv de muncă aplicabil și numai în situația în care o astfel de prevedere nu contravine unor prevederi exprese stabilite în contractul colectiv de muncă, iar angajatorul este obligat să acorde perioade de repaus compensatorii echivalente sau compensare în bani a orelor de noapte lucrate peste durata de 8 ore.

Angajatorul care, în mod frecvent, utilizează munca de noapte este obligat să informeze inspectoratul teritorial de muncă, să dispună efectuarea examenului medical înainte de angajarea salariatului, apoi sa-l repete periodic iar salariații cu probleme de sănătate să fie trecuți la munca de zi.

Potrivit art. 260 alin.1 lit. I din Codul Muncii Român, constituie contravenție încălcarea prevederilor legale referitoare la munca de noapte și această faptă se sancționează cu amendă de la 1.500 la 3.000 de lei. În cazul legilor speciale sunt prevăzute amenzi contravenționale ce vor fi aplicate cu prioritate față de cele stabilite de Codul muncii (exemplu: amenda de la 5.000 la 10.000 de lei, care poate fi aplicată pentru nerespectarea prevederilor art. 19 din O.U.G. nr. 96/2003, și anume obligarea salariatelor gravide/lăuze/care alăptează la prestarea muncii de noapte).

Analizând materia pe plan național și internațional, constatăm un șir de măsuri specifice ce urmează să fie luate în favoarea lucrătorilor de noapte pentru a proteja sănătatea acestora. Totodată, printre instrumentele OIM putem regăsi și pe cele ce cuprind măsuri discriminatorii, aplicabile în domeniul muncii de noapte. De exemplu, în conformitate cu art. 3 din Convenția OIM nr. 89/1948 privind munca de noapte a femeilor care lucrează în industrie (neratificată de Republica Moldova) „femeile, fără deosebire de vârstă, nu vor putea fi folosite în timpul nopții în nicio întreprindere industrială, publică sau particulară și în nicio unitate a acestor întreprinderi, cu excepția întreprinderilor unde sunt folosiți numai membrii aceleiași familii” [5].

În urma celor expuse putem concluziona că munca de noapte reprezintă un factor de risc din punct de vedere al sănătății salariatului și de aceea legislația prevede norme specifice pentru protecția acestuia. Angajatorul are obligații adăugătoare față de salariatul angajat la munca de noapte spre deosebire de angajarea în condiții obișnuite la munca de zi. Totuși, munca de noapte nu este destul de larg reglementată la nivel național, spre deosebire de reglementările la nivel european și cele din România.

Totodată, venim cu anumite propuneri de modificare a legislației naționale după cum urmează:

1. De inclus în reglementările Codului Muncii RM privind munca de noapte, a obligației angajatorului de informare regulată a Inspectoratului de Stat al Muncii privind salariații angajați la munca de noapte, pentru asigurarea respectării legislației și protecție mai sporite a acestei categorii de salariați. Cu această propunere a venit și Eduard Boișteanu, doctor în drept, conferențiar universitar în una din lucrările abordate [6].

2. De inclus pe lângă munca în condiții de noapte, și „munca de noapte în condiții speciale” și modul de compensare în asemenea situații (precum e reglementat la nivel european).

3. De inclus în art. 159 al Codului Muncii RM, pe lângă prevederea existentă, o prevedere privind posibilitatea acordării de sporuri, adaosuri, recompense mai mari de către angajator.

4. Introducerea în Codul Muncii RM, a noțiunii de „lucrător de noapte”, precum e reglementat în legislația europeană, pentru evitarea abuzurilor din partea angajatorilor, pentru stabilirea criteriilor precise în funcție de persoana ce are statut de lucrător de noapte.

BIBLIOGRAFIE

1. În: <http://www.justice.gov.md/file/Centrul%20de%20armonizare%20a%20legislatiei/Baza%20de%20date/Materiale%202013/Legislatie/32003L0088.pdf>

2. Popescu Andrei, Dreptul internațional și European al muncii, Editura C.H.Beck, București 2008, pag. 493, total pagini: 866 .

3. În: https://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C171

4. În: https://www.codulmuncii.ro/titlul_3_2.html

5. Eduard Boișteanu, Nicolai Romandaș, Dreptul Muncii, Chișinău 2015, Editura Tipografia Centrală, pag. 524, total pagini: 736.

6. În: <http://dspace.aap.gov.md/bitstream/handle/123456789/425/4-56-60.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

EVALUAREA SECURITĂȚII INFORMAȚIEI ORGANIZAȚIEI ÎN BAZA UNUI MODEL DE MATURITATE

ASSESSMENT OF THE ORGANIZATION INFORMATION SECURITY BASED ON A MATURITY MODEL

Tudor BRAGARU,

*doctor în economie, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova*

Valentin BRICEAG,

*doctorand, Universitatea de Stat din Moldova,
consilier în managementul platformei SIEM*

SUMMARY

At present, the significance of information security is fully recognized, both globally and locally, nationally and corporately. But it is driven by many and different global regulatory frameworks and local laws. For example: the „ISO27k” suite, which comprises more than seventy standards, about fifty of which have been published so far, series of about 200 special publications NIST SP 800, various laws regarding the protection of personal data, copyright and related rights, GDPR etc. At the same time, the standards and regulations specify requirements in general and say what do you need to do, but they do not say how to do it, how to implement these multiple and various requirements in practice. The present work comes to elucidate this topic, becoming today one of the hottest.

Keywords: *Information Security, Information System, Information and Communication Technology, Maturity Model, Maturity Level, Continuous Evaluation, Management System.*

1. Actualitatea problemei abordate. Actualmente TIC influențează pozitiv toate aspectele strategice, practic ale oricăror afaceri, aducând beneficii reale și substanțiale, oferind noi oportunități de dezvoltare a afacerilor, indiferent de mărime, industrie sau locație. Totodată, TIC afectează negativ afacerile, apar noi amenințări la adresa securității informației și necesitatea de implementare a unor cerințe minime de conformitate cadrului legal. O altă dominantă a lumii contemporane este schimbarea continuă. Pe de o parte, mediul informațional de afaceri este foarte dinamic, schimbător, iar pe de alta tinde să fie cât mai reglementat, pentru a nu admite fraudă și crima informațională. Într-adevăr, simultan cu migrarea multor afaceri în spațiul virtual, mediat de Internet și Web, odată cu dezvoltarea vertiginoasă a afacerilor și serviciilor electronice sau/și mobile (e-/m-economie, e-/m-/web-banking, e-/m/web-plați, e-/m/web-many, e-/m-gambling, etc.), odată cu integrarea în masă a TIC în procesele de bază și/sau în sistemele informaționale (IS) practic ale tuturor organizațiilor, cresc și dependențele, riscurile informaționale generate de TIC.

În acest context, la nivel local/național și global au fost emise diverse legi și cadre de reglementare, de exemplu, Legea Republicii Moldova (RM) nr. 133 din 08.07.2011 privind protecția datelor cu caracter personal [1], Regulamentul general privind protecția datelor (GDPR, Uniunea Europeană (UE), [2]), peste 60 standarde din familia ISO 27k privind managementul și auditul securității informației (ISO/IEC, [3]), managementul serviciilor IT (ISO/IEC 20000-1/3, [4]), guvernarea IT și a tehnologiilor conexe (COBIT, ISACA [5]), seria de circa 200 publicații speciale NIST SP 800 (SUA, [6]), Integrarea modelului de maturitate a capabilității (CMMI®02, [7]) în sistemele moderne de management, etc.

Însă, o problemă majoră a acestor cadre general acceptate este nivelul lor prea abstract, orientarea lor prea generală, ceea ce le face slab aplicabile în practică. Totodată, cultura informațională corporativă este strict individuală și puternic dependentă de infrastructura TIC, de locul, mediul în care organizația operează, de cultura angajaților, de conștientizarea riscurilor, de angajamentul top managementului, de prezența unor instrumente simple și transparente de suport a proceselor de măsurare și îmbunătățire a SecInf.

Ținta prezentei lucrări constă în rezolvarea acestei probleme prin maparea diferitelor cadre și

cerințe de nivel global și/sau local peste necesitățile concrete corporative și oferirea unui instrument eficient de evaluare a stării SecInf pe domenii concrete ale SecInf, care ar permite managerilor să ia și să argumenteze deciziile necesare. În condițiile politicilor de afaceri dinamice și schimbătoare, precum și ale mediilor complexe de afaceri, pentru a atinge performanța necesară a SecInf și a afacerii în întregime, modelul de maturitate devine un concept-cheie și o bună oportunitate.

2. Noua abordare a SecInf bazată pe ISO/IEC 27001 și MM. O primă decizie privind asigurarea SecInf este necesitatea imperativă de regândire a abordării sale conform tendințelor moderne (Tabelul 1).

Tabelul 1. Abordarea modernă a SecInf vis-à-vis de abordarea tradițională.

| Nr d/o | Abordarea tradițională | Noua abordare impusă în prezent |
|--------|----------------------------|-----------------------------------|
| 1. | Problemă tehnică | Problemă organizațională |
| 2. | Gestionată de IT | Gestionată de organizație |
| 3. | Bazată pe cheltuieli | Bazată pe investiții |
| 4. | Realizată ad-hoc și tactic | Realizată managerial și strategic |
| 5. | Centrată pe sisteme | Centrată pe procese (PDCA) |
| 6. | Cu valoare adăugată | Cu valoare incorporată |

Schimbarea accentului de pe probleme tehnice pe problema organizațională impune nu doar prezența departamentului/rolului respectiv în cadrul organizației, ci și subordonarea sa corectă (Figura 1).

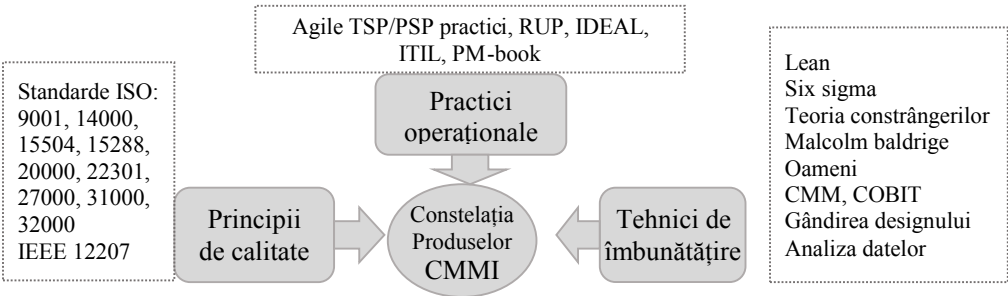
Figura 1. Structura organizatorică tradițională (stânga) vis-à-vis de structura nouă (dreapta) (elaborată de autori).



Dacă înainte era atribuită departamentului IT, în prezent SecInf se cere a fi gestionată aparte, la nivel de organizație și mapată peste obiectivele afacerii. Vechea structură face vulnerabilă organizația din punct de vedere al SecInf, deoarece comunicarea cu top managerul nu este directă, iar înțelegerea cheltuielilor financiare nu doar că este dificilă, uneori aceasta greșit este considerată ca și inutilă. Prin noua abordare organizațională și prin Declarația politicii de SecInf, SM actuale nu doar că *legiferează includerea top managementului în asigurarea SecInf, ci și stabilește angajamentele, responsabilitățile financiare și relațiile dintre persoanele interne și externe interesate în SecInf.*

O altă problemă a SecInf este marea diversitate a cadrelor de reglementare și cerințe. Rezolvarea acestei probleme presupune maparea diverselor cadre peste cerințele/necesitățile organizației. În rezultatul unui amplu studiu al diverselor cadre și reglementări, este propus un model de maturitate adaptabil și extensibil, aplicabil pentru mai multe tipuri de entități/organizații economice, care permite evaluarea transparentă și eficientă a SecInf, și nu doar (Figura 2, adaptată conform [7]).

Figura 2. CMMI ca set de cele mai bune practici de management.



MM are la baza abordarea procesuală-ciclică PDCA (Plan-Do-Check-Act), acceptată de toate SM

și CMMI®02, ce permite creșterea capacității de perturbare, transformare, inovare și îmbunătățire continuă a SecInf, ajută organizațiile să devină mai rezistente și agile, să depășească concurența, să asigure conformitatea diverselor cerințe de calitate, securitate, etc. CMMI®02, lansat în 2018, înlocuiește vechiul model CMM, dezvoltat din 1987 până în 1997. Însă doar în ultimele două decenii, simultan cu dezvoltarea familiei ISO 27k se observă utilizarea în masă a abordărilor PDCA și CMMI. Ca conținut, CMMI®02 reprezintă o colecție de cele mai bune practici, care pot fi utilizate de către organizații pentru a crește calitatea, a îmbunătăți satisfacția clienților și a îmbunătăți menținerea și rentabilitatea angajaților de a dezvolta capacitatea organizației de a urma procese repetabile.

Ideea de bază a prezentei lucrări este realizată prin maparea cerințelor ISO, NIST, ISACA, CMMI peste cerințele/necesitățile organizației și contextele concrete ale sistemelor de management al calității, continuității activității, incidentelor (evenimentelor) de securitate (SIEM) și altor SM. În continuare este prezentat un asemenea model de maturitate pentru asigurarea nivelului necesar al SecInf.

3. Prezentarea comprehensivă a MM a SecInf pentru o organizație. Dacă în abordarea veche SecInf era realizată ad-hoc, centrată pe sisteme și cu valoare adăugată la etapa de utilizare (Tabelul 1), în prezent se impune realizarea SecInf gestionată strategic de-a lungul ciclului de dezvoltare, cu posibilitate de îmbunătățire continuă (PDCA) și valoare incorporată în toate fazele de dezvoltare și de operare a afacerii. Or, în afară de obiectivele tradiționale ale SecInf, definite în literatura de specialitate ca asigurarea triadei CIA: Confidențialitate, Integritate și Accesibilitate (disponibilitate), atingerea maturității securității imune suplimentar nonrepudierea, fiabilitatea, continuitatea, prevenirea și identificarea în timp util a atacurilor asupra IS/IT fără a perturba activitatea organizației.

Dacă implementarea unui nou IS în organizație poate fi relativ ușor justificată prin veniturile considerate, implementarea unui SIEM, care ar asigura SecInf/IS, de multe ori este refuzat ca fiind greu de justificat. De aceea, abordarea SecInf se impune la toate fazele de dezvoltare și implementare a proiectelor IT/IS. Diverse standarde în domeniul SecInf propun diferite îmbunătățiri, care prescriu cum ar trebui implementată securitatea informației în organizație. Dar, alinierea la aceste standarde cu caracter general deseori este dificilă și greu de aplicat în practică. Dacă alinierea la cerințele legale privind operarea datelor cu caracter personal (de exemplu Legea RM 133 sau GDPR la nivelul UE) este aproape obligatorie pentru orice organizație, alte cerințe nu sunt evidente pentru creșterea nivelului de securitate al informației în organizație. Modelul propus de maturitate al securității informației este conceput ca instrument de evaluare al capacității organizației de a îndeplini obiectivele securității la un nivel optim în raport cu costurile aferente.

Ca și definiție, Model de Maturitate este capacitatea organizației de a măsura procesul de îmbunătățire continuă a unui proces, produs, serviciu. Or, MM sunt modele de îmbunătățire organizațională, care se bazează pe observația că organizațiile implicate în eforturi complexe trec prin diferite nivele de eficiență. Pe măsură ce organizațiile devin mai puternice în aceste eforturi și dezvoltă sisteme eficiente de susținere a activităților, ele devin mai „mature” în demersul lor. Obiectivul principal al MM este de a facilita înțelegerea managementului, care este nivelul SecInf în organizație. MM elaborat include corelarea cadrelor de abordare: Cobit 2019 [5], suitei ISO/IEC 27k [3] și seriei NIST SP 800-53 Rev.4 [6] pentru definirea domeniilor SecInf cu respectivele obiective și controale specifice, ajustate la piața Republicii Moldova și expuse în continuare (3.1-3.6).

3.1. Cadru de organizare al SecInf (domeniul A).

A1. Managementul asigură orientarea generală și sprijinul pentru SecInf în conformitate cu cerințele afacerii, legislația și actele normative aplicabile.

A2. Organizare internă adecvată pentru managementul securității informației.

A3. Este asigurată SecInf în relația cu terțe părți care prestează sau beneficiază de servicii, ce implică informația entității.

A4. Este asigurată securitatea și continuitatea serviciilor și externalizate către furnizori externi de servicii.

3.2. Managementul comunicațiilor și operațiunilor (domeniul B).

B1. Este asigurată operarea corectă și în condiții de securitate a sistemelor de procesare a informației (SPI).

B2. Software-ul și informația entității sunt protejate de activitatea malițioasă a virusilor de calculator.

B3. Este asigurată integritatea și disponibilitatea informației entității și a SPI.

B4. Este asigurat schimbul securizat de informație și pachete software cu terțe părți, precum și în interiorul entității.

B5. Prevenirea existenței vulnerabilităților pentru resursele entității.

B6. Identificarea în timp util a activităților neautorizate de accesare a informației și de utilizare a resurselor informaționale.

3.3. Managementul și securitatea resurselor umane (domeniul C).

C1. Este asigurat faptul că noii angajați sunt corespunzător verificați înainte de acordarea accesului la resursele entității, iar responsabilitățile pentru securitatea informației sunt adecvat stabilite, comunicate și asumate.

C2. Este asigurat faptul că cerințele de SecInf sunt cunoscute și respectate necondiționat de către angajați, iar responsabilitățile și răspunderea lor juridică sunt stabilite și conștientizate corespunzător.

C3. Este asigurat faptul că angajații încetează relația cu entitatea într-o manieră controlată din punct de vedere al riscurilor de securitate.

3.4. Managementul proceselor (domeniul D).

D1. Asigurarea implementării Managementului incidentelor de securitate.

D2. Asigurarea implementării Managementului continuității activității.

D3. Asigurarea conformității cu cerințele legale.

3.5. Securitatea infrastructurii IT (domeniul E).

E1. Asigurarea stabilirii și asumarea responsabilității pentru protecția corespunzătoare a resurselor informaționale ale entității.

E2. Asigurarea faptului că informația beneficiază de un nivel de protecție adecvat, proporțional importanței ei, reglementărilor aplicabile și amenințărilor aferente.

E3. Asigurarea stabilirii și realizării politicii de control al accesului la resursele informaționale ale entității.

3.6. Securitatea fizică și a mediului de lucru (domeniul F).

F1. Asigurarea prevenirii accesului fizic neautorizat, distrugerii și pătrunderii în interiorul entității, precum și al accesului la resursele informaționale și definirea zonelor de securitate.

F2. Asigurarea prevenirii pierderii, distrugerii, furtului sau compromiterii echipamentelor TIC și întreruperea proceselor de activitate ale entității.

Nivelul fiecărui domeniu de SecInf în parte și Nivelul de maturitate integrat al SecInf este apreciat conform scărilor aduse în Tabelul 2.

Tabelul 2. Scări de apreciere a Domeniilor și a Nivelului de maturitate al SecInf.

| Valoare | Nivel operațional | | |
|---------|------------------------|-----------------|------------------------------|
| 0 | Inexistent | Interval valori | Nivel de maturitate |
| 1 | Inițial | 0 – 1.5 | 1 - Nonconformitate |
| 2 | Repetabil intuitiv | 1.6 – 2.5 | 2 - Conformitate inițială |
| 3 | Proces definit | 2.6 – 3.5 | 3 - Conformitate de bază |
| 4 | Gestionat și măsurabil | 3.6 – 4.5 | 4 - Conformitate acceptabilă |
| 5 | Optimizat | 4.6 – 5 | 5 - Conformitate deplină |

3.7. Definirea nivelelor de maturitate. Nonconformitate - nevoia de control intern nu este recunoscută. Controlul intern nu este parte din cultura organizațională sau din misiune. Există un risc ridicat de incidente și deficiențe ale controlului.

Conformitate inițială - nevoia de control intern este oarecum recunoscută. Abordarea riscurilor și cerințele necesare controlului sunt ad-hoc și dezorganizate, fără comunicare sau monitorizare. Deficiențele nu sunt identificate. Este posibil ca angajații să nu fie conștienți de responsabilitățile lor.

Conformitate de bază - controalele se desfășoară și sunt documentate adecvat. Eficacitatea operațională este evaluată în mod periodic și există un număr mediu de probleme. Cu toate acestea, procesul de evaluare nu este documentat. Deși conducerea este capabilă să rezolve în mod previzibil majoritatea problemelor de control, unele puncte slabe ale controlului persistă și impactul poate fi încă dur. Angajații sunt conștienți de responsabilitățile lor în ceea ce privește controlul.

Conformitate acceptabilă - există un control intern eficient și un mediu de management al riscului. Evaluarea controalelor, formală și documentată, are loc frecvent. Multe controale sunt automatizate și revizuite în mod regulat. Conducerea poate detecta majoritatea problemelor de control, dar nu toate controalele sunt definite în mod regulat. Există o etapă următoare în care se abordează punctele slabe ale controlului, care au fost identificate. O folosire tactică, dar limitată a tehnologiei este aplicată pentru controale automate.

Conformitate deplină - un program pentru control și riscuri, extins în toată compania, asigură

controlul eficient și continuu și rezolvarea problematicei riscurilor. Controlul intern și managementul riscului sunt incluse în practicile întreprinderii, sprijinite de monitorizarea automatizată în timp real, ce presupune luarea întregii răspunderi pentru monitorizarea controlului, managementul riscului și impunerea respectării sarcinilor. Evaluarea controlului este un proces continuu, bazat pe autoevaluare și analiza breșelor și a cauzelor primare. Angajații sunt implicați proactiv în îmbunătățirea controlului.

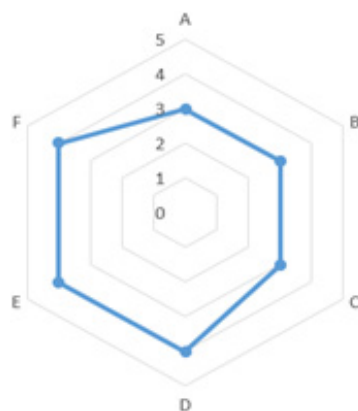
Un exemplu de simulare a evaluării SecInf pe domenii, de determinare și afișare a nivelului de maturitate a se vedea în Figura 4. Din figura 4 putem observa vizual nivelul de maturitate. Dar aria hexagonului, ca valoare sumară a nivelului de maturitate poate fi ușor calculată în mod analitic, ceea ce permite evaluarea repetată și/sau continuă în mod automatizat și observarea dinamicii prin compararea ariilor hexagoanelor respective.

Figura 4. Simularea evaluării SecInf pe domenii.

| Domeniu | Nota |
|---------|------|
| A | 3,25 |
| A1 | 3 |
| A2 | 3 |
| A3 | 4 |
| A4 | 3 |
| B | 3,33 |
| B1 | 3 |
| B2 | 3 |
| B3 | 4 |
| B4 | 3 |
| B5 | 4 |
| B6 | 3 |

| | |
|----|------|
| C | 3,33 |
| C1 | 3 |
| C2 | 3 |
| C3 | 4 |
| D | 3,6 |
| D1 | 4 |
| D2 | 3 |
| D3 | 4 |
| E | 4,0 |
| E1 | 3 |
| E2 | 4 |
| E3 | 5 |
| F | 4,5 |

| | |
|----|---|
| F1 | 4 |
| F2 | 5 |



Concluzii finale. Securitatea informației, IS, IT este un proces continuu, nu un produs sau o evaluare de moment. Deși la un moment dat nivelul SecInf poate fi destul de ridicat, aproape mereu va exista loc pentru îmbunătățire. Totodată, în fiecare zi pot apărea noi breșe, incidente de SecInf. Ca urmare, evaluarea SecInf ar trebuie să fie repetată, ideal ar trebui să fie continuă. Acest fapt denotă importanța unui sistem informatic de suport al evaluării continue al SecInf.

Doar în asemenea condiții poate fi ținută sub control securitatea informației, pot fi identificate punctele slabe ale IS/IT pentru o organizație și pot fi trasate măsurile necesare de îmbunătățire. Cu toate că au fost abordate doar domeniile principale ale SecInf și oricum se poate vedea care este nivelul de maturitate al organizației, idea principală este că modelul este adaptabil și extensibil. Or, numărul domeniilor de SecInf, a obiectivelor și controalelor poate fi ușor adaptat necesităților entității concrete (modificat prin simplificare sau extindere).

BIBLIOGRAFIE

Toate resursele Web au fost accesate la 17.04.2020.

1. Legea RM Nr. 133 din 08.07.2011 privind protecția datelor cu caracter personal cu modificări din 2020. În: <http://www.asp.gov.md/ru/node/1305/>
2. General Data Protection Regulation, GDPR. În: <https://gdpr-info.eu/>
3. About the ISO27k standards. În: <https://www.iso27001security.com/html/iso27000.html/>
4. What is ISO 20000? În: <https://certikit.com/what-is-iso20000/>
5. COBIT® 2019 Framework: Governance and Management Objectives. ISACA, 2019. -300 p.
6. NIST (National Institute of Standards and Technologies) Special Publication 800 series, Computer security. În: <https://csrc.nist.gov/publications/sp800>
7. CMMI institute. În: <https://cmmiinstitute.com/products/cmmi/cmmi-v2-products>

LIBERTATEA DE GÂNDIRE ÎN SISTEMUL CONVENȚIEI EUROPENE A DREPTURILOR OMULUI

FREEDOM OF THINKING IN THE SYSTEM OF THE EUROPEAN CONVENTION ON HUMAN RIGHTS

Sergiu SUVAC,
doctorand, judecător,
Judecătoria Chișinău

RÉSUMÉ

La pensée est libre, affirmait M.T. Cicéron au premier siècle avant JC, la société internationale n'a cependant pu inscrire dans le plan juridique la célèbre citation qu'à la fin du XIXe siècle, au début du XXe siècle. Grâce aux efforts titanesques des personnalités éminentes de l'époque et à la réceptivité des autorités nationales, l'humanité a réussi à inclure la liberté de pensée dans la liste des libertés et droits civils fondamentaux, qui appartiennent à chacun de nous depuis la naissance et que l'État ne peut priver. Le mécanisme européen de protection des droits de l'homme, basé sur les dispositions de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, a pris soin de développer le contenu de cette liberté, en l'adaptant à la réalité de l'époque.

Keywords: freedom of thought, freedom of conscience, freedom of religion, freedom of expression, European Convention on Human Rights, positive obligation, negative obligation of the state.

„Gândirea este liberă”
Marcus Tullius Cicero

Libertatea de gândire este o condiție esențială a unei societăți democratice, a unui stat de drept. Filosofii, juriștii, oamenii de artă au tratat dintotdeauna libertatea de gândire drept cea mai importantă valoare a unei societăți prospere. Fiind valorificată plenar această libertate aduce doar beneficii atât individului, cât și societății în ansamblu.

Apărută în legislațiile naționale, libertatea de gândire a fost împrumutată de tratatele internaționale, care i-au consfințit caracterul de normă imperativă. Astăzi, libertatea de gândire se conține în prevederile tratatelor internaționale universale și regionale prin care sunt create mecanismele de protecție a drepturilor omului (Carta Internațională a Drepturilor Omului, Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților fundamentale, Convenția Interamericană a Drepturilor Omului, Carta Africană a Drepturilor Omului, Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, etc.), cât și în convențiile care protejează anumite categorii de persoane (Convenția cu privire la drepturile copilului, Convenția privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială, etc.) Totodată, trebuie să recunoaștem că cea mai substanțială interpretare a acestei libertăți fundamentale o avem datorită dezvoltărilor jurisprudențiale ale Curții Europene a Drepturilor Omului (în continuare CtEDO), înființată pentru a asigura respectarea de către statele părți a angajamentelor ce decurg din Convenția pentru apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale (în continuare CEDO).

Articolul 9 din CEDO intitulat „Libertatea de gândire, de conștiință și de religie” prevede:

„1. Orice persoană are dreptul la libertatea de gândire, de conștiință și de religie, acest drept include libertatea de a-și schimba religia sau convingerea, precum și libertatea de a-și manifesta religia sau convingerea în mod individual sau în colectiv, în public sau în particular, prin cult, învățământ, practici și îndeplinirea ritualurilor.

2. Libertatea de a-și manifesta religia sau convingerile nu poate face obiectul altor restrângeri decât acelea care, prevăzute de lege, constituie măsuri necesare, într-o societate democratică, pentru siguranța publică, protecția ordinii, a sănătății sau a moralei publice ori pentru protejarea drepturilor și libertăților altora” [1].

Calitatea de victimă în fața Curții (în trecut, în fața Comisiei Europene a Drepturilor Omului)

privind încălcarea libertăților protejate de prevederile articolului 9 CEDO poate fi pretinsă, în sensul articolului 33 al CEDO, de orice stat parte la Convenție, iar în temeiul articolului 34 din CEDO, de orice persoană fizică, organizație neguvernamentală sau grup de particulari alegând o încălcare a prevederilor CEDO de către statele părți. Reieșind din însăși natura libertății protejate, deducem că victimă a pretenției încălcării a libertății de gândire în fața Curții Europene a Drepturilor Omului astăzi poate fi exclusiv persoana fizică.

Totodată, estimăm util să menționăm la acest capitol, că fosta Comisie prin decizia sa din 12 decembrie 1988 în cauza *Kontakt-Information-Therapie and Hagen vs. Austria* au recunoscut că libertatea de conștiință, spre deosebire de libertatea de religie, nu poate fi exercitată de persoană juridică. Spre deosebire de alte drepturi relative, menționate în articolele 8, 10, 11 din CEDO, articolul 2 din Protocolul nr. 4 la CEDO, Curtea realizând testul de proporționalitate, pentru a se pronunța asupra pretențiilor de nerespectare a libertăților protejate de articolul 9, nu va reține argumentul de securitate națională pentru a aprecia legalitatea ingerinței.

Cea mai mare realizare a forului jurisdicțional de la Strasbourg, în opinia noastră, este realizarea exercițiului sensibil și complex de punere în balanță a libertății de gândire și a altor drepturi garantate de Convenție, în așa mod ca aceasta să nu periclitaze scopul și obiectivele acesteia.

La fel, merită a fi notat faptul că libertatea de gândire nu figurează în lista drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanei din alineatul 2 al articolului 15 CEDO de la care nu este permisă nicio derogare în caz de stare de urgență. Prin urmare, raportând la obiectul prezentei cercetări, în caz de război sau de alt pericol public ce amenință viața națiunii, autoritățile naționale pot lua măsuri care derogă de la obligațiile prevăzute la articolul 9 al CEDO, în măsură strictă în care situația o impune și cu condiția ca aceste măsuri să nu fie în contradicție cu alte obligații care decurg din dreptul internațional. În această situație, statul ce exercită acest drept de derogare, îl va informa pe deplin pe Secretarul General al Consiliului Europei cu privire la măsurile luate și la motivele care le-au terminat. Statul trebuie de asemenea să informeze Secretarul General al Consiliului Europei și asupra datei la care aceste măsuri au încetat a fi în vigoare la dispozițiile CEDO devin din nou aplicabile. În practica sa, Înalta Curte, după ce a stabilit conținutul exact al libertății de gândire, i-a trasat limitele, ulterior, a identificat obligațiile pozitive și negative ale statului în procesul de realizare a acestui drept. În sensul paragrafului 1 al art. 9 al Convenției, trei libertăți distincte formează conținutul și sunt acoperite de protecția acestuia, și anume libertatea de gândire, libertatea de conștiință și libertatea de religie, care totuși se configurează a fi privite de instanța europeană printr-o prismă unică [3, p. 143].

După cum rezultă din conținutul prevederilor Convenției, dar și din clasificarea unanim acceptată a drepturilor fundamentale ale omului, statul, fiind garantul inclusiv al libertății de gândire, conștiință și religie, trebuie să se abțină să intervină în afara limitelor prevăzute de Convenție în procesul de realizare de către beneficiar a libertăților sale fundamentale, dar de asemenea să îndeplinească un anumit număr de acțiuni pentru a permite o valorificare maximă a libertății de gândire, de conștiință și de religie, acestea urmând să devină practice și eficiente. Analizând jurisprudența Curții de la Strasbourg în materia libertății de gândire, de conștiință și de religie, pot fi identificate o serie de obligații pozitive ale statului [3, p. 143]. Totodată, anume pe terenul libertății religioase statului îi incumbă mai multe obligații pozitive:

- asigurarea neutralității și imparțialității statului;
- oficializarea unui cult religios;
- protecția contra incitării la violență și ură împotriva unei comunități religioase;
- asigurarea libertății de a-și manifesta religia la locul de muncă;
- promovarea unui serviciu alternativ pentru persoanele ale căror credință religioasă îi interzice satisfacerea serviciului militar.

Obligația negativă ce revine autorităților naționale în mod exclusiv în materia libertății de gândire, deși aceasta nu a fost formulată vreodată în jurisprudența CtEDO, și la moment ne vine dificil să ne imaginăm o atare exemplificare practică, potrivit doctrinei obligațiilor negative, va fi formulată astfel: autoritățile naționale au obligația de a nu interveni/să se abțină de la oricare ingerințe în libertatea de gândire a persoanei.

Prin natura sa, conținutul material al articolului 9 din Convenție poate uneori să fie fundamentat pe conținutul altor dispoziții ale CEDO, cu alte cuvinte, una și aceeași alegație în fața Curții se poate regăsi pe terenul mai multor articole. De obicei, în astfel de ipoteză, Curtea va alege să examineze această pretenție prin prisma unui singur articol pe care îl consideră ca fiind relevant pornind de la circumstanțele particulare ale cauzei, totodată, în acest context, ea păstrează de asemenea, spiritul celeilalte dispoziții și interpretează articolul pe care l-a păstrat în lumina acesteia

[2, p. 20]. Or, termenii „gândire”, „conștiință” și „religie” pot cuprinde un spectru larg al activității intelectuale și spirituale. Prin urmare, Comisia (în trecut) și Curtea minuțios analizează cererile privind încălcarea prevederilor articolului 9. Dreptul la libertatea gândirii, conștiinței și religiei sunt realizate în mod considerabil în inimă și în conștiință. Doar atunci când persoana declară despre gândurile sau convingerile sale, statul află despre existența lor. Însă în acest caz vor apărea chestiuni legate de libertatea de exprimare sau cu alte articole ale Convenției [4, p. 70]. De exemplu, în măsura în care reclamantul se plânge de imixtiune în exprimarea credințelor și opiniilor sale prin diseminarea informațiilor, articolul 10 constituie *lex specialis* în raport cu articolul 9, astfel încât nu este necesară o examinare separată prin prisma celui din urmă [2, p. 21]. Concluzionând cele expuse supra menționăm că articolul 9 al Convenției Europene a Drepturilor Omului, are scopul de a proteja libertatea de gândire chiar în forul interior al persoanei fizice, independent de concretizarea și exprimarea ei în convingeri publice. Totodată, reieșind din specificul acestei libertăți fundamentale, doar în procesul său de exteriorizare a libertății de gândire, autoritățile vor fi ținute de respectarea unui șir de obligații pozitive. Curții Europene a Drepturilor Omului îi revine uneori o misiune complexă și delicată de a pune în balanță, pe terenul articolului 9 al CEDO, interesul particular cu cel public urmărit de autorități.

BIBLIOGRAFIE

1. Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, adoptată la Roma la 4 noiembrie 1950. Intrată în vigoare la 3 septembrie 1953. Publicat: 30.12.1998 în *Tratate Internaționale nr. 1*, art. 342. Data intrării în vigoare: 01.02.1998.
2. Guide sur l'article 9 de la Convention européenne des droits de l'homme. Court européenne des droits de l'homme, 2020. În: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_9_FRA.pdf
3. Poalelungi M., Convenția Europeană a Drepturilor Omului: obligații pozitive și negative. Monografie. Tipografia Centrală. Chișinău, 2015. 318 p.
4. Гомиен Д., Путеводитель по Европейской Конвенции о защите прав человека. Совет Европы, 2000. 147 с.

EXAMINAREA LATURII OBIECTIVE A INFRAȚIUNII DE FALSIFICARE A PROBELOR ÎNTR-UN PROCES PENAL ÎN CORESPUNDERE CU PREVEDERILE CODULUI PENAL AL REPUBLICII MOLDOVA

EXAMINATION OF THE OBJECTIVE SIDE OF OFFENSES OF COUNTERFEITING OF EVIDENCE IN A CRIMINAL PROCEEDINGS IN ACCORDANCE WITH THE PROVISIONS OF THE CRIMINAL CODE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

*Eugeniu PETERSCHI,
doctorand,
Academia „Ștefan cel Mare” a MAI al Republicii Moldova*

SUMMARY

At present, the criminal acts have a very wide spread, and the methods of committing are various. One of these facts, which directly affects the social relations regarding the authenticity of the evidence in a penal trial, is the falsification of the evidence.

Thus, in order to elucidate all the methods and ways of accomplishing this illicit fact, we consider it appropriate that, in the present scientific approach, we carry out a detailed analysis of the objective side of the offenses of falsification of evidence in a criminal trial.

Keywords: *fact, modalities, counterfeiting, alteration, procedural documents, crime, other means of evidence.*

Introducere. Latura exterioară a actului infracțional este un element obligatoriu pentru orice infracțiune, condiționând răspunderea penală a unei persoane de exteriorizarea rezoluției delictuoase printr-o acțiune sau inacțiune ce comportă o schimbare în lumea obiectivă, fiind exclusă sancționarea gândurilor acelei persoane. Importanța unei examinări detaliate și multilaterale a semnelor laturii obiective a infracțiunii este dictată de mai multe împrejurări.

În primul rând, anume de la constatarea laturii obiective începe determinarea faptului existenței sau inexistenței infracțiunii. De asemenea, experiența pozitivă formată în domeniul interpretării legii penale ne demonstrează că, în procesul calificării infracțiunilor, cele mai multe dificultăți apar în legătură cu elucidarea semnelor laturii obiective a faptei criminale.

În al doilea rând, importanța relevării acestui element al componenței de infracțiune derivă și din faptul că, în dispozițiile din Partea specială a Codului penal al Republicii Moldova, legiuitorul acordă prioritate determinării conținutului laturii exterioare a infracțiunii. De tehnică legislativă, acest lucru este unul inherent și indispensabil, întrucât particularitățile fiecărei componențe de infracțiune rezultă din semnele ce caracterizează latura obiectivă a infracțiunii [7, p.11]. Latura obiectivă reprezintă unul din cele patru elemente ale componenței infracțiunii și constă în totalitatea condițiilor cerute de norma de incriminare privitoare la actul de conduită pentru existența infracțiunii.

După cum remarcă autorul rus B.H.Кудрявцев [9, p.160], latura obiectivă a infracțiuni este elementul care, de regulă, este cel mai integral reflectat în dispoziția articolului din Codul penal, considerent din care s-ar părea că delimitarea infracțiunilor după semnele laturii obiective a componenței infracțiunii este unul mai puțin complicat, însă, de fapt, erori în aplicarea legii penale aici sunt mai multe. În continuare, același autor încearcă să argumenteze care ar fi cauza acestui fenomen, explicând că semnele laturii obiective formează cu mult mai multe combinații decât semnele altor elemente ale componenței de infracțiune, acestea fiind diverse, având un caracter alternativ sau estimativ.

Într-adevăr, numărul mare al erorilor de calificare potrivit semnelor laturii obiective este dictat de numărul mare de semne ale respectivului element, comparativ cu semnele altor elemente ale componenței de infracțiune. Cu atât mai mult că, din cele patru elemente ale componenței de infracțiune, dispoziția normei de incriminare cuprinde în mare parte semnele care descriu conduita ilicită a persoanei, adică semnele laturii obiective. Nu există normă în Partea Specială a Codului penal al Republicii Moldova în care să lipsească descrierea comportamentului activ sau pasiv al persoanei, interzis de legea penală. Tocmai de aceea e și firesc ca un număr mare al erorilor de calificare să aibă drept temei stabilirea incorectă a semnelor laturii obiective [6, p. 123].

Gradul de investigare a problemei la momentul actual, scopul cercetării. Pornind de la cele menționate, în prezentul studiu ne propunem realizarea unei analize succinte a conceptului de falsificare a probelor într-un proces penal, în vederea conturării cadrului legislativ ce instituie această reglementare cu valorificarea expresă în practică a acestei concepții, inclusiv cu reiterarea principalelor teze doctrinare care fac referire la cazul dat.

Metode și materiale aplicate. În procesul elaborării acestui articol au fost utilizate următoarele metode: logică, analitică, comparativă, iar în calitate de suport empiric au servit rezultatele obținute în urma studierii legislației și literaturii de specialitate, atât națională cât și internațională, care au constituit puncte de pornire în realizarea lucrării.

Rezultatele obținute și discuții. Legea penală descrie latura obiectivă a infracțiunii cu ajutorul următoarelor semne, a căror totalitate formează componența de infracțiune: acțiunea sau inacțiunea prejudiciabilă, consecințele prejudiciabile, raportul causal dintre acțiunea sau inacțiunea săvârșită și urmările care au survenit, precum și timpul, locul, împrejurările, metoda și mijloacele de săvârșire a infracțiunii.

După cum am observat, latura obiectivă a infracțiunii constă din trei elemente consecutive:

1) acțiunea sau inacțiunea, comise într-un anumit timp, loc, împrejurare, prin anumite metode sau cu anumite mijloace;

2) consecințele prejudiciabile sau primejdia reală a survenirii lor;

3) raportul causal dintre acțiunile sau inacțiunile prejudiciabile și urmările lor.

Doctrina penală clasifică semnele laturii obiective în două categorii: obligatorii (necesare) și facultative. Purtând un caracter convențional, această clasificare este utilă, deoarece reflectă importanța juridică și greutatea specifică a semnelor laturii obiective la construcția componenței de infracțiune concrete, contribuie la clasificarea infracțiunii, precum și la individualizarea răspunderii penale și pedepsei penale. La semnele obligatorii ale laturii obiective, legea penală instituie circumstanțele incluse de legiuitor în orice componență de infracțiune, adică acele semne sau cel puțin un singur semn obligatoriu – acțiunea sau inacțiunea prejudiciabilă fără de care nu poate exista nici o infracțiune. Semnele obligatorii au o importanță decisivă la calificarea infracțiunilor. În aceste cazuri, toate celelalte semne (consecințele, raportul causal, locul, timpul, metoda, împrejurările și mijloacele) se consideră facultative și trebuie luate în considerare la individualizarea răspunderii și pedepsei penale. Semnele facultative, se numesc semnele ce se utilizează doar la descrierea unor infracțiuni [2, p. 112]. Conform textului legislativ din Codul penal al Republicii Moldova, falsificarea probelor într-un proces penal este definită, ca faptă antisocială instituită în legea penală, prin intermediul următorului conținut normativ (variante tipică a infracțiunii): falsificarea probelor în procesul penal de către persoana care efectuează urmărirea penală, procuror sau de către apărătorul admis în procesul penal, infracțiune ce se pedepsește în conformitate cu prevederile legale [1, art. 310].

Astfel, din conținutul normativ rezultă că, fapta prejudiciabilă a infracțiunii precitate se exprimă în acțiunea de falsificare a probelor într-un proces penal. În doctrina de specialitate, este evidențiată opinia că, „în procesul penal, falsificarea probelor se particularizează prin prezentarea probelor neveridice, folosirea înscrisurilor false, distrugerea probelor (aruncare, ardere, ștergere, rupere), care ușurează sau agravează situația inculpatului, părții vătămate, părții civile sau civilmente responsabile ori altor părți implicate” [4, p. 588-589].

Prin urmare, analizând procesul de prezentare a probelor neveridice într-un proces penal, stabilim că acest mecanism are ca formă de consecință – soluționarea eronată a pricinii penale. Probele care trebuie prezentate, se referă, în mare parte, la toate acțiunile făptuitorului și faptele care au o importanță pentru pronunțarea unei hotărâri legale și întemeiate, fapt pentru care, necesită de a acorda prioritate prezentării dovezilor reale și neadmiterea prezentării unor date neveridice.

De asemenea, falsificarea probelor într-un proces penal, poate să se realizeze și prin metoda contrafacerii sau alterării. Modalitățile respective au fost pe larg explicate și argumentate în cadrul Conferinței științifice a studenților-doctoranzi „Prevenirea și combaterea criminalității – proble-

me, soluții și perspective” din 24.01.2020, pag. 64-66, iar pentru a nu ne repeta, facem trimitere cu ajustările de rigoare, la explicațiile aferente din demersul științific intitulat „Latura obiectivă a infracțiunii de falsificare a probelor într-un proces civil”, care a fost publicat în materialele Conferinței prenotate [8, p. 64-66].

Consecințele prejudiciabile sau primejdia reală a survenirii lor, după cum am remarcat mai sus, reprezintă a doua parte componentă a laturii obiective a infracțiunii.

Orice infracțiune produce o urmare, un rezultat, care constă în lezarea obiectului sau în crearea unei stări de pericol pentru acesta. Urmarea prejudiciabilă este acea modificare negativă a realității înconjurătoare pe care fapta săvârșită a produs-o sau este susceptibilă să o producă și care își găsește expresia în periclitarea, vătămarea sau amenințarea valorilor sociale apărute de legea penală [3, p. 162]. În acest context, putem menționa că, urmările prejudiciabile a infracțiunii de falsificare a probelor într-un proces penal pot fi diverse, printre care și absolvirea de răspundere penală a subiectului de drept sau chiar sancționarea unei persoane nevinovate.

Legătura causală dintre acțiunea sau inacțiunea făptuitorului și urmarea acesteia este o altă componentă a laturii obiective a infracțiunii. Datorită varietății, condițiilor și împrejurărilor în care se pot comite în realitatea obiectivă infracțiunile, problema stabilirii raportului de cauzalitate în fiecare caz concret creează în mod practic serioase dificultăți. De aceea stabilirea raportului de cauzalitate și problemele pe care le ridică acesta constituie unul dintre cele mai dificile subiecte ale teoriei dreptului penal și ale practicii acestuia. Deși un asemenea raport există în conținutul oricărei infracțiuni, problema stabilirii acestuia are importanță practică numai în cazurile în care, pentru existența infracțiunii, este necesar ca prin acțiunea sau inacțiunea făptuitorului să se producă un rezultat material, cerut expres de norma de incriminare, deoarece în cazul infracțiunilor formale – legătura causală rezultă din însăși săvârșirea faptei [3, p. 165], cum ar fi în cazul faptei antisociale de falsificare a probelor într-un proces penal.

Prin urmare, după cum am precizat, latura obiectivă a unei infracțiuni înglobează în conținutul său și unele semne facultative. Primul semn care se încadrează în categoria acestui grup, este locul săvârșirii faptei ilicite.

În corespundere cu prevederile art. 12, alin. (1) CP RM „locul săvârșirii faptei se consideră locul unde a fost săvârșită acțiunea (inacțiunea) prejudiciabilă, indiferent de timpul survenirii urmărilor” [1, art. 12, alin. (1)]. Astfel, locul comiterii infracțiuni de falsificare a probelor într-un proces penal îl poate constitui orice birou de serviciu a subiectului de drept, orice încăpere a făptuitorului ce se încadrează în conceptul de domiciliu sau chiar și spațiul public. Al doilea semn facultativ al laturii obiective este timpul comiterii faptei antisociale. Conform art. 9 CP RM „timpul săvârșirii faptei se consideră timpul când a fost săvârșită acțiunea (inacțiunea) prejudiciabilă, indiferent de timpul survenirii urmărilor” [1, art. 9]. Timpul se caracterizează mai întâi de toate printr-o anumită durată, care se măsoară în secunde, minute, ore. Acesta se manifestă într-un anumit interval, perioadă de timp în care a fost sau este săvârșită infracțiunea – ora, ziua, luna, anul [3, p. 171].

Timpul comiterii infracțiuni de falsificare a probelor într-un proces penal îl reprezintă momentul decisiv când subiectul de drept încearcă prin diverse căi posibile să falsifice probele, în funcție de perioada pe care acesta o alege, raportându-se la ora, minută, lună sau an calendaristic.

Metoda de comitere a faptei ilegale, este un alt semn facultativ al laturii obiective. Metodele de săvârșire a infracțiuni de falsificare a probelor într-un proces penal au fost precizate mai sus, cu ulterioara analiză și caracteristică în literatura de specialitate.

Al patrulea semn facultativ la laturii obiective îl reprezintă mijlocul și instrumentul comiterii faptei. Prin intermediul conceptului de instrument și mijloc de săvârșire a infracțiuni, definim acele obiecte materiale prin intermediul cărora a fost sau este comisă fapta antisocială.

Mijlocul și instrumentul de comitere a infracțiuni de falsificare a probelor într-un proces penal îl poate constitui obiectul care a servit în ajutorul subiectului de drept de-a contraface ori de-a altera probele pertinente și/sau concludente. Urmare a celor menționate, nu putem exclude mențiunea ultimului semn facultativ ce se încadrează în complexul respectiv – împrejurările.

Împrejurările săvârșirii faptei reprezintă situația, circumstanțele, condițiile în care a fost comisă infracțiunea [3, p. 172]. Infracțiunea de falsificare a probelor într-un proces penal este una formală. Ea se consideră consumată din momentul falsificării probelor, indiferent dacă acestea au fost admise ulterior sau dacă au fost puse la baza unor acte procedurale [5, p. 739].

Pentru a constata în acțiunea persoanei – infracțiunea de falsificare a probelor – nu are importanță dacă proba a influențat sau nu pronunțarea hotărârii privind cauza respectivă.

În afara laturii obiective rămân astfel de acțiuni precum:

- depunerea declarațiilor vădit mincinoase;

- prezentarea de către expert sau specialist a probelor false;
- prezentarea traducerilor incorecte de către traducător [4, p. 589].

Aceste genuri de acțiuni socialmente periculoase (ilicite), se vor încadra în conținutul altor norme juridice instituite de Legea penală.

Latura obiectivă este strâns legată de obiectul atentării, deoarece consecințele prejudiciabile, după esența lor, nu reprezintă altceva decât dauna cauzată obiectului ocrotit de legea penală.

Latura obiectivă este legată și de subiectul infracțiunii, deoarece ea nu reprezintă altceva decât conduita infracțională a acestuia, care s-a produs efectiv în realitatea obiectivă înconjurătoare.

Latura obiectivă, formându-se sub influența conștiinței și voinței subiectului infracțiunii, fiind întruchipată în realitate, reprezintă atitudinea psihică a făptuitorului față de cele comise, adeseori ne poate indica scopul și motivul activității infracționale [2, p. 113-114].

Concluzie. În rezultatul acestor mențiuni, putem conchide că latura obiectivă ca element indispensabil al componenței de infracțiune, reprezintă un instrument juridic cu ajutorul căreia organele de ocrotire a normelor de drept și de aplicare a legii penale efectuează o apreciere și calificare corespunzătoare în funcție de fapta săvârșită, în așa mod ca subiectul de drept să fie sancționat în limita acțiunilor sale.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul penal al Republicii Moldova nr. 985 din 18.04.2002 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.72-74 din 14.04.2009.
2. Borodac Alexandru, Gherman Marian, Calificarea infracțiunilor, Chișinău, Ed. F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2006.
3. Botnaru Stela, Șavga Alina, Grosu Vladimir, Grama Mariana, Drept penal. Partea generală, Vol. I, Chișinău, Ed. Cartier, 2005.
4. Brînză Sergiu, Ulianovschi Xenofon, Stati Vitalie, Grosu Vladimir, Țurcanu Ion, Drept penal. Partea specială, Vol. II, Chișinău, Ed. Cartier, 2005.
5. Brînză Sergiu, Stati Vitalie, Tratat de drept penal. Partea specială. Vol. II, Chișinău, Ed. F.E.-P. „Tipografia Centrală”, 2015.
6. Copețchi Stanislav, Hadîrcă Igor, Calificarea infracțiunilor, Chișinău, Ed.(Î.S.F.E.P. „Tipografia Centrală”), 2015.
7. Doga Anatolie, Abordări conceptuale privind latura obiectivă a infracțiunii de reținere ilegală, În: Legea și viața nr.12/2013.
8. Pîterschi Eugeniu, Latura obiectivă a infracțiunii de falsificare a probelor într-un proces civil, În: Materialele conferinței științifice a studenților-doctoranzi „Prevenirea și combaterea criminalității – probleme, soluții și perspective” din 24.01.2020, Chișinău.
9. Кудрявцев В.Н., Общая теория квалификации преступлений, Москва, Юристъ, 1972.

TIMPUL DE MUNCĂ PRIN PRISMA DREPTULUI UNIUNII EUROPENE

WORKING TIME IN EUROPEAN UNION LAW

Teodrina GORIUC,
doctorandă,
Universitatea de Stat „Dimitrie Cantemir”

SUMMARY

Working time is one of the most significant aspects of an employment relationship, regardless of its specificity and form of organization, the analysis of regional and international good practices in its regulation being essential. Based on the European integration trends assumed by the Republic of Moldova, the harmonization to the provisions of European law will become a normative necessity, and the transposition of norms and standards aimed at security and balance of labor relations, will contribute not only to align with EU member states but also will help improve working conditions for the citizens.

Keywords: working time, part-time, night work, shift work, mobile workers, teleworking.

Reglementarea legală a timpului de muncă urmărește, în esență, două obiective: 1) determinarea cantității efective a prestației în muncă (normale) pentru salariat; 2) stabilirea unui criteriu precis pentru comensurarea obligației angajatorului de a plăti salariul. În plus, reglementarea legală a timpului de muncă reprezintă și o garanție a realizării dreptului la odihnă, fapt ce denotă existența unei relații evidente de interdependență între timpul de muncă și timpul de odihnă.

Dispozițiile legale care reglementează timpul de muncă și timpul de odihnă au un caracter imperativ și, deci, orice derogare de la aceste dispoziții este inadmisibilă. Mai mult, semnificația juridică deosebită a reglementărilor privind timpul de muncă poate fi ușor demonstrată prin aceea că printre primele reglementări elaborate de Organizația Internațională a Muncii (OIM) se înscrie Convenția nr. 1 asupra duratei muncii (industrie), încheiată în anul 1919, la prima conferință internațională a muncii. Ea dispune de o adevărată rețea de instrumente internaționale ce vizează problematica timpului de muncă. Noile tendințe economice din ultimele decenii au avut ca rezultat ore de lucru din ce în ce mai diverse, descentralizate și individualizate. Respectivii factori, de asemenea, au condus la tensiuni mai mari între nevoile și preferințele lucrătorilor și cerințele de afaceri ale întreprinderilor. Aceste evoluții includ o utilizare crescută a relațiilor de muncă bazate pe rezultate, precum și împărțirea timpului de lucru pe segmente mai mici [8, p. 1]. La nivelul Uniunii Europene, reglementările legale privind timpul de muncă sunt cuprinse în Directiva 2003/88/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 04.11.2003 privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru.

Desfășurarea activității cu respectarea unui anumit program de muncă reprezintă una din trăsăturile specifice ale raportului juridic de muncă [12, p. 95]. În sensul prescris de legislația muncii (art. 95 CM RM), prin timp de muncă se înțelege timpul pe care salariatul, în conformitate cu regulamentul intern al unității, cu contractul individual și cu cel colectiv de muncă, îl folosește pentru îndeplinirea obligațiilor de muncă [1].

În materia timpului de muncă și de repaus, elementul fundamental al acquis-ului Uniunii Europene este Directiva 2003/88/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 04.11.2003 privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru [5], care a devenit un pilon principal al dimensiunii sociale a Europei. În conținutul ei sunt reglementate cerințe minime de securitate și sănătate pentru organizarea timpului de lucru (cu referire la perioadele de repaus zilnic, pauzele, repausul săptămânal, timpul de lucru maxim săptămânal, concediul anual, precum și aspectele legate de munca de noapte, munca în schimburi și ritmul de lucru) [2]. Aceasta stabilește următoarele tipuri de timp de muncă: timp de lucru, în sensul său generic, timp de noapte, munca pe schimburi, precum și anumite prevederi specifice pentru unele categorii de lucrători.

Dispozițiile minime ale Directivei 2003/88/CE au ca scop să asigure o „plasă de siguranță” pentru sănătatea și securitatea lucrătorilor vizați și sunt obligatorii pentru statele membre, și ca urmare

au obligația de a asigura transpunerea acestor standarde minime în ordinea lor juridică națională. Cu toate acestea, cerințele minime stipulate în dispozițiile Directivei nu împiedică statele membre să aplice sau să introducă dispoziții naționale mai favorabile protecției sănătății și securității lucrătorilor.

Așadar, în sensul *acquis*-ului european, prin „timp de lucru” se înțelege orice perioadă în care lucrătorul se află la locul de muncă, la dispoziția angajatorului și își exercită activitatea sau funcțiile, în conformitate cu legislațiile și practicile naționale [5]. Dreptul european prevede, ca statele membre au obligația să ia măsurile necesare pentru ca, în funcție de necesitățile de protecție a sănătății și securității lucrătorilor: timpul de lucru săptămânal să fie limitat prin acte cu putere de lege și acte administrative sau prin convenții colective sau acorduri încheiate între partenerii sociali; timpul mediu de lucru pentru fiecare perioadă de șapte zile, inclusiv orele suplimentare, să nu depășească 48 de ore [5]. Comparând respectivele prevederi cu cele în vigoare în Republica Moldova, observăm că legiuitorul european a delegat voința normativă de plafonare a timpului de muncă către autoritățile naționale, având în vedere specificul fiecărui stat membru în parte, prevederile Directivei stabilind timpul de muncă maxim admisibil pentru un salariat, inclusiv cu ore suplimentare, raportată la durata unei săptămâni. În contrast, legiuitorul moldav plafonează timpul de muncă săptămânal până la 40 ore, stabilind, în mod separat, că la solicitarea angajatorului, poate fi realizată munca în afara orelor de program în limita a 120 de ore într-un an calendaristic, cu posibilitatea, în cazuri excepționale, de a extinde respectiva limită, cu acordul salariatului, până la 240 de ore (art. 95,104 alin (5) CM RM) [1].

Timpul de noapte, în sensul Directivei 2003/88/CE, reprezintă orice perioadă de minimum șapte ore, așa cum este definită de legislația națională, și care trebuie să includă, în orice caz, intervalul cuprins între miezul nopții și ora 5 dimineața [5]. Astfel, Directiva impune fiecărui stat membru obligația de a defini în legislația sa națională o perioadă de șapte ore care să constituie „timpul de noapte” și stabilirea anumitor garanții pentru lucrătorii de noapte. În principal acestea se referă la limita temporală maximă a timpului normal de lucru al lucrătorilor de noapte, ca aceasta să nu depășească în medie opt ore pe parcursul unei perioade de 24 de ore. Fie, în cazul în care munca implică riscuri speciale sau tensiuni fizice sau mintale deosebite - opt ore pe parcursul unei perioade de 24 de ore în care efectuează muncă de noapte.

Prin „munca în schimburi” se înțelege orice mod de organizare a lucrului în echipă, în conformitate cu care lucrătorii se succed la aceleași posturi de lucru în conformitate cu un anumit ritm, inclusiv prin rotație, și care poate fi de tip continuu sau discontinuu, impunând lucrătorilor necesitatea de a realiza o muncă la ore diferite într-o perioadă dată de zile sau săptămâni [5].

În scopul asigurării unui echilibru coerent între timpul de muncă și repaus, pentru angajator este importată promovarea unui ritm de muncă corespunzător. Astfel, statele membre UE urmează să ia măsurile necesare pentru ca angajatorul care preconizează să organizeze munca în conformitate cu un anumit ritm să țină cont de principiul general al adaptării muncii la lucrător, în special în vederea atenuării muncii monotone și a muncii într-un ritm predeterminat, în funcție de tipul de activitate și de cerințele de securitate și sănătate. Directiva subliniază aici importanța pauzelor, fără a limita însă sfera de aplicare a măsurilor de protecție care trebuie luate [5]. Din momentul intrării în vigoare a Directivei, au avut loc schimbări importante în cadrul societății și al economiei, printre care evoluții în domeniul tehnologiilor informației, schimbări în lanțurile valorice globale, participarea tot mai intensă a femeilor pe piața muncii și noi provocări demografice. Toate aceste elemente au afectat profund piața muncii. De-a lungul anilor, au apărut noi tipuri de raporturi de muncă, înregistrându-se o preferință tot mai puternică pentru lucrul cu fracțiune de normă sau pentru angajarea cu titlu temporar [2].

Munca pe fracțiune de normă a avut un impact semnificativ asupra ocupării forței de muncă în ultimii ani. Din acest motiv, Uniunea Europeană și partenerii sociali în anul 1997, au semnat un Acord-cadru cu privire la munca pe fracțiune de normă, încheiat de UCIPE, CEIP și CES [4]. Respectivul acord-cadru definește „lucrătorul pe fracțiune de normă” ca un salariat al cărui program normal de lucru, calculat pe o bază săptămânală sau ca medie pe o perioadă de încadrare în muncă de până la un an, este mai mic decât programul normal de lucru al unui lucrător cu normă întreagă comparabil. Per contra, „lucrătorul cu normă întreagă comparabil” reprezintă un lucrător cu normă întreagă din aceeași unitate care are același tip de contract de muncă sau raport de muncă, care este încadrat în aceeași muncă sau activitate ori într-o muncă sau activitate asemănătoare, având în vedere și alte considerații care pot include vechimea în muncă și calificarea sau aptitudinile [4].

În principal, specificul Acordului enunțat se referă la asigurarea nondiscriminării împotriva lucrătorilor pe fracțiune de normă și de a îmbunătăți calitatea muncii pe fracțiune de normă, pre-

cum și la dezvoltarea muncii pe fracțiune de normă pe bază voluntară și organizarea flexibilă a timpului de lucru într-un mod care să ia în considerare atât nevoile angajatorilor, cât și pe cele ale lucrătorilor. De menționat că, în condițiile realității create de pandemia globală ce a marcat anul 2020, tot mai actuale devin opiniile referitoare la modalități atipice și alternative de organizare a muncii, care vor fi fiabile pe parcursul a unei perioade îndelungate de timp. Un concept, destul de des vehiculat, îl constituie telemunca, în calitatea sa de formă de organizare a timpului de muncă în afara sediului angajatorului. La nivelul Uniunii Europene, telemunca nu dispune de o reglementare normativă prin formele clasice de *hard law*, fiind prevăzute prin acorduri-cadru între partenerii sociali europeni. Europa combină mai multe caracteristici unice în ceea ce privește dezvoltarea, incidența și efectele telemuncii. Multe țări de pe continent au cunoscut schimbări economice la scară largă în ultimele cinci decenii, departe de ocuparea forței de muncă în producție și către servicii și servicii bazate pe cunoștințe și telecomunicații. Această evoluție a coincis cu o cerere din ce în ce mai mare pentru politicile flexibile la locul de muncă și în timpul de lucru la nivel național, sectorial și al companiilor, alimentată de o creștere constantă a gospodăriilor cu câștig dublu din cauza creșterii participării pe piața forței de muncă feminine. Uniunea Europeană este, de asemenea, unică în sensul că elaborarea de politici și dialogul social în ceea ce privește telemunca sunt încorporate într-un acord-cadru din 2002 pentru telemunca la nivel supranațional [13, p. 36].

Acordul-cadru definește telemunca ca formă de organizare și/sau de efectuare a muncii, folosind tehnologia informației, în contextul unui contract/relație de muncă, unde munca, care ar putea fi efectuată și la sediul angajatorului, se desfășoară departe de aceste spații pe o bază regulată [7]. Trăsătura esențială ce diferențiază telemunca de alte forme de muncă, inclusiv munca la domiciliu, o constituie caracterul informațional al acesteia. Respectiv, ca regulă generală, angajatorul este responsabil pentru furnizarea, instalarea și întreținerea echipamentelor necesare, cu excepția cazului în care salariatul își folosește propriul echipament. Angajatorul are răspunderea, în conformitate cu legislația națională și a contractelor colective, cu privire la costurile pentru pierderi și daune la echipamentele și datele utilizate de telesalariat

În conformitate cu legislația aplicabilă, al contractelor colective și al regulilor companiei, telesalariatul își gestionează organizarea timpului său de lucru. Volumul de muncă și standardele de performanță ale acestuia sunt echivalente cu cele ale lucrătorilor comparabili la sediul angajatorului [7].

Telemunca nu poate cuprinde decât acele activități care se realizează prin intermediul tehnologiei informațiilor, activitățile de producție și altele asemenea fiind excluse, spre deosebire de cazul muncii la domiciliu, care poate implica o gamă mai largă de activități. Nu se poate face telemuncă fără tehnologie, chiar dacă se face acasă sau din orice alt loc. Iar tocmai libertatea părților de a stabili unul sau mai multe locuri de desfășurare a telemuncii face o deosebire importantă față de munca la domiciliu. În această privință am putea spune că telemunca înseamnă mai multă flexibilitate. Angajatul la domiciliu are un program de lucru pe care și-l stabilește singur, având libertatea să facă asta, în timp ce telesalariatul – nu. Orele suplimentare sunt tratate în mod diferit, de regulă fiind vorba de munca suplimentară [10, p. 160].

Concluzionând supra, menționăm, că este important de accentuat faptul, per generale, că legislația Republicii Moldova sub aspectul ce ține de reglementarea timpului de muncă, este racordată la prevederile acquis-ului comunitar. Astfel, atât principiile expuse în Codul muncii, cât și cele din Convenția colectivă națională nr.2 din 2004 cu privire la timpul de muncă și de odihnă [3] asigură racordarea la cerințele minime stabilite la nivelul UE. În acest context facem referire și la Convenția Colectivă națională nr. 17 din 28.02.2020 prevede că în scopul asigurării aplicării corecte și uniforme a prevederilor legislației (inclusiv art. 106 CM RM), precum și în vederea asigurării evidenței timpului de muncă prestat efectiv de fiecare salariat, inclusiv a muncii suplimentare, a muncii în zilele de repaus, a muncii în zilele de sărbătoare nelucrătoare, a absențelor de la lucru din diferite motive s-a aprobat un nou model al Tabelului de evidență a timpului de muncă. Totodată, cu semnarea Acordului de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană și convenirea asupra unei Agende de Asociere, a intervenit necesitatea de a efectua anumite modificări cu tentă normativă pentru a asigura transpunerea unor prevederi particulare.

Astfel, prin acțiunile stabilite prin Planul Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere [9], pentru racordarea cadrului normativ național la acquis-ul european, în scopul organizării timpului de muncă conform Directivei UE, autoritățile din Republica Moldova s-au angajat până la finele anului 2019, să pună în aplicare Acordul European privind organizarea timpului de lucru al personalului mobil din aviația civilă, încheiat de Asociația companiilor europene de navigație aeriană (AEA), Federația europeană a lucrătorilor din transporturi (ETF), Asociația

europenă a personalului tehnic navigant (ECA), Asociația europeană a companiilor aviatice din regiunile Europei (ERA) și Asociația internațională a liniilor aeriene rezervate în sistem [6]. Încheierea unui respectiv acord, și, în consecință, transpunerea acestuia este determinată de o clauză specială expusă în Directiva 2003/88/CE privind organizarea timpului de muncă, ce se referă la statutul special al lucrătorilor mobili.

Menționăm, că până la momentul actual, printre restanțe în implementarea Acordului de Asociere se numără neelaborarea Proiectului Hotărârii Guvernului privind punerea în aplicare a Acordului European privind organizarea timpului de lucru al personalului mobil din aviația civilă, încheiat de Asociația companiilor europene de navigație aeriană (AEA), Federația europeană a lucrătorilor din transporturi (ETF), Asociația europeană a personalului tehnic navigant (ECA), Asociația europeană a companiilor aviatice din regiunile Europei (ERA) și Asociația internațională a liniilor aeriene rezervate în sistem, care transpune Directiva 2003/88 și Directiva 2000/79 [11].

În sensul Directivei 2003/88/CE, prin „lucrător mobil” se înțelege orice lucrător care face parte din personalul rulant sau navigant al unei întreprinderi care efectuează servicii de transport de pasageri sau de mărfuri pe cale rutieră, aeriană sau pe căile navigabile interioare [5]. Una din caracteristicile specifice sectorului transportului pe căi navigabile interioare constă în faptul că lucrătorii au posibilitatea să aibă la bordul navei nu numai locul lor de muncă, ci și locul lor de cazare sau de rezidență. Din acest motiv, în mod uzual, lucrătorii își petrec la bord și timpul de repaus. Numeroși lucrători din sectorul transportului pe căi navigabile interioare, în special cei care se află la o distanță mai mare de locul de reședință permanentă, lucrează mai multe zile consecutive la bordul navei pentru a economisi timp de călătorie și a putea petrece ulterior mai multe zile la domiciliu sau, după preferință, în alt loc. În acest scop este necesară delimitarea foarte clară a timpului de muncă, de cel destinat repausului zilnic și/sau săptămânal. Astfel, potrivit Acordului sus-menționat, timpul de lucru a lucrătorilor mobili nu va depăși 14 ore în orice perioadă de 24 de ore precum, și 84 de ore în orice interval de 7 zile.

Stabilirea duratei timpului de lucru se face în general pe baza unei zile de 8 ore, și a maximum 31 de zile de lucru consecutive. În situații de urgență, conducătorul de navă sau reprezentantul acestuia are dreptul să ceară unui membru al echipajului să efectueze oricâte ore de lucru sunt necesare pentru siguranța imediată a vehiculului, a persoanelor aflate la bord, a încărcăturii sau în scopul ajutorării altor nave sau persoane aflate în pericol [6].

Condițiile de muncă și de viață în sectorul transportului naval de pasageri se deosebesc de cele din celelalte sectoare ale transportului pe căi navigabile interioare și justifică, prin urmare, dispoziții speciale. Diferențele în privința mediului social, a activităților de exploatare, precum și caracterul sezonier al acestui subsector al transportului european pe căi navigabile interioare se reflectă într-o organizare a muncii diferită [6]. Analizând cadrul normativ național, sub aspectul armonizării generice la prevederile dreptului european, putem observa o tendință pozitivă spre transpunerea prevederilor Directivelor în sistemul de drept al Republicii Moldova. Totuși, considerăm oportun a examina oportunitatea reglementării unor forme atipice de muncă precum telemunca, deși respectiva prezintă similitudini cu „munca la domiciliu”, reglementată prin art. 290-292 Codul Muncii al Republicii Moldova [1]. Specificul informațional al muncii prestate prin telemuncă, prezintă o realitate stringentă a secolului XXI, care urmează a fi abordată și reglementată corespunzător de către stat. În acest sens, noua Agendă de Asociere, ce urmează a fi negociată până la finele anului 2020, poate servi drept prim pas pentru asumarea de către autoritățile Republicii Moldova a unor tendințe promovate intensiv la nivel mondial.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul muncii al Republicii Moldova nr. 154 din 28.03.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 159-162 din 29.07.2003.
2. Comunicarea interpretativă a Comisiei privind Directiva 2003/88/CE a Parlamentului European și a Consiliului privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru În: [https://eurlex.europa.eu/legalcontent/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0524\(01\)&from=RO](https://eurlex.europa.eu/legalcontent/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017XC0524(01)&from=RO)
3. Convenția colectivă (nivel național) nr. 2 din 9 iulie 2004 cu privire la timpul de muncă și timpul de odihnă. În : Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 112-118 din 16.07.2004.
4. Directiva 97/81/CE a Consiliului din 15 decembrie 1997 privind acordul-cadru cu privire la munca pe fracțiuni de normă, încheiat de UCIPE, CEIP și CES În: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:31997L0081&from=RO>
5. Directiva 2003/88/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 4 noiembrie 2003 pri-

vind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru. Publicată în: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene nr. 299 din 18.11.2003.

6. Directiva 2014/112/UE a Consiliului din 19 decembrie 2014 de punere în aplicare a Acordului european privind anumite aspecte ale organizării timpului de lucru în transportul pe căi navigabile interioare, încheiat de „European Barge Union” (Uniunea Europeană a Navigației Interioare) (EBU), „European Skippers Organisation” (Uniunea Europeană a Marinarilor Fluviali) (ESO) și Federația Europeană a Lucrătorilor din Transporturi (ETF) În: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0112&from=EN>

7. Framework agreement on telework, 2002 În: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=LEGISSUM%3Ac10131>

8. Guide to developing balanced working time arrangements, Organizația Internațională a Muncii, Geneva, 2019, p. 1 În: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---travail/documents/publication/wcms_706159.pdf

9. Hotărâre Guvernul nr. 1472 din 30.12.2016 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova–Uniunea Europeană în perioada 2017–2019. În Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 103-108 din 31-03-2017.

10. Mihailov T.. Munca la domiciliu și telemunca - forme atipice de muncă. În: Administrarea Publică. 2019, nr. 4 (104), pp. 157-161, p. 160.

11. Raport privind realizarea Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM – UE în anii 2017-2019 . În: <https://mfa.gov.md/ro/content/rapoarte-aa>

12. Romandaș N., Reglementarea timpului de muncă. În: Administrarea Publică. 2009, nr. 3-4(64), pp. 95-103., p. 95.

13. Telework in the 21st Century, An Evolutionary Perspective. Organizația Internațională a Muncii., 2019, p. 36

În: <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781789903744/9781789903744.00007.xml>

ORIGINEA ȘI EVOLUȚIA CRIMINALITĂȚII ORGANIZATE TRANSFRONTALIERE

ORIGIN AND EVOLUTION OF CROSS-BORDER ORGANIZED CRIME

Gabriela CRISTEA,
doctorandă,

Școala Doctorală în drept, științe politice și administrative

SUMMARY

The article addresses the origin and evolution of cross-border organized crime. The author advocates a scientific approach to the phenomenon of crime, the mechanism for determining it, proposes measures to streamline the fight against this scourge.

Keywords: *organized crime, cross-border crime, cross-border organized crime, transnational crime, cross-border criminal organizations.*

Un stat de drept este un stat în care ar trebui respectată o ierarhie a normelor juridice și în care, în mod cu totul deosebit, validitatea drepturilor individului are întâietate, ceea ce implică o limitare a suveranității statului. Formula traduce cuvântul german *Rechtsstaat*, apărut la mijlocul secolului al XIX-lea, spre deosebire de statul polițienesc, în care administrația dispune de puteri proprii fără a fi supusă unui control [2, p. 305].

Filosofia criminalității, fără îndoială, poartă un caracter interdisciplinar, deoarece este strâns legată nu doar de disciplinele juridice, dar și de toate științele umanitare. Multidimensionalitatea fenomenului criminalității nu permite studierea sa în cadrul unor discipline separate. Tocmai de aceea doar o analiză filosofică a fenomenului criminalității permite, într-o măsură corespunzătoare, dezvăluirea completă și profundă a naturii și esenței sale [17, p. 84].

Gândirea filosofică din trecut a cercetat destul de aprofundat criminalitatea, iar în diferite epoci esența acesteia se prezenta diferit. Savanții antici aveau tendința de a vedea criminalitatea drept rezultatul eternei antiteze a moralității și amoraliității, ca o formă de comportament extrem de amorală, apărută în principal din defectele sufletului uman. Aceștia, după cum putem observa, puneau accentul pe aspectele etice ale criminalității [17, p. 86].

Abordarea științifică în înțelegerea fenomenului criminalității, mecanismului de determinare a acesteia, îmbunătățirea măsurilor de prevenire presupune necesitatea deținerii acestor cunoștințe la elaborarea celor mai importante documente de stat (concepții, programe, proiecte de legi etc.), care determină politica unui stat într-un anumit domeniu. Tocmai din acest motiv toate documentele de importanță majoră trebuie să treacă prin expertiza criminologică și anticorupție. Astfel de expertize reprezintă partea componentă a sistemului național de măsuri pentru prevenirea criminalității, și va permite evitarea greșelilor strategice mari, de calcul sau subiectivismului [17, p. 96].

Criminalitatea organizată transfrontalieră pune în pericol pacea și securitatea umană, ceea ce conduce la încălcarea drepturilor omului și la subminarea dezvoltării economice, sociale și culturale a statelor din întreaga lume. Criminalitatea transfrontalieră este un concept complex destul de greu de definit, nu doar din cauza diferitor forme de manifestare, dar și prin prisma modurilor de operare care au tendința de schimbare și adaptare permanentă. Caracterul global al acestui fenomen fără frontiere, este una dintre diversele provocări ale ultimelor decenii.

Acest subiect a fost studiat de diverși specialiști în domeniu, care au cercetat domeniul în ansamblu însă, analiza crimei organizate din zona Balcanilor a stârnit interes doar în ultimii ani, ținând cont de evenimentele recente, care continuă și în prezent.

Orice încercare de definire a criminalității organizate indică asupra trăsăturilor care au o importanță interdisciplinară. În particular, se subliniază universalitatea criminalității orga-

nizate care poate să se manifeste în orice domeniu al relațiilor sociale, dar mai cu seamă în domeniul economic; imposibilitatea existenței sale fără acele formațiuni criminale (grupuri criminale organizate, organizații/asociații criminale) stabile, înalt organizate, destinate înfăptuirii activității criminale permanente cu scop de acaparare (extragere a profiturilor și supra-profiturilor) și care posedă un înalt grad de protecție împotriva controlului social, inclusiv datorită corupției înalților demnitari de stat [16, p. 120].

Noțiunea de criminalitate organizată transfrontalieră semnifică o faptă săvârșită de către una sau mai multe persoane pe teritoriul a cel puțin două state, prin care este provocat un prejudiciu considerabil valorilor social-culturale, protejate de normele juridice naționale și internaționale. Diversificarea fenomenului infracțional transfrontalier a dobândit un caracter organizat și sistematic, în pofida eforturilor statelor de a descuraja acest fenomen, numărul infracțiunilor crește semnificativ.

Conceptul de criminalitate este un concept multidimensional, astfel el cunoscând abordări diferite în literatura de specialitate [1, p. 6]. Fenomenul criminal are o dimensiune în timp, decurge în timp, se săvârșește în mod continuu, reluându-se mereu. Criminalitatea nu are pauze decât de scurtă durată. Ea se produce zi de zi, săptămână de săptămână, lună de lună, an de an [1, p. 37].

Criminalitatea transnațională se caracterizează prin profesionalism dezvoltat, prin forță economică, comercială și financiară, prin accesul la cea mai înaltă tehnologie de comunicare și informare. Aceste grupări tentaculare, cu centrul nervos în cele mai puternice țări ale lumii dispun de un imens capital economic, politic, social și simbolic. Ele se sustrag oricărui control: al statelor naționale și justiției lor. Ele au sub control importante componente ale aparatului statal (Guvern, Parlament, administrație, poliție, justiție, armată) și complicitatea guvernanților marilor regiuni și state, au dezvoltat un management performant, mult superior anilor trecuți [7, p. 33].

La nivel regional, grupările de crimă organizată prezintă o structură organizatorică ierarhică strictă, roluri bine definite pentru fiecare membru, precum și adaptabilitate, atrăgând o atenție sporită conspirației în timpul comunicării lor. Mai mult decât atât, grupările de crimă organizată investigate fac parte dintr-o rețea regională mai mare, având conexiuni în statele de origine, de destinație, precum și în statele din vecinătate, facilitând în acest sens trecerea migranților pe întreaga rută. Subiectul prevenirii și combaterii criminalității reprezintă o sarcină atribuită organelor de drept ale statului, prin intermediul legislației sale naționale, în beneficiul protecției securității și siguranței cetățenilor săi.

Deoarece acțiunile ilegale ale organizațiilor criminale transfrontaliere aduc atingeri însăși esenței vieții în societățile democratice guvernate de legi, asemenea acțiuni constituie o amenințare pentru ordinea publică, afectând în mod direct sentimentul de securitate, de încredere și de justiție, precum și spiritul comunitar, care stau la baza organizării și funcționării comunității internaționale. De asemenea, criminalitatea transfrontalieră reprezintă o amenințare serioasă pentru securitatea economică a țării, întrucât activitățile sale de bază ar putea afecta economia de piață. Spălarea banilor influențează operațiunile instituțiilor financiare legale, cu urmări pe termen lung care pot depăși mediul afacerilor și pot avea efecte negative asupra climatului investițiilor, taxelor fiscale încasate și încrederii cetățenilor. De altfel, organizațiile criminale transfrontaliere nu numai că recurg adesea la violență, dar folosesc aceste sume mari de bani pentru coruperea angajaților din cadrul instituțiilor financiare și a guvernelor [7, p. 28].

Cele mai mari amenințări la adresa securității sunt provocate de: terorism; traficul de droguri și activitățile de spălare de bani la nivel internațional; fraudă organizată; falsificarea monedei euro; introducerea ilegală de persoane. Există însă și pericole noi, care iau amploare, cum ar fi criminalitatea informatică și traficul de ființe umane. Rețelele din spatele infracțiunilor comise în fiecare dintre aceste domenii profită imediat de orice ocazie nouă și se adaptează măsurilor tradiționale de aplicare a legii [6].

Trăim în epoca globalizării, o perioadă în care statele nu pot acționa fără a lua în considerație consecințele, și nici nu pot contracara cu propriile forțe amenințările la adresa securității lor. Astfel, principiul muschetarilor și al securității colective se numără printre măsurile adoptate de liderii politici în vederea combaterii tuturor formelor de crimă organizată transfrontalieră. În soluționarea dilemei securității trebuie să se țină cont de prevalarea compasiunii și toleranței asupra spiritului justițiar, deoarece se cunoaște că reacția la o violență cu violență are drept consecință o contra-violență și mai mare.

Crima organizată este un fenomen social complicat. Odată cu apariția sa, aceasta s-a alipit atât de mult de instituțiile și procesele sociale, precum și de viața publică, încât este foarte greu să o cercetezi îndeaproape [18, p. 74]. Crima organizată nu reprezintă suma grupărilor criminale și infracțiunile săvârșite de acestea. Aceasta reprezintă o caracteristică nouă a criminalității, care este încorporată în sistemul social, având o influență semnificativă asupra altor componente ale sale, dar în primul rând, asupra economiei și politicii [18, p. 75]. Crima organizată acționează ca o întreprindere, afacere, industrie, fabricarea și distribuirea mărfurilor și/sau serviciilor [18, p. 75-76].

Afacerile criminale apar, există și se dezvoltă în prezența mai multor condiții:

- cererea înaltă a mărfurilor (droguri, arme etc.) și serviciilor ilegale (sexuale ș. a.);
- cererea nesatisfăcătoare a produselor și serviciilor legale (de exemplu, deficitul unor produse);
- piața muncii, șomajul, lipsa activității tinerilor și adolescenților;
- politicile fiscale, vamale și economice vicioase ale statului, precum și corupția, care împiedică dezvoltarea economiei legale [18, p. 76].

Crima organizată se instituționalizează în perioade diferite în țări diferite. Printre semnele principale ale crimei organizate în calitate de instituție socială, putem enumera și: perioada de existență, regularitatea funcționării; executarea anumitor funcții sociale (satisfacerea cererii asupra produselor și serviciilor ilegale sau deficitare, acordarea locurilor de muncă ș.a.); prezența unui set de norme (reguli de conduită); a unui limbaj profesional, a rolurilor bine determinate. Instituționalizarea (procesul în care practicile sociale devin regulate, pe termen lung și posedă toate semnele unei instituții) crimei organizate se efectuează treptat [18, p. 77].

Printre cele mai semnificative aspecte ale unei grupări criminale organizate putem enumera:

- asocierea oamenilor pe termen lung;
- scopul: extragerea profitului maxim;
- conținutul activității: producția și exportul mărfurilor și/sau serviciilor;
- caracterul activității: combinația tipurilor și metodelor legale și ilegale de activitate;
- structura organizației: ierarhie complicată, cu delimitarea funcțiilor și rolurilor;
- principalul mijloc de securitate îl reprezintă coruperea organelor de putere, precum și a poliției, organelor de justiție;
- orientarea către monopolul într-un anumit domeniu sau pe un anumit teritoriu pentru atingerea scopului principal [18, p. 78].

Se spune că încercarea de a găsi o definiție cât mai adecvată ne împiedică, de fapt, să studiem terorismul. Definițiile terorismului se fundamentează pe modul în care teroriștii (și acțiunile acestora) au fost percepuți. Aceasta ne conduce cu gândul la interpretarea peiorativă a cuvântului. De exemplu, anumiți savanți apreciază că teroriștii suferă doar de o maladie mentală, sunt delicvenți, sau persoane ce afișează un comportament deviant [14, p. 24].

Dicționarul explicativ al limbii române definește noțiunea de terorism drept totalitatea actelor intenționate de violență comise de un grup sau de o organizație pentru a provoca o teamă generalizată și pentru atingerea unor scopuri politice [5].

Manifestările și metodele terorismului sunt diverse: preluarea mijloacelor de transport și a ostaticilor; nimicirea căilor de transport; explozii; incendieri; acțiuni militare, inclusiv partizane; otrăvirea surselor de alimentație și de apă; utilizarea substanțelor toxice; amenințarea utilizării acestora etc. Terorismul conduce la un număr nelimitat de victime și suferință, și este fără îndoială o activitate criminală (infracțiune). Cu toate acestea, esența social-politică a terorismului și dorința de a-l contracara necesită o abordare mai complexă, nu doar din punct de vedere juridic [18, p. 101].

Terorismul internațional poate deveni o armă politico-militară semnificativă în menținerea stărilor conflictuale, zonale și naționale, proliferarea acestuia reprezentând componenta de bază a războiului psihologic pentru destabilizarea unor state și crearea unor stări de haos general. Amplificarea influenței geopolitice a parteneriatelor strategice în actualul mediu de securitate, schimbarea caracterului misiunilor desfășurate de aceste coaliții multinaționale, cât și apariția unor noi actori cu influență puternică în ceea ce privește securitatea internațională, dovedesc că evoluția amenințărilor asimetrice determină ca statele să-și reanalizeze potențialul pentru contracararea efectelor acestora [15, p. 23].

Comunitatea internațională în general, dar și fiecare stat în particular trebuie să întreprindă, în primul rând, măsuri politice (economice, sociale) în vederea eliminării condițiilor pentru terorism, pentru rezolvarea pașnică a conflictelor sociale, interetnice, interconfesionale [18, p. 102].

Noțiunea de „trafic de ființe umane”, conform Protocolului ONU privind prevenirea, reprimarea și pedepsirea traficului de persoane, în special al femeilor și copiilor, cuprinde câteva elemente [11]:

1. recrutarea, transportul, transferul, adăpostirea sau primirea de persoane, prin amenințare de recurgere sau prin recurgere la forță ori la alte forme de constrângere, prin răpire, fraudă, înșelăciune, abuz de autoritate sau de o situație de vulnerabilitate;

2. oferta sau acceptarea de plăți ori avantaje pentru a obține consimțământul unei persoane având autoritate asupra alteia în scopul exploatării;

3. exploatarea conține, cel puțin, exploatarea prin prostituarea unei alte persoane sau alte forme de exploatare sexuală, munca sau serviciile forțate, sclavia sau practicile analoage sclaviei, folosirea sau prelevarea de organe.

Traficul de persoane este strâns legat de criminalitatea organizată, fiind o ramură de activitate a acesteia. Adesea traficul de persoane poartă un caracter internațional, transnațional (deși traficul de persoane este posibil și în cadrul unui singur stat - „sclavia albă”, exploatarea sexuală a copiilor ș. na.) [18, p. 106].

Traficul de persoane presupune, prin natura sa bazat pe exercițiul dreptului de proprietate, tratamentul victimelor fiind asemenea unor bunuri, acestora impunându-li-se exercitarea unor munci forțate, rău-plătite sau plătite deloc, cu aplicarea violenței și în condiții de muncă proaste [10, p. 76]. Chiar dacă traficul de ființe umane nu este reflectat în textul Convenției Europene a Drepturilor Omului, acesta este acoperit de articolul 4, autoritățile statului urmând să aibă un rol activ în asigurarea unei protecții eficiente a persoanelor aflate sub jurisdicția sa, inclusiv în relațiile dintre indivizi, copii și alte grupuri vulnerabile, ultimele fiind îndreptățite în mod special la o astfel de protecție [10, p. 78].

Astfel, articolul 4 al Declarației Universale a Drepturilor Omului prevede faptul că nimeni nu va fi ținut în sclavie, nici în servitute; sclavajul și comerțul cu sclavi sunt interzise sub toate formele lor [4].

Printre victimele exploatării sexuale majoritatea sunt femei, pe al doilea loc sunt copiii, iar numărul bărbaților este nesemnificativ. Victimele exploatării prin muncă sunt, în primul rând, copiii, pe al doilea loc – femeile, iar al treilea – bărbații [18, p. 107]. Ținând cont de faptul că una dintre condițiile muncii în domeniul serviciilor sexuale este sclavia, din dorința de a se salva, unele femei se înțeleg cu „stăpânii” lor și se întorc în țara de origine pentru a recruta noi victime. Acest fenomen poartă denumirea de al doilea val. Persoana care recrutează primește între 200 și 5000 de dolari pentru fiecare femeie. Transportarea acestor persoane din statul exportator către statul care le importă se efectuează atât prin căi legale (turism, contracte de muncă, vizita rudelor), cât și prin căi ilegale [18, p. 109].

Traficul de organe reprezintă una dintre cele mai ascunse ramuri ale crimei organizate, care se extinde foarte repede. Există o piață neagră internațională cu produse pentru transplant de inimă, rinichi sau alte organe ale omului [18, p. 111].

Comunitatea internațională a întreprins, de-a lungul anilor, o serie de măsuri legislative pentru a combate fenomenul traficului de ființe umane care este în continuă dezvoltare, iar în acest scop putem enumera următoarele tratate internaționale multilaterale încheiate: Convenția Consiliului Europei privind lupta împotriva traficului de ființe umane din 16.05.2005; Protocolul nr. 399 din 15.11.2000 privind prevenirea, reprimarea și pedepsirea traficului de persoane, în special al femeilor și copiilor, adițional la Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate; Protocolul facultativ la Convenția cu privire la drepturile copilului, referitor la vânzarea de copii, prostituția copiilor și pornografia infantilă din 06.09.2000; Convenția cu privire la drepturile copilului din 20.11.1989; Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate din 15.11.2000.

Convenția Consiliului Europei privind lupta împotriva traficului de ființe umane conține norme privind domeniul de aplicare, principiul nediscriminării, definiții, măsuri concrete, prevederi referitoare la dreptul penal material, investigații, urmăriri și drept procedural. Convenția a fost semnată de către RM la 16.05.2005 și este în vigoare pentru statul nostru din 01.02.2008 [3]. Protocolul privind prevenirea, reprimarea și pedepsirea traficului de persoane, în special al femeilor și copiilor, este în vigoare pentru Republica Moldova din 16 octombrie 2005. Acesta are ca obiect prevenirea și combaterea traficului de persoane, acordând o atenție specială femeilor și copiilor; protecția și ajutorarea victimelor unui astfel de trafic, respectând pe deplin drepturile lor fundamentale; promovarea cooperării între statele-părți în vederea atingerii acestor obiective [13].

Protocolul facultativ la Convenția cu privire la drepturile copilului referitor la vânzarea de copii, prostituția copiilor și pornografia infantilă a fost încheiat, pornind de la premisa că eliminarea vânzării, prostituției copiilor și a pornografiei infantile va fi facilitată prin adoptarea unei strategii globale care să țină seama de factorii care contribuie la aceste fenomene, îndeosebi subdezvoltarea, sărăcia, disparitățile economice, inechitatea structurilor socio-economice, disfuncționalitățile familiale, lipsa de educație, exodul rural, discriminarea bazată pe sex, comportamentul sexual iresponsabil al adulților, conflictele armate și sclavia copiilor [12].

O altă formă gravă a criminalității este terorismul, care a devenit un fenomen internațional în lumea globalizată de astăzi, și nu mai reprezintă o problemă strict regională. În consecință, odată cu folosirea noilor tehnologii de comunicare, terorismul a devenit o amenințare mai serioasă împotriva omenirii. Eforturile unilaterale ale statelor au demonstrat rezultate nesatisfăcătoare față de grupările teroriste, care au devenit transnaționale și au dezvoltat rețele internaționale mai largi. Tocmai de aceea este important stabilirea unui concept multidimensional de combatere a terorismului în scopul combaterii acestuia mai eficient. În acest context, este de o importanță vitală ca statele și organizațiile internaționale să coopereze și să agreeze un concept comun de combatere a terorismului [9, p. 6].

Dinamica fenomenului terorist internațional evidențiază schimbările majore intervenite în natura amenințărilor la adresa securității statelor în perioada post război rece, motivațiile violenței sau agresiunii de orice natură devenind foarte diverse, de la cele politice, religioase, la cele economice, informatice sau de altă natură și în strânsă legătură cu crizele majore, interesele crimei organizate, interesele etnice, războaiele informaționale etc. Fenomenul terorist este strâns legat de politică, fapt ce face ca unele state să sprijine activ terorismul. De cele mai multe ori „teroriștii” încearcă obținerea de concesi politice din partea adversarilor lor, iar atunci când nu reușesc să-și ducă la îndeplinire obiectivele politice reușesc să-și determine adversarul să facă concesi importante [15, p. 204].

Putem spune cu certitudine că între state există un anumit nivel de agreare în ceea ce privește interpretarea cauzelor violenței politice și terorismului. Cea mai populară abordare a fost teoria frustrării și agresiunii, conform căreia nemulțumirea care provine din suferințele oamenilor conduce la frustrare, care se auto-transformă în agresiune, iar rezultatul acestui proces are potențialul de a se manifesta în violență. Cu toate acestea, deoarece măsurile represive și orientate spre stat nu au condus la rezultatele dorite, paradigma privind modul de combatere a terorismului de către state s-a schimbat; astfel s-a trecut de la lupta contra teroriștilor la lupta împotriva terorismului. Astfel, comunitatea internațională s-a îndepărtat de la abordarea îngustă care pune accent excesiv pe strategiile militare, de securitate sau de aplicare a legii, către o abordare mai comprehensivă și holistică de combatere a terorismului, precum și către orientarea asupra eforturilor curente și acțiunilor de viitor în această privință. În această paradigmă nouă, programele de de-radicalizare au devenit principalele subiecte ale strategiilor de combatere a terorismului ale multor state de pe întreg globul pământesc [9, pp. 8-9].

Terorismul rămâne a fi o amenințare asupra vieții, demnității și bunăstării omeniei. Manifestările recente ale diferitor evenimente din întreaga lume sunt evaluate de către unii în calitate de precursori ai unor nemulțumiri crescute, cauzând frustrare, agresiune și mai multă violență de către diverse grupări și rețele extremiste, teroriste și criminale. Tocmai de aceea trebuie să fim mai dedicați în cea ce privește combinarea forțelor noastre, expertizelor și resurselor în combaterea eficientă a acestui fenomen. Totuși, pentru realizarea acestui fapt, trebuie să privim fenomenul terorismului într-o manieră holistică, care menține nivelul necesar de securitate, dar este mai puțin invaziv în drepturile și libertățile omului [9, p. 9].

Infraacțiunile teroriste au evoluat semnificativ în ultimul deceniu. UE a fost ținta unor repetate atacuri teroriste în ultimii ani. Investigațiile atacurilor teroriste de la Bruxelles și Paris, efectuate în martie 2016 și noiembrie 2015, au evidențiat implicarea unora dintre autori în diferite tipuri de crime grave și a criminalității organizate, inclusiv traficul ilicit de droguri, precum și contacte personale cu grupările criminale implicate în traficul ilicit de arme de foc și producerea documentelor frauduloase.

Investigațiile recente au arătat că grupările teroriste au făcut uz de rețelele de călăuze pentru a permite agenților de a intra în UE. Cu toate acestea, aceste cazuri nu sugerează că grupurile teroriste mențin un angajament susținut cu grupurile criminale organizate implicate în introducerea ilegală de migranți. Exercițarea activităților infraționale în susținerea activităților teroriste nu este un fenomen nou. Cu toate acestea, implicarea suspectilor cu medii extinse penale și acces la resurse și instrumente de rețelele de crimă organizată specializată în tero-

rism este deosebit de gravă în contextul ritmului accelerat al radicalizării și dorința de a se angaja foarte rapid în atacuri teroriste în urma procesului de radicalizare.

Amenințarea care provine din legăturile între infracțiunile grave, criminalitatea organizată și terorism este extrem de mare. În primul rând, potențialul de exploatare a infrastructurilor grupurilor criminale organizate de a procura arme de foc sau documente frauduloase este foarte ridicat, ceea ce facilitează transportarea ilicită a bunurilor și persoanelor, precum și livrarea armelor letale folosite în atacurile din UE efectuate de grupurile teroriste. În al doilea rând, implicarea în criminalitatea organizată și gravă poate permite organizațiilor teroriste de a-și mări fondurile pentru finanțarea terorismului și altor activități conexe.

Principiile și condițiile care favorizează realizarea activității teroriste sunt destul de complexe. Printre acestea, putem enumera și instabilitatea politică; corupția; lipsa unei coordonări eficiente între organele de drept [19, p. 24].

Având în vedere nivelul tot mai mare al elementelor de securitate din documentele de călătorie moderne și politicile migraționale mai stricte în statele-membre ale UE, utilizarea abuzivă a documentelor de călătorie autentice (personificarea și documentele obținute în mod fraudulos) va deveni, probabil, una dintre cele mai răspândite metode. Nu în ultimul rând, există o amenințare fundamentală a mișcărilor de călătorie legate de terorism și este posibil ca luptătorii teroriști străini să utilizeze rutele migrației ilegale sau rețele de facilitare.

Terorismul a fost și continuă să fie un fenomen prezent în Europa în totalitatea formelor sale de manifestare și prin tot ceea ce presupune el: organizații teroriste, partizani ai acestor organizații, atentate și victime etc. Lupta pentru combaterea terorismului la nivel european a fost influențată, în mod firesc, pe de o parte de formele de expresie ale acestuia și, pe de altă parte, de contextul istoric european [8, pp. 138-139].

BIBLIOGRAFIE

1. Ciobanu A. Igor, *Criminologie*, Volumul II, Ed. Cartdidact, Chișinău, 2004, 298 p.
2. Colas Dominique, *Dicționar de gândire politică*, ediția a II-a, Ed. Univers Enciclopedic Gold, București, 2010, 368 p.
3. Convenția Consiliului Europei privind lupta împotriva traficului de ființe umane. În: http://www.antitrafic.gov.md/public/files/Convenia_CoE_ROM.pdf, accesat la 18.04.2020.
4. Declarația Universală a Drepturilor Omului din 16.12.1948. În: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/rum.pdf, accesat la 15.04.2020.
5. <https://donline.ro/definitie/terorism>, accesat la 15.04.2020.
6. https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/organized-crime-and-human-trafficking_en, accesat la 22.04.2020.
7. Iamandi Luca, Nicolae Ghinea, Norel Neagu, Mihail Marcoci, *Protecția juridică a României împotriva criminalității transnaționale*, Ed. PRO Universitaria, București, 2010, 300 p.
8. Jura Cristian, *Terorismul internațional*, Ed. All Beck, 2004, 209 p.
9. Ozeren Suleyman, Sever Murat, Basibuyuk Oguzhan, *Counterterrorism experiences of SECI Member Countries*, Turkish National Police Academy, Ankara, 2011, 170 pages.
10. Poalelungi Mihai, Sârcu Diana, *Convenția Europeană a Drepturilor Omului: Comențariu asupra hotărârilor Curții Europene a Drepturilor Omului versus Moldova: Concluzii și recomandări*, Tipografia Centrală, Chișinău, 2017, 576 pagini.
11. Protocolul din 15.11.2000 privind prevenirea, reprimarea și pedepsirea traficului de persoane, în special al femeilor și copiilor, adițional la Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate. În: http://www.cdep.ro/pls/legis/legis_pck.htm_act_text?id=38603, accesat la 01.05.2020.
12. Protocolul facultativ la Convenția cu privire la drepturile copilului, referitor la vânzarea de copii, prostituția copiilor și pornografia infantilă. În: http://www.avp.ro/drepturile%20omului/tratate%20onu/7_copii_facultativ_1.pdf, accesat la 20.04.2020.
13. Protocolul privind prevenirea, reprimarea și pedepsirea traficului de persoane, în special al femeilor și copiilor este în vigoare pentru Republica Moldova din 16 octombrie 2005. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=117320&lang=ro, accesat la 20.04.2020.
14. Rebege Laurențiu, *Terorism și contra-terorism în UE: lecții din trecut*, Ed. Mica Valahie, București, 2017, 141 pagini.
15. Tulică Mircea, *Securitatea în contextul globalizării*, Ed. Axa, Botoșani, 2012, 262 p.
16. Ursu Veaceslav, *Conceptul de crimă organizată: încercări de analiză și definire*, Anuarul

științific Probleme actuale de prevenire și combatere a criminalității, ediția a IV-a, Chișinău, 2004, 229 p.

17. Александров А. И., Уголовная политика и уголовный процесс в Российской государственности, Издательский Дом Санкт-Петербургского Государственного Университета, 2003, 562 стр.

18. Гилинский Я., Глобализация и девиантность, Изд. Юридический центр Пресс, Санкт – Петербург, 2006, 393 страниц.

19. Трунов И. Л., Борьба с терроризмом, Изд. «Мир», Москва, 2004, 519 стр.

NATURA JURIDICĂ A RAPORTULUI DE ASISTENȚĂ SOCIALĂ

THE LEGAL NATURE OF SOCIAL ASSISTANCE

Ana SACARA,
doctorandă,
Universitatea de Stat „Dimitrie Cantemir”

SUMMARY

This article contains a comprehensive analysis of the legal report elements of social assistance. In this context, an extensive research was done on their characteristic features under the appearance of these social relations. The legal status of the subject's categories of the social assistance institution and their defining features were highlighted, as well as the system of social benefits that constitute the object of the legal report of social assistance.

Keywords: legal relationship, social assistance, subjects, social benefit.

Raportul juridic de drept reprezintă relația socială care cade sub incidența normei juridice sau care este reglementată de ea, în cadrul căreia participanții apar ca titulari de drepturi și de obligații reciproce prin realizarea cărora se realizează scopul normei juridice [2, p. 357]. Prin raporturi juridice de asistență socială înțelegem relațiile sociale născute în urma survenirii riscurilor sociale neasigurate între stat, reprezentat de organele competente și persoanele fizice sau familiile care se află în situații de dificultate. Autorii ruși definesc raporturile juridice de asistență socială ca relații sociale-obligatorii, în care un subiect, persoana fizică sau familia are dreptul să ceară, de la al doilea subiect, instituțiile de stat, asistență socială în condițiile și modalitatea prevăzută de lege [22]. Caracteristicile raporturilor juridice de asistență socială sunt reglementate exclusiv prin lege. Subiecții acestor raporturi sunt persoanele fizice aflate în nevoie, pe de o parte, și statul prin organele sale specializate, pe de altă parte. În conținutul lor intră dreptul persoanelor asistate de a primi prestațiile în bani sau în natură stabilite de lege, precum și obligația organelor specializate ale statului de a le acorda. De regulă, prestațiile au un quantum forfetar și ele nu sunt în mod obligatoriu succesive ca cele de asigurări sociale [16]. Teoreticianul Athanasie A. evidențiază următoarele trăsături definitorii a raporturilor juridice de asistență socială: sunt reglementate exclusive prin lege; subiecții lor sunt persoanele fizice aflate în nevoie, pe de o parte și statul, prin organismele sale specializate, pe de altă parte; în conținutul acestor raporturi intră dreptul persoanelor asistate social de a primi prestațiile în bani sau natură stabilite de lege precum și obligația organelor specializate ale statului de a le acorda; au un quantum forfetar și ele nu sunt în mod obligatoriu succesive ca cele de asigurări sociale [1, p. 12]. Temeiul apariției raportului juridic de asistență socială sunt acele evenimente, considerate drept riscuri sociale ca: dizabilitate, bătrânețe, deces, pierderea întreținătorului, maternitate etc. Anume apariția acestor evenimente acordă persoanei dreptul de a pretinde la prestații bănești și servicii sociale prevăzute de legislația în domeniu.

Definiția legală a riscului social este prevăzută în art. 1 al Legii Republicii Moldova cu privire la asistență socială, care prin risc social desemnează „*pericolul pentru persoană sau familie de a fi afectată de consecințele economice negative ale pierderii potențialului fizic, statutului ocupațional sau social (boală, accident, dizabilitate, îmbătrânire, deces, maternitate, șomaj, inadaptare socială, etc.)*” [12]. Riscurile sociale sunt acele evenimente mai mult sau mai puțin previzibile, legate de condiția umană și de desfășurarea vieții, modificând nevoile individului și familiei sale. O parte din riscurile sociale care intră în sfera mai largă a conceptului de securitate socială, sunt specifice domeniului asigurărilor sociale, iar altele, asistenței sociale [21, p. 108].

Doctrinarii ruși definesc, riscul social ca fiind acel eveniment posibil, a cărui survenire, de regulă, duce la pierderea totală sau parțială a capacității de muncă, rezultată cu pierderea salariului, majorarea cheltuielilor pentru întreținerea copiilor sau altor membri ai familiei incapabili de muncă, necesitatea asistenței medicale sau altor servicii sociale [23, p. 493]. Doctrinarul român Ticlea Alexandru, definește riscul social ca acel eveniment care are incidență comună asupra situației

economice a indivizilor prin diminuarea veniturilor sau, invers, prin creșterea cheltuielilor [20, p. 5]. Convenția OIM nr.102 (1952) cu privire la securitate socială (standarde minime) enumeră evenimentele care sunt calificate drept riscuri sociale: boală, maternitate, accident de muncă, boală profesională, șomaj, invaliditate, bătrânețe, deces [5].

Doctrinariii ruși E. Maciuliskaia, C. Dobromislov menționează, că trăsăturile distinctive, care ne permit să calificăm anumite evenimente drept riscuri sociale, sunt: condiționarea de către sistemul economic și de către organizarea socială a muncii; consecințele de natură economică, rezultate din pierderea surselor de venit sau survenirea unor cheltuieli suplimentare; interesul din partea statului și a societății de a neutraliza și preveni consecințele survenirii acestor riscuri [24, p. 13]. Caracteristic pentru riscurile sociale este faptul că persoana-familia nu poate anihila independent efectele survenirii lor, fiindcă sunt generate de condiții obiective de natură social-economică și sunt dependente de activitatea de muncă [14]. Din punct de vedere structural raportul juridic de asistență socială conexează trei elemente: subiecții, obiectul și conținutul.

Obiectul raporturilor de asistență socială constituie conduita pe care o au părțile, la stabilirea dreptului la acordarea unui tip de asistență socială. Asistența socială acordându-se sub formă de servicii sociale (servicii primare prestate la domiciliu, servicii specializate și de înaltă specializare prestate în instituții rezidențiale, etc.), prestații sociale (compensații, alocații, indemnizații, ajutor social, etc.), sau de altă natură (cantine de ajutor social, ajutoare umanitare, etc.). Obiectul raportului de asistență socială constă în acordarea unor prestații suplimentare, prin excelență noncontributive (spre deosebire de beneficiile de asigurări sociale) al căror scop este acela de a asigura un venit minim garantat necesar susținerii unui trai decent. Prestațiile de asistență socială au un quantum forfetar și nu sunt în mod obligatoriu succesive, ca cele de asigurări sociale.

Asistența socială se acordă sub formă de servicii sociale și prestații sociale. Prestațiile sociale sunt acele măsuri de redistribuire financiară acordate persoanelor sau familiilor în funcție de nevoile și după, caz, veniturile acestora [21, p. 99]. Prestațiile sociale reprezintă niște beneficii necontributorii de asistență socială (în bani sau natură). Beneficiile necontributorii sunt niște venituri, câștiguri care se acordă fără plata unei contribuții prealabile și se finanțează de la bugetul de stat, tuturor cetățenilor [19]. Legiuitorul român definește prestații sociale ca o formă de sprijin care răspunde unei game largi de nevoi sociale și acoperă atât drepturile universale, cât și prestații care se acordă într-o situație de dificultate, vulnerabilitate ori dependență. Sistemul prestațiilor sociale din R. Moldova cuprinde: compensații, alocații, indemnizații, ajutor social, material și de altă natură. Principalele criterii pe baza cărora se acordă prestațiile sociale sunt următoarele: evaluarea contextului familial; veniturile solicitantului sau a familiei acestuia; condițiile de locuire; starea de sănătate și gradul de dependență. Subiecți ai raportului juridic de asistență socială sunt participanții la aceste raporturi, deținători ai capacității juridice la un anumit tip de asistență socială [15, p. 58]. Raporturile date, sunt raporturile bilaterale, în cadrul cărora unul dintre subiecți este statul, în persoana organelor competente, iar al doilea subiect este persoana fizică sau familia sa. Autorii ruși menționează că subiecții raportului juridic de asistență socială este persoana fizică care se află în situație de dificultate pe de o parte, și pe de altă parte organele de asistență socială [22]. Asistența socială se acordă tuturor cetățenilor indiferent de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, etc.

Situația de dificultate - este starea persoanei care, din cauza pierderii independenței fizice, psihice sau intelectuale, are nevoie de asistență socială pentru îndeplinirea funcțiilor curente de importanță vitală [22]. Legiuitorul român definește situația de dificultate, ca situația în care se află o persoană care, la un moment dat, pe parcursul ciclului de viață, din cauze socioeconomice, de sănătate și/sau care rezultă din mediul social de viață dezavantajat, și-a pierdut sau limitat propriile capacități de integrare socială, în situații de dificultate se pot afla familii, grupuri de persoane și comunități, ca urmare a afectării majorității membrilor lor [13]. Legiuitorul moldav în art. 5 al Legii R. Moldova cu privire la asistență socială prevede, că normele legii menționate se aplică cetățenilor RM și străinilor specificați la art. 2 alin. (1) din Legea nr. 274 din 27.12.2011 privind intrarea străinilor în Republica Moldova. În legislația RM nu vom găsi vre-o limitare a dreptului la asistență socială de stat. Cea mai importantă condiție a stabilirii dreptului la asistență socială este aflarea cetățenilor în nevoie socială și necesitatea unui suport financiar suplimentar din partea instituțiilor de stat prin mecanisme prevăzute de legislația în domeniu.

Articolul 19 din Constituția R. Moldova prevede „Cetățenii străini și apatrizii au aceleași drepturi și îndatoriri ca și cetățenii Republicii Moldova, cu excepțiile stabilite de lege” [4]. Analizând norma dată putem conchide că străinii au acces la sistemul național de asistență socială în aceleași condiții ca și cetățenii RM. Normele date reies din convențiile internaționale la care RM este parte. Conform art. 25 al Declarației Universale a Drepturilor Omului care prevede că: orice persoană are

dreptul la un nivel de viață corespunzător asigurării sănătății sale, bunăstării proprii și a familiei, cuprinzând hrana, îmbrăcăminte, locuința, îngrijirea medicală, precum și serviciile sociale necesare, are dreptul la asigurare în caz de șomaj, de boală, de invaliditate, văduvie, bătrânețe sau în alte cazuri de pierdere a mijloacelor de subsistență ca urmare a unor împrejurări independente de voința sa [7].

Articolul 11 al Pactului internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale prevede „Statele recunosc dreptul oricărei persoane la un nivel de trai suficient pentru ea însăși și familia sa inclusiv hrană, îmbrăcăminte și locuință suficiente, precum și la îmbunătățire continuă a condițiilor sale de viață [18]. La nivel European, în Carta Socială Europeană (art.13) se prevede obligația statelor de a asigura ca fiecare cetățean să poată obține, prin servicii competente cu caracter public sau privat, orice sfat și orice ajutor personal necesar pentru a preveni, îndepărta sau atenua starea de nevoie de ordin personal și de ordin familial [3], obligând statele să aplice normele acestui articol pe picior de egalitate cu cetățenii lor, cetățenilor celorlalte părți, care se află în mod egal pe teritoriul lor, în conformitate cu obligațiile pe care părțile și le asumă în virtutea Convenției europene de asistență socială și medicală, semnată la Paris la 11 decembrie 1953 [6]. Analizând articolele sus-menționate putem evidenția că de dreptul la asistență socială se bucură atât cetățenii RM, cât și cetățenii străini (care sunt titulari ai dreptului de ședere provizorie în scop de: reîntregire a familiei, muncă, studii, activități umanitare sau religioase sau sunt titulari ai dreptului de ședere permanent) și celor cărui li s-a recunoscut statutul de apatrid pe teritoriul Republicii Moldova. Așadar, raportul juridic de asistență socială este bilateral, în care al doilea subiect este întotdeauna statul, în persoana organelor competente, care au atribuții și responsabilități în domeniul asistenței sociale.

Cea mai importantă instituție de stat cu competențe în domeniul asistenței sociale este Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, menirea principală a acestei instituții este de a implementa politicile sociale în condițiile actuale de viață, prin aplicarea de noi formule de protecție socială a persoanelor social dezavantajate, noi instrumente de intervenție a politicilor sociale și realizarea reformelor social-economice cu implicarea activă a societății prin informare, dialog și consultare. Prin Hotărârea Guvernului nr.1263 din 18.11.2016 a fost instituită Agenția Națională Asistență Socială cu scopul de a îmbunătăți calitatea acordării asistenței sociale, prin aplicarea corectă și unitară a legislației în domeniu. Instituția dată elaborează cadrul metodologic pentru implementarea unitară a legislației în domeniul asistenței sociale; gestionează activitatea instituțiilor de asistență socială și de reabilitare/recuperare; facilitează procesul de consolidare a capacităților profesionale ale personalului din sistemul de asistență socială [11]. La nivel național o altă instituție cu funcții de control în domeniul asistenței sociale este Inspekția Socială, care are abilitatea de a inspecta modul de aplicare corectă și unitară a legilor și a altor acte normative care reglementează acordarea ajutorului social, ajutorului pentru perioada rece a anului și serviciilor sociale, indiferent de tipul de proprietate și de forma juridică de organizare; depistează și constată încălcările prevederilor legale, informează organele competente [9]. Un rol aparte îl are și Consiliul Național de Acreditare a prestatorilor de servicii sociale ce este împuternicit să îndeplinească funcții extrem de importante în asigurarea calității prestării serviciilor sociale în Republica Moldova. Cele mai actuale competențe ale instituției sunt: evaluarea calității serviciilor sociale; adoptarea deciziilor cu privire la acreditarea sau neacreditarea prestatorului de servicii sociale, precum și decizii de retragere a certificatului de acreditare; realizează evaluarea inopinată a prestatorului de serviciu social ca urmare a sesizării [10].

În acest context, evidențiem și *Centrele de plasament temporar pentru persoane vârstnice și persoane cu dizabilități*, care sunt recunoscute de asemenea instituții de asistență socială și de reabilitare-recuperare ce oferă servicii de cazare permanentă-temporară. Beneficiarii de servicii sociale sunt persoanele care se află în situații de dificultate și sunt dependente de ajutor terțiar. Scopul centrelor este susținerea beneficiarilor prin îmbunătățirea calității vieții acestora în baza evaluării necesităților. În calitate de exemplu facem referire la:

- Centrul republican de reabilitare a invalizilor, veteranilor muncii și războiului este o instituție publică de asistență socială de plasament temporar și permanent, care prestează servicii socio-medice pentru persoanele vârstnice și persoane adulte cu dizabilități fizice;

- Centrul de plasament temporar pentru copii cu dizabilități (Hincești, Orhei) sunt instituții publice de asistență socială care prestează servicii sociale în regim de plasament copiilor cu dizabilități mintale în scopul recuperării, reabilitării, (re)integrării sociale și familiale a acestora în gestiunea Agenției Naționale Asistență Socială [17];

- Centrul de reabilitare de zi pentru copii cu dizabilități Criuleni reprezintă o instituție publică

care oferă asistență psiho-pedagogică socială copiilor cu cerințe speciale de asistență socială și de reabilitare-recuperare;

- Centrul de plasament temporar pentru copii separați de părinți, Centrul de reabilitare și protecție socială a copiilor aflați în situații de risc Soroca, Taraclia sunt instituții publice de asistență socială, scopul cărora este de a proteja temporar copilul care se află în dificultate, socializarea și integrarea acestuia în familia biologică, extinsă, adoptarea sau substitutivă și în comunitate. În centru sunt îngrijiți și educați copii aflați în dificultate și în situații de risc cu vârste aflate între 3-18 ani;

- Centrul de asistență și protecție a victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane Chișinău este unul dintre cele mai importanți și solicitați prestatori de servicii sociale pentru victimele traficului de ființe umane în Republica Moldova, care acordă următoarea gamă de servicii: consiliere psihologică, suport social, asistență medicală, asistență juridică în procesul de documentare, asistență în procesul de integrare, cazare temporară - de criză, sau plasament pentru lungă durată [8].

Așadar conținutul raportului juridic de asistență socială constituie totalitatea drepturilor, garanțiilor și obligațiilor de care se bucură părțile. Specific pentru aceste raporturi este că părțile nu se află în poziție de subordonare, dar nici pe poziție de egalitate juridică. Dreptul la asistență socială este universal. Constituția R. Moldova stipulează garantarea dreptului la asistență socială ca drept universal, iar legea cu privire la asistență socială reafirmă garantarea acestui drept, dar și a dreptului la informare privind conținutul și modalitățile de acordare a măsurilor și acțiunilor de asistență socială pe tot teritoriul țării. Acest drept este asigurat tuturor cetățenilor naționali cu domiciliul în RM, fără deosebire de rasă, de naționalitate, de origine etnică, de limbă, de religie, de sex, de opinie, de apartenență politică, de avere sau de origine socială, precum și cetățenii altor state și apatrizii, care au domiciliul sau reședința în Republica Moldova în condițiile legislației naționale și ale tratatelor internaționale la care statutul nostru este parte. Statul reprezentat de organele sale specializate apare în calitate de subiect purtător de obligații juridice, care nu poate refuza neîntemeiat acordarea asistenței sociale, iar titularul de drepturi este cetățeanul sau familia, care pot liber cere sau refuza asistarea socială. Persoana fizică este împuternicită legal să dispună de drepturi garantate, iar organul de stat este partea obligată [8].

În **concluzie** remarcăm, că raporturile juridice de asistență socială au o arie de acțiune extinsă, derivată de noțiunea de nevoie socială. Respectiv, asistența socială are o vocație universală, pentru că nevoia odată dovedită, permite accesul tuturor categoriilor de persoane defavorizate (a acelor aflați în situații dificile din punct de vedere material), la prestații ce se acordă în astfel de situații prin prisma legislației în vigoare.

BIBLIOGRAFIE

1. Athanasiu A. Dreptul securității sociale. București 1996. p. 12.
2. Avornic Gh. Teoria generală a dreptului: Cartier juridic, 2004, p. 357.
3. Carta Socială Europeană – revizuită, adoptată la Strasbourg la 03.05.1996. Ratificată parțial prin Legea nr. 484-XV din 28.09.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 130 din 26.10.2001.
4. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994 (cu modificările ulterioare). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 12.08.1994.
5. Convenția OIM 102/1952 cu privire la securitatea socială (standarde minime) În: <http://www.mmuncii.ro/pub/imagemanager/images/file/Proiecte%20legislative/080408Conv102.pdf>
6. Convenția europeană de asistență socială și medicală, semnată la Paris la 11 decembrie 1953.
7. Declarația Universală a Drepturilor Omului, adoptată la New York la 10.12.1948. Ratificată prin Hotărârea Sovietului Suprem, nr. 217 din 28.07.1990. Tratatate internaționale. Vol. I. Chișinău, 1998.
8. Hotărârea de Guvern nr. 847 din 11.07.2008 cu privire la crearea Centrului de asistență și protecție a victimelor și potențialelor victime ale traficului de ființe umane. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 127-130, art. 851 din 18.07.2008.
9. Hotărârea Guvernului nr. 802 din 28.10.2011 cu privire la instituirea Inspecției Sociale. publicată: 04.11.2011 În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 187-191, art. 881.
10. Hotărârea Guvernului nr. 998 din 28.12.2012 cu privire la aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Consiliului Național de Acreditare a prestatorilor de servicii sociale. publicată: 04.01.2013 În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1-5, art. 6.

11. Hotărârea Guvernului nr. 1263 din 18.11.2016 din 19.11.2016 cu privire la aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale Asistență Socială. Publicată: 25.11.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 405-411, art.1361.
12. Legea cu privire la asistența socială nr. 547 din 25.12.2003. Publicată: 12-03-2004. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 42-44.
13. Legea cu privire la asistență socială a României nr. 292 din 20 decembrie 2011.
14. Odinokaia I. Riscul social-generatorul raporturilor de protecție socială. Revista națională de drept nr. 7 din 2009.
15. Odinokaia I. Locul și rolul dreptului protecției sociale în sistemul de drept al Republicii Moldova. Chișinău, 2010, p. 58.
16. Rebeleanu Adina. Cadrul legislativ în asistența socială în România. Cluj, 2011.
17. Regulamentul-cadru a casei internat pentru copii cu deficiențe mintale, aprobat prin Ordinul nr. 45 din 13.06.2008 al Ministerului Muncii, protecției sociale și familiei.
18. Pactului internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale În: <http://hotararicedo.ro/files/files/PACTUL%20INTERNATIONAL%20CU%20PRIVIRE%20LA%20DREPTURILE%20ECONOMICE,%20SOCIALE%20SI%20CULTURALE.pdf>
19. Proca L.. „Ce sunt prestațiile sociale” Revista națională de drept nr. 3 din 2015.
20. Țiclea Al., Georgescu L. Dreptul securității sociale. Universul Juridic, București 2019, p. 5.
21. Țop Dan, Dicționarului de dreptul securității sociale. București 2006. p. 108.
22. Лушникова М.В., Лушников А.М. Курс права социального обеспечения (2-е изд., доп.). - М.: Юстицинформ, 2009. - 636 с.
23. Мачульская Е.Е.. Социальный риск как объективная основа социального обеспечения // Вестник Московского университета, 1999, nr.1, с. 493.
24. Мачульская Е.Е., Добромислов К.В.. Право социального обеспечения: Учебное пособие + Практикум. – Москва: Книжный Мир, 2006, с. 13.

ATELIERUL IV

NOI TENDINȚE ALE MANAGEMENTULUI PUBLIC ÎN CONȚEXTUL CREĂRII UNUI SISTEM ADMINISTRATIV BAZAT PE CUNOAȘTERE

ROLUL POLITICILOR PUBLICE ÎN DEZVOLTAREA TURISMULUI RURAL

THE ROLE OF PUBLIC POLICIES IN THE DEVELOPMENT OF RURAL TOURISM

*Tatiana TOFAN,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

This article analyzes the role of public policies in the development of rural tourism in the Republic of Moldova, because tourism is an important force for development, prosperity and well-being.

Being a service sector, tourism contributes to the development of the economy by accumulating capital in about 12 types of activities specific to the branch, attracting in its activity about 20 branches related to about 140 services related to the tourism sector: public catering, transport, production and sale of goods, equipment, souvenirs, cultural, sports, leisure, medical services, etc.

Keywords: *public policies, tourism, sectoral strategies, rural tourism etc.*

Situația actuală a turismului național și expertizele strategiilor sectoriale ale turismului relevă un grad redus de implementare a documentelor de politici publice în domeniu. Astfel că, majoritatea acțiunilor de revitalizare a sectorului ținesc în necesitatea fortificării eficienței turismului pentru valorificarea resurselor patrimoniului, sporirea fluxurilor de vizitatori și promovarea imaginii pozitive a țării. Pentru asigurarea dezvoltării durabile a industriei turismului în Republica Moldova, Organizația Mondială a Turismului recomandă autorităților centrale de turism să ofere un cadru optim pentru dezvoltarea diferitelor subsectoare ale industriei, să aplice un sistem optim de monitorizare a performanțelor și să încurajeze competitivitatea țării ca destinație turistică.

Analiza sectorului turismului moldovenesc, elaborată de experți ai Asociației de Dezvoltare a Turismului în Moldova (ADTM) pentru Agenția Investițiilor a Republicii Moldova (AI), pune în evidență câteva avantaje ale turismului moldovenesc atât în competiția națională cât și regională (în perioada de implementare a SDT 2003-2012) [7]:

a) în plan regional:

- Moldova este o destinație regională vizitată dar și un furnizor de călători;
- Moldova are o colaborare internațională deschisă;
- Moldova este promovată ca destinație turistică;
- Există o evoluție pozitivă a pieței turismului receptor din țările regiunii;
- Conexiune regională relativ suficientă a destinației Republica Moldova.

b) în plan intern, național:

- Cadrul instituțional este favorabil pentru dezvoltarea turismului;
- Moldova are atracții turistice importante;
- Piața turistică este dinamică;
- Sunt noi oportunități de dezvoltare în destinațiile turistice.

Acoperirea cu documente de politici publice a sectorului turistic în prezent este relativ bună,

însă gradul de implementare este mic, sporadic și inconsecvent. Mai mult, cea mai mare parte a acțiunilor specificate în documentele strategice au fost abandonate în scurt timp după aprobare.

Acest lucru se explică, parțial, printr-o evoluție instabilă a instituțiilor de coordonare a turismului în Republica Moldova, de la perioada în care statul avea rolul doar de „observator” al fenomenului turistic (1990-1994), la o perioadă în care statul a abandonat gestionarea sectorului turistic (1995-1999) și mai recent - perioada de consolidare instituțională a Autorității naționale de turism (2000 -2018) [8]:

- Departamentul de stat pentru turism al R.S.S. Moldova (1990-1992);
- Ministerul Tineretului, Sportului și Turismului (1992-1994);
- Una din direcțiile Ministerului Economiei (1995-1999);
- Agenția națională de turism (2000-2001);
- Departamentul Dezvoltarea Turismului (2001-2005);
- Ministerul Culturii și Turismului/Agenția de administrare a zonelor turistice naționale (2005-2009);
- Agenția Turismului (2009-2018);
- Agenția de Investiții (2018 - prezent).

Instrumentele care au fost elaborate și aplicate pe parcurs au fost variate, dar care au dat puține rezultate pentru a menține avantajele competitive sau a schimba substanțial situația din turismul moldovenesc:

- Cadru strategic, mai degrabă declarativ și aplicat fragmentar și inconsecvent;
- Legea turismului, schimbată esențial o dată la 6 ani;
- Cadru normativ de reglementare, dar care acoperă doar parțial sectoarele industriei turistice;
- Instituții subordonate, dar fără stabilitate (Agenția zonelor turistice, Centru de perfecționare în turism);

- Fondul special pentru promovarea și dezvoltarea turismului (2001-2009), fără programe competitive de finanțare a domeniului;

- Reciclarea profesională, care însă nu acoperă necesitățile industriei;
- Programe de finanțare a turismului, dar gestionate de alte autorități (MAIA, MDRC, MIEPO);
- Stabilirea unor zone turistice de dezvoltare, dar care au rămas doar pe hârtie.

Transfer de activități strategice de turism către alte niveluri (ministere, APL), dar fără planuri comune de implementare și asigurarea finanțării etc.

Activitatea turistică în Republica Moldova, începând cu anul 1997 și până în prezent, a fost și este coordonată de către stat prin elaborarea și implementarea cadrului legislativ și de reglementare și a unor documente strategice de politici:

- Concepția dezvoltării turismului în Republica Moldova până în anul 2005 (HG nr. 912 din 8.10.1997, MO 1997, nr. 74-75, art. 769, abrogat prin HG nr. 796, 25.10.12).
- Strategia de dezvoltare durabilă a turismului în Republica Moldova în anii 2003-2015 (HG nr. 1065 din 2.09.2003, MO 2003, nr. 196-199, art. 1118, abrogat prin HG nr. 796, 25.10.12).
- Strategia de dezvoltare a turismului „Turism 2020”, aprobată prin HG nr. 338 din 19.05.2014, care prevedea o creștere anuală a turiștilor cu 3% [5].

Documentele strategice de politici publice au avut un impact semnificativ în diverse etape ale turismului moldovenesc, deoarece:

- a prezentat un cadru sistematizat de provocări care urmează să fie soluționate pentru dezvoltarea industriei turistice;
- a corelat opțiunile strategice cu alte strategii sectoriale, produse în aceeași perioadă;
- a promovat o abordare clară a complexității industriei turismului;
- a servit drept fundament, fie și declarativ, pentru alte documente de politici publice în turism și acțiuni pentru îmbunătățirea managementului sectorului;

- a favorizat elaborarea și implementarea unor standarde pentru ospitalitatea moldovenească (normative pentru structurile de primire turistice, criterii pentru brevetarea personalului din industria turismului) care au condus la îmbunătățirea raporturilor dintre prestatorii de servicii turistice și oaspeții Moldovei;

- a aplicat pentru prima dată unele prognoze sectoriale și îmbunătățirea în raportarea statistică;
- a propus noi angajamente ale APC pentru dezvoltarea sectorului (PN „Satul Moldovenesc”, PN „Drumul vinului în Moldova”, PA UE-RM);

- a promovat ideea unor parteneriate strategice cu alte APC și APL, precum și alți actori de pe piața turistică;

- au fost implementate unele proiecte și acțiuni finanțate de donatori externi etc.

Trebuie de remarcat că, deși fiind produse pentru același scop de dezvoltare a industriei turistice, documentele strategice sunt incontestabil incoerente. Sarcinile Strategiei 2003 - 2015 diferă de cele ale Concepției 1997 - 2005 în proporție de 70 - 80% la doar 5 ani de implementare.

Ambele documente strategice de dezvoltare a turismului au un grad redus de realizare, precum și un impact nesemnificativ asupra domeniului. Or, în lipsa actualizării acestora (la fiecare 3 ani) a determinat autoritățile centrale să ignore frecvent documentul (inclusiv la elaborarea noii redacții a legii turismului, PN „Satul moldovenesc”, PN „Drumul vinului”).

Principalele probleme în implementarea documentelor strategice de turism sunt următoarele:

- au fost elaborate în lipsa unei viziuni clare, realiste și coerente;
- incoerența scopurilor și acțiunilor, doar 20-30% s-au mai regăsit după 5 ani de implementare;
- acțiunile sunt grupate diferit, având la bază motive diferite ale guvernanților.

Concepția dezvoltării turismului în Republica Moldova până în anul 2005 a promovat 57 acțiuni cu un scop clar - dezvoltarea industriei turistice. Pentru aceasta:

- a fost elaborată Legea turismului;
- s-a instituționalizat Autoritatea Națională de Turism;
- s-a stabilit un cadru coerent și echilibrat al problemelor strategice ale turismului moldovenesc și domeniile de intervenție a statului;
- s-a pus accent pe dezvoltarea destinațiilor turistice și pe necesitatea gestionării fluxurilor de turism intern și internațional (pe vectori concreți);
- s-a creat Fondul pentru dezvoltarea turismului.

După 2001, activitățile au luat însă o altă întorsătură, fără a ține cont de opțiunile strategice.

Concepția a avut un grad de realizare sub 18%, iar 47,4% dintre măsuri au fost abandonate din start. S-a confundat măsurile cu acțiuni concrete, iar multe măsuri bune nu se regăsesc în SDT 2003-15 [4].

Strategia de dezvoltare durabilă a turismului în Republica Moldova, în anii 2003-2015, a stabilit un număr excesiv de direcții prioritare de dezvoltare a domeniului - 20 la număr: transporturile, structurile de cazare, patrimoniul construit, muzee, cultură și artă, turismul rural, turismul ecologic, turismul de sănătate și frumusețe, turismul de interes special, turismul vitivinicol, conferințe și expoziții, agenți economici care practică activitatea de turism, controlul de frontieră și securitate, statistică și investigații, instruire și training, conștientizarea importanței turismului, promovarea investițiilor, cadrul normativ, informația turistică și rezervările turistice, marketing), dispersate pe 144 acțiuni repartizate pe 89 de scopuri. Totodată, SDT a avut la bază prezentarea unui număr limitat de indicatori de performanță comparabili ai sectorului turistic, precum și de indicatori de rezultat. Astfel, indicii cantitativi au fost prezentați, în special, pentru activitatea intermediarilor pe piața turistică și, parțial, a sectorului de cazare, precum și rețeaua rutieră [3].

Celelalte subdomenii au fost evaluate în baza unor supoziții și ipoteze. În linii mari, se poate concluziona că:

- strategia este un document de referință privind complexitatea problemelor abordate;
- SDT nu a fost niciodată actualizată, lipsește corectarea priorităților;
- obiectivele stabilite sunt dispersate și declarative, nu permite concentrarea eforturilor pe priorități;
- direcțiile prioritare sunt dispersate, lipsește coerența dintre ele, obiectivele trasate sunt mult prea ample și adesea neconcretizate și cu responsabili neidentificați;
- o parte din direcțiile prioritare nu sunt reflectate în Planul de acțiuni;
- jumătate din acțiuni sunt puse în sarcina altor autorități, uneori neadecvat;
- nu sunt prevăzute dezvoltări de capacități pentru coordonarea activităților delegate;
- acțiunile nu au avut bugete dedicate;
- multe acțiuni reprezintă doar etape de implementare;
- planul de acțiuni nu conține indicatori măsurabili, ceea ce nu permite evaluarea impactului implementării.

În consecință SDT a avut un nivel inadmisibil de jos de realizare, inclusiv:

- grad redus de realizare a acțiunilor SDT (sub 5%, din care sub 1% cu efortul nemijlocit al ANT) [4];
- jumătate din acțiuni, parțial realizate, sunt rodul eforturilor altor APC, fără implicarea activă a ANT;

- STD nu a fost actualizată niciodată, astfel, acțiunile nu au fost concretizate și corelate la realitățile de pe piață;

- totodată, trebuie să remarcăm că un șir de eforturi nu s-au soldat cu nici un efect;
- prioritatea declarată privind dezvoltarea turismului intern, datorită cadrului confuz de acțiuni, caracterului declarativ și lipsei unui buget asigurat, a fost restricționată, în final, în legislația de turism;

- ignorarea dezvoltării teritoriale a turismului cu prevederi confuze de dezvoltare a destinațiilor turistice după caracterul unor zone economice libere;
- caracterul confuz și nestructurat al acțiunilor externe au condus la promovarea unei imagini inconsistente a Moldovei ca destinație turistică;
- implementarea doar prin măsuri administrative restrictive a priorității - dezvoltarea turismului receptor, prin obligativitatea de a deservi 50/100 turiști străini în Moldova – condiție pentru licențierea operatorilor de turism [7];
- practic, lipsa de monitorizare și corecție a implementării Planului de acțiuni a SDT a favorizat o administrare ineficientă a ramurii.

Urmare, sunt și consecințele implementării documentelor strategice de turism pentru perioada 1997-2012. Atât Concepția cât și Strategia de dezvoltare a turismului au fost abrogate în vederea promovării unui nou document strategic sectorial pentru o nouă perioadă. Ca rezultat al implementării documentelor strategice, a fost elaborată și promovată legea sectorială, actualizată radical la fiecare 6 ani:

- Legea turismului (nr. 798-XIV din 11.02.2000);
- Legea cu privire la organizarea și desfășurarea activității turistice în Republica Moldova (nr. 352 din 24.11.2006, MO nr. 14-17, art. 40 din 02.02.2007).

Până în prezent, s-a elaborat un set de modificări substanțiale la Legea nr. 352, discutate cu reprezentanții industriei turistice. Pentru aplicarea acestora, în perioada 2001-2019, au fost elaborate un șir de modificări la hotărârile de guvern de impulsioneare a sectorului, dar care au fost aplicate fragmentar sau abandonate:

- Hotărârea Guvernului nr. 615 din 11.07.2001 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la Registrul turismului (MO nr. 78-80/641 din 12.07.2001);
- Hotărârea Guvernului nr. 1470 din 27.12.2001 cu privire la introducerea contractului turistic, voucherului;
- Ordin cu privire la aprobarea și punerea în aplicare a Nomenclatorului funcțiilor în domeniul turismului, a Criteriilor pentru acordarea brevetului de turism și Regulamentului cu privire la brevetarea activității turistice (2001);
- Hotărârea Guvernului nr. 74 din 28.01.2002 cu privire la ameliorarea situației din industria turismului (MO nr. 17, art. 139 din 31.01.2002);
- Hotărârea Guvernului nr. 643 din 27.05.2003 cu privire la aprobarea Normelor metodologice și criteriilor de clasificare a structurilor de primire turistice cu funcțiuni de cazare și de servire a mesei (MO nr. 99 din 06.06.2003, art. 680);
- Hotărârea Guvernului nr. 979 din 12.08.2008 cu privire la impulsionearea dezvoltării turismului în mediul rural;
- Hotărârea Guvernului nr. 796 din 25.10.2012 cu privire la abrogarea unor acte normative ale Guvernului (MO nr. 228, art nr. 858, 31.10.2012).

Totodată, în ultimii 16 ani au fost promovate câteva inițiative sub formă de programe naționale relevante turismului:

- Programul național de realizare a proiectului „Rural-Tour” (HG nr. 347 din 15.04.1997, MO 1997, nr. 31-32, art. 365, abrogat prin HG nr. 796, 25.10.12);
- Programul Național „Satul Moldovenesc 2005-2015” (HG nr. 242 din 1.03.2005, MO 2005, ediție specială, abrogat prin HG nr. 796, 25.10.12);
- Programul Național în domeniul turismului „Drumul Vinului în Moldova” (HG nr. 554, 24.05.2004);
- Hotărârea Guvernului nr. 433 din 18.05.2005 „Cu privire la fondarea complexului „Orașul Vinului”.

Două din trei programe de susținere a turismului au fost abandonate fără să fie făcute publice rezultatele și impactul acestora, la fel, de fapt, ca și motivele pentru care sunt abandonate. Cu regret, acțiunile declarative, care de mai mult timp nu au fost productive, se regăsesc și în documentele actuale de politici publice.

În concluzie, putem menționa că starea de entuziasm a autorităților publice pentru sectorul turistic nu este argumentată nici prin statistică (lipsa datelor despre fluxurile reale de călători prin țară, dispersia lor teritorială, gradul de vizitare a principalelor atracții turistice, orientarea investițiilor în anumite destinații prioritare, veniturile din turism în bugetele comunităților vizitate de turiști) și nici prin proiecte de anvergură în implementarea strategiilor sectoriale, fapt care accentuează contrastul dintre așteptări și realitate.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea turismului nr. 798-XIV din 11.02.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 54-56 din 12.05.2000.
2. Legea cu privire la organizarea și desfășurarea activității turistice în Republica Moldova nr. 352-XVI din 24.11.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 14-17/40 din 02.02.2007.
3. Hotărârea Guvernului nr. 74 din 28.01.2002 cu privire la ameliorarea situației din industria turismului. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 17, art. 139 din 31.01.2002.
4. Hotărârea Guvernului nr. 554, 24.05.2004 cu privire la aprobarea Programului Național în domeniul turismului „Drumul Vinului în Moldova”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 88-90 din 04.06.2004.
5. Hotărârea Guvernului nr. 338 din 19.05.2014 Strategia de dezvoltare a turismului Turism 2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 127-133 din 23.05.2014.
6. În: <http://turism.gov.md/rapoarte> de activitate a. 2018 (vizitat 05.04.20).
7. În: <http://ong.md/index.php/companies/167/82/ASOCIATIA-DE-DEZVOLTARE-A-TURISMULUI-IN-MOLDOVA/raport> (vizitat 14.04.20).
8. În: <http://invest.gov.md/ro/ghid> de investiții (vizitat 19.04.20).

ASPECTE ALE DETERMINĂRII EFICIENȚEI ECONOMICE ȘI EFICIENȚEI SOCIALE A SERVICIILOR PUBLICE

ASPECTS OF DETERMINING THE ECONOMIC AND SOCIAL EFFICIENCY OF PUBLIC SERVICES

Elena VACULOVSKI,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The public sector requires a judicious use of resources based on the principle of efficiency. At the same time, it is necessary to be able to observe an optimal concordance between the level of economic and social performances obtained in the public administration.

Modern services are extremely heterogeneous and, as a result, cannot be expressed by a single synthetic indicator. That is why several partial indicators are used. These indicators can be grouped into three categories: economic, socio-demographic and ecological.

The social efficiency is the indicator that can be most difficult expressed quantitatively. There are several criteria for measuring the economic and social efficiency of public services. The economic efficiency and social efficiency of public service providers usually complement and condition each other.

Keywords: *economic efficiency, social efficiency, economic and social development, public services, public sector, quantitative indicators, qualitative indicators.*

Una dintre prioritățile guvernelor moderne din diferite țări este creșterea eficienței activității sectorului public al economiei, deoarece, în prezent, acestui sector îi revine un rol tot mai important în gestiunea proceselor socio-economice. Atunci, când statul le oferă cetățenilor bunuri publice prin intermediul unei politici sociale active, se redistribuie resursele economice disponibile, ceea ce poate conduce la scăderea nivelului de eficiență economică a întregului sistem. Acest fapt implică sarcina de a asigura economiei eficiență maximă prin asigurarea unui nivel optim de producere a bunurilor publice necesare societății. Dat fiind faptul că dezvoltarea economico-socială a unei țări, în prezent, este strâns legată de contribuția serviciilor la creșterea economică și la creșterea calității vieții, domeniul public impune o utilizare judicioasă a resurselor de care dispunem în baza principiului de eficiență. Totodată, este necesar să se poată respecta o concordanță optimă între nivelul performanțelor economice și sociale obținute în administrația publică. Respectarea principiului implică combinarea tuturor proceselor economice și sociale astfel, încât să se obțină maximalizarea gradului de satisfacere a nevoilor sociale prin serviciile publice oferite în condițiile minimalizării costurilor ca urmare a gestionării corecte a tuturor resurselor implicate.

Serviciile moderne sunt extrem de eterogene și, ca urmare, nu pot fi exprimate printr-un singur indicator sintetic. Calitatea vieții este un concept complex care vizează atât latura materială a vieții oamenilor cât și pe cea spirituală, calitatea relațiilor umane precum și perceperea subiectivă a tuturor acestor elemente de către indivizi. De aceea, se utilizează mai mulți indicatori parțiali. Acești indicatori pot fi grupați în trei categorii: economici, socio-demografici și ecologici.

Dintre indicatorii economici cel mai semnificativ este PIB pe locuitor, dar el reflectă, mai ales, latura cantitativă a bunăstării naționale. Cea mai dificilă este exprimarea aspectului psihologic, a elementelor subiective, a satisfacerii intereselor personale. Pentru analiza indicatorilor de eficiență economică în sfera serviciilor trebuie luată în considerare eterogenitatea și complexitatea efectelor utile, rezultate din activitățile de servicii. Contribuția serviciilor la calitatea vieții poate fi determinată de trei aspecte considerate relevante [2]:

1. consumul de servicii;
2. relația serviciilor cu timpul liber;
3. mediul înconjurător.

Toate aceste aspecte sunt prezente și în Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2030”, având la bază principiul ciclului de viață al omului, drepturile și calitatea vieții acestuia și include patru piloni ai dezvoltării durabile, cu 10 obiective corespunzătoare pe termen lung, după cum urmează:

- economia durabilă și incluzivă:

- 1) creșterea veniturilor din surse durabile și atenuarea inegalităților economice;
- 2) creșterea accesului oamenilor la infrastructura fizică, utilitățile publice și condiții de locuit;
- 3) ameliorarea condițiilor de muncă și reducerea ocupării informale.

- capital uman și social robust:

4) garantarea educației de calitate pentru toți și promovarea oportunităților de învățare pe tot parcursul vieții;

5) asigurarea dreptului fundamental la cea mai bună sănătate fizică și mintală;

6) sistem de protecție socială solid și incluziv;

7) asigurarea unui echilibru între muncă și familie.

- instituții oneste și eficiente:

8) asigurarea unei guvernări eficiente și incluzive și a supremației legii;

9) promovarea unei societăți pașnice, sigure și incluzive.

- mediul ambiant sănătos:

10) asigurarea dreptului fundamental la un mediu sănătos și sigur [1].

Consumul de servicii reprezintă un element important al calității vieții. Încă din sec XIX, se observa că cu cât veniturile familiare sunt mai ridicate cu atât partea cheltuielilor pentru mărfurile alimentare era mai mică, iar partea serviciilor considerată ca și cheltuieli accesorii în consumul total al familiei creștea.

În țările dezvoltate, analiza coeficienților bugetari ce se referă la partea relativă a cheltuielilor pentru bunuri și servicii în consumul familial are o tendință de creștere a ponderii cheltuielilor pentru servicii.

Dacă ne referim la servicii și timpul liber, atunci analizăm mărimea timpului liber și modalitatea lui de utilizare. Timpul liber este privit, în sens larg, ca o mărime care este în opoziție cu timpul de muncă, fiind văzut ca timp destinat unui ansamblu de activități cărora indivizii li se dedică în mod liber, de bună voie și cu plăcere, fie pentru a se odihni, fie pentru a se distra și a-și satisface nevoile estetice, fie pentru a-și îmbogăți informația sau a-și completa dezinteresat formația, pentru a-și lărgi și dezvolta participarea socială voluntară sau capacitatea creatoare după ce s-a eliberat de obligațiile profesionale, sociale și familiare. Căile de mărire a timpului liber sunt determinate de reducerea timpului de muncă și diminuarea timpului afectat satisfacerii cerințelor existenței.

Serviciile sunt implicate în ambele aspecte. În reducerea timpului de muncă prin impulsivizarea creșterii productivității și în diminuarea timpului afectat satisfacerii cerințelor existenței, precum efectuarea cumpărăturilor, prepararea hranei, întreținerea locuinței. Astfel, este cert că serviciile influențează semnificativ atât crearea condițiilor pentru petrecerea timpului liber precum și folosirea acestuia. De asemenea, există o interdependență complexă, în sens dublu, între servicii și mediul înconjurător, deoarece serviciile sunt implicate atât în protejarea cât și în degradarea mediului. Dacă ne referim la deteriorarea mediului, putem vorbi despre serviciile antrenate în creșterea urbanizării, dezvoltarea industrială, activitățile casnice. Aceste servicii pot provoca diferite daune cu mari implicații asupra echilibrului ecologic, de la poluarea apelor și atmosferei, la distrugerea pădurilor, animalelor, solului, plantelor, până la poluarea sonoră și murdărirea străzilor. Dintre serviciile cu efecte negative avem: transportul, turismul și comerțul.

În ceea ce privește protejarea mediului, serviciile contribuie la folosirea rațională a resurselor naturale, precum ar fi serviciile de cercetare științifică, servicii de îmbunătățiri funciare, amenajări silvice, hidrografice, servicii de epurare a apelor, de salubritate, la procesul de educație ecologică a oamenilor prin educație și informare [2].

Efectele activităților de servicii pot fi clasificate în:

- efecte directe – asociate fiecărui factor de producție utilizat, fiecărei componente a activității;

- efecte indirecte, multiplicatoare – exprimate prin impulsul dat celorlalte ramuri și sectoare ale economiei;

- efecte imediate – pentru multe sectoare ale serviciilor, prin intermediul utilizatorilor fiind determinate de participarea și implicarea acestora (servicii de învățământ, de sănătate etc.).

Toate deciziile în legătură cu evaluarea serviciilor, de la nivelul firmei până la nivelul economiei naționale, trebuie fundamentate în baza unor rezultate obținute atât din punct de vedere economic cât și social. Eficiența economică a serviciilor se referă la rezultatele economice ale producătorilor de servicii și, prin însumare, la nivelul întregii economii. Eficiența socială se referă la rezultatele

activităților de servicii din punct de vedere al consumatorilor. Aceste două laturi ale eficienței se completează, în cele mai multe cazuri, ele condiționându-se reciproc.

Termenul „eficiență” provine din limba latină, regăsindu-se sub formele „efficere”, „efficiere” sau „eficax”, cu sensul de a produce efectul sau rezultatul dorit [2].

Eficiența în domeniul serviciilor publice prezintă aceleași trăsături definitorii, comune tuturor activităților economice din toate sectoarele. Dar eterogenitatea și complexitatea efectelor utile, rezultate din activitățile de servicii, conferă eficienței o sferă mult mai largă de cuprindere și evaluare. De aceea, este necesar să se ia în considerare:

- toate categoriile de resurse, precum și structura acestora;
- efectele directe și indirecte produse de activitățile de servicii;
- aspectele cantitative și calitative ale efectelor;
- factorul timp, ce poate acționa diferit asupra resurselor și asupra efectelor;
- impactul economic și social al acestor activități.

Perfecționarea activității administrației publice locale prin prisma creșterii eficienței și eficacității este justificată atât de cerințele mediului social în care aceasta funcționează cât și de evoluția viziunilor științifice privind identificarea modalităților optime de raționalizare a activității administrației publice locale. O perioadă lungă de timp, sectorul public a fost considerat monopolul statului, fapt care a condus la excluderea concurenței și care a avut repercusiuni negative atât asupra calității bunurilor și serviciilor publice cât și asupra gestionării resurselor în mod eficient și eficace. Prin acceptarea în anumite sectoare, considerate publice, ale agenților economici privați ca furnizori de bunuri și servicii de interes public, se poate vorbi acum despre competiție și performanță în cadrul sectorului public. În lipsa competiției, trebuie doar analizate și aplicate criteriile de eficiență și eficacitate în sectorul public, în vederea creșterii productivității muncii și dezvoltării corespunzătoare a acestui sector. În vederea creșterii productivității în sectorul public, este necesară dezvoltarea societății informaționale ca și societate a cunoașterii, prin aducerea cetățeanului și a nevoilor lui în centrul serviciilor publice [4].

La nivelul producătorului de servicii, eficiența economică este determinată de:

- eficiența de alocare a resurselor (naturale, materiale, financiare, umane);
- eficiența de utilizare a factorilor de producție;
- eficiența de distribuție a serviciilor.

Alocarea resurselor este eficientă, în măsura, în care serviciile se realizează cu costuri minime și se prestează acele servicii care sunt solicitate de consumatori, satisfacându-le nevoile la cel mai ridicat nivel. Deci, eficiența de alocare a resurselor se poate exprima prin combinația optimă a factorilor de producție utilizați pentru producția serviciilor solicitate de societate. În această direcție, un rol important revine alegerii tehnologiei de producție, în funcție de resursele de forță de muncă și de capital. În țările în curs de dezvoltare, în general, se folosesc tehnologii ce presupun utilizarea de forță de muncă mai ieftină, în timp ce în țările dezvoltate sunt folosite tehnologii moderne care necesită capital.

Folosirea factorilor de producție ale organizației prestatoare de servicii este eficientă în condițiile în care producția de servicii se obține cu cel mai redus cost de producție. Eficiența de utilizare a factorilor de producție este dată de rezultatele (efectele utile) produse cu cel mai redus cost de oportunitate.

Distribuția serviciilor este eficientă în condițiile existenței unui echilibru între volumul și structura serviciilor prestate și exigențele consumatorilor, inclusiv disponibilitatea acestora de a-și cheltui o parte din venituri. Eficiența sectorului de servicii publice prezintă o serie de particularități atât în ceea ce privește semnificația cât și modalitățile de evaluare.

O primă particularitate se referă la formele specifice de exprimare a efectelor utile produse în urma prestării unor activități. Deși pentru prestarea unui serviciu public se consumă factori de producție similari cu alte sectoare ale economiei, totuși formele de exprimare a rezultatelor sunt specifice, datorită, în principal, caracterului imaterial al serviciilor.

Sunt categorii de servicii ale căror efecte utile sunt dificil de cuantificat sau altele sunt observabile după o perioadă lungă de timp, precum ocrotirea sănătății, învățământul etc. În toate aceste cazuri, se urmărește cu prioritate eficacitatea utilizării resurselor și nu obținerea de profit.

O altă particularitate a eficienței serviciilor publice se referă la:

- existența efectelor directe, fiecărui factor de producție utilizat fiindu-i asociat un efect direct;
- existența efectelor indirecte, multiplicatoare generate de servicii, de exemplu: efectele multiplicatoare ale învățământului, ale cercetării științifice, ale comerțului, ale turismului etc.;
- altă particularitate a eficienței serviciilor publice se referă la faptul că prestația de servicii

generează pe lângă efectele economice și efecte sociale, concretizate în gradul de satisfacere a nevoilor consumatorilor, nivelul calitativ al serviciilor.

Aceste efecte sociale se constituie într-un important factor al dezvoltării economice, al progresului și civilizației.

Cel mai dificil poate fi exprimată cu ajutorul unor indicatori cantitativi eficiența socială. Efectele sociale privesc rezultatele economice ale întreprinderilor și efortul social (efortul făcut de societate) din punctul de vedere al consumatorilor individuali sau colectivi. Aceste două laturi ale eficienței, de obicei, se completează condiționându-se reciproc.

În concluzie, se poate de menționat că criteriile de măsurare a eficienței economice și sociale a serviciilor publice pot fi determinate ca nivel de satisfacție al clientului, precum:

- gradul de anticipare a nevoilor clientului sau procente serviciilor care nu se acordă din cauza că nu au fost avute în vedere de prestatorul serviciului, deși clientul se așteaptă să i se ofere;
- gradul de precizie în definirea conținutului serviciului sau numărul mediu al „rundelor” de discuții între prestatorul și beneficiarul serviciilor până se ajunge la un acord în privința definirii conținutului serviciului;
- gradul de satisfacere a cererii de servicii sau procentul tuturor cererilor clienților de servicii care nu pot fi satisfăcute din lipsa de specialiști sau a bazei materiale necesare;
- gradul de flexibilitate (promptitudinea) cu care se răspunde la situații de urgență sau timpul mediu de la primirea cererii clientului până ca serviciul respectiv să i se ofere;
- gradul de eficiență în rezolvarea problemelor privind serviciul sau procentul tuturor problemelor pentru care serviciul promis nu poate fi oferit în intervalul de timp stabilit inițial.

Astfel eficientizarea serviciilor contribuie la sporirea gradului de satisfacere a nevoilor consumatorului și are urmări pozitive prin contribuția sa la îmbunătățirea imaginii entității prestatoare de servicii.

BIBLIOGRAFIE

1. Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2030”.
În: https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr40_12_0.pdf
2. Ionașcu V., Bogdănel D., Danielescu D. P., Economia serviciilor Teorie și aplicații, 2013, Editura Pro Universitaria, ISBN 978-606-647-678-2.
3. Ioncica, Maria; Minciu, Rodica; Stanculescu, Gabriela, Economia serviciilor, Ed. Uranus, Bucuresti, 1997.
4. Antonescu, Daniela, Economic efficiency of public administration in European Union and Romania, Institute of National Economy, Romanian Academy, 2016.
5. În: <https://mpr.ub.uni-muenchen.de/75291/MPPRA> Paper No. 75291, posted 27 Nov 2016 20:50 UTC.

ASIGURAREA UNEI EDUCAȚII DE CALITATE – OBIECTIV AL AGENDEI DE DEZVOLTARE DURABILĂ 2030

ENSURING QUALITY EDUCATION - OBJECTIVE OF THE 2030 SUSTAINABLE DEVELOPMENT AGENDA

Liubovi PRODAN - ȘESTACOVA,
doctor, conferențiar universitar interimar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Sustainable development of a nation today cannot be outside the overall global framework of development. Thus, the Republic of Moldova has nationalized the Sustainable Development Objectives. One of these objectives is to ensure access to quality education and to promote lifelong learning opportunities for all. Currently, the Republic of Moldova is implementing a series of strategic plans aimed at a qualitative improvement of the situation in the educational sector. But the current analysis of the results indicates the need for continuous improvement of the strategic planning framework in the field of education and inter-sectoral cooperation.

Keywords: *sustainable development, objective, quality of education, implementation monitoring, evaluation of results.*

În anul 2015, la New York, alături de alte 192 de state-membre ale ONU, Republica Moldova s-a angajat să pună în aplicare Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030 prin adoptarea Declarației Summit-ului privind Dezvoltarea Durabilă.

Conceptul de dezvoltare durabilă a fost definit pentru prima dată la mijlocul anilor 80 ai sec. al XX-lea de către Comisia Mondială asupra Mediului și Dezvoltării. În raportul „Viitorul nostru comun”, cunoscut cu denumirea de Raportul Brundtland, adresat Secretarului General al Națiunilor Unite în 1987, Comisia Mondială asupra Mediului și Dezvoltării a stabilit standardele necesare dezvoltării durabile pentru viitor. Definiția dezvoltării durabile subliniază că „dezvoltarea durabilă răspunde necesităților generațiilor actuale, fără a compromite abilitatea generațiilor viitoare de a răspunde propriilor necesități” [6, p. 17].

Prin urmare, Agenda 2030 și-a propus să continue inițiativele în domeniul dezvoltării durabile, inițiate la sfârșitul sec. al XX-lea, actualmente având scopul principal de a eradică sărăcia până în anul 2030 și de a asigura o dezvoltare durabilă în lume. Agenda 2030 este un document complex ce cuprinde 17 obiective generale și 169 de obiective specifice care includ toate aspectele-cheie ale dezvoltării economice, sociale și de mediu. Agenda 2030 a fost concepută astfel, încât să cuprindă particularitățile fiecărei țări semnatare a Declarației Summit-ului privind Dezvoltarea Durabilă. Prin urmare, după ce a fost adoptată la nivel mondial, Agenda 2030 necesită a fi adaptată la contextul specific al fiecărei țări.

Obiectivele de dezvoltare durabilă (ODD) ale Agendei 2030 se referă la:

1. eradicarea sărăciei;
2. eradicarea foametei, asigurarea securității alimentare, îmbunătățirea nutriției și promovarea unei agriculturi durabile;
3. asigurarea unei vieți sănătoase și promovarea bunăstării tuturor la orice vârstă;
4. garantarea unei educații de calitate și promovarea oportunităților de învățare de-a lungul vieții pentru toți;
5. realizarea egalității de gen și împuternicirea tuturor femeilor și a fetelor;
6. asigurarea disponibilității și managementul durabil al apei și sanitației pentru toți;
7. asigurarea accesului la energie la prețuri accesibile, în mod sigur, durabil și modern;

8. promovarea unei creșteri economice susținute, deschise tuturor și durabile, a ocupării depline și productive a forței de muncă și a unei munci decente pentru toți;

9. construirea unor infrastructuri rezistente, promovarea industrializării durabile și încurajarea inovației;

10. reducerea inegalităților în interiorul țărilor și de la o țară la alta;

11. dezvoltarea așezărilor umane deschise tuturor, sigure, reziliente și durabile;

12. asigurarea unor modele de consum și producție durabile;

13. luarea unor măsuri de combatere a schimbărilor climatice și a impactului lor;

14. conservarea și utilizarea durabilă a oceanelor, mărilor și a resurselor marine pentru o dezvoltare durabilă;

15. protejarea, restaurarea și promovarea utilizării durabile a ecosistemelor terestre, gestionarea durabilă a pădurilor, combaterea deșertificării, stoparea și repararea degradării solului și stoparea pierderilor de biodiversitate;

16. promovarea unor societăți pașnice și incluzive pentru o dezvoltare durabilă, a accesului la justiție pentru toți și crearea unor instituții eficiente, responsabile și incluzive la toate nivelurile;

17. consolidarea mijloacelor de implementare și revitalizare a parteneriatului global pentru dezvoltare durabilă [7].

Dintre cele 17 obiective ale Agendei pe locul 4 este situat obiectivul „*Garantarea unei educații de calitate și promovarea oportunităților de învățare de-a lungul vieții pentru toți*”. În opinia autorului, acest obiectiv este unul primar, fără realizarea căruia este, practic, imposibilă atingerea celorlalte obiective ale Agendei. ODD nu pot fi atinse fără un capital uman pregătit / educat adecvat. O educație de calitate care, implicit, generează o administrație publică bazată pe cunoaștere, ar facilita realizarea tuturor ODD.

Situația la capitolul „garantarea unei educații de calitate” în Republica Moldova este una relativ satisfăcătoare, în comparație cu multe alte țări semnatare ale Declarației Summit-ului privind Dezvoltarea Durabilă. De exemplu, în ceea ce privește rata de înscriere în învățământ a fetelor în comparație cu băieții, care reprezintă o problemă majoră pentru multe țări din lumea islamică. În Republica Moldova rata de înscriere în învățământ a fetelor este mai mare decât cea a băieților. Totodată, există o serie de probleme care necesită a fi soluționate pentru a asigura realizarea obiectivului de garantare a unei educații de calitate. Actualmente, pot fi evidențiate următoarele probleme ale sistemului educațional, care necesită intervenție din partea autorităților publice:

- creșterea ratei de abandon școlar;
- decalajul mare în serviciile educaționale prestate între mediul rural și cel urban;
- rezultate slabe ale învățării confirmate la evaluările internaționale și naționale;
- rata scăzută a înrolării în învățământul preșcolar;
- lipsa instituțiilor de îngrijire timpurie a copilului (sub 3 ani) în multe localități;
- barierele existente în infrastructura instituțiilor de învățământ pentru anumite grupuri vulnerabile de populație;
- cazurile existente de abateri privind siguranța elevilor (alimentație, transport);
- rata înaltă a plăților neformale;
- legătura slabă dintre dezvoltarea profesională și cerințele pieței muncii;
- gradul redus de angajare în câmpul muncii a tinerilor absolvenți;
- percepția calității joase a educației (percepția negativă a angajatorilor, confirmată în cadrul multor studii, cu privire la competențele și abilitățile absolvenților).

Pentru soluționarea acestor probleme și corelarea politicilor educaționale naționale cu obiectivele Agendei 2030 au fost stabilite obiectivele-țintă naționale, care se regăsesc în documentele de planificare strategică, precum Strategia de Dezvoltare a Educației pentru anii 2014-2020 „Educația 2020”, programele de activitate ale Guvernului, Programul de dezvoltare a educației incluzive în Republica Moldova pe anii 2011-2020, Strategia de dezvoltare a învățământului vocațional/tehnic pe anii 2013- 2020, Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova 2020”.

Obiectivul general nr. 1 al Strategiei „Educația 2020” este „*sporirea accesului și a gradului de participare la educație și formare profesională pe parcursul întregii vieți*”. Acest obiectiv se pretinde a fi atins prin realizarea a 11 obiective specifice. Autorul a încercat să stabilească gradul actual de realizare a câteva dintre obiectivele specifice, pentru care sunt disponibile în acces public datele statistice.

Tabelul 1. Dinamica realizării unor obiective din cadrul Strategiei de Dezvoltare a Educației pentru anii 2014-2020 „Educația 2020”.

| | | | | | | |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| <i>Obiectivul specific nr. 1.1: Extinderea accesului la educația timpurie de calitate, astfel încât să fie asigurată sporirea ratei de includere în educația preșcolară a copiilor de 3-6 ani de la 82%, în 2012, până la 95%, în 2020</i> | | | | | | |
| anul de studii | 2013/14 | 2014/15 | 2015/16 | 2016/17 | 2017/18 | 2018/19 |
| Rata de cuprindere în învățământ a copiilor de 3-6 ani | 85,6 | 86,0 | 86,8 | 88,5 | 88,6 | 89,7 |
| <i>Obiectivul specific nr. 1.2: Asigurarea accesului la învățământul general obligatoriu, astfel încât, până în anul 2020, rata de înrolare a persoanelor de până la 19 ani să fie de 100%.</i> | | | | | | |
| anul de studii | 2013/14 | 2014/15 | 2015/16 | 2016/17 | 2017/18 | 2018/19 |
| Rata de cuprindere în învățământ a elevilor de 7-10 ani | 92,2 | 91,6 | 91,5 | 90,9 | 91,0 | 89,7 |
| Rata de cuprindere în învățământ a elevilor /studenților de 11-15 ani | 85,7 | 85,4 | 85,5 | 85,1 | 85,0 | 84,5 |
| Rata de cuprindere în învățământ a elevilor/studenților de 16-18 ani | 59,3 | 57,6 | 53,1 | 60,0 | 59,5 | 60,0 |
| <i>Obiectivul specific nr. 1.3: Sporirea atractivității și facilitarea accesului la învățământul profesional tehnic, astfel încât ponderea elevilor care se orientează către aceste filiere de învățământ să crească cu 10% până în 2020</i> | | | | | | |
| anul de studii | 2013/14 | 2014/15 | 2015/16 | 2016/17 | 2017/18 | 2018/19 |
| numărul elevilor/studenților înrolați în învățământul profesional tehnic | 47499 | 47318 | 46526 | 48791 | 46586 | 44348 |

Sursa: [4; pp. 12-14].

După cum reiese din datele statistice prezentate în tabel, niciunul dintre obiectivele propuse pentru analiză nu va atinge în anul 2020 nivelul așteptat. Mai mult ca atât, dinamica unor indicatori prezintă o descreștere.

Un alt obiectivul specific în atingerea obiectivului general de sporire a accesului și a gradului de participare la educație și formare profesională pe parcursul întregii vieți este obiectivul nr. 1.5: extinderea și diversificarea sistemului de învățare pe tot parcursul vieții, astfel încât, până în 2020, 10% din populația adultă (25-64 ani) să participe la programe de instruire.

Acest obiectiv presupune dezvoltarea cadrului normativ privind: educația adulților; dezvoltarea mecanismelor de finanțare a sistemului de învățământ pentru adulți; facilitarea dezvoltării programelor de formare pe parcursul întregii vieți, cu prioritate pentru dezvoltarea competențelor-cheie: digitale, antreprenoriale, lingvistice, interculturale; crearea unui sistem informațional cu privire la ofertele de formare pe parcursul întregii vieți; dezvoltarea instrumentelor de recunoaștere a studiilor formale și nonformale în cadrul programelor de învățare pe parcursul întregii vieți și implementarea instrumentului de credite transferabile de studii.

Astfel, a fost aprobată Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 193 din 27.03.2017 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la formarea continuă a adulților. Acest Regulament prevede că Biroul Național de Statistică și Ministerul Educației vor include în programele lor de activitate cercetarea statistică periodică a formării profesionale a adulților. Metodologia de realizare a cercetării statistice aferente formării profesionale a adulților, precizarea indicatorilor urmăriți și a modului de calcul al acestora, precum și periodicitatea acestei cercetări se stabilesc de Biroul Național de Statistică și Ministerul Educației în baza Indexului european pentru învățare permanentă. Actualmente, datele statistice cu privire la formarea continuă a adulților la nivel național nu sunt disponibile. Totodată, autorul vine cu o precizare la formularea obiectivului specific 1.5. – „extinderea și diversificarea sistemului de învățare pe tot parcursul vieții, astfel încât, până în 2020, 10% din populația adultă (25-64 ani) să participe la programe de instruire”. Pe de o parte, este o formulare care prevede doar aspectul cantitativ al activității de formare continuă și nu reflectă componenta calitativă a acesteia. Pe de altă parte, nu este clar, care ar fi nivelul de formare

continuă suficient pentru a considera că situația are o dinamică pozitivă. Aici autorul se referă la numărul de ore academice/ astronomice dedicate în mediu pentru formare continuă pe parcursul unui an de către un adult. Chiar dacă 10 % din populația adultă va participa la activități de formare continuă, ar fi suficiente 5 ore pe an, 10 ore, 50 de ore? Deci, autorul consideră, că formularea unor obiective stabilite trebuie revăzută, îndeosebi, în contextul formulării ulterioare a indicatorilor de monitorizare.

Observăm, că indicatorii selectați pentru monitorizarea atingerii obiectivelor-ținte naționale [9] sunt preponderent cantitativi. Astfel, monitorizarea acestora ne-ar sugera mai mult informația despre accesul la educație și la resurse educaționale, decât informația despre calitatea educației.

În ceea ce privește dezvoltarea mecanismelor de finanțare a sistemului de învățământ pentru adulți este de menționat responsabilitatea statului pentru această activitate. În realitățile sec. al XXI-lea persoanele adulte vor fi foarte des supuși riscului de a rămâne în afara pieței muncii din cauza schimbărilor accelerate pe această piață. Pentru prima jumătate a sec. al XXI-lea se prognozează (mai cu seamă în legătură cu accelerarea dezvoltării tehnologiilor informaționale) atât dispariția unor profesii cât și apariția unor profesii/ocupații noi. Astfel, pentru un echilibru economic la nivel național, statele ar trebui să fie responsabile de formarea continuă și recalificarea adulților pentru a evita crizele legate de șomajul în masă, de povara plăților sociale, de marginalizarea unor categorii a populației, etc. [5, p. 34].

În ceea ce privește per general finanțarea educației în Republica Moldova, raportată la % din PIB dinamica este în scădere (Tabelul 2). Însă în orice domeniu de activitate raportul dintre creșterea calității și investițiilor în domeniu este direct proportional. În practica Republicii Moldova, programele/planurile de activitate la nivel strategic nu întotdeauna sunt asigurate cu resurse necesare.

Tabelul 2. Cheltuieli pentru învățământ din bugetul public național.

| Anul | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|----------------------|---------|---------|---------|---------|---------|----------|
| Cheltuieli, mln. lei | 7 064,1 | 7 823,6 | 8 462,1 | 8 557,7 | 9 681,3 | 10 462,1 |
| % PIB | 5,9 | 5,9 | 5,8 | 5,3 | 5,4 | 5,4 |

Sursa: [4, p.24].

Totodată, ar fi relevantă și analiza acestor investiții în educație din punctul de vedere al capitolului de cheltuieli: remunerarea muncii, modernizarea infrastructurii clădirilor, întreținerea clădirilor, dotarea cu mijloace tehnico-materiale, dotarea cu literatura de specialitate ș.a. „Partea leului” din banii alocați sectorului educațional se distribuie pentru remunerarea muncii cadrelor didactice și a personalului auxiliar (circa 65-90% din banii alocați instituțiilor educaționale). Însă chiar și în aceste condiții, salariul mediu în sectorul educațional este mai mic, decât salariul mediu pe economie (Tabelul 3).

Tabelul 3. Câștigul salarial mediu lunar în sectorul educațional din Republica Moldova.

| Anul | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| Salariu mediu pe economie, lei | 3 765,1 | 4 172,0 | 4 610,9 | 5 084,0 | 5 697,1 | 6 446,4 |
| Salariu mediu în învățământ, lei | 3 007,7 | 3 357,4 | 3 813,6 | 4 017,7 | 4 459,0 | 5 147,4 |
| În % față de salariul mediu pe economie | 79,9 | 80,5 | 82,7 | 79,0 | 78,3 7 | 79,9 |

Sursa: [4, p.24].

Deci, motivarea principalului factor care constituie premisa sporirii calității în educație, a factorului uman, este, deocamdată, la un nivel insuficient pentru asigurarea creșterii calitative a sectorului.

Pentru evitarea incoerențelor în sectorul educațional este nevoie de îmbunătățire a proceselor de planificare strategică la nivelul național. Pentru ca educația să fie corelată cu principalele tendințe economice, este important ca Ministerul Economiei și Infrastructurii și Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale să participe la proiectarea unei educații de calitate și relevante pentru

piața muncii. Documentele de planificare sectorială trebuie să fie formulate, concentrându-se pe țintele agendei naționale de dezvoltare durabilă, să cuprindă obiective clare, costuri estimate, indicatori de progres și de impact măsurabili și cerințe de raportare, adică să corespundă criteriilor de calitate față de design-ul acestui nivel de documente. Astfel, calitatea documentelor va genera calitatea implementării politicilor și a rezultatelor scontate - garantarea unei educații de calitate și promovarea oportunităților de învățare de-a lungul vieții pentru toți.

BIBLIOGRAFIA

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.944 din 14.11.2014 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a educației pentru anii 2014-2020 „Educația 2020”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 345-35 din 21.11.2014.

2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 193 din 27.03.2017 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la formarea continuă a adulților. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 92-102 din 31.03.2017.

3. Adaptarea Agendei 2030 de dezvoltare durabilă la contextul Republicii Moldova. Raportul proiectului „Naționalizarea Agendei de Dezvoltare Durabilă în contextul Republicii Moldova”, Chișinău: PNUD, 2017, 116 p.

4. Educația în Republica Moldova, publicație statistică 2018/2019, Biroul Național de Statistică, 117 p. În: https://statistica.gov.md/public/files/publicatii_electronice/Educatia/Educatie_2019.pdf

5. Harari Y.N. 21 de lecții pentru sec.XXI. București: Polirom, 2018, 364 p.

6. Șaptefrați T. Dezvoltarea durabilă în administrarea publică. În: Administrare publică, nr. 1, Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2017, pp.17-25

7. Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development. Resolution of General Assembly of United Nations, A/RES/70/1, 35 p.

8. În: <https://cancelaria.gov.md/ro/apc/agenda-de-dezvoltare-durabila-2030>

9. În: https://mecc.gov.md/sites/default/files/nivel_corelare_oddpolitici_educatie.pdf

SPORIREA GRADULUI DE BUNĂ FUNCȚIONARE A SISTEMELOR TEHNICE ÎN ORGANIZAȚII ȘI ÎNTREPRINDERI

INCREASING THE DEVELOPMENT OF TECHNICAL SYSTEMS IN ORGANIZATIONS AND ENTERPRISES

Oleg FRUNZE,
doctor în științe tehnice, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The success rate in an organization depends on how each specific activity is integrated into both the routine production plan and the maintenance plan. It sounds pretty simple, but the problems come in different ways and come in different forms. Some can be solved by standard decisions, and others require special decisions.

Keywords: *change, change management, maintenance, quality.*

Ponderele aparaturii și echipamentului electronic, dar și a mijloacelor tehnice la locul de muncă este foarte mare. Lucrurile pot evalua, începând de la o mică disfuncție și pot ajunge până la paralizia totală a activității. Apare necesitatea firească de organizare a întreținerii acestora. Iar prin perfecționarea continuă în cadrul organizațiilor și întreprinderilor prin aplicarea managementului întreținerii și prin utilizarea expertizei tehnice de specialitate, se pot înregistra reduceri de costuri de până la 20% - 35%.

Dacă se pune în capul mesei calitatea, ceea ce înseamnă calitatea proceselor și a rezultatelor, acesta este și va fi întotdeauna un factor de competiție important, dacă nu cel mai important. Standardul ISO 8402 definește calitatea ca și „ansamblul caracteristicilor unei entități, care îi conferă aptitudinea de a satisface nevoile exprimate sau implicite” [4, p. 25].

Iar principiile managementului calității sunt permanente în față:

- orientarea către client,
- conducerea (leadership),
- implicarea personalului,
- abordarea managementului ca sistem,
- îmbunătățirea continuă.

Abordările pot fi multiple și diverse, iar un șir de căi menite să sporească nivelul de disponibilitate a tuturor sistemelor tehnice, la fel și dispozitivelor electrice și electronice folosite, sunt propuse în continuare.

Schimbarea mentalității și tehnologiilor depășite. Selectarea celor mai renumite branduri de tehnică nu este suficientă. Pentru a atinge cele mai bune performanțe în cadrul organizațiilor, trebuie să se reinnoiască nu numai tehnologia, dar și mentalitățile oamenilor în conduita lor de afaceri de zi cu zi. Dacă modificările din cele două planuri nu survin simultan, ciclul de schimbare nu va putea fi susținut, fapt pentru care organizațiile vor ajunge la concluzia că trebuie să revină la căile învechite, deja bătătorite, eșuând în implementarea celor mai bune practici de întreținere a tehnicii [2, p. 81].

Cunoașterea. Fiind instruiți în metodologia de rezolvare a problemelor, oamenii pot avea nevoie de sprijinul unui consilier calificat. Odată cu trecerea timpului, oamenii vor fi, în mod natural, capabili să lucreze fără ajutorul instructorului. Instructorul ar trebui să poată sprijini dinamic dezvoltarea abilităților și însușirea tuturor noutăților de către grupurile de personal implicate în acest proces. Asemenea grupuri de personal trebuie să cuprindă personalul din diferite departamente din cadrul companiei.

Întreținerea corectivă. Este cea mai răspândită abordare, deoarece nu necesită eforturi legate

de prevenire. Planificarea este faza critică în sistemul bazat pe comenzi de lucru. Persoana, care face planificarea sau responsabilul de întreținere, va stabili necesarul de forță de muncă, piesele de schimb, materialele și consumabilele, precum și orizontul de timp necesar îndeplinirii lucrărilor de reparație. Responsabilul trebuie desemnat și împuternicit să determine cantitatea de lucru care poate fi realizată într-o anumită perioadă de timp pentru fiecare centru activ în parte, pentru a facilita atât cerințele de producție și necesitățile de întreținere, cât și lucrările restante de producție și de întreținere rămase neîndeplinite.

Întreținerea preventivă. Obiectivul real de întreținere preventivă este de a reduce timpul de cădere neprevăzută al utilajelor la un nivel acceptabil și ușor de gestionat de către departamentele specifice.

Un program eficient de întreținere preventivă ar trebui să fie corelat cu un program de întreținere corectivă și cu unul de întreținere predictivă, în scopul reducerii cu succes a opririlor inutile de echipamente și implicit a costurilor.

Întreținerea predictivă. Astăzi, diagnoza și prognoza devin vitale, în cazul în care conducerea conștientizează acest aspect, pentru a prelungi durata de viață și de bună funcționare a utilajelor și instalațiilor. Prin folosirea corectă a diferitelor instrumente de întreținere predictivă, pe care personalul de întreținere le are la dispoziție, se pot determina anumite defecte tip, care se pot identifica cu ușurință și pot fi recunoscute, ulterior, pentru diagnosticarea eficientă a unui eventual defect, cu un anumit grad de precizie în timp.

Întreținerea proactivă. Un program eficient de întreținere proactivă conduce la un plan de acțiune exact și implementat în timp util. Întreținerea proactivă oferă managerilor o cale eficientă de reducere a timpilor de intervenție asupra utilajelor față de timpul total de întreținere, maximizând, în același timp, fiabilitatea echipamentelor și timpul acestora de funcționare corectă [3, p. 387].

Întreținerea bazată pe fiabilitate. Aceasta integrează toate tipurile de întreținere: preventivă, predictivă și proactivă, cu toate responsabilitățile care decurg la fiecare etapă în parte. Funcția globală a unui sistem cu o asemenea configurație și cât de bine se suprapune aceasta peste întreținerea bazată pe fiabilitate reprezintă adevărata măsură a succesului. Odată ce întreținerea bazată pe fiabilitate a fost implementată, rezultatul va fi un sistem de mentenanță complet integrat (SMCI).

Managementul activelor. Fiecare ansamblu creat va reprezenta o sursă de costuri individuale sau centru de costuri. Costurile totale de operare și de întreținere, cu comenzile de lucru relevante și costurile asociate acestora, vor fi atribuite fiecărui centru de cost specific. Folosind un program computerizat de gestionare a activelor (ERP), managementul de nivel superior va deține complet controlul asupra costurilor [3, p. 388].

Inventarierea pieselor de schimb din depozit. Crearea unui stoc optim de piese de schimb și consumabile în depozit este esențială, balanța efectuându-se pe baza utilizării acestora în timp real, aspect perfect justificat. În acest sens, trebuie formulate proceduri pentru recepția pieselor de schimb, bonuri de mișcare, și fișe de magazie gestionate computerizat.

Responsabilii de întreținere și personalul de întreținere trebuie să fie instruiți în toate aspectele legate de datele relevante pentru sarcinile lor de serviciu. Accesul în depozit trebuie să fie păzit și limitat doar la responsabilii de întreținere și aplicat cu strictețe.

Achiziția pieselor de schimb și consumabilelor. Utilizarea unui sistem automat pentru a declanșa ordinele de cumpărare, numai atunci când structura stocului pretinde acest lucru, în ideea păstrării unui echilibru privind nivelul de stocare a pieselor de schimb și materialelor consumabile. Planificarea adecvată și stabilirea corectă a nivelului de stocuri, controlată prin alimentare cu piese de schimb și consumabile cu termen de asigurare și utilizare, poate preveni lipsa unor materiale în stoc [3, p. 390].

Acceptarea și alegerea felului de schimbare. Companiile ce-și doresc extinderea la nivel internațional, trebuie să dea dovadă că sunt dispuse să se dezvolte după un plan extrem de riguros și angajat de acțiune. Odată ce a fost conturat un plan de acțiune, acesta trebuie revizuit și acceptat de către managementul de nivel superior. Atunci când se obține acceptul, managerii de întreținere și de producție trebuie să acționeze cu rapiditate și cu îndrăzneală pentru a face modificările necesare și pentru a pune în aplicare planul de acțiune, cât mai repede posibil.

Lucrul în echipă. Personalul trebuie să participe la procesele de re tehnologizare, astfel încât să-și poată însuși toate detaliile și toate modificările survenite în urma aplicării noului plan de acțiune. Personalul, care înțelege perfect și agreează noul proces, va fi dispus la cooperare și, prin urmare, va fi mai puțin probabil să opună rezistență la schimbare sau să creeze dificultăți ulterior. Lucrul în echipă pe parcursul întregului proces de reorganizare a companiei este esențial în atingerea succesului.

Responsabilitatea. Asumarea responsabilității este indispensabilă și trebuie implementată în întregul sistem. Desemnarea responsabilităților individuale și a responsabilităților de grup trebuie consemnate și specificate în mod expres, astfel încât organizația să se îndrepte în direcția corectă. Activitățile trebuie urmărite și consemnate în cadrul planurilor detaliate de acțiune, precum și impactul acestor acțiuni asupra măsurilor-cheie. Ulterior, indicatorii vor evidenția succesul planului și vor concura la consolidarea acțiunilor întreprinse.

Succesul vine în timp, ceea ce înseamnă că pentru asigurarea unui succes deplin este nevoie de angajament, responsabilitate, muncă susținută și dăruire. La început, această activitate complexă este departe de a fi comodă, dar, în final, va concura la transformarea organizației în una de clasă mondială, cu un succes asigurat. Termenul de întreținere este mai îngust decât cel de mentenanță, ea fiind un complex de activități tehnico-organizatorice, dar care implică și raționamente de ordin economic, vizând atingerea optimă a stării de funcționare.

BIBLIOGRAFIE

1. Frunze O. Restructurarea organizațională - un început pentru restructurarea de ramură. Publicat în: Revista cat. B „Administrarea Publică”. 2020, nr. 1 (105), p. 58-61.
2. Frunze O. Ecosistemul de afaceri și elementele sale. Publicat în: Revista „Administrarea Publică”. 2019, nr. 3, p. 81-84.
3. Frunze O. Metode de eficientizare a deciziilor în scopul dezvoltării economice regionale sustenabile. Materialele Conferinței internaționale științifico-practică „Teoria și practica administrării publice, ediția anului 2017”, Ch.: AAP, 2017. p. 387-391.
4. Guide to facilities maintenance management, The British Standards Institution, 2012.
5. Hiatt Bruce. Cele mai bune practici în mentenanță, rev. Mobil Industrial, 2011.

ROLUL ȘI STRUCTURA PLANULUI DE AFACERI PENTRU ÎNTREPRINDERILE MICI ȘI MIJLOCII

THE ROLE AND STRUCTURE OF THE BUSINESS PLAN FOR SMALL AND MEDIUM ENTERPRISES

Maria STRECHII,
doctor în economie, conferențiar universitar
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article reflects the role of business plan for small and medium enterprises, its scope, functions and structure. It also includes the requirements for the accumulation, synthesis and analysis of the information necessary for the elaboration of a substantiated business plan.

Keywords: *business plan, small and medium-sized enterprises.*

Procesul de inițiere și dezvoltare a unei afaceri este de neconceput fără elaborarea și întocmirea unui plan de acțiuni concrete ale aspectelor operaționale ale firmei. Instrumentul de bază, în acest scop, este Planul de afaceri. Planul de afaceri reprezintă un nomenclator de activități, planificate în baza anumitor informații justificate, în scopul estimării rezultatului financiar al activității firmei. Fiecare antreprenor, care inițiază sau dezvoltă o afacere, elaborează formal sau neformal un Plan de acțiuni care servesc drept bază de organizare a proceselor operaționale.

Una dintre cerințele de bază față de Planul de afaceri este argumentarea acțiunilor prin calcule a necesității și fezabilității afacerii care rezultă din acțiunea unor factori cu caracter general, precum eliminarea factorilor de inerție în interiorul firmei, sporirea nivelului profesional al personalului.

Rolul și importanța Planului de afaceri în managementul firmei se reflectă în funcțiile acestuia:

- de identificare și dezvoltare a ideilor de afaceri;
- de sesizare a oportunităților și performanțelor reale de realizare a ideilor de afaceri;
- de evaluare a unei noi idei de afaceri;
- de generator de finanțare;
- de determinare a necesarului de capital pentru investiții;
- de determinare a surselor de finanțare;
- de estimare a rezultatului financiar;
- de urmărire a activității operaționale a firmei.

O etapă importantă la elaborarea Planului de afaceri este argumentarea economică.

Prin argumentarea economică se asigură obținerea unor avantaje:

- depistarea din timp a unor posibile erori;
- sporirea nivelului de certitudine a previziunilor;
- dezvoltarea capacității de a fi convingător în prezentarea afacerii;
- menținerea imaginii afacerii în cazul modificării mediului intern sau extern al firmei;
- luarea unor decizii mai corecte în strategia de dezvoltare a afacerii.

Procesul elaborării Planului de afaceri presupune inițial două etape de bază:

1. acumularea informației necesare;
2. sintetizarea și analiza informației acumulate.

Resursele informaționale trebuie să fie grupate în funcție de următoarele aspecte:

- aspectul comercial (informații obținute din studiul pieței; informații cu privire la concurenți, furnizori, amplasare, tipul mărfii, mărimea pieței, volumul vânzărilor);
- aspectul tehnic (necesarul de capital, resursele materiale, mijloacele fixe, condițiile tehnice);
- aspectul managerial (structura organizatorică: numărul mediu scriptic de personal; fondul de remunerare a muncii; calificarea personalului);
- aspectul operațional (repartizarea subdiviziunilor, tehnologiile utilizate, consumurile de energie, consumurile de combustibil, diviziunea muncii);

- aspectul financiar (necesarul de resurse financiare, cota resurselor împrumutate față de cele proprii, graficul rambursării creditului, pragul de rentabilitate, rentabilitatea afacerii, estimarea consumurilor și cheltuielilor, fluxul de mijloace bănești);
- aspectul juridic (forma organizatorico-juridică, contractele încheiate, responsabilitatea juridică, drepturile și obligațiunile, mărcile comerciale, desene industriale);
- aspectul fiscal (impozitele și taxele, licențele; modul de întocmire și prezentare a rapoartelor fiscal, taxe de import-export).

În funcție de specificul activității firmei, pot fi acumulate și alte tipuri de informații specifice.

Planul de afaceri are un șir de scopuri, precum obținerea unui credit, majorarea volumului de mijloace circulante, atragerea investițiilor, inițierea unei noi afaceri, obținerea granturilor, inițierea unui nou domeniu de activitate în cadrul firmei, diversificarea produselor firmei etc.

Pentru elaborarea Planului de afaceri este necesar să ne determinăm cu conținutul, cuprinsul acestuia.

Cuprinsul Planului de afaceri este compus din următoarele compartimente de bază:

1. Pagina de titlu (denumirea completă a firmei, adresa juridică, informații de contact (tel.; fax; E-mail; pag. WEB), numele conducătorului firmei, data întocmirii planului de afaceri, trimitere la confidențialitatea informației, scopul întocmirii planului de afaceri, banca de la care se va solicita credit (după caz), locul și anul elaborării Planului de afaceri);
2. Cuprinsul (conține compartimentele de bază ale Planului de afaceri cu indicarea paginilor. De regulă, cuprinsul se cere când volumul Planului depășește 15 pag.);
3. Rezumatul (include explicarea punctelor-cheie, a ideilor fundamentale ale afacerii care intrigă cititorul (1-2 pagini). Rezumatul conține informații despre: scopul planului de afaceri (obținerea unui credit, grant, sau un plan operațional pentru controlul afacerii), concluziile din cercetarea pieței, forma organizatorico-juridică, bunurile sau serviciile oferite de firmă, strategia de marketing, factorii-cheie de succes, proprietarii, managerii și personalul, precum și responsabilitățile-cheie, informații financiare (necesarul de fonduri și direcțiile de folosire, previziunile vânzărilor, profitului, rentabilității);
4. Descrierea afacerii (oferă o privire generală asupra afacerii: datele privind înregistrarea firmei, fondatorii, misiunea afacerii, scopul afacerii, obiectivele pe termen scurt și termen lung, domeniul de activitate, analiza SWOT);
5. Planul operațional (depinde de natura afacerii, or activitățile de producție necesită mai multă atenție în comparație cu activitățile de comerț și servicii);
6. Planul de marketing (prevede analiza următoarelor aspecte: structura și mărimea pieței pe care activează firma, evoluția pieței în perioada planificată, cota de piață deținută de firmă (dacă activează) sau cea prevăzută (la etapa de inițiere), clienții actuali și potențiali, caracteristicile și preferințele lor, analiza necesităților consumatorilor, politica de preț (în funcție de costuri, cerere, sau în baza prețurilor concurenților), canalele de distribuție, promovarea produsului sau serviciului (publicitatea TV și radio, panouri, vânzări sinestătătoare, relații publice, pliante);
7. Managementul și personalul (conține informații cu privire la: necesarul de personal, structura organizatorică a firmei, formele de salarizare și stimulare, măsurile cu privire la pregătirea și perfecționarea de personal);
8. Planul financiar (include prognozele de bază: prognoza privind rezultatele financiare (venitul planificat, costul vânzărilor, cheltuielile comerciale, generale și administrative, impozitul pe venit etc.), prognoza fluxului mijloacelor bănești, prognoza bilanțului).

BIBLIOGRAFIE

1. Legea cu privire la întreprinderile mici și mijlocii, nr. 179 din 21.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 16.09.2016 nr. 306-313, art. 651.
2. Strategia de dezvoltare a sectorului întreprinderilor mici și mijlocii pentru anii 2012–2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 685 din 13.09.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 21.09.2012 nr. 198-204, art. 740).
3. Antreprenariat: inițierea afacerii / L. Bugaian, V. Catanoi, A. Cotelnic [et al.]. UTM, Ch.: „Elena V. I” SRL, 2010. - 344 p.
4. Businessul și societatea: note de curs / Gribincea Al., Iu. Drăgălin, E. Frumusachi. ULIM. – Ch.: Tipogr. „Print Caro”, 2016. - 108 p.
5. Certan S. Teoria administrării afacerilor / Ch.: CEP USM, 2012. – 400 p.
6. Finanțarea întreprinderilor mici și mijlocii din Republica Moldova: probleme, tendințe și perspective. //V. Veveriță, A. Secrieru, I. Tornea [et al.]. IDIS „Viitorul”. - Chișinău, 2015 (F. E. P. Tipogr. Centrală), 308 p. ISBN 978-9975-4216-5-2.

ARGUMENTAREA PRIORITĂȚILOR DEZVOLTĂRII SISTEMULUI FINANCIAR DIN REPUBLICA MOLDOVA ÎN CONTEXTUL AJUSTĂRII LA NOUA ARHITECTURĂ FINANCIARĂ INTERNAȚIONALĂ

ARGUMENT OF PRIORITIES FOR THE DEVELOPMENT OF THE FINANCIAL SYSTEM IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA IN THE CONTEXT OF THE ADJUSTMENT TO THE NEW INTERNATIONAL FINANCIAL ARCHITECTURE

Viorica LOPOTENCO,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Achieving sustainable development and combating the vulnerabilities of the international financial monetary system requires a long-term perspective. International and national financial regulations must be aligned with long-term sustainable development. This requires ongoing cooperation of global financial governance with national monetary financial authorities. The formation of a strategy for the development of the national financial architecture in the context of a sustainable economy should take these changes into account. In the present study, considering the interdependence of the national financial system with the international financial architecture, the priorities for the development of the financial system in the Republic of Moldova will be outlined in the context of the adjustment to the new international financial architecture.

Keywords: international financial architecture; stability of the financial system; financial deepening; financial development; vulnerability of the international financial monetary system.

Introducere. Sistemul monetar financiar internațional, fiind unul multilateral, se află într-o continuă tensiune, într-un mediu global în schimbare rapidă. Acest proces obligă guvernarea financiară globală, pe de o parte, să revizuiască acordurile internaționale existente, iar, pe de altă parte, să deschidă ușile atât pentru instituțiile financiare globale cât și pentru cele la nivel național, pentru a le potrivi scopurilor sale.

Globalizarea financiară are un efect multidirecțional asupra nivelului de dezvoltare a sistemelor financiare naționale care se manifestă, pe de o parte, în creșterea tranzacțiilor financiare transfrontaliere și în apariția de noi instituții financiare, iar, pe de altă parte, în schimbarea dinamicii și mecanismelor de contagiune a crizelor financiare, creșterea utilizării fondurilor împrumutate de instituțiile financiare și asumarea unor riscuri mai mari. Realizarea unei dezvoltări durabile și combaterea vulnerabilităților sistemului monetar financiar internațional necesită o perspectivă pe termen lung. Reglementările financiare internaționale și naționale trebuie să fie aliniate la dezvoltarea durabilă pe termen lung. Acest lucru necesită o conlucrare continuă a guvernărilor financiare globale cu autoritățile monetar financiare naționale. Formarea unei strategii pentru dezvoltarea arhitecturii financiare naționale în contextul unei economii durabile ar trebui să țină seama de aceste schimbări. Drept urmare, au fost dezvoltate măsuri pentru a depăși fragmentarea reglementărilor financiare naționale ca o sarcină științifică și practică urgentă [1].

În continuare, articolul va fi organizat după cum urmează. În secțiunea a doua va fi prezentată o revizuire a literaturii de specialitate privind interacțiunea dintre arhitectura financiară internațională și sistemul financiar național. A treia secțiune va fi dedicată analizei sistemului financiar al Republicii Moldova din perspectiva arhitecturii financiare internaționale. În cele din urmă, concluziile vor fi prezentate în secțiunea a patra.

Obiectivele: Scopul acestui articol este de a trasa prioritățile dezvoltării sistemului financiar al Republicii Moldova, în contextul arhitecturii financiare internaționale.

Revizuirea literaturii. Ideea că dezvoltarea sectorului financiar stimulează creșterea economică datează încă de la Adam Smith (1776) care a menționat că „comerțul și industria ... au crescut foarte mult” odată cu primele bănci înființate în Scoția, iar faptul „că băncile au contribuit pozitiv la această creștere, nu poate fi pus la îndoială”. De asemenea, Walter Bagehot (1873) și Joseph Schumpeter (1912) au subliniat corelarea pozitivă a relației dintre dezvoltarea financiară și activitatea economică. Inspirare de lucrările lui Goldsmith (1969) care printre primii a stabilit o corelație pozitivă între aprofundarea financiară și PIB pe cap de locuitor, precum și McKinnon (1973) și Shaw (1973), un număr mare de studii empirice au investigat relația dintre dezvoltarea financiară și dezvoltarea economică și, prin urmare, creșterea economică. Folosind diferite evaluări ale aprofundării financiare, majoritatea studiilor au constatat efecte pozitive și semnificative din punct de vedere statistic ale aprofundării financiare asupra creșterii economice [2].

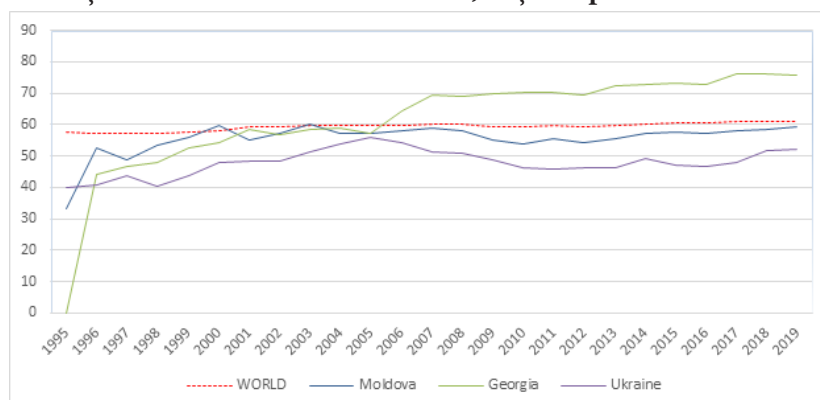
Cu toate acestea, un șir de cercetări realizate după criza financiară globală au pus la îndoială această opinie. Paul Wachtel susține că „literatura ar fi putut să sublinieze mai mult puterea relației [creștere economică] care este mult mai nuanțată decât se sugerează deseori” [5]. În special, el subliniază că „măsura cea mai frecvent utilizată în dezvoltarea sectorului, profunzimea financiară, este dificil de interpretat, deoarece poate fi o reflectare a efectului de levier asupra economiei, precum și asupra calității și cantității de intermediere”. Și alte lucrări recente au descoperit neliniarități în relația dintre aprofundarea financiară și creșterea economică. Jean-Louis Arcand et al. consideră că relația de finanțare și creștere devine negativă pentru țările cu venituri ridicate, iar valoarea creditului privat de 110% în PIB, fiind aproximativ punctul de cotitură, pe când relația negativă dintre finanțe și creștere devine semnificativă la aproximativ 150% în PIB [1].

Analiza dezvoltării arhitecturii financiare a Republicii Moldova în concordanță cu arhitectura financiară internațională. Analiza dezvoltării arhitecturii financiare a Republicii Moldova în concordanță cu arhitectura financiară internațională presupune evaluarea impactului a celor patru elemente ale arhitecturii financiare internaționale: modelul de bază pentru activitatea monetar-financiară internațională; structura instituțională; guvernarea instituțiilor internaționale; implicațiile înaltei tehnologii și inovațiilor.

Un aspect important al elementelor arhitecturii financiare este flexibilitatea economică, deoarece doar o economie cu o structură flexibilă, se poate adapta ușor nevoilor din timp și va realiza o dezvoltare mai rapidă.

O parte componentă a flexibilității economice poate fi considerat nivelul deschiderii economice. În anul 2019, potrivit Index of Economic Freedom Republica Moldova a ocupat locul 97 (locul 96 – Burkina Faso; locul 98 – Rusia), cu scorul de 59,1, plasându-se în categoria țărilor, în mare parte, nelibere (mostly unfree). În Europa, Republica Moldova se află pe locul 40 în rândul celor 44 de țări din regiune, iar scorul său general este sub mediile regionale și mondiale. În figura de mai jos putem vedea evoluția acestui scor în Republica Moldova în comparație cu alte țări din regiune, în special, țările parteneriatului estic, semnatare ale Acordurilor de Asociere cu Uniunea Europeană (Republica Moldova, Georgia, Ucraina).

Figura 1. Evoluția Index of Economic Freedom, în țările parteneriatului estic.



Sursa: 2019. INDEX OF ECONOMIC FREEDOM [online]. Disponibil: < <https://www.heritage.org/index/> >.

Din figură putem observa că cea mai favorabilă valoare a Index of Economic Freedom o are Georgia, care este mi mare și decât media mondială.

În tabelul de mai jos sunt prezentate și scorurile componentelor indicelui de libertate economică, din care reiese că Georgia este cu mult peste rezultatele celorlalte două țări din parteneriatul estic, plasându-se pe locul 16, între Estonia și Luxembourg, pe când Ucraina ocupă locul 146 și se situează, între Gambia și Argentina.

Tabelul 1. Componentele Index of Economic Freedom, în țările parteneriatului estic, 2019.

| | Republica Moldova | Georgia | Ukraina | | Republica Moldova | Georgia | Ukraina |
|--------------------------------|-------------------|---------|---------|-------------------------------|-------------------|---------|---------|
| Regula legii | | | | Dimensiunea guvernului | | | |
| Dreptul de proprietate | 55.2 | 65.9 | 43.9 | Cheltuieli guvernamentale | 59.1 | 73.6 | 49.6 |
| Integritatea guvernamentală | 25.4 | 58.5 | 29.6 | Povara fiscală | 85.4 | 87.1 | 81.8 |
| Eficiența judiciară | 29.6 | 54.6 | 31.5 | Sănătate fiscală | 92.0 | 93.9 | 82.6 |
| Eficiența reglementării | | | | Piețele libere | | | |
| Libertatea businessului | 67.0 | 85.8 | 66.1 | Libertatea comerțului | 78.0 | 88.6 | 75.0 |
| Libertatea muncii | 39.0 | 76.6 | 46.7 | Libertatea de investiții | 55.0 | 80.0 | 35.0 |
| Libertatea monetară | 73.5 | 76.0 | 58.6 | Libertatea financiară | 50.0 | 70.0 | 30.0 |

Sursa: 2019. INDEX OF ECONOMIC FREEDOM. [online]. Disponibil: < <https://www.heritage.org/index/> >.

Dacă ne referim la eficiența guvernării, atunci putem constata că la capitolul percepțiilor privind calitatea serviciilor publice și gradul de independență al acesteia față de presiunile politice, Republica Moldova este codașă printre celelalte două țări care au semnat Acordul de Asociere cu UE în anul 2014, înregistrând valoarea de 35.58 puncte din 100 (Georgia – 74.04; Ucraina – 38.46). Un alt indicator, calitatea reglementării, plasează țara noastră, în 2018, peste Ucraina (44,23), cu valoarea de 51,95, dar departe de Georgia (83,17). Indicatorul statul de drept care cuantifică percepțiile asupra nivelului în care agenții au încredere și respectă regulile societății, în Republica Moldova în 2018 a constituit 37,02 puncte, în Ucraina 24,04, iar în Georgia 76,44.

Și încă un indicator important, care face parte din indicatorii de guvernare este controlul corupției. Corupția reprezintă un obstacol major în calea oricărei țări, ca și de altfel în calea progresului economic al Republicii Moldova, implicit al dezvoltării sistemului financiar.

Indicatorul controlul corupției a înregistrat valoarea de 25,96 în 2018 în țara noastră, în Ucraina 18,27, iar în Georgia 76,44 puncte.

Într-un sistem financiar care funcționează bine, supraveghetorii și autoritățile de reglementare acționează în numele societății, în general, și protejează interesele diferitelor părți interesate și asigură stabilitatea sistemului financiar în ansamblu. [4] Într-un astfel de sistem, cadrul de reglementare și supraveghere trebuie să permită aplicarea normelor și legilor, protecția drepturilor de proprietate, stabilitatea sectorului financiar, protecția consumatorilor și corectitudinea și eficiența piețelor [3].

De aceea, politica de reglementare a sistemului financiar al țărilor în curs de dezvoltare constituie un subiect extrem de important în cadrul dezvoltării sistemelor financiare.

Dacă ne referim la Republica Moldova este de menționat, că reformele regulatorii în sistemul financiar sunt într-o continuă desfășurare încă din momentul semnării Acordului de Asociere.

Concluzii. Concluzia care reiese este că dezvoltarea insuficientă a sectoarelor financiare naționale, în mare parte, se explică prin situația mediului juridic și de reglementare. Astfel, țările

cu venituri mari au valoarea acestor indicatori substanțial mai mari, decât țările cu venituri mici, dacă comparăm țările.

În acest sens, reformele structurale trebuie să joace rolul central. Totodată, trebuie de menționat că, este puțin probabil, ca o țară în curs de dezvoltare, precum Republica Moldova, să poată gestiona singură problemele legate de mediul juridic și de reglementare. Astfel, sprijinul și condiționalitatea instituțiilor internaționale, dar și ale țărilor cu democrație deplină sunt cruciale pentru reușita reformelor în țara noastră.

În același timp, autoritățile administrației publice ale Republicii Moldova trebuie să demonstreze angajamentul vizibil în combaterea corupției, aducerea în fața justiției a celor găsiți vinovați de corupție și furtul resurselor publice.

Se impune, totodată, examinarea, în colaborare cu partenerii de dezvoltare și donatorii externi, a celor mai bune opțiuni de gestionare a fondurilor returnate, ținând cont de efectele importante de semnalizare asupra publicului.

Trebuie soluționate vulnerabilitățile de lungă durată cu privire la proprietatea, guvernanța și supravegherea sectorului financiar. Situația din sectorul bancar trebuie normalizată pentru a permite fluxuri sporite de credite către sectorul privat. Pentru a proteja sectorul bancar de interesele personale și de grup, puternic și adânc înrădăcinate, trebuie să fie implementate și aplicate cu strictețe garanții eficiente de supraveghere și reglementare.

BIBLIOGRAFIE

1. ARCAND, J-L., BERKES, E. , PANIZZA, U. Too Much Finance. In: IMF Working Paper, WP/12/161, 2012. [online]. <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2012/wp12161.pdf>>.
2. KING, R., LEVINE, R. Finance and Growth: Schumpeter Might Be Right. In: Quarterly Journal of Economics, 108 (3), 1993. pp. 717–73. ISSN: 0033-5533.
3. LLEWELLYN, D. Institutional Structure of Financial Regulation and Supervision. In: The Basic Issues, Paper presented at the World Bank Seminar, Aligning Supervisory Structures to Country Needs, Washington DC, 6-7 June 2006. [online]. <http://siteresources.worldbank.org/INTTOPCONF6/Resources/2057292-1162909660809/F2FlemmingLlewellyn.pdf>>.
4. PISTOR, K., XU, Ch. Incomplete Law, In: Columbia Law and Economics Working Paper, No. 204, 2003.
5. WACHTEL, P. The Evolution of the Finance Growth Nexus. In: Comparative Economic Studies, 53 (3), 2011. [online]. <http://pages.stern.nyu.edu/~pwachtel/images/4CESNexusSept2011.pdf>>.

NOUA PARADIGMĂ A DEZVOLTĂRII REGIONALE A REPUBLICII MOLDOVA

THE NEW PARADIGM OF REGIONAL DEVELOPMENT IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Virgiliu MOREI,

*doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

In a country where the need for development is obvious to the naked eye or justified by numbers, many people choose to leave the country in the hope of a better life elsewhere. The analysis of economic development factors in the Republic of Moldova reveals a very alarming conclusion – in the absence of a sustained effort to change the development paradigm, the growth potential for the next 10 years is limited to no more than 4.5-5% per year, because the level of development of the regions of the Republic of Moldova, although growing, is still far from the least developed countries of the European Union.

Currently in our country, the needs are very high. The development differences are large both between rural and urban areas, as well as between Chisinau and all other cities. Thus, it is not possible to discuss a repositioning of regional development policy by completely abandoning the idea of reducing these disparities, but there is still a great need to promote the acceleration of the development process where it is possible and there is potential.

Keywords: regional development, development policies, development strategies, paradigm.

Experiența Uniunii Europene (UE) în domeniul politicii de dezvoltare regională este destul de vastă și complexă, începând încă de la crearea Comunității Europene, în anul 1957, iar trecerea timpului a influențat evoluția și dezvoltarea întregului ansamblu de activități în domeniul dezvoltării regionale. Inițial, scopul politicii de dezvoltare regională a fost acela de a reduce disparitățile și de a întări coeziunea economică și socială dintre statele Europei. Conform acestei abordări, politica de dezvoltare regională se manifestă în două sensuri:

- în sens preventiv – prin intervenții la nivelul cauzelor care au generat lipsa de dezvoltare sau dezvoltarea anevoioasă a unor regiuni, și
- în sens proactiv – prin intervenții la nivelul efectelor rămânerii în urmă a regiunilor din punct de vedere al dezvoltării economico-sociale.

Începând cu exercițiul financiar 2014-2020, conceptul acestei abordări se schimbă, în sensul, în care regiunile urmăresc să se specializeze în sectoarele care le oferă cel mai mare potențial de creștere și competitivitate, unde respectiva regiune deține deja un avantaj competitiv sau poate dezvolta unul.

În Republica Moldova, această abordare este fixată și în Acordul de Asociere Republica Moldova - UE, care prevede că dezvoltarea regională este o prioritate pentru țară [1]. Implementarea politicilor în domeniul dezvoltării regionale este un domeniu relativ nou. Astfel, deși încă de la începutul anilor 2000 au fost lansate mai multe inițiative de dezvoltare regională, iar odată cu asumarea vectorului european al politicii externe (anul 2009) autoritățile centrale au întreprins pași concreți în vederea inițierii, promovării și implementării unui nou concept de politici orientate spre dezvoltarea regiunilor. Prin aprobarea Legii nr. 438-XVI din 28 decembrie 2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova, Guvernul a început implementarea politicii de dezvoltare regională.

Politica de dezvoltare regională rezidă în activitatea coordonată a autorităților administrației publice centrale și locale, a colectivităților locale și a organizațiilor neguvernamentale, orientată spre planificarea și realizarea unei dezvoltări social-economice teritoriale echilibrate, întru sprijinirea nemijlocită a dezvoltării social-economice a zonelor defavorizate [2, 3, 4].

Recent, luând în considerare contextul general de dezvoltare în țară, Ministerul Agriculturii,

Dezvoltării Regionale și Mediului (MADRM) a propus reformularea obiectivului general al dezvoltării regionale, după cum urmează: „creșterea competitivității și dezvoltării durabile a fiecărei regiuni, ajustarea disparităților și creșterea calității vieții cetățenilor” [5].

Noua paradigmă propune ajustarea definiției din lege, în dependență de noul obiectiv general. Astfel, noua definiție a politicii de dezvoltare regională se expune în felul următor: „*politica de dezvoltare regională reprezintă ansamblul instrumentelor și măsurilor pe care autoritățile administrației centrale și locale le iau într-un teritoriu regional în favoarea acțiunii de creștere a competitivității și dezvoltării durabile a fiecărei regiuni pentru creșterea calității vieții cetățenilor*” [5].

Obiectivul general „*creșterea competitivității și dezvoltării durabile a fiecărei regiuni, ajustarea disparităților și creșterea calității vieții cetățenilor*” propus, urmărește să susțină și să stimuleze toate regiunile să-și dezvolte potențialul de creștere, în primul rând, prin dezvoltarea factorilor de creștere interni.

Pentru realizarea obiectivului general este necesară modificarea semnificativă a consistenței și evoluției PIB, precum și a productivității muncii, ajustări care pot fi obținute prin [5]:

- utilizarea mai bună a potențialului celor mai importante zone urbane de a genera creștere și ocupare a forței de muncă și de a stimula dezvoltarea;
- sprijinirea revitalizării socio-economice și a restructurării zonelor mai mici sau izolate prin identificarea și valorificarea activităților tradiționale;
- crearea condițiilor necesare pentru absorbția inovațiilor și abilităților necesare pentru gestionarea și administrarea proceselor de dezvoltare.

Noul obiectiv general propus prin noua definiție a politicii de dezvoltare regională se bazează pe următoarele obiective specifice:

- acordarea sprijinului necesar pentru creșterea competitivității și ocupării forței de muncă în regiuni;
- sporirea coeziunii teritoriale și prevenirea excluziunii;
- crearea condițiilor instituționale și legale pentru implementarea unei guvernante colective care implică administrația națională, regională și locală prin parteneriat.

Abordarea europeană în domeniul dezvoltării regionale, pe care se bazează această nouă paradigmă a dezvoltării regionale, orientează către principiul concentrării care urmărește, în mod constant, trei aspecte: (1) concentrarea resurselor – orientarea celei mai mari părți a resurselor către zonele cu cel mai mare potențial; (2) concentrarea efortului – direcționarea investițiilor către prioritățile-cheie de creștere economică; (3) concentrarea cheltuielilor – stabilirea finanțării anuale pentru fiecare domeniu, fonduri care sunt necesare a fi cheltuite într-un interval de maxim doi ani de la alocare, în caz contrar ele se pierd [7].

Domeniile vizate prin termenul de dezvoltare regională au legătură cu regiunea sau teritoriul, în cel mai larg sens al termenului, și acoperă: dezvoltarea economică, sprijinirea centrelor urbane de dezvoltare și amenajarea teritoriului pentru proiecte și areale definite, agricultura și dezvoltarea rurală, transportul, educația și pregătirea profesională, sănătatea, mediul înconjurător și eficiența energetică, ocuparea forței de muncă, locuințele și managementul terenurilor, cooperarea interregională [6, 8, 9, 10].

Nouă paradigmă are în vedere soluții care au un impact minim bugetar, dar cu consistență în dezvoltarea economică atât pentru recomandările care vizează modificări ale cadrului instituțional cât și ale instrumentelor de intervenție. Aceste modificări vor fi axate, în special, pe identificarea de mecanisme și instrumente de susținere a dezvoltării și creșterii competitivității regionale și locale, cu un impact bugetar minimal în perioada tranzitorie 2019-2020, urmată de o perioadă de implementare efectivă suprapusă pe ciclul european de dezvoltare 2021-2027 și corelată cu Strategia Moldova 2030.

Totodată, noua paradigmă propune o simplificare și o optimizare, cuplată cu transparentizarea și credibilizarea actului guvernamental în privința gestionării dezvoltării. Practic, prin analizarea posibilității de redefinire a conceptului pot fi desprinse două componente care sunt așezate în timp pe două intervale:

- A. componenta instituțională,
- B. componenta de dezvoltare economică.

A. La nivel instituțional au fost analizate 2 scenarii de dezvoltare: cel de menținere a status-quo-ului și cel cu reformă administrativă. Independent de cele două scenarii, principalele modificări ale cadrului instituțional propuse de noua paradigmă privind dezvoltarea regională în Republica Moldova sunt [5]:

- a) inițializarea demersurilor de operaționalizare ca regiune de dezvoltare a municipiului Chișinău;

b) asumarea rolului de coordonator al întregului proces de dezvoltare regională de către autoritatea centrală cu atribuții în domeniul dezvoltării regionale;

c) preluarea de către Consiliul Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale a funcției de dezvoltare la nivel național și a rolului de coordonator strategic al procesului de validare, coordonare, evaluare și monitorizare a tuturor programelor și instrumentelor care țin de dezvoltare, indiferent de instituția coordonatoare;

d) implementarea unui mecanism transparent de alocare a resurselor pentru dezvoltare, complementar cu un program clar și credibil de dezvoltare pe termen mediu și lung cu care să convingă donatorii de nevoile crescute de finanțare, care să fie complementare resurselor naționale, cu prioritate pentru domeniile din programele regionale;

e) asigurarea coordonării și sinergiei politicii de dezvoltare regională cu intervențiile similare gestionate de alte autorități la nivel de documente strategice care vizează dezvoltarea;

f) reorganizarea Fondului Național pentru Dezvoltare Regională ca principal instrument financiar pentru politica de dezvoltare regională;

g) implicarea reală a Administrației Publice Locale în planificarea, pregătirea și implementarea programelor și proiectelor de dezvoltare regională, cuplată cu asumarea unei cofinanțări de 2-5% în funcție de tipologia proiectului;

h) stabilirea unui mecanism transparent de calculare (formulă) a alocării fondurilor disponibile dezvoltării către regiuni;

i) reșezarea domeniilor de finanțare ale dezvoltării regionale;

j) transformarea Agențiilor de Dezvoltare Regională din implementatori de proiecte în structuri suport ale dezvoltării;

k) reorganizarea Consiliilor Regionale pentru Dezvoltare;

l) concentrarea investițiilor pentru servicii locale (apă, canalizare, managementul deșeurilor) în unități administrative sau asocieri de unități cu, cel puțin, 30.000 de locuitori, pentru a încuraja colaborarea și parteneriatul între acestea atât în faza de pregătire și implementare a proiectului cât și în faza post-implementare;

m) dezvoltarea unor mecanisme reale de consultare ce garantează implicarea partenerilor și colaboratorilor instituționali pentru strategii/programe/ legi/instrucțiuni/ghiduri, în special, la nivelul componentei antreprenoriale;

n) elaborarea unui sistem de bonificare a responsabilității proiectelor de dezvoltare, asumate de către beneficiarii publici, proiectele urmând a fi prioritare la finanțare în funcție de cofinanțarea asumată, precum și punctarea suplimentară în faza de evaluare a proiectelor integrate sau corelate, proiecte care conțin acțiuni din, cel puțin, două domenii finanțate din politica de dezvoltare regională.

B. În situația gestionării unor resurse limitate cu multe constrângeri bugetare fixe, principala preocupare a autorităților naționale trebuie să fie optimizarea/ eficientizarea și coordonarea folosirii acestor resurse, împreună cu o preocupare constantă de a mări baza de generare a acestor resurse, mărind astfel bugetul de investiții, adică PIB-ul țării.

În context, MADRM a propus o abordare clară și simplă de gestionare a resurselor destinate dezvoltării, raportată la situația actuală, mai exact: concentrarea tuturor resurselor de dezvoltare într-un singur program asamblat într-o abordare sinergică urban-rural și public-privat, precum și coordonarea acestui program printr-un singur document strategic integrator, coordonat de Consiliul Național de Coordonare a Dezvoltării Regionale. Acest program ar urma să conțină cu prioritate următoarele componente implementate coordonat: [5]

a) susținerea sectoarelor prioritare, identificate în strategia de specializare inteligentă;

b) susținerea de noi servicii la nivelul infrastructurilor de afaceri deja existente la nivel regional, adaptate nevoilor locatarilor acestor structuri;

c) atragerea investițiilor străine, inclusiv prin implicarea Agențiilor de Dezvoltare Regională în aceste activități;

d) sprijinirea centrelor urbane de dezvoltare;

e) educația permanentă și dezvoltarea antreprenorială, precum și implementarea unei campanii de promovare, încurajare, conștientizare și stimulare a spiritului antreprenorial local în Republica Moldova;

f) dezvoltarea și asistența de tip mentoring și coaching, acordată beneficiarilor, precum și prestarea serviciilor soft de tipul: implementarea standardelor, internaționalizarea, relația și conexiunea cu piețele externe.

Referitor la propunerea de sprijinire a centrelor urbane de dezvoltare, MADRM consideră că

este necesar de ținut cont de două scenarii, corelate cu resursele financiare disponibile și atrase, și anume:

- primul scenariu poate avea în vedere un număr limitat de centre urbane-poli de creștere cu o abordare separată a celor mai dinamice orașe din Moldova – Chișinău și Bălți;
- al doilea scenariu poate avea în vedere susținerea unei rețele extinse de centre urbane-poli de creștere care, pe lângă cei doi poli Chișinău și Bălți abordați separat ca zone metropolitane, să se refere la orașele cu minimum 10.000 de locuitori, iar cele sub această valoare să fie încadrate la o abordare integrată cu politica de dezvoltare rurală.

Totodată, MADRM a propus ca, în cadrul politicii de dezvoltare regională pentru perioada anilor 2019-2020, 10% din sumele actuale ale Fondului Național de Dezvoltare Regională să fie utilizate drept pilot pentru un program dedicat dezvoltării antreprenoriale care să vină alături de resursele actuale alocate IMM-urilor în programele Ministerului Economiei și Infrastructurii. Apoi, începând cu anul 2021, să fie derulat un program permanent de stimulare a mediului privat local, program de genul start-up pentru IMM-uri dublat de o componentă de servicii, dedicate companiilor.

Prin noua paradigmă a dezvoltării regionale, propusă pentru Republica Moldova, s-a conturat nevoia ca autoritățile publice locale și centrale să se implice mai mult în dezvoltarea economică locală, în contextul, în care scopul politicilor economice îl reprezintă îmbunătățirea performanței economice și creșterea calității vieții în rândul populației din teritoriu.

Logica acestei noi paradigme este că autoritățile publice își îndreaptă atenția către antreprenori, inovare, colaborare și noi modalități de sprijinire a companiilor. Pentru ca o regiune să prospere, un număr relativ mic de investiții publice bine plasate pot debloca cel mai puternic potențial economic al regiunii. Acestea pot să deschidă și să exploateze noi posibilități pentru investițiile din sectorul privat, factorul-cheie al succesului oricărei regiuni.

Într-un final, noua paradigmă a politicii de dezvoltare regională a Republicii Moldova va contribui la [5]:

- dezvoltarea unui mecanism clar și coerent de coordonare a implementării documentelor strategice și programelor destinate dezvoltării, cu alocarea de responsabilități clare, în acest sens, inclusiv, asumarea acestor responsabilități de către factorii decizionali în cauză;
- stimularea identificării și promovării unor proiecte de interes regional care contribuie la îndeplinirea obiectivelor de dezvoltare regională;
- stimularea dezvoltării unui mecanism de monitorizare și evaluare a progresului înregistrat de către procesul de implementare a documentelor strategice, inclusiv, a unui mecanism eficace de identificare și implementare a unor eventuale măsuri corective;
- crearea unui cadru în care regiunile pot să coreleze, în mod direct, alocarea financiară regională cu propriile obiective de dezvoltare, așa cum sunt acestea identificate.

BIBLIOGRAFIE

1. Acordul de asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană, capitolul 20.
2. Legea nr. 438 din 28.12.2006 privind dezvoltarea regională în Republica Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 21-24 din 16.02.2007.
2. Legea nr. 239 din 13.10.2016 pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020.
3. Strategia națională de dezvoltare regională pentru anii 2016-2020.
4. În: <http://madr.gov.md/ro/content/noul-concept-paradigma-dezvoltarii-regionale> [27.03.2020]
5. Berbeca V. Politica de dezvoltare regională: realizări și perspective. IDIS Viitorul, Chișinău, 2016. – 20 p.
6. Dezvoltarea regională. Suport de curs pentru participant. Programul Pilot al UE pentru Dezvoltare Regională pentru Republica Moldova, GIZ, BMZ, MDRC, AAP. Chișinău, 2014. – 190 p.
7. Gotișan Iu. Disparități economice regionale în Republica Moldova. IDIS Viitorul, Chișinău, 2016. – 25 p.
8. Studiu privind centrele urbane de dezvoltare în Republica Moldova. MADRM, 2020. – 117 p.
9. Wallace H., Wallace W., Mark A. Elaborarea politicilor în Uniunea Europeană. București: Institutul European din România, 2005. – 526 p.

COACHING-UL - INSTRUMENT IMPORTANT ÎN DEZVOLTAREA ORGANIZAȚIONALĂ DIN DOMENIUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

COACHING AN IMPORTANT TOOL IN ORGANIZATIONAL DEVELOPMENT IN THE FIELD OF PUBLIC ADMINISTRATION

Cezara ABRAMIHIN,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Studii Economice a Moldovei

SUMMARY

In countries with good economic development, coaching is one of the basic elements for increasing the performance and profit of organizations. Almost every company with a mature and well-structured organizational culture uses a coach, who facilitates the improvement of the results of some of the employees and of the company in general. The strategy for public administration reform in the Republic of Moldova for the period 2016-2020 provides for the need to reform several components. The aim of the paper is to look at the possibility of organizational development in the field of Public Administration in terms of organizational coaching.

Keywords: *coaching, organizational coaching, public administration, team coaching, Executive coaching, coaching, coaching process.*

Introducere. Apărut sub influența psihologiei umaniste și a constructivismului, coachingul se bazează pe prezumția că fiecare om este menit să evolueze, că are o semnificativă nevoie de auto-afirmare și că este plin de resurse, vizibile sau potențiale, pe care dorește sau i se cere să le pună în valoare.

Până acum, nu exista o singură definiție agreată de toată lumea a coaching-ului. Noțiunea de „coach” își are originile în domeniul sportiv, însă, întâmplător sau nu, cuvântul „coach”, în limba engleză are și sensul de „trăsură”, „autocar”, „vagon” – așa dar un vehicul de transport, care face legătura între două sau mai multe destinații, în cadrul unui itinerariu.

La începutul anilor 70, Timothy Gallwey a lansat un concept revoluționar pentru dezvoltarea excelenței personale și profesionale, pe care l-a numit „The Inner Game” (jocul interior). Metoda, concepută de el, a fost ulterior folosită cu rezultate excepționale, nu doar în sport (tenis, golf, ski etc), ci și în afaceri, sănătate și educație.

Gallwey evidențiază importanța componentei psihologice în realizarea performanței de vârf, afirmând că „adversarul din mintea noastră este mai puternic decât cel de pe teren”. Altfel spus, în orice acțiune întreprinsă de către un individ, există un „joc” exterior, jucat în cadrul unei arene exterioare și în care se depășesc obstacole externe pentru atingerea unui anumit obiectiv, precum și un „joc” interior, care are loc în mintea jucătorului și care este jucat împotriva unor obstacole precum: frica, neîncrederea, lipsa de concentrare, convingeri și credințe limitatoare, toate acestea blocând, practic, drumul individului către realizarea întregului său potențial.

Mai ales, după anii 90, coaching-ul - așa cum a fost el făcut cunoscut și de către Thomas Leonard (considerat de mulți ca fiind și fondatorul coaching-ului ca profesie), Sir John Whitmore (autorul cărții „Coaching for performance”, 1992), dar și de mulți alții - reprezintă cadrul în care coach-ul și coachee-ul (clientul) creează și dezvoltă un parteneriat, în cadrul căruia clientul nu numai că își identifică exact atât starea sa actuală și starea dorită (obiectivele), ci și parcurge drumul realizării obiectivelor fixate, coach-ul fiindu-i alături în cadrul acestei experiențe, având responsabilitatea de a crea „mediul” în care clientul să-și poată identifica, utiliza, asimila toate resursele de care clientul are nevoie pentru realizarea performanțelor dorite.

Făcând o analogie, putem spune că rolul coach-ului poate fi similar unui mijloc de transport cu care se deplasează clientul, însă cel care stabilește destinația (obiectivele), ruta (etapele intermediare), viteza (timpul alocat), gradul de confort (disponibilitatea de a ieși din zona de confort pentru a produce schimbarea), este clientul însuși.

Pe scurt, coachingul presupune:

a. Un client – care dorește să facă progrese într-un anumit domeniu, bazându-se pe forțe proprii și dispus să se „antreneze” pentru asta, asemenea unui sportiv care știe că poate deveni din ce în ce mai bun.

b. Un coach – o persoană care are o formare de coach și abilitățile necesare.

c. Procesul de coaching, efectiv - care cuprinde:

1. identificarea situației prezente, așa cum este ea percepută de către client („unde sunt”);
2. alegerea și definirea stării dorite – a obiectivului („unde vreau să ajung”);
3. găsirea / construirea unei strategii de atingere a stării dorite;
4. alegerea unor tehnici de activare a resurselor necesare;
5. susținerea clientului pe tot parcursul drumului de la starea actuală la starea dorită, prin metode specifice coachingului.

Coaching-ul are ca scop susținerea și ghidarea clientului pentru ca acesta să-și poată stabili și atinge obiectivele (personale sau organizaționale) în modul cel mai elegant și mai convenabil cu putință, scopul final fiind:

- menținerea sau creșterea performanței,
- atingerea excelenței într-un anumit domeniu sau context,
- dezvoltarea potențialului personal.

Atitudinea esențială în coaching este crearea unei mentalități de învingător și dezvoltarea abilității de a învăța din toate experiențele de viață, astfel încât să devenim tot mai performanți, echilibrați, puternici.

De ce poate fi important coaching-ul pentru autoritățile administrației publice de diferit nivel din Republica Moldova?

- Conduce către realizarea de obiective de performanță clare, cuantificabile.
- Crește eficiența managementului și a echipelor în structurile administrației publice.
- Este orientat către soluții în activitatea Autorităților administrației publice.
- În cadrul procesului sunt descoperite resurse interne ale managerilor/echipelor din structurile administrației publice care, ulterior, sunt folosite în mod ecologic pentru atingerea obiectivelor organizaționale propuse.

- Dezvoltă noi perspective pentru evaluarea situației existente și pentru procesul de planificare în lucrul Autorităților administrației publice.

- Creează noi posibilități pentru gestionarea cu succes a situațiilor de criză din cadrul structurilor administrației publice.

- Crește nivelul de conștientizare a obstacolelor și creează noi abordări în cadrul proceselor de schimbare cu care se confruntă Autoritățile administrației publice în procesul de reformare a administrației publice în Republica Moldova.

În acest sens, în organele administrației publice coaching-ul ar fi ajutor în a:

- stabili cele mai bune strategii de creștere sau de consolidare a activității autorităților administrației publice;

- lua cele mai rapide, adecvate și garantate decizii în legătură cu atribuțiile de bază;

- identifica și stabili cele mai bune mecanisme de maximalizare a competențelor și de identificare a oportunităților de creștere a acestora;

- reforma echipele de muncă și a obține cele mai bune performanțe ale membrilor echipelor din structurile autorităților administrației publice;

- se dezvoltă echipele autorităților administrației publice din punct de vedere profesional și personal;

- se dezvoltă încontinuu și a putea transfera toate competențele către membrii echipei.

Coaching-ul poate fi privit ca sprijin pentru dezvoltarea și reformarea organizațiilor din administrația publică, administrație publică locală, pentru primari, membrii consiliilor locale, pentru președinții de raioane și aparatele președinților raioanelor.

Ce presupune coachingul?

- Un parteneriat între coach – client (companie) – coachee (beneficiar = persoana cu care coach-ul lucrează).

- Stabilirea cadrului de derulare a procesului de coaching (participanți, durata, obiective etc.).

- Lucrul efectiv al coach-ului cu managerii/echipele în cadrul sesiunilor de coaching, pe obiectivele stabilite (contractate) și urmărirea pas cu pas.

Beneficiile coaching-ului pentru individ și organizație:

- individul intrat într-un proces de coaching va conștientiza, în primul rând, nivelul la care se află, aceasta fiind linia de start în dezvoltarea lui personală și profesională. Aceasta presupune asumare de responsabilități și angajament.

- Își va stabili obiective clare și realiste, știind, în mod precis, de unde pleacă, precum și etapele necesare pe care le va avea de parcurs.

- Individul va învăța să fie proactiv, deschis și flexibil, constructiv și organizat. Fiind acompaniat, pe parcursul procesului de un coach profesionist, urmând un program propriu de dezvoltare și bifând pe parcurs etapele stabilite inițial, va căpăta încredere în forțele proprii, va dobândi cunoștințe și abilități noi, își va exersa calități și abilități mai puțin dezvoltate. Toate aceste lucruri îi vor întări încrederea în propria persoană și îi vor construi motivația.

- Procesul de coaching îl va ghida în sondarea potențialului personal de dezvoltare și va activa acele calități, abilități și resurse latente, de care are nevoie pentru a deveni din ce în ce mai bun.

- Capitalul cel mai de preț al unei organizații este potențialul uman – tocmai datorită posibilităților infinite pe care le oferă. Analizând diverse organizații, statistici, studii de caz făcute de specialiști, oricine este interesat va constata: cele mai performante companii, cele mai dinamice și de succes, din diverse domenii, sunt cele care au un capital uman de top. Asta înseamnă angajați implicați, dinamici, creativi, flexibili, încrezători în ei și performanți.

- Motivația oamenilor de top transcende dimensiunea financiară. Organizația însăși, prin imaginea pe care o are și o menține și prin posibilitățile de evoluție pe care le oferă individului, devine un obiectiv de atins pentru oamenii dornici de performanță [4].

- Beneficiile finale sunt creșterea performanței, productivității și profitului.

Candidatul ideal pentru coaching este acel leader, primar, președinte de raion sau manager din structurile autorităților administrației publice care:

- în realizarea competențelor lor stagnează sau care se află în situația de regres și nu mai știe ce să facă pentru a ieși din impas;

- simte că nu se mai poate dezvolta sau înregistrează un regres;

- a realizat competențele sale, până la un anumit nivel și nu mai poate controla situația;

- are relații contraproductive cu angajații, familia și cei din jur;

- vrea să aibă control asupra executării atribuțiilor de bază, prin trecerea de la o abordare empirică la una sistemică și profesională.

În acest sens, putem vorbi despre:

a. coaching de remediere: când ajungem în fața unei nevoi sau a unei probleme pe care dorim să o soluționăm rapid, elegant sau performant;

b. coaching de mentenanță: atunci când este necesar să păstrăm un anumit standard sau nivel deja obținut anterior;

c. coaching de dezvoltare: atunci când dorim atingerea unui nou nivel, superior, în oricare din domeniile vieții noastre private sau profesionale.

Pentru a organiza procese eficiente de coaching în structurile autorităților administrației publice trebuie de luat în considerație câteva trăsături esențiale ale lucrului coach-ului, și anume:

- coachul nu dă sfaturi;

- coachul nu trebuie să fie un expert în problema clientului;

- coachul adresează, în mod special, întrebări care îl ajută pe client să privească altfel un subiect abordat, să aibă o nouă perspectivă, noi înțelegeri;

- coachul are rolul de a susține, motiva, încuraja clientul;

- scopul coachului este de a-l pune pe client în contact deplin cu tot ceea ce înseamnă resurse interioare și calități personale;

- coachul știe, în fiecare clipă, ce și de ce face și încotro îl conduce pe client, în cadrul fiecărei sesiuni de lucru (se bazează pe/folosește strategii de coaching exacte).

În timpul sesiunii de coaching coachul:

- susține clientul pentru ca acesta să hotărască ce anume își dorește, să facă distincția între dorințe și obiective și să decidă care sunt obiectivele sale;

- folosește seturi specifice de întrebări, al căror scop este de a se genera noi perspective asupra unei situații, noi înțelegeri sau noi abordări;

- folosește diferite tehnici care îi vor permite clientului să-și acceseze resursele interioare - să se înțeleagă pe el însuși, să se motiveze, să ia decizii, să se „pună în formă”, să elaboreze noi

strategii de acțiune, să-și rafineze comportamentele, atitudinile sau strategiile personale de lucru;

- oferă un anume fel de feed-back: constructiv și generativ (care generează noi înțelegeri asupra temei abordate);

- susține clientul pentru a parcurge tot drumul de la problemă la cea mai convenabilă soluție;
- acționează ca un partener de drum: de încredere, respectuos și care asigură confidențialitatea.

Coaching-ul de performanță în structurile administrației publice nu are legătură cu efortul managerilor de a-și împinge colegii și subordonații către rezultate mai bune. Coaching-ul este o metodă de a da la o parte barierele care îi împiedică pe angajații din aceste structuri să-și realizeze propriul potențial.

Coaching-ul este un mod de a gestiona oamenii și resursele, nu un instrument sau un set de tehnici folosibile în planificare, delegare sau rezolvarea unor probleme. Coaching-ul reflectă un mod diferit de a privi oamenii – mult, mult mai optimist decât majoritatea dintre noi sunt obișnuiți să o facă – și de a ne raporta la rezultatele lor.

Coaching-ul este non-directiv. Oricine vine cu metode stricte, pași de urmat și modele sofisticate de aplicat, chiar dacă se autonumește coach, nu face coaching.

În afară de problemele generale de ameliorare a activității structurilor din domeniul administrației publice, se pot ameliora și următoarele aspecte organizaționale specifice, precum managementul timpului, comunicare, leadership, lucrul în echipă, organizare și planificare, schimbări în carieră, adaptare, managementul stresului, luarea de decizii, evaluarea riscurilor proiectelor, motivare, creativitate și inovație, inteligența emoțională, echilibru între viața profesională și cea personală, autocunoaștere și autocontrol;

După finalizarea coaching-ului managerii din structurile administrației publice vor putea ameliora următoarele aspecte și vor putea spori considerabil următoarele capacități:

1. *Echilibrul dintre activitatea de executare a atribuțiilor de bază și cea personală.*
 - Capacitatea de a realiza un sistem de ghidare pozitiv, constructiv în ceea ce privește echilibrul dintre viața personală și cea profesională;
 2. *Gestionarea și controlul activităților de bază ale structurilor administrației publice.*
 - Capacitatea de a gestiona activitățile de bază, folosind mecanisme profesionale de control strategic;
 3. *Mecanisme accelerate de analiză, reflecție și decizie.*
 - Capacitatea de a folosi instrumentele și metodele profesionale de analiză, reflecție și decizie managerială;
 - Folosirea unor mecanisme de luare a deciziilor.
 4. *Abordarea profesională, sistemică și strategică a activităților.*
 - Capacitatea de a folosi instrumentele și metodele aprofundate în dezvoltarea și consolidarea strategică a activităților;
 5. *Formarea echipelor eficiente de management.*
 - Capacitatea de a reformata, dezvolta și consolida echipele de manageri a autorităților din administrația publică;
 6. *Influențare pozitivă în negociere.*
 - Capacitatea de a influența pozitiv deciziile celorlalți, folosind tehnici și metode de argumentare;
 - Folosirea unor mecanisme de luare a deciziilor;
 7. *Comunicare eficientă cu cei din jur.*
 - Capacitatea de a gestiona personalitățile dificile ale angajaților;
 - Capacitatea de a implementa o cultură de feedback organizațional.
 8. *Mentoring și coaching.*
 - Capacitatea de a realiza și implementa mecanisme de self-coaching;
 - Folosirea de tehnici și metode profesionale de coaching;
 - Implementarea unei culturi de coaching în organizație.
 9. *Reformatarea climatului organizațional.*
 - Competențe și capacitatea de a reforma climatul organizațional al structurilor administrației publice;
 - Dezvoltarea controlată a relațiilor de colaborare și comunicare dintre angajați.
- În prezent, cele mai multe companii investesc în coaching pentru a îmbunătăți performanța individuală. Însă din ce în ce mai multe încep să înțeleagă că o abordare mai deschisă, mai sistemică poate „culege” talentele și punctele tari ale indivizilor pentru a îmbunătăți performanța întregii organizații.

Nu exista limite de vârstă pentru clienții de coaching.

Coaching-ul poate avea rezultate cu totul ieșite din comun, cu oameni sau organizații care își dedică energia pentru a obține astfel de rezultate. Coaching-ul de performanță poate transforma complet modul în care acționează un om sau o întreagă organizație.

Concluzii. Așadar, coachingul este un instrument important de bază pentru creșterea performanței, pentru efectuarea schimbărilor organizaționale necesare pentru reformarea, dezvoltarea și menținerea activităților structurilor administrației publice din Republica Moldova.

În condițiile, în care trăim într-o societate în care trebuie să ne adaptăm la schimbări, care se petrec extrem de rapid, venim în contact cu o cantitate tot mai mare de informație și timpul alocat pentru a lua decizii a devenit tot mai restrâns. E o normalitate faptul că, foarte mulți dintre managerii vestici apelează la serviciile unui coach profesionist cu care dezvoltă, în timp, o relație de parteneriat stabilă.

În acest context, scopul este dezvoltarea potențialului propriu al managerului și angajatului din organizațiile administrației publice din Republica Moldova și, în acest sens, forța și valoarea coaching-ului e incontestabilă.

BIBLIOGRAFIE

1. Bianco-Mathis Virginia E., Lisa K. Nabors, Cynthia H. Roman. *Organizational Coaching: Building Relationships and Programs that Drive Results Book*. Virginia, Alexandria: ASTD, 2008.
2. *Dictionnaire des coachings. Concepts, pratiques, outils, perspectives* (sous la direction de Pierre Angel, Patrick Amar, Emilie Devienne, Jacques Tence). Paris: Dunod, 2007.
3. Whitmore, John, *Coaching pentru performanță: formare personal, performanță și scop*. București: Publica, 2011.
4. link: <https://coachfederation.org/blog/index.php/205/>. Ways that coaching helps organizations.
5. link: <http://coachforlife.ro/despre-coaching-2/tipuri-de-coaching/>. Tipuri de Coaching.
6. În: <https://www.life-and-executive-coach.com/businessexecutive-coaching-ro>

SPORIREA NIVELULUI DE TRAI AL POPULAȚIEI PRIN CREȘTEREA PERFORMANȚEI SERVICIILOR PUBLICE

INCREASING THE LIVING STANDARD OF THE POPULATION BY INCREASING THE PERFORMANCE OF PUBLIC SERVICES

Angela BOGUȘ,
doctor în științe economice, conferențiar universitar,
Academia de Studii Economice a Moldovei

SUMMARY

The right to a decent standard of living is a fundamental which includes in particular: the right to reasonable conditions of existence, a civilized standard of living, to ensure it to him this kind living, but also the right to continuous improvement. Decent living is achieved primarily through the work of the citizen, but it also involves an effort by the state. The state must make a decisive contribution to the improvement of living conditions in order to achieve the standards of civilization, in particular in order to guarantee to the human being the right to income and access to the goods and services of civilization. The degree of civilization and well-being of a community depends on the diversity and quality of public services. A minimum amount of elementary goods and services for modern civilization, which must be accessible to the entire population, is specific to modern society.

Keywords: standard of living, standards of civilization, public services, performance, efficiency, effectiveness, quality, differentiated access.

În conformitate cu prevederile Declarației Universale a Drepturilor Omului, idealul ființei umane libere, eliberate de teamă și mizerie, nu poate fi realizat decât dacă se creează condiții care permit fiecăruia să se bucure de drepturile sale economice, sociale și culturale, precum și de drepturile sale civile și politice. În această ordine de idei, dreptul la un nivel de trai decent, de rând cu alte drepturi economice și sociale, este unul substanțial, fundamental. Cu toate acestea, în reglementările normative internaționale, dar și naționale, în mod nedrept, acest drept se bucură de o atenție neînsemnată, fapt ce conduce la tratarea mult prea diferită a acestuia. În sensul larg, putem spune că acest drept cuprinde îndeosebi: dreptul la condiții rezonabile de existență, un nivel de trai civilizat, care să-i asigure lui și familiei sale acest trai, dar și dreptul la ameliorarea lor continuă.

Cu certitudine, traiul decent se realizează prioritar prin munca cetățeanului și a familiei sale, însă implică și un efort al statului pe multiple căi. La modul concret, acest efort presupune de a crea condiții rezonabile de viață și promovare a bunăstării sociale, luarea unor măsuri de dezvoltare economică și de protecție socială, pentru a asigura cetățenilor un nivel de trai decent.

Statul trebuie să contribuie decisiv la ameliorarea condițiilor de viață pentru a se realiza standardele civilizației, obligația principală constând în a-i asigura omului pe lângă dreptul la venituri (salariu, pensie etc.) și accesul la bunurile și serviciile civilizației, precum ar fi dreptul la hrană rațională și calorică, la tehnica modernă, la asigurare medicală, cultură, mijloace de transport, servicii ale întreprinderilor din sfera de deservire etc.

Totodată, se susține că un nivel de trai decent presupune acel nivel, care să nu aducă atingere sub nici o formă personalității și demnității oricărui individ. Un nivel de trai decent este imposibil fără dezvoltarea liberă a personalității, fără beneficierea de realizările științei, culturii, fără posedarea unei profesii, fără accesul la serviciile de calitate. Chiar și așa, constatăm că nivelul de trai poate varia considerabil de la un stat la altul, cetățenii unor țări se bucură de un nivel de trai mai bun, mai înalt, în cazul altor țări, acest lucru nu este ușor de realizat. Mai mult ca atât, chiar și în cadrul aceluiași stat, de la o perioadă la alta, se atestă diferențe majore ale nivelului de trai. De cele mai multe ori, diferențele sunt motivate de existența unor factori situaționali: starea economică a țării, resursele de care dispune statul în vederea atingerii acestui obiectiv, nivelul de dezvoltare al societății, gradul de cultură și civilizație și modul de organizare al societății.

Din moment ce factorii situaționali depind într-o măsură mare de acțiunile și politicile statului,

putem afirma că rolul principal în sporirea nivelului de trai al populației revine autorităților publice și serviciilor responsabile pentru satisfacerea necesităților cetățenilor de divers ordin, cu atât mai mult, cu cât nevoile acestora sunt în continuă creștere și în concordanță cu gradul de dezvoltare al societății. Administrațiile publice sunt obligate să asigure cetățenilor lor serviciile publice necesare unui trai decent, prin identificarea celor mai eficiente modalități de gestionare a acestora, indiferent dacă activitatea desfășurată este sau nu generatoare de profit.

Gradul de civilizație și bunăstare al unei colectivități depinde de diversitatea și calitatea serviciilor publice. Societății moderne îi sunt specifice un quantum minim de bunuri și servicii elementare pentru civilizația modernă, care trebuie să fie accesibile pentru întreaga populație. Autoritățile publice sunt puse în fața unor responsabilități noi cărora sunt obligate să le facă față, să răspundă solicitărilor venite din partea cetățenilor săi în vederea asigurării unui nivel de trai confortabil. Evaluările efectuate de-a lungul timpului reflectă că societățile cu un grad înalt de democrație, manifestă un interes major față de importanța serviciilor publice de interes general, care contribuie decisiv la sporirea nivelului de trai al populației. Cartea Albă asupra guvernării Europei, lansată în cadrul reuniunii Parlamentului European din 15 februarie 2000, tratează problematica serviciilor publice de interes general, în special de ordin economic, considerându-le de o importanță deosebită pentru menținerea coeziunii sociale, ridicarea calității vieții și a nivelului de trai al populației și pentru asigurarea dezvoltării durabile. În scopul îmbunătățirii calității serviciilor și creșterii performanței sectorului public, țările Uniunii Europene insistă tot mai mult pe eficientizarea administrațiilor și reducerea cheltuielilor. În mod special, acestea au optat pentru o trecere fundamentală de la o administrație centralizată, ierarhică, bazată pe reguli, la o administrație caracterizată de orientarea către piață. Argumentul de bază este de a dezvolta o cultură orientată spre performanța sectorului public, prin expunerea acestuia la rigorile pieței, ceea ce presupune dispariția puterii monopolului și introducerea mecanismelor de tip piață [6, p. 5]. În așa fel, se atestă necesitatea unor eforturi considerabile și permanente în vederea îmbunătățirii calității serviciilor prestate.

Succesul realizării performanței serviciilor publice rezidă în posibilitatea conjugării eficienței, eficacității și calității serviciilor publice prestate de către autoritățile publice cu obiectivele stabilite, mijloacele utilizate și rezultatele obținute, denumită triunghiul performanței. Îmbunătățirea continuă a calității, eficienței și eficacității, poate fi realizată prin concentrarea asupra rezultatelor și consecințelor serviciilor publice în raport cu procesele interne.

Eficacitatea, care reflectă raportul dintre rezultatul obținut și obiectivul propus, presupune de-finirea corectă a obiectivului și estimarea rezultatelor ce trebuie atinse. Analiza rezultatelor contribuie la cunoașterea performanțelor fiecărui serviciu public, permite identificarea elementelor care creează scurtcircuitări în furnizarea serviciilor publice și oferă informații referitoare la gradul de satisfacție pe care serviciile publice furnizate îl oferă cetățenilor și, nu în ultimul rând, permite reorganizarea unor servicii publice sau chiar poate determina renunțarea la acele servicii pentru care nu există cerere.

Eficiența reflectă raportul dintre rezultatele obținute și mijloacele folosite. Acest indicator economic, foarte utilizat în sectorul privat este unul mult prea puțin utilizat în sectorul public. Potrivit multiplelor opinii ale cercetătorilor în domeniu, per ansamblu, activitatea serviciilor publice se caracterizează printr-o profitabilitate redusă, în schimb, ele urmăresc satisfacere la maxim a nevoilor cetățenilor săi [5, p. 192].

Obiectivul principal pentru orice autoritate publică, dornică de a obține performanțe, trebuie să devină optimizarea și eficientizarea resurselor gestionate, iar dezvoltarea și diversificarea serviciilor publice ar contribui esențial la îmbunătățirea nivelului de trai al populației, beneficiarul final al acestor servicii.

Performanțele serviciului public sunt măsurate, utilizând diverși indicatori și reprezintă, pe de o parte, gradul maxim de satisfacție ce poate fi oferit cetățeanului, pe de altă parte, gradul de utilizare a capacității serviciului public. Autoritățile trebuie să fie permanent preocupate de calitatea serviciilor publice oferite, întrucât anume acest indicator este esențial în creșterea gradului de satisfacție al cetățeanului, precum și de sporire a nivelului de trai al cetățenilor săi. Serviciile publice performante pot fi oferite doar de către o administrație performantă. Pentru ca serviciile publice să fie performante este necesar ca acestea să fie competitive sub aspect social și economic pentru colectivitate, administrațiile publice urmând să identifice mecanismele prin care serviciile publice să funcționeze pe criterii de utilizare optimă a resurselor umane și materiale comparativ cu rezultatele urmărite.

Analiza performanței serviciilor publice trebuie să pornească de la situația existentă exprimată cu ajutorul unor indicatorilor specifici fiecărui serviciu public.

Raportându-ne la situația din Republica Moldova, putem constata că accesul cetățenilor la serviciile publice este puternic diferențiat, în special, mediul rural fiind mult mai dezavantajat. Dacă în mediul urban accesul cetățenilor la infrastructura fizică, utilitățile publice, condițiile de locuit etc. sunt relativ bune, atunci în mediul rural situația este critică. Deși suntem în secolul XXI, datele oficiale scot în evidență faptul că utilitățile publice sunt accesibile doar pentru circa jumătate din populația țării. Rapoartele privind nivelul de trai în Republica Moldova din ultimii zece ani, reflectă că la nivel național doar cca. 60% din gospodăriile au acces la apeduct, 33% la rețea publică de canalizare, 39% la grup sanitar în interiorul locuinței și 48% dispun de baie sau duș, or acest complex de servicii este unul extrem de important pentru sănătatea populației, considerat a fi unul elementar pentru civilizația modernă. Dotarea gospodăriilor din țară este puternic diferențiată, fiind mai echilibrată în mediul urban. Accesul la rețelele publice de canalizare, în mediul urban constituie cca. 88%, gaze naturale 82%, apeduct 89%. În mediul rural, situația este alarmantă, acesta fiind mult mai dezavantajat la capitolul infrastructură fizică, utilități publice și condiții de locuit. Din totalul gospodăriilor casnice - 76% nu dispun de baie sau duș, 90% nu dispun de WC în locuință, 78% nu au apă caldă, motivul de bază fiind lipsa serviciului de aprovizionare cu apă și canalizare [3, p. 29]. În aceste condiții, satul moldovenesc actual este departe de condițiile de trai moderne.

Discrepanțe mari și acces limitat la unele servicii și bunuri necesare unui trai decent se remarcă și la nivel de straturi ale populației. Stratul celor săraci au un acces mult mai limitat la serviciile necesare. Tarifele înalte la serviciile comunale și prețurile mari la alimente generează limitarea resurselor gospodăriilor sărace. Cheltuielile pentru procurarea produselor alimentare și achitarea serviciilor comunale absorb peste 70% din bugetul familiilor sărace. Cei săraci cheltuiesc de 20 ori mai puțin pentru educație, de 11 ori mai puțin pentru odihnă, de 6 ori mai puțin pentru îmbrăcăminte și încălțăminte și de 5 ori mai puțin pentru serviciile de sănătate [3, p. 47].

Politicile de susținere a familiilor defavorizate și familiile cu venituri mici, în legătură cu costurile mari ale resurselor energetice în perioada rece a anului sunt foarte importante (ajutorul pentru perioada rece a anului). Totuși, sunt necesare măsuri de perfecționare a mecanismelor de evaluare a bunăstării familiilor, din cauza prezenței unor erori de sistem: circa 38% din suma alocată pentru acest ajutor nu este orientată spre persoanele sărace. Sunt importante și măsurile de susținere a copiilor care provin din familiile vulnerabile.

De menționat că discrepanțele mari, lacunele în bunăstare și accesul la servicii publice sunt nu doar de ordin rural-urban, dar și etnic. În rândul unor minorități etnice se impune un angajament mai activ din partea autorităților pentru a îmbunătăți prestarea și calitatea serviciilor în zonele izolate. Îmbunătățirea accesului echitabil și a calității educației, în special în rândul celor mai puțin înstăriți, este, de asemenea, esențială pentru creșterea productivității și a posibilităților de a obține locuri de muncă. Echitatea în accesul la servicii, inclusiv la asistență medicală, fără cheltuielile actuale mari suportate direct, este, de asemenea, esențială pentru unele categorii de populație [4, p. 37]. Nivelul de trai al populației în țară este diferit și la nivel regional. Cel mai redus nivel de trai se atestă în zona de sud a țării, la o mică diferență fiind zona de centru, înregistrându-se și un acces mai redus la serviciile publice, în aceste zone.

În concluzie putem menționa că nivelul de trai al cetățenilor depinde, în mod direct, de numărul și calitatea serviciilor publice prestate. Pentru un trai civilizat este necesar un minimum de bunuri și servicii care trebuie să fie accesibile întregii populații. Administrațiile sunt obligate, potrivit reglementărilor normative naționale, dar și internaționale, să asigure cetățenilor lor serviciile publice necesare unui trai decent și confortabil.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994.
2. Hotărârea nr. 89 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii 2018-2022, Chișinău, 24.05.2018.
3. Raport privind sărăcia în Republica Moldova, 2013, Ministerul Economiei al Republicii Moldova Chișinău, 2014.
4. Reducerea sărăciei și prosperitatea partajată în Moldova: Progrese și perspective, 2016, Word Bank Group.
5. Matei Lucia. Management public. Editura Economică. București, 2006.
6. Matei Lucia. Managementul serviciilor publice. Suport de curs. București, 2007.

INFORMATICA ÎN ORGANIZAREA SERVICIILOR 112: ASPECTUL METODOLOGIC

COMPUTERS IN THE ORGANIZATION OF SERVICES 112: METHODOLOGICAL ASPECT

Svetlana BODRUG,
lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The topicality of the theme is evident in the lack of rescue crews during the pandemic. To optimize the schedule of team exchanges it must be optimally divided, various simulations, imitations, calculations (by the Simplex method) are required. To analyze the data in the profile of the supplements of the months, the winter holidays, the spring, the forecasts of the company requests, etc. systematic data needs to be kept, updated and intelligently processed in databases.

Keywords: subintervals, request trends, number of 112 teams, correlative dependence, regression equation, exchange schedule, iteration matrix, objective function.

Prestarea serviciilor 112 generează anumite costuri în dependență de numărul solicitărilor. Acestea (solicitățile) sunt variabile aliatore exogene și necesită a fi prognozate în baza statisticelor respective. Dinamica solicitărilor variază în timp și în spațiu; în zile de muncă, în zile de odihnă; de prezența sau lipsa unor manifestații sociale, politice etc. În analiza organizării serviciilor 112, ce urmează a fi efectuată, problema se pune [3]:

- de identificat numărul minim de echipe pentru prestarea serviciilor 112 în profilul orelor unei zile (ziua - 24 ore).

Intervalul de 24 de ore poate fi divizat (fragmentat) în

i subintervale, $i=1, 2, \dots, 24$

Admitem $i=6$, subintervalele: [5]

1. $24^{00} - 4^{00}$; 2. $4^{00} - 8^{00}$; 3. $8^{00} - 12^{00}$; 4. $12^{00} - 16^{00}$; 5. $16^{00} - 20^{00}$; 6. $20^{00} - 24^{00}$;

În profilul acestor subintervale necesită a activa ECHIPE 112, intervalul de muncă a fiecărei echipe constituie 8 ore. Problema se pune: de determinat numărul echipelor 112, în profilul subintervalelor $i=6$, care trebuie să fie nu mai mic decât numărul solicitărilor potențiale în subintervalele respective cu condiția că numărul total de ECHIPE 112 să fie minim. Acesta este criteriul, funcția-scop. [3]

Referitor la prognoza numărului solicitărilor: formele de prognozare pot fi cele mai diverse: poate fi luată în calcul media solicitărilor 112.

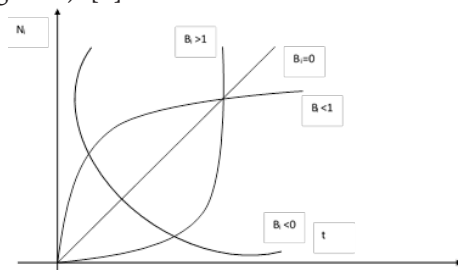
Acestea (numărul solicitărilor) pot fi prognozate în baza statisticelor respective. Altfel spus, de identificat dependența corelativă, ecuația de regresie de forma: [2]

$$N_i = A_i t^{B_i}, i=1, 2, \dots, 6$$

Unde A_i, B_i - parametri care pot fi determinați pentru funcția

$\ln N_i = \ln A_i + B_i \ln t, i=1, 2, \dots, 6$, soluționând sistemul de ecuații normale respective.

O astfel de abordare permite identificarea trendurilor solicitărilor, în dependență de valorile parametrilor $A_i, B_i, i=1, 2, \dots, 6$ (figura 1). [2]



Un interes deosebit în această formă de prognozare a solicitărilor 112 potențiale îl constituie coeficientul de corelație și dispersiile respective. Acestea (dispersiile) pot fi utilizate la identificarea numărului solicitărilor cu probabilitățile [2]:

$$P=0,68; P=0,95; P=0,99$$

respectiv pentru dispersiile $\pm S_{yt}; \pm 2 S_{yt}; \pm 2,58 S_{yt}$.

Timpului fragmentat în subintervalele: $24^{00} - 4^{00}$; $4^{00} - 8^{00}$; $8^{00} - 12^{00}$; $12^{00} - 16^{00}$; $16^{00} - 20^{00}$; $20^{00} - 24^{00}$ îi corespund schimburile de salvatori: (1;6); (1;2); (2;3); (3;4); (4;5); (5;6).

Tabelul 1. Orarul schimburilor.

| Timpul | $24^{00} - 4^{00}$ | $4^{00} - 8^{00}$ | $8^{00} - 12^{00}$ | $12^{00} - 16^{00}$ | $16^{00} - 20^{00}$ | $20^{00} - 24^{00}$ |
|----------|--------------------|-------------------|--------------------|---------------------|---------------------|---------------------|
| Schimbul | 1;6. | 1;2. | 2;3. | 3;4. | 4;5. | 5;6. |

N_i - numărul maximum de servicii prestate în segment al (intervalului) de timp

$i, i=1, 2, 3, 4, 5, 6$

Medicii, personalul medical, paramedical care fac gărzi de noapte, de regulă, sunt remunerați suplimentar în comparație cu aceeași activitate de zi. Plata pentru o tură de noapte în Republica Moldova poate constitui 40-50 euro. Numărul turelor de noapte, de exemplu, în serviciile medicale de urgență 112 nu trebuie stabilite arbitrar. Sunt necesare statisticile solicitărilor în baza cărora pot fi elaborate, cu o anumită probabilitate, prognozele de solicitări medicale în profilul orelor în cele 24 de ore ale unei zile, în profilul zilelor de odihnă, de sărbători naționale, religioase.

Stabilirea arbitrară a turelor de noapte poate genera situații [4]:

- Solicitățile medicale de urgență 112 depășesc potențialul prognozat;
- Solicitățile 112 sunt sub nivelul „așteptărilor”.

În primul caz - unii își pot pierde sănătatea,

în cazul 2 - finanțele bugetare sunt folosite irațional.

Notăm prin $x_i, i=1, 2, 3, 4, 5, 6$ capacitatea de prestare a serviciilor 112 de către echipa

$i, i=1,2,3,4,5,6$. Dacă, de exemplu, numărul solicitărilor serviciilor 112, în profilul celor 6 subintervale, constituie respectiv 18; 81; 28; 8; 80; 60 atunci restricțiile pot fi scrise

$$\begin{aligned} x_1 + x_6 &\geq 18 \\ x_2 + x_3 &\geq 81 \\ x_3 + x_4 &\geq 28 \\ x_4 + x_5 &\geq 8 \\ x_5 + x_6 &\geq 80 \\ x_2 + x_1 &\geq 60 \end{aligned} \quad (1)$$

Inegalitățile (1) pot fi transformate în ecuații dacă introducem variabilele auxiliare

$x_i, i=7, 8, 9, 10, 11, 12$ care pot fi expuse și sub formă de un tabel (tabelul 2)

Tabelul 2. Sistemul de ecuații generat de restricțiile problemei.

| | | | | | | | | | | | | |
|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|--------|--------|-----------|-----------|-----------|----|
| X_1 | | | | | X_6 | $-X_7$ | | | | | | 18 |
| | X_2 | X_3 | | | | | $-X_8$ | | | | | 81 |
| | | X_3 | X_4 | | | | | $-X_9$ | | | | 28 |
| | | | X_4 | X_5 | | | | | $-X_{10}$ | | | 8 |
| | | | | X_5 | X_6 | | | | | $-X_{11}$ | | 80 |
| | X_2 | | | | | | | | | | $-X_{12}$ | 60 |

Sursa: [1].

În limbajul formalizat problema poate fi scrisă:

De determinat valoarea minima a funcției

$$F(x) = \sum_{i=1}^6 x_i$$

În condițiile:

x1

x1

+ x2

x2

+ x3

x3

+ x4

x4

+ x5

x5

+ x6

x6

-x7

-x8

-x9

-x10

-x11

-x12

=N1

=N2

=N3

=N4

=N5

=N6

$x_i \geq 0, i=1, 2, 3, 4, 5, 6$

În acest scop elaborăm matricea iterațiilor (tabelul 3).

Tabelul 3. Matricea iterațiilor.

| | | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
|----------------|----------------|-----------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|-----|-----|
| C _i | X _i | α _{i0} | x1 | x2 | x3 | x4 | x5 | x6 | x7 | x8 | x9 | x10 | x11 | x12 |
| 1 | x1 | | | | | | | | | | | | | |
| 1 | x2 | | | | | | | | | | | | | |
| 1 | x3 | | | | | | | | | | | | | |
| 1 | x4 | | | | | | | | | | | | | |
| 1 | x5 | | | | | | | | | | | | | |
| 1 | x6 | | | | | | | | | | | | | |
| Z= | | | | | | | | | | | | | | |

Sursa: [1].

Pornind de la ipoteza că costurile prestării serviciilor constituie $c_i=1, i=1, 2,..., 6$, utilizând numărul solicitărilor serviciilor 18; 81; 28; 8; 80; 60 completăm matricea iterațiilor (tabelul 4). Am inițiat iterația 0. În condițiile problemei inegalitățile sunt semnul „≥” , trecem la semnul „≤”. În acest scop fiecare restricție a fost înmulțită cu (-1). Pentru a identifica primul program, pornim de la $x_i=0$ pentru $i=1, 2,...,6$ și deci

$x_7=-18; x_8=-81; x_9=-28; x_{10}=-8; x_{11}=-80; x_{12}=-6.$

Valoarea funcției obiectiv, în acest caz constituie

$z=(-18) \cdot 1+(-81) \cdot 1+(-28) \cdot 1+(-8) \cdot 1+(-80) \cdot 1+(-60) \cdot 1=-275.$

Prin metoda Simplex (manual) sunt obținute iterațiile 1-4. [1]

Tabelul 4. Iterația 4 (ultima).

| | | 0 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
|----------------|----------------|-----------------|----|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|-----|-----|
| C _i | X _i | α _{i0} | x1 | x2 | x3 | x4 | x5 | x6 | x7 | x8 | x9 | x10 | x11 | x12 |
| 1 | x1 | 123 | - | 1 | - | - | -1 | - | 1 | -1 | - | - | - | - |
| 1 | x2 | 81 | 1 | 1 | - | - | - | - | - | -1 | - | - | - | - |
| 1 | x3 | 28 | - | - | 1 | - | - | - | - | - | -1 | - | - | - |
| 1 | x4 | 100 | - | - | -1 | - | 1 | - | - | - | - | 1 | - | - |
| 1 | x5 | 80 | - | - | - | 1 | 1 | - | - | - | - | - | 1 | - |
| 1 | x6 | 60 | - | - | - | - | 1 | 1 | - | - | - | - | - | -1 |
| Z= | | 472 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 | -2 | -1 | +1 | +1 | -1 |

Sursa: [1].

Concluzii. Costurile serviciilor 112 pot fi minimizate, dacă orarul schimburilor echipelor 112 este corelat, pe parcursul zilei, cu necesarul societății în profilul subintervalelor de timp. În exem-

plul examinat, ziua a fost divizată în 6 subintervale. Divizarea în cazul examinat, a fost arbitrară. Însă aceasta (divizarea) poate fi argumentată. În acest scop, sunt necesare diverse simulări, imitații, efectuate calcule (prin metoda Simplex) pentru identificarea numărului optim de „fragmentare” a zilei. Și, fiindcă remunerarea personalului din serviciile 112, în dependență de orele de muncă, nu este omogenă, sunt necesare bazele de date. Importante în organizarea serviciului 112 sunt prognozele solicitărilor societății. Deci sunt necesare baze de date în profilul suplinirilor lunilor, sărbătorilor de iarnă, de primăvară etc. datele sistematic necesită a fi actualizate. Prognozele, de asemenea, pot fi utile și în procesele de angajare a personalului în serviciu 112. Actualmente, potențialul informaticii de a soluționa cele mai diverse probleme de optimizare, este suficient de mare. Important este de formulat și rezolvat probleme concrete, pornind de la situații reale. Organizarea serviciilor 112 în baza informaticii poate servi un bun exemplu de urmat și pentru alte probleme socio-economice.

BIBLIOGRAGIE

1. Maximilian S. „, Modelarea proceselor economice” USM, 2009.
2. Бутузова А. В., Моисеев В. С., Тутубалин П. И. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИНФОРМАТИЗАЦИИ СЛУЖБЫ СКОРОЙ МЕДИЦИНСКОЙ ПОМОЩИ МОНОГРАФИЯ. Казань, 2011.
3. Legea nr. 174 din 25 iulie 2014, cu privire la organizarea și funcționarea Serviciului național unic pentru apelurile de urgență 112.
4. Hotărîrea Guvernului nr. 1207 din 05.12.2018, pentru aprobarea Regulamentului privind modul de ținere a Registrului de stat format de Sistemul informațional automatizat al Serviciului național unic pentru apelurile de urgență 112.
5. În: <https://112.md/> rapoarte ANRCETI (vizitat 10.04.20).

RESTARTUL REFORMEI FISCALE ÎN CONTEXTUL REFORMELOR ECONOMICE

THE RESTART OF FISCAL REFORM IN THE CONTEXT OF ECONOMIC REFORM

Svetlana BODRUG,
lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Economic disproportions are determined by the specificity of the national fiscal system. Orientation towards socioeconomic balance, implementation of a policy of retaining the labor force in the country, reducing inflation. The homogenization of the net income by progressive taxation can be justified, using the utility theory. The segmentation of the income axis can be done, using the average of the square deviations and on the basis of the utility theory the taxes of the monthly wage increases can be identified. The amount of progressive tax needs to be identified by stimulating possible tax variants using software and then subject to social, economic, demographic analysis.

Keywords: reverse connection, progressive taxation, utility, fragmentation, income homogenization.

Introducere. Sistemul de impozitare din Republica Moldova este o parte componentă a Bugetului Public Național. Acesta, în mare parte, este influențat de politicile economice, sociale, ecologice, demografice etc. Bugetul Public Național, în linii mari, este bifurcat în bugetul consolidat local și bugetul consolidat central. Rezultatele financiare sunt, în continuare, supuse unor analize a veniturilor, cheltuielilor, deficitului bugetar, în profilul raioanelor, orașelor, municipiilor, satelor, comunelor, apoi sunt făcute anumite concluzii, anumite recomandări. În cazurile unor abateri, revine regulatorul (impozitarea progresistă). Bugetul Consolidat Central este supus analizelor, conexiunilor inverse.

Uniunea Europeană oferă Republicii Moldova, în ultima vreme, o anumită asistență bugetară pentru a sprijini o serie de reforme, inclusiv pentru sporirea competitivității produselor agroalimentare, pentru sprijinul politicii fiscale, de impozitare progresistă. În literatură a apărut lucrarea în care au fost tratate principalele aspecte în reformarea politicilor, inclusiv [1, p. 59].

- disciplina fiscală este orientată spre menținerea deficitului bugetar la un anumit nivel relativ redus ce nu depășește PIB-l.

- presupune reducerea cheltuielilor pentru întreținerea administrației;
 - presupune extinderea bazei de impozitare și reducerea taxelor de impozitare. Scopul impozitării este omogenizarea poverii impozitare fără a exclude impozitarea progresistă și altele.

Ideologia propusă mai sus, numită „CONSENSUL WASHINGTON”, este o formă mult redusă de recomandății, principii, care, în multe cazuri, nu țin cont de specificul economiei naționale, de aspectul geopolitic care în unele cazuri, are impact negativ asupra evoluției dezvoltării economice [6, p. 18].

Consensul Washington este suplimentat cu un șir de teze, propuneri, în viziunea noastră, constructive [6, p. 24]. Impozitarea ca un sistem important în dezvoltarea socio-economică a Republicii Moldova, la rândul său, poate fi făcută în diferite moduri și fiecare din acestea generează anumite consecințe.

Ele constituie o tratare a proceselor de impozitare din considerentele teoriei economice, inclusiv utilizarea pe larg a materialului din microeconomie, argumentarea economică a impozitărilor, tipurile de impozite, problemele de bază ale sistemului de impozitare, efectele veniturilor și a împrumuturilor, impactul impozitelor asupra investițiilor, unele modalități de perfecționare a sistemului de impozitare [5, p. 25]. În viziunea autorilor, sistemul de impozite este constituit din elementele: teorie (baza teoretică, analiza științifică, principii generale) și cunoștințe practice (legislația, comentarii și opinii, practica prevalentă) [3, p. 89].

Să numărăm unele aspecte teoretice ale impozitării [6, p. 35].

- optimizarea oricărui proces economic presupune transcrierea acestuia într-un limbaj formalizat, numit limbaj matematic;
- suplimentar, necesar este ca acesta (procesul) să fie bine, sistematic expus, să fie identificați toți factorii cu impact pozitiv sau negativ asupra evoluției acestuia;
- argumentarea economică a proceselor de impozitare;
- felurile de impozite;
- problemele impozitării;
- efectele pozitive, negative ale impozitării;
- impactul impozitării asupra proceselor investiționale productive, neproductive, comportamentul subiecților economici, costurile mari ale sistemului administrativ, comiterea unor abateri de la procesul de impozitare.

Veniturile în Bugetul de Stat sunt orientate pentru soluționarea unor probleme publice, pentru finanțarea sectorului neproductiv (educația, ocrotirea sănătății, cultura etc.). Există și impozite programate, de exemplu, pentru construirea, repararea drumurilor. Impozitarea venitului persoanelor fizice constituie o problema deosebită. Impozitele pot fi acordate unor proprietăți personale (autovehicul, spațiul locativ, terenuri agricole), unor vânzători, cumpărători. Impozitarea, procesele de achitare a acestora pot genera frecvent diverse conflicte, fiecare cu propriu criteriu. În procesele de analiză a impozitelor, important este interpretarea acestora în raport cu veniturile impozitate. [6, p. 45] Impozitul este o funcție de venit. Impozitarea persoanelor fizice se numește progresistă, dacă cuantumul impozitului crește odată cu creșterea venitului.

În continuare, vom examina o forma de impozitare a persoanelor fizice. Impozitarea progresistă poate fi justificată, utilizând teoria utilității. Utilitatea mărfurilor și consumului poate fi pusă la baza ideii impozitării progresiste. Conform [0] noțiunea de utilitate a fost preluată de științele economice din filosofie, unde J. Bentham i-a atribuit sensul de capacitate a bunurilor de a crea satisfacția. Utilitatea totală (U) de care consumatorul beneficiază, utilizând bunurile pe care este în măsură să le procure, în dependent de mărimea salariului S , este o funcție de cantitățile consumate, adică

$U = F(x_1, x_2, \dots, x_n)$, unde x_i – cantitatea consumată din bunul i , $i=1, 2, \dots, n$. Legătura dintre utilitatea totală și marginală poate fi desprinsă din datele prezentate în tabelul 1. [5, p. 45]

Tabelul 1. Utilizarea marginală.

| Consumul din bunul I, Q (unități) | Utilitatea totală | Utilitatea marginală |
|-------------------------------------|-------------------|---------------------------------------|
| 0 | 0 | |
| 1 | $U_1 > 0$ | $U_1 - 0 = U_1$ |
| 2 | $U_2 > U_1$ | $U_2 - U_1 = \Delta U_2 < U_1$ |
| 3 | $U_3 > U_2$ | $U_3 - U_2 = \Delta U_3 < \Delta U_2$ |
| 4 | $U_4 > U_3$ | $U_4 - U_3 = \Delta U_4 < \Delta U_3$ |
| 5 | $U_5 = U_4$ | $U_5 - U_4 = \Delta U_5 = 0$ |

Sursa: [1, p. 57].

Din tabelul 1 rezultă: consumul de bunul i Q este în creștere; utilitatea totală U_1, U_2, U_3, U_4, U_5 este în creștere; utilitatea marginală este în descreștere.

Notăm prin X volumul de bunuri și servicii necesare consumatorului; Funcția utilității $U(X)$.

Funcția $U(X)$ poate avea forma:

$$U(X) = AX^B, A > 0; 0 < B < 1,$$

Unde A, B – parametri (Fig. 6).

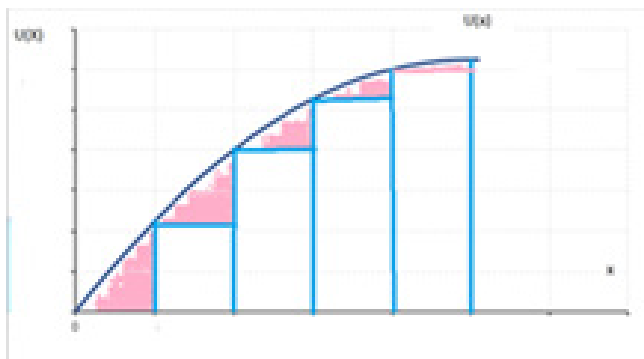
Utilitatea totală (ca și în Tabelul 1) este în creștere, sau în limbajul formal, $du/dx > 0$ - funcția $U(x)$ – crescătoare în fig 5.

Creșterile funcției $U^{(x)}$ sunt în descreștere, atunci $d^2U/dx^2 < 0$ (Fig. 7).

Individul „cedează” o parte din salariul său (impozitarea). Cel cu salariul minim (până la S_1) „cedează” din utilitate $U'_{s < s_1}$. Pornind din ipoteza, că fiecare salariat „cedează” în contul bugetului statului aceiași sumă de utilitate, utilitatea

$U'_{s < s_1}$ este considerată unitate de măsură.

Figura 6. Utilitatea totală.



Sursa: [2, p. 7].

Și fiindcă

$$U'_{s < s_1} > U'_{s_1 < s < s_2} > U'_{s_2 < s < s_3} > U'_{s_3 < s < s_4}$$

Introducem coeficienții k_2 ; k_3 ; k_4 pentru care

$$U'_{s < s_1} = k_2 \cdot U'_{s_1 < s < s_2} = k_3 \cdot U'_{s_2 < s < s_3} = k_4 \cdot U'_{s_3 < s < s_4} \quad \text{de unde}$$

$k_2 = U'_{s < s_1} / U'_{s_1 < s < s_2}$; $k_3 = U'_{s < s_1} / U'_{s_1 < s < s_2} \cdot U'_{s_1 < s < s_2} / U'_{s_2 < s < s_3} = U'_{s < s_1} / U'_{s_2 < s < s_3}$ și fiindcă $U'_{s_1 < s < s_2} > U'_{s_2 < s < s_3}$ rezultă că $k_2 < k_3$.

din $k_3 = k_3 U'_{s_2 < s < s_4} / U'_{s_3 < s < s_4}$ rezultă $k_3 < k_4$

Deci, pentru a crea o „dreptate socială” quantumul impozitului necesită a fi creat cu coeficienții $1 < k_2 < k_3 < k_4$.

O modalitate de a identifica fragmentarea axei salariilor lunare poate fi elaborată în baza datelor BNS „Moldova în cifre, 2018”. Câștigul salarial mediu lunar al unui salariat pe activități economice, de exemplu, în anul 2017, în lei. În profilul activităților sunt transcrise: salariul mediu al unui salariat din activitatea respectivă; salariul mediu lunar în Republica Moldova în anul 2017; diferența dintre salariul din activitate și salariul mediu pe țară; pătratul diferenței. Determinăm totalul pătratului diferenței 99306557, care îl împărțim la numărul activităților (16) și obținem dispersia $\sigma = 6209104$; extragem rădăcina pătrată din σ și obținem media abaterilor pătrate $\sigma = 2492$

Total = 99306557

Dispersia $\sigma = 95686557 : 16 = 6209104$

Media abaterilor pătrate $\sigma = \sqrt{\sigma^2} \approx 2492$ [1, p. 58]

Segmentarea axei veniturilor poate fi făcută, utilizând media abaterilor pătrate $\sigma = 2492$;

$S_1 = 5697$;

$S_2 = 5697 + 0,5 \cdot 2492 = 6943$;

$S_3 = 5697 + 2492 = 8189$;

$S_4 = 5697 + 1,5 \cdot 2492 = 9435$ [1, p. 60]

O altă problemă în procesul de impozitare o constituie taxele. În scopul de a menține „povara” fiscală a contribuabililor cu salariile lunare sub nivelul mediu pe țară (în cazul examinat mai sus, salariul mediu lunar în anul 2018 a constituit 5697 lei) quantumul fiscal de 12% necesită a fi menținut. Oponenții, în acest caz, nu vor avea argumente de supus criticii impozitarea progresistă. Quantumul taxei impozitării poate fi identificat, separat pentru fiecare segment, elaborând (în baza coșului de consum) pentru segmentele: [5, p.72]

$[S_{\min}, S_1]$; $[S_1 + 1, S_2]$; $[S_2 + 1, S_3]$; $[S_3 + 1, S_4]$

Ecuatiile de regresie de forma $U_{i(s)} = A_i S^{B_i}$; $i = 1; 2; 3; 4$

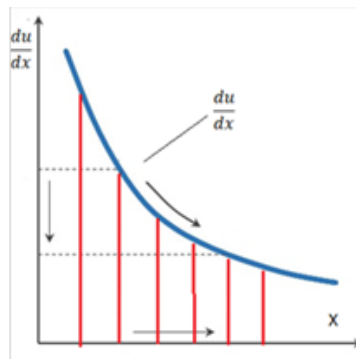
Pentru care $A_i > 0$; $0 < B_i < 1$; $i = 1; 2; 3; 4$

În baza teoriei utilității pot fi identificate taxele de impozitate a creșterilor salariilor lunare.

Fragmentarea axei salariilor, utilizând media abaterilor pătrate, din anumite considerente, este într-o anumită măsură, argumentată. Însă, în acest caz, va fi dificil de asigurat procesul de impozitare progresistă cu informația necesară. În evidența statisticii, de exemplu, pentru anul 2017 (Moldova în cifre -2018) găsim „Repartizarea salariaților conform mărimii salariului”, în septembrie, 2017, %, în profilul activităților economice, inclusiv TOTALUL pe țară: în %: [6, p. 75]

până la 2000 lei -8%;

Figura7. Utilitatea marginală.



Sursa: [2, p. 8].

2000,1-4000 lei -38%;
 4000,1-6000 -26%;
 6000,1-8000 lei -14%;
 8000,1-10000 -6%;
 peste 10000.01 -8%.

Pornind de la această fragmentare determinăm intervalul: [5, p. 65]

1 până la $S_1=4000$ lei, total salariați $8+38=46(\%)$; $S_2=8000$ lei, total salariați $26+14=40(\%)$; $S_3=10000$ lei, total salariați $6+8=14(\%)$. Conform BNS, în anul 2017 numărul persoanelor economic active a fost de cca $1,3 \cdot 10^6$ (persoane). Deci, cu salarii de până la 4000 lei au fost $1300000 \cdot 0,46 = 598000$; până la 8000 lei- $1300000 \cdot 0,4 = 520000$; până la 10000 lei- $1300000 \cdot 0,14 = 182000$. Pornind de la ipoteza, că toți salariații sunt impozitați cu 0,12%, prima creștere a salariilor este cu 0,24%; a doua creștere - cu 0,48%; obținem 3 segmente.

Primul segment al salariaților vor „ceda” în bugetul public cca

287040000 (lei); sectorul 2 tot cu 12% va fi impozitat și va achita un impozit de 49920000 (lei); sectorul 3-21840000 (lei)

Dacă creșterile salariilor de peste 4000 nu vor fi impozitate, atunci suma impozitelor sectorului 1;2;3 va constitui: $287040000 + 49920000 + 218400000 = 1004640000$. [3, p.89]

Impozitarea creșterii salariilor peste 4001 lei:

2) $8000 \cdot 0,24 \cdot 520000 = 998400000$ (lei)

3) $10000 \cdot 0,24 \cdot 182000 = 436800000$ (lei)

Total $998400000 + 436800000 = 1435200000$ (lei) și ultima creștere a salariilor de peste 10001 (lei): $10000 \cdot 0,48 \cdot 182000 = 873600000$ (lei)

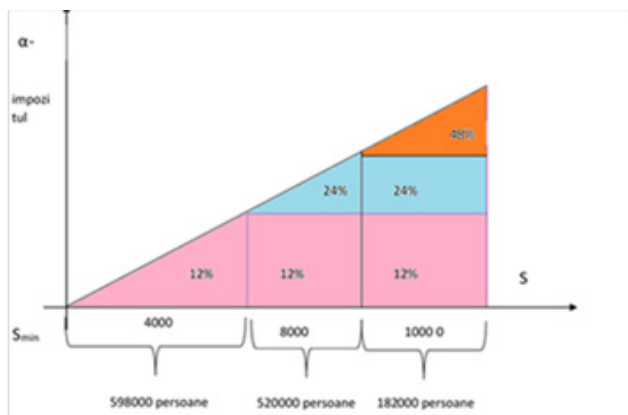
Impozitul total constituie $1004640000 + 1435200000 + 873600000 = 3313440000$

Sau 3313,44 mln lei

Să calculăm procentul de impozitare a salariaților din sectoarele 1; 2; 3:

1. $(4000 \cdot 598000 \cdot 0,12) / (4000 \cdot 598000) = 0,12 (12\%)$

Figura 9. Impozitarea progresistă pentru anul 2017.



Sursa: [4, p. 67].

2. $(4000 \cdot 0,12 + (8000 - 4000) \cdot 0,24) 520000 / (8000 \cdot 520000) = 0,18 (18\%)$

3. $(4000 \cdot 0,12 + (4000 \cdot 0,24) + 2000 \cdot 0,48) 520000 / (10000 \cdot 520000) = 0,24 (24\%)$

După achitarea impozitelor venitul net în sectoarele 1;2;3 constituie respectiv:

$4000(1-0,12)=3520$

$8000(1-0,18)=6560$ omogenizarea venitului net

$10000(1-0,24)=7600$

Cuantumul impozitului progresist necesită a fi identificat prin stimularea unor variante de impozitare posibile, iar în continuare de supus unor analize sociale, economice, demografice.

Impozitarea progresistă a persoanelor fizice constituie un sistem complex care, în timp, necesită a fi actualizat. Sistemul este multicriterial, trebuie să fie orientat la realizarea unei stabilități sustenabile, la dezvoltarea socio-economică a Republicii Moldova. Parametrii: numărul divizării axei veniturilor persoanelor fizice; cuantumul limită de impozitare la același nivel pentru fiecare interval din axa veniturilor; cuantumul impozitării în profilul creșterilor veniturilor, necesită a fi

Din figura 9, reiese că toți contribuabilii (1300000 persoane) sunt impozitați cu 12%.

Persoanele cu salariul mai mare de 4001 lei suplimentar sunt impozitate doar creșterea salariului de la 4000 la 8000 de lei cu 24%;

Persoanele cu salariul mai mare cu 8001 lei sunt suplimentar impozitate doar creșterile salariului de la 8001 și peste. [4, p. 65]

actualizat (nivelul de salarizare a persoanelor fizice este în creștere; puterea de cumpărare a banilor, într-o anumită măsură este în descreștere; structura cheltuielilor din bugetul de stat în diferiți ani poate fi diferită).

Softul, pus la baza generării variantelor posibile, este elaborat în baza unui sistem de modele economico-matematic, în baza unei noi idei de impozitare progresistă științific, economic și financiar argumentată.

BIBLIOGRAFIE

1. Willamson, J. (1990) What Washington Means by Policy Report. In: Willamson, J (ed). Latin American Adjustment: How much Has Happened? Ch.2. Abadastad, pp. 58-61.

2. Палтерович В.М. „К руководству для реформаторов: некоторые выводы из теории экономических реформ”, Экономическая наука современной России, ном. 1 (28), 2005, р.р.7-24.

3. Алле М. „За реформой налоговой системы” М: TESS, 2010, р.р. 89-94.

4. Ata Hinson E. „Лекции по экономической теории”, МАР, 2005, р.р. 65-79.

5. Занадвиров В.С. „Теория налогообложения” ЭЖ ВШЭ, 2003, ном 4, р.110

6. Боголюбова Н. П., „Микроэкономика: теория потребительского поведения”: учеб. пособие / Н. П. Боголюбова. М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. федер. ун-т. - Екатеринбург: Изд во Урал. унта, 2017. - 202 с. ISBN 978-5-7996-2066-0.

RESPONSABILITATEA SOCIALĂ - PARTE DIN CONȘTIINȚA FIECĂRUIA ÎN SITUAȚII DE CRIZĂ

SOCIAL RESPONSIBILITY - PART OF EVERYONE'S CONSCIOUSNESS IN CRISIS SITUATIONS

Veronica BUTNARU,
formator,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The objective of this paper is to reflect on the consequences of the current economic and financial crisis on Corporate Social Responsibility (CSR), a concept of great importance nowadays. The core approach is the possible link between CSR and the crisis, if both elements can be combined. After an introduction to the current economic and financial situation, some conceptualizations about CSR are made to clarify the perspective used for this complex and incompletely defined concept. The last part of the paper presents an approach to the combination of both concepts, concluding with the idea that CSR in crisis periods can be converted from being a threat to an opportunity.

Keywords: crisis, Corporate Social Responsibility, business ethics.

Atunci când se discută despre criza economică actuală, poate opinia cea mai des întâlnită este aceea conform căreia, acest eveniment cu consecințe negative atât de extinse a fost rodul unui cumul de circumstanțe improbabile, aproape imposibil de anticipat și irepetabile, cel puțin, pentru o perioadă îndelungată de timp. Convingerea multor economiști este aceea că, o criză de o asemenea magnitudine, este un fenomen cu care ne putem confrunta, cel mult, „o dată în viață”.

Termenul de responsabilitate socială a început să fie utilizat pe scară largă la începutul anilor '70 și numeroase aspecte ale responsabilității sociale au fost subiectul acțiunilor organizațiilor și administrațiilor publice încă de la sfârșitul secolului al XIX-lea, în anumite circumstanțe, chiar și mai devreme. În trecut, atenția asupra responsabilității sociale a fost concentrată, în primul rând, pe afaceri. Pentru majoritatea oamenilor, termenul de „responsabilitate socială corporatistă” (RSC) este mult mai cunoscut decât „responsabilitatea socială”.

Inițial, noțiunea de responsabilitate socială era concentrată pe activități filantropice, de exemplu, donațiile în scopuri caritabile. Subiecte, precum relațiile de muncă și practicile de lucru echitabile, au apărut de, cel puțin, un secol sau mai bine [1, p. 794]. Alte subiecte, precum ar fi drepturile omului, mediul, protecția consumatorilor și fraudele financiare sau corupția, s-au adăugat de-a lungul timpului, începând să li se acorde tot mai multă atenție. Punctul de vedere, conform căruia responsabilitatea socială este aplicată tuturor întreprinderilor, a apărut atunci când diferitele tipuri de întreprinderi și nu doar cele care aparțin lumii afacerilor, au recunoscut că au, de asemenea, responsabilități în privința contribuției la o dezvoltare durabilă.

Punctul de pornire în organizarea activităților de responsabilitate socială îl reprezintă identificarea nevoilor sociale cărora o companie înțelege să le dea curs. Există câteva modalități de a identifica nevoile și așteptările unei comunități. Printre acestea, una dintre cele mai eficiente metode este realizarea unei diagnoze bazate pe studii socio-economice cu avantajul unei baze largi de acoperire a nevoilor unui număr cât mai mare de persoane. Pe de altă parte, un rol complementar îl poate avea dialogul permanent cu autoritățile locale și cu instanțele cointeresate (stakeholderii). Scopul acestora reprezintă constituirea unei liste realiste de priorități și nevoi a comunității în care activează întreprinderea [4, p. 47].

Cartea Verde „Promovarea unui cadru european pentru responsabilitatea socială a întreprinderilor” (2001) este documentul principal al Uniunii Europene privind conceptul ce face obiectul analizei noastre. Obiectivul său a constat în lansarea unei ample dezbateri privind modul în care Uniunea Europeană ar putea promova responsabilitatea socială a întreprinderilor la nivel european și internațional și, în special, cu privire la modul de a se valoriza experiențe existente pentru a

încuraja dezvoltarea de practici inovatoare pentru a consolida transparența și fiabilitatea diverselor inițiative desfășurate în Europa [5, p. 19].

O abordare europeană a responsabilității sociale este o parte dintre inițiativele mai ample întreprinse și de alte organizații internaționale, precum ar fi „Global Compact” a Organizației Națiunilor Unite (2000), Declarația tripartită a Organizației Internaționale a Muncii (OIM) privind întreprinderile multinaționale și politica socială (1997-2000) și Liniile directoare ale Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE), Linii directoare pentru întreprinderile multinaționale (2000). Deși aceste inițiative nu sunt juridic obligatorii, Comisia Europeană s-a angajat să sprijine în mod activ principiile directoare ale OCDE. De asemenea, respectul standardelor de bază ale OIM (libertatea de asociere, eliminarea muncii forțate, non-discriminare și eliminarea muncii copiilor) este un aspect esențial al responsabilității sociale a întreprinderilor. Câțiva ani mai târziu, după adoptarea Cărții Verzi, Comisia Europeană a prezentat o nouă comunicare, intitulată „Punerea în aplicare a parteneriatului pentru creștere economică și locuri de muncă: să facem din Europa un pol de excelență privind responsabilitatea socială corporativă” [5, p. 58].

De la început, se reiterează o idee ce ține de esența înțelegerii specificului comportamentului corporatist. Se precizează, astfel, că responsabilitatea socială a companiilor (RSC) este un concept care se referă la integrarea voluntară a preocupărilor sociale și de mediu în activitățile comerciale, ca și în raporturile lor cu părțile interesate.

Întreprinderile au un comportament social responsabil, atunci când ele merg dincolo de cerințele minime și obligațiile ce decurg din acordurile colective pentru a satisface nevoile sociale. Prin intermediul responsabilității sociale, întreprinderile, indiferent de mărimea lor, pot contribui la reconcilierea ambițiilor economice, sociale și de mediu, în cooperare cu partenerii lor. Ca atare, responsabilitatea socială a companiilor a devenit un concept din ce în ce mai important atât în lume cât și în Uniunea Europeană și în dezbaterile privind globalizarea, competitivitatea și dezvoltarea durabilă. Comunicarea Comisiei Europene subliniază faptul că Europa are nevoie de întreprinderi care fac ceea ce știu ele mai bine: produse și servicii care adaugă valoare pentru societate și dezvoltă spiritul antreprenorial și creativitatea generatoare de bogăție și de locuri de muncă. Dar, totodată, Europa are nevoie de întreprinderi care să-și asume plin răspundere socială în contextul european actual. O serie de acțiuni specifice sunt propuse pentru promovarea acțiunilor de responsabilitate socială, acțiuni pe care Comisia își propune să le urmărească în concretizarea lor. Ele se referă la aspecte ce trebuie să fie luate în considerare de statele-membre ale Uniunii Europene [5, p. 58]:

- Sensibilizare și de schimb de bune practici: Comisia își va continua eforturile de sensibilizare cu privire la responsabilitatea socială a companiilor și va promova schimbul de bune practici, acordând o atenție deosebită întreprinderilor mici și mijlocii, statelor-membre în cazul în care conceptul de responsabilitate socială a companiilor este mai puțin promovat de țările în curs de aderare și candidate;

- Sprijinirea inițiativelor lansate de mai multe părți interesate. Comisia va continua să promoveze și să sprijine acțiunile întreprinse în acest domeniu de către părțile interesate, inclusiv de partenerii sociali și organizațiile neguvernamentale, în special la nivel sectorial;

- Cooperarea cu statele-membre: există un consens larg în Europa cu privire la definirea responsabilității sociale a companiilor, deși natura exactă și caracteristicile variază în funcție de specificul național și cultural;

- Informarea consumatorilor și transparență: consumatorii au un rol important, deoarece ei pot încuraja companiile să adopte modele de producție durabilă și un comportament responsabil;

- Cercetare: este necesar să se dezvolte cercetarea interdisciplinară consacrată responsabilității sociale a companiilor, în special, referitor la următoarele aspecte: interacțiunile la nivelul „macro” și „mezo” între responsabilitatea socială a companiilor, competitivitate și dezvoltare durabilă, contribuția responsabilității sociale a companiilor la realizarea obiectivelor sociale și de mediu și aspecte, precum ar fi inovarea, guvernanța corporativă, relațiile industriale și lanțul de aprovizionare;

- Educație: pentru ca responsabilitatea socială a companiilor să devină o practică comună în întreprinderi este necesar ca șefii de întreprinderi, cadrele și angajații să aibă cunoștințe și abilități adecvate. Responsabilitatea socială a companiilor este, de asemenea, un domeniu care trebuie inclus în acțiunile de formare pe tot parcursul vieții;

- Întreprinderile mici și mijlocii: adoptarea pe scară largă a practicilor responsabile de către IMM-uri este esențială pentru a maximaliza contribuția potențială a responsabilității sociale a companiilor la creșterea economică, ocuparea forței de muncă și dezvoltarea durabilă în Europa;

- Dimensiunea internațională a responsabilității sociale a companiilor: Comisia va continua să promoveze RSC la nivel global. Declarația tripartită de principii a Organizației Internaționale a Muncii cu privire la întreprinderile multinaționale și politica socială, principiile directoare ale OCDE pentru întreprinderile multinaționale, companii și Pactul mondial al întreprinderilor (Global Compact) al ONU, precum și alte importante instrumente și inițiative propun criterii de referință internaționale pentru comportamentul responsabil în afaceri. [5, p. 62]

Componentele responsabilității sociale reflectă așteptările societății la un moment dat, fiind în consecință susceptibile de a fi schimbate. Deoarece preocupările societății se modifică, așteptările organizațiilor se schimbă, de asemenea, pentru a reflecta aceste preocupări.

În perioada de criză economică și financiară, întreprinderile ar trebui să caute să-și susțină activitățile legate de responsabilitate socială. Deoarece aceste crize au un impact semnificativ asupra grupurilor celor mai vulnerabile, este cu atât mai necesar să fie consolidată responsabilitatea socială. Sunt prezente, de asemenea, oportunități pentru integrarea mai eficace a aspectelor sociale, economice și de mediu în politica de reforme și în deciziile și activitățile întreprinderii. Administrația publică are un rol esențial în realizarea acestor oportunități.

Consumatorii, clienții, donatorii, investitorii și proprietarii își exercită, în diferite moduri, influența lor financiară asupra organizațiilor în privința responsabilității sociale. Așteptările societății privind performanța organizațiilor continuă să crească. În multe zone, dreptul comunității de a cunoaște legislația asigură oamenilor accesul la informații detaliate despre deciziile și activitățile anumitor organizații. Un număr în creștere de organizații comunică cu părțile lor interesate, inclusiv prin redactarea rapoartelor de responsabilitate socială, pentru a veni în întâmpinarea nevoii acestora referitoare la informațiile legate de performanța acestor organizații. Acestea și alți factori constituie contextul privind responsabilitatea socială și contribuie la solicitarea adresată întreprinderii de a-și demonstra responsabilitatea lor socială.

Responsabilitatea socială are marele avantaj că e ceva foarte la modă în Occident și, probabil, va crea un adevărat trend al preferințelor economice în anii ce vin. Despre ce este vorba? O vedem cu toții: cum apar probleme, marile firme se bulucesc la ușile guvernelor, solicitând fonduri de ajutor, credite preferențiale, scutiri de tot felul, legislație „prietenosă” etc. [2, p.32]

O lege a responsabilității sociale ar avea menirea de a lega ajutorul pe vreme de criză de implicarea civică a întreprinderilor în timpuri normale. Vei fi ajutat, însă proporțional cu felul în care consimți să participi la dezvoltarea comună, dar în egală măsură, ar semna clar că nici statul nu e obligat să-i ajute (mai ales în regim prioritar) pe cei care nu au nici o contribuție la viața publică a orașului, comunei în care își au sediul.

Luând în considerare aspectele menționate mai sus, în opinia noastră, orice instituție, precum și toate structurile sale organizatorice, trebuie să constituie permanent subiectul unor amănunțite analize din partea diverselor părți interesate, astfel încât existența și percepția performanțelor obținute de instituție, inclusiv în materie de responsabilitate socială, pot avea influențe pozitive sau negative, după caz, asupra reputației și imaginii instituției, asupra capacității de a atrage și a păstra cei mai buni angajați, în raport cu obiectivele de performanță stabilite și așteptate, asupra menținerii motivației, a angajamentului, implicării și productivității angajaților, asupra relațiilor structurale organizatorice ale instituției cu alte autorități publice, cu mass-media, cu partenerii, cu clienții și cu comunitatea în care funcționează fiecare structură în parte [2, p. 56].

În perioada de criză, mai ales, responsabilitatea socială este privită prin prisma capacității sale de a promova imaginea întreprinderii și, mult prea puțin, prin prisma legăturii dintre obiectivele întreprinderii și nevoile societății.

Motivele care să explice interdependența dintre criză și responsabilitate socială variază: ideile liberale au găsit în această criză un alt motiv pentru relansarea discuțiilor despre relația nefirească între afaceri și responsabilitatea socială, în afara normelor juridice și morale, viziunea radicală vede în această criză un alt motiv pentru discreditarea responsabilității sociale, iar suporterii responsabilității sociale interpretează criza ca o oportunitate pentru reinventarea și relansarea responsabilității sociale. [6] Această relație este, în sine, un motiv pentru susținerea că responsabilitatea socială este un aspect integrativ al afacerilor și al vieții oamenilor și că afacerile reprezintă o parte a societății care implică mai mult decât obținerea de profit. În esență, un comportament responsabil nu contravine nici intereselor acționarilor, nici intereselor societății. Schimbările de paradigme sunt accelerate de crize, criza economică fiind cea care ajunge să schimbe raportul comunicational dintre consumatori și întreprinderi.

Regândirea strategiilor în termeni de etică și responsabilitate pot fi cheia ieșirii din criză și rezolvării problemelor capitalismului atât în ceea ce privesc piețele libere cât și în acțiunile statelor.

Un comportament social-responsabil oferă numeroase avantaje, diferențiază firmele pe piață, fiind preferate cele care își aduc contribuția la dezvoltarea durabilă, în special, sub presiunea tot mai mare a publicului pentru desfășurarea activităților economice în mod responsabil.

Societatea civilă așteaptă din partea întreprinderilor un grad ridicat al calității, dar și măsuri de protejare a mediului atât prin reducerea consumului de materie primă naturală și a factorilor naturali cât și printr-un impact scăzut asupra mediului prin diminuarea volumului de deșeuri deversate sau prin obținerea unor deșeuri biodegradabile. Societățile comerciale pot contribui astfel la susținerea dezvoltării durabile, răspunzând obligațiilor față de generațiile viitoare.

Concluzii. Responsabilitatea socială este în mod esențial o abordare strategică ce permite unei companii să prevadă și să rezolve problemele legate de interacțiunile sale cu terții, pentru succesul proiectelor lor. În consecință, reputația devine un activ inestimabil, deși intangibil, în mare parte, care, ca toate celelalte active, trebuie administrat cu prudență. În prezent, cele mai multe întreprinderi moldovenești care elaborează politici de responsabilitate socială, o fac doar din rațiuni economice. Ele trebuie incitate să țină cont de responsabilitate din rațiuni morale și să creadă că aceasta este o alegere bună, pentru că le pasă de binele generațiilor actuale și viitoare.

Întreprinderea modernă contemporană trebuie să-și asigure o politică socială eficace care să-i permită integrarea în mediul social în care activează. Poate astfel să-și transforme avantajele politicii sociale proprii în efecte economice durabile. La polul opus, sunt acele entități care aspiră la câștiguri foarte mari pe termen scurt, dar nu-și pot consolida o piață pe termen lung. De altfel, practica a dovedit că afacerile speculative nu sunt viabile pe termen lung, duc la apariția unor tensiuni în relațiile cu mediul social, rezultatul fiind pierderea clientelei și chiar lichidarea businessului. Prosperitatea economică nu poate exista fără respect și grijă față de oameni, mediu sau comunitate în ansamblul ei.

Vremurile actuale dezvoltă, tot mai mult, noi concepții, conform cărora întreprinderea nu mai aparține doar proprietarilor ei, ci întregii comunități în care își desfășoară activitatea, având față de aceasta și drepturi, dar și o sumă de obligații. Astfel, responsabilitatea socială nu este doar ceva recomandabil, ci o necesitate. În condițiile, în care performanța responsabilității sociale poate influența deciziile de cumpărare și relațiile de muncă, întreprinderile trebuie să înțeleagă așteptările părților cointerestate pentru a-și proteja profitul, relațiile cu clienții și stakeholderii.

BIBLIOGRAFIE

1. Barnett, M. L. (2007). Stakeholder influence capacity and the variability of financial returns to corporate social responsibility. *Academy of Management Review*, 32, 794-816. ISSN (print): 0363-7425 | ISSN (online): 1930-3807.
2. Crowther, D. și Martinez, E. O., *Corporate social responsibility: history and principles*. Penang: Ansted University Press, 2004.
3. Por, G., *Corporate Social Responsibility and the global financial crisis*, Community Intelligence, 2009, [Accesat 16.04.2020].
4. Obrad, C., Petcu, D., Responsabilitatea socială a companiilor din România între percepții și realitate, *Amfiteatru Economic*, 2011, XIII, (29), pp. 46-56. ISSN 1582-9146.
5. Olaru, M., Stoleriu, G., Preocupări ale IMM-urilor din România privind responsabilitatea socială în raport cu criteriile modelului european de excelență EFQM, *Amfiteatru Economic*, 2011, XIII, (29), pp. 57-72. ISSN 1582-9146.
6. Todt, H., Some aspects of the economic crisis. 2009, *Amfiteatru Economic*, XI(3), pp. 667-674. ISSN 1582-9146.
7. Zaharia, R. M., Stancu, A., Stoian, C. și Diaconu, M., 2010. Commercial activity's contribution to sustainable development by social responsibility actions: a vision of SMEs. *Amfiteatru Economic*, XII(27), pp.155-167. ISSN 1582-9146.

ROLUL MANAGERULUI ÎN CREAREA CLIMATULUI PSIHOLOGIC ÎN CADRUL COLECTIVULUI DE MUNCĂ

THE ROLE OF THE MANAGER IN CREATING THE PSYCHOLOGICAL CLIMATE IN THE WORK TEAM

*Melania DORUG,
manager al Centrului Medicilor de Familie nr. 6,
IMSP, Asociația Medicală Teritorială Buiucani*

SUMMARY

This article studies the role of the manager in creating the socio-psychological climate in the work team, because the organizational climate is a fundamental concept in the field of organizational and leadership psychology. Likewise, some measures for the formation of a favorable socio-psychological climate are exposed.

Keywords: *manager, socio-psychological climate, work team etc.*

Climatul socio-psihologic este un fenomen specific care constă în caracteristicile percepției unei persoane de către o persoană, sentimente, aprecieri și opinii experimentate reciproc, disponibilitatea de a reacționa într-un anumit mod la cuvintele și faptele altora. Afectează bunăstarea membrilor echipei, privind dezvoltarea, adoptarea și punerea în aplicare a deciziilor comune pentru a obține eficacitatea activităților comune.

Un semn sigur al unui climat moral și psihologic favorabil este participarea activă a tuturor membrilor colectivului la managementul care poate lua forma autoguvernării. Un alt semn al unui climat moral și psihologic pozitiv este productivitatea ridicată a muncii în echipă. Următorul semn constituie dezvoltarea relațiilor interpersonale, contactele interpersonale în colectivul de muncă al întreprinderii. Se poate nota, de asemenea, un astfel de semn ca o atitudine pozitivă a echipei față de inovații. În epoca revoluției științifice și tehnologice, dezvoltarea rapidă a tehnologiei de inginerie și de producție, inovațiile sunt inevitabile în orice echipă [1].

Astfel, climatul socio-psihologic este dispoziția psihologică relativ stabilă predominantă într-un grup sau grup de membri ai acesteia, care se manifestă unul în raport cu celălalt, pentru a lucra pentru evenimentele înconjurătoare și pentru organizație, în ansamblu, bazate pe valori individuale, personale și orientare. Un rol important în crearea și menținerea climatului socio-psihologic în cadrul colectivului de muncă îl are top-managerul și membrii echipei sale, dar în afară de top-manager și colectivul de muncă mai există un șir de factori ce influențează formarea unui anumit climat socio-psihologic, printre acestea fiind compatibilitatea membrilor săi, înțelegă ca cea mai favorabilă combinație a proprietăților lucrătorilor, asigurând eficacitatea activităților comune și satisfacția personală a tuturor. Compatibilitatea se manifestă prin înțelegere reciprocă, acceptabilitate reciprocă, simpatie, empatie a membrilor echipei unul față de celălalt. Există două tipuri de compatibilitate: psihofiziologică și psihologică.

Psihofiziologica este asociată cu sincronismul activității mentale individuale a lucrătorilor (rezistență diferită a membrilor grupului, viteză de gândire, în special percepție, atenție), care ar trebui să fie luate în considerare la distribuirea activității fizice și la atribuirea anumitor tipuri de muncă. Psihologica implică combinația optimă de proprietăți mentale personale: trăsături de caracter, temperament, abilități, ceea ce duce la înțelegerea reciprocă.

Incompatibilitatea se manifestă prin:

- dorința membrilor echipei de a se evita reciproc, iar în cazul unor contacte inevitabile - la stări emoționale negative și chiar conflicte [2, p. 39];
- comportamentul șefului, managerului, proprietarului întreprinderii;
- proces de producție reușit sau nereușit ;
- scara aplicabilă de recompense și pedepse ;
- condiții de muncă ;
- situația în familie, în afara muncii, condiții pentru petrecerea timpului liber.

În funcție de natura climatului socio-psihologic, impactul asupra personalului va fi diferit, dar top-managerul trebuie să se stimuleze să lucreze, să ridice starea de spirit, să insuflă veselie și încredere sau, invers, acționând deprimant, reduce energia, conduce la producție și pierderi morale.

În plus, climatul socio-psihologic este capabil să accelereze sau să încetinească dezvoltarea calităților-cheie ale unui angajat și anume: pregătirea pentru inovație constantă, capacitatea de a acționa în situații extreme, a lua decizii inovatoare, inițiativă și întreprindere, pregătire pentru formare continuă, o combinație de profesioniști și cultură, de aici și reiese rolul important al top-managerului în crearea și menținerea climatului socio-psihologic.

Măsuri pentru formarea unui climat socio-psihologic favorabil [4, p. 43]:

1. Top-managerul trebuie să țină cont de compatibilitatea psihologică a angajaților. În funcție de obiectivele muncii în echipă, este necesar să se combine diferite tipuri de comportament uman. În foarte multe situații, un grup cu reprezentanți ai unui singur tip de comportament se va dovedi a fi puțin de lucru, de exemplu, dacă sunt doar persoane care așteaptă instrucțiuni și nu sunt capabile să ia inițiativa;

2. Este necesară limitarea optimă a numărului de persoane subordonate unui manager (5-7 persoane);

3. Încrederea și exigența ridicată a membrilor unei colectivități față de un prieten;

4. Critici prietenoase și de afaceri;

5. Exprimarea liberă a opiniei atunci când se discută despre problemele colective comune;

6. Lipsa presiunii liderului asupra subordonaților și recunoașterea prin ocuparea dreptului de a lua decizii semnificative pentru grup;

7. Conștientizarea suficientă a membrilor echipei despre sarcinile sale și starea actuală;

8. Satisfacția cu apartenența la echipă;

9. Un grad ridicat de incluziune emoțională și asistență reciprocă în cazul unei frustrări la orice membru al echipei;

10. Asumarea responsabilității de către fiecare membru al echipei.

O activitate importantă ce trebuie să o realizeze top-managerul, este analiza climatului socio-profesional general, ce trebuie să fie o practică curentă a conducerii instituției, fie că vizează culegerea periodică a opiniilor și sugestiilor angajaților, fie că urmărește consultarea angajaților ori de câte ori se impun schimbări în modul de organizare sau de funcționare a instituției. În urma discuțiilor realizate cu angajații, se cunoaște mai detaliat mediul organizațional, la ce momente organizatorice trebuie să se atragă atenție, la motivarea angajaților, la compatibilitatea formării echipelor pentru realizarea anumitor sarcini [5, p. 46].

În concluzie se poate de menționat, că climatul socio-psihologic în echipă are un impact semnificativ asupra eficienței muncii, asupra atitudinii personalului față de organizație, responsabilitățile imediate și conducerea acestora. Capacitatea de a crea o atmosferă favorabilă și bună dispoziție într-o echipă de subordonați este una dintre sarcinile primare ale fiecărui manager. Dacă nu există tensiune socială în echipă, relațiile angajaților sunt prietenoase, într-un astfel de mediu, adaptarea noilor angajați este mult mai rapidă și mai ușoară.

BIBLIOGRAFIE

1. Afanasyeva T. Climatul socio-psihologic al organizației / # „#_ftnref1” name \u003d „_ftn1” title \u003d „”\u003e
2. Afanasyeva T. Climatul socio-psihologic al organizației / # „#_ftnref2” name \u003d „_ftn2” title \u003d „”\u003e
3. Kovalev A. Problemele colective și socio-psihologice ale conducerii. M.: Prospect, 2001, p.156.
4. Constantin T. Evaluarea Psihologică a personalului, Editura Polirom, Iași, 2004, p.135.
5. Constantin T, Zaharia D. Analiza climatului organizațional; de la date ale cercetării la practica evaluării, in „Revista de Psihologie Organizațională”, nr. 1- 2 /2007, Editura Polirom, Iași, p.145.

MANAGEMENTUL SISTEMULUI DE SĂNĂTATE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

HEALTH SYSTEM MANAGEMENT IN REPUBLIC OF MOLDOVA

*Ala GRECU,
vicedirector nursing,
Instituția Medico – Sanitară Publică Institutul Oncologic*

SUMMARY

This article describes the management of the health system in the Republic of Moldova, the components of the health system and its functioning. The current management of the health system for the prevention and control of new type Coronavirus infection (2019-nCoV) is also described.

Keywords: *management, health system, management health system, components of the health system, clinical protocols etc.*

Sistemul de sănătate al Republicii Moldova este parte componentă a sferei sociale care are ca scop asigurarea sănătății întregii societăți și a fiecărui cetățean în parte, precum și prelungirea longevității vieții omului. Acesta este un sistem compus care include în sine toate instituțiile și întreprinderile medicale, personalul medical, serviciile suplimentare și de întreținere, informația necesară, tehnologiile medicale și informaționale, cercetarea științifică în acest domeniu, precum și cel mai important component - omul cu sănătatea lui individuală care trebuie să fie primul și cel mai important protejator și promovator al sănătății proprii.

Instituțiile și întreprinderile medicale se clasifică, la modul cel mai general, după două principii: [1]

- după profilul subsistemului respectiv;
- după nivelul asistenței acordate populației.

Subsistemul de asistență medicală primară include centrele medicilor de familie, centrele de sănătate, oficiile medicilor de familie și filialele lor.

Subsistemul de asistență spitalicească și specializată este compus din spitale, centre și instituții de cercetări științifice republicane, spitale municipale și orașenești cu secții consultative specializate, spitale raionale.

Subsistemul asistenței medicale urgente include stații zonale (municipale) de asistență medicală urgentă, substații, CNȘPMU.

Subsistemul de asistență medicală mamei și copilului include Institutul de Cercetări Științifice în Domeniul Ocrotirii Sănătății Mamei și Copilului, maternități, cabinete consultative pentru femei.

Subsistemul de sănătate publică (medicină profilactică) își are organizarea „pe verticală” bine conturată și este coordonat de Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale prin intermediul Centrului Național de Medicină Publică. La nivelul orașenesc și sectorial sunt organizate Centrele respective de medicină publică.

Subsistemul de asistență farmaceutică are ca scop asigurarea disponibilității și accesibilității populației la medicamente eficiente, inofensive și de bună calitate.

Subsistemul de medicină legală este reprezentat de către Centrul de Medicină Legală pe lângă Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale. Organigrama Centrului prevede secții de sector amplasate în incinta spitalelor respective.

Funcționarea rezultativă a întregului sistem de sănătate este asigurată de către Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale prin exercitarea funcțiilor de coordonare și control.

Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale al Republicii Moldova (în continuare - MSM-PS) este un organ al administrației publice centrale, obiectivul principal al căruia îl constituie estimarea sănătății, elaborarea și promovarea politicii unice a statului în domeniul ocrotirii să-

nătății, reformarea sistemului sănătății în conformitate cu noile procese ce au loc în societate și asigurarea populației cu asistența medicală de calitate [6].

Misiunea MSMPS este îmbunătățirea sănătății publice prin consolidarea sistemului de sănătate, asigurarea accesului echitabil la servicii de sănătate de calitate și cost-eficiente, protecția împotriva riscurilor financiare asociate cu serviciile de sănătate, îmbunătățirea receptivității sistemului la necesitățile, preferințele și așteptările adecvate ale populației, precum și susținerea și promovarea intervențiilor de prevenție, protecție, promovare a sănătății și prin oferirea posibilităților de alegere a unui mod sănătos de viață. Întru promovarea reformelor în sănătate și asigurarea populației cu asistența medicală necesară și de calitate, MSMPS este investit cu funcții de bază, atribuții și drepturi [6]. Realizând funcțiile sale de bază, Ministerul elaborează politici publice de dezvoltare a sistemului de sănătate pe termen lung, mediu și scurt, elaborează cadrul bugetar pe termen mediu și asigură realizarea acestora.

Politica Națională de Sănătate se impune ca o prioritate în cadrul eforturilor pe care le depune Guvernul și societatea civilă în vederea fortificării continue a sănătății populației și redresării situației economico-sociale din țară. Ameliorarea și fortificarea parametrilor de sănătate a populației pot fi realizate doar prin intermediul intervențiilor multidisciplinare și intersectoriale, necesară fiind implicarea tuturor sectoarelor sociale, ale căror politici și programe au impact asupra sănătății publice. Asigurarea securității sociale, economice, ecologice, alimentare și promovarea unui mod sănătos de viață au conturat o nouă viziune privind ocrotirea, fortificarea sănătății și reducerea discrepanțelor în termeni de sănătate dintre diferitele categorii de populație. Aceasta presupune crearea celor mai bune condiții preliminare pentru sănătate prin diminuarea factorilor de risc și realizarea acțiunilor de prevenire a bolilor pentru individ și comunitate. Ca document de politici publice, Politica Națională de Sănătate (PNS) servește drept instrument de abordare sistemică a problemelor de sănătate și de integrare a eforturilor intersectoriale de ameliorare a calității vieții și sănătății populației pe parcursul întregii vieți, îndeosebi în perioadele cu un risc sporit pentru sănătate: începutul vieții, perioada adolescenței și vârsta înaintată. Principiile lansate vor orienta cadrul legislativ și normativ spre promovarea sănătății, prevenirea bolilor și asigurarea accesului la servicii de sănătate de o înaltă calitate pentru toți cetățenii țării, indiferent de statutul social. Politica Națională de Sănătate servește drept bază pentru elaborarea și adoptarea unor planuri concrete de acțiuni cu sarcini bine determinate pentru fiecare organ de resort, ținând cont de opinia medicală, a populației și a organizațiilor nonguvernamentale.

Așa dar, PNS reprezintă un ansamblu de priorități și direcții de dezvoltare în domeniul sănătății, stabilite prin decizie politică, pe termen de 15 ani, în scopul fortificării sănătății populației și reducerii inechităților dintre diferitele grupuri sociale și regiuni ale țării.

Scopul general al PNS constă în crearea condițiilor optime pentru realizarea maximă a potențialului de sănătate al fiecărui individ pe parcursul întregii vieți și atingerea unor standarde adecvate de calitate a vieții populației.

Obiectivele generale ale PNS sunt [2].

- majorarea speranței de viață la naștere și sporirea duratei de viață sănătoasă;
- asigurarea calității vieții și reducerea diferențelor în termeni de sănătate pentru toate grupurile sociale;
- consolidarea parteneriatului intersectorial vizând fortificarea sănătății populației;
- sporirea responsabilității individului pentru propria sănătate.

Obiectivele specifice ale PNS sunt [2].

- asigurarea securității economice și sociale a populației;
- promovarea sănătății și prevenirea bolilor;
- asigurarea unui început sănătos în viață;
- menținerea sănătății tinerei generații;
- fortificarea sănătății vârstnicilor;
- controlul bolilor cronice necontagioase;
- crearea unui mediu ambiant sănătos și sigur;
- alimentarea rațională și activitatea fizică sporită;
- formarea unei societăți fără tutun, alcool și droguri;
- garantarea vieții fără violență și traume;
- asigurarea condițiilor pentru ameliorarea sănătății mintale;
- controlul bolilor contagioase;
- obținerea de noi performanțe în sistemul de ocrotire a sănătății.

Pentru realizarea obiectivelor PNS, se aplică următoarele principii și modalități:

1. Angajamentul statului. Structurile statale recunosc, acceptă și își asumă responsabilitatea ce le revine în ocrotirea și fortificarea sănătății cetățenilor țării. Statul va asigura monitorizarea realizării obligațiunilor tuturor partenerilor antrenați în implementarea strategiilor elaborate și aprobate în baza PNS, inclusiv coordonarea cooperării internaționale în domeniu [3].

Cadrul legislativ. Ajustarea cadrului legal la rigorile și standardele Uniunii Europene, precum și elaborarea unor noi acte normative, sunt condiții obligatorii pentru implementarea Planului de Acțiuni Republica Moldova - Uniunea Europeană. Obiectivele PNS sunt în deplină concordanță cu Constituția Republicii Moldova și acordurile internaționale relevante la care Republica Moldova este parte. Politica Națională de Sănătate reprezintă un sistem de principii de abordare complexă a problemelor de suport în realizarea de către Republica Moldova a prevederilor Convenției privind Drepturile Copilului, Programului de Acțiuni al Conferinței Internaționale pentru Populație și Dezvoltare, Convenției pentru Eliminarea Tuturor Formelor de Discriminare față de Femei, Obiectivelor de Dezvoltare ale Mileniului, Declarației UNGASS și ale altor documente din domeniu. Realizarea PNS se efectuează în contextul implementării altor politici, programe și strategii naționale, precum ar fi Strategia de Creștere Economică și Reducere a Sărăciei, Programul Național „Satul Moldovenesc”, Programul național de combatere și profilaxie a HIV/SIDA, Strategia națională de sănătate a reproducerii, Conceptul național de servicii prietenoase tinerilor [3].

Acțiuni intersectoriale. Strategiile și programele naționale cu impact potențial asupra sănătății populației se bazează pe cooperarea intersectorială, schimbul de informație și reciprocitate.

Echitate și solidaritate. Pilonul principal al PNS îl constituie asigurarea accesului echitabil și în volum adecvat la serviciile de sănătate pentru toți cetățenii Republicii Moldova. Solidaritatea multidimensională, în special din punct de vedere al contribuțiilor financiare și al distribuirii riscurilor, servește ca mecanism de bază pentru asigurarea echității sociale.

Finanțare durabilă și generarea resurselor. Planificarea, mobilizarea și alocarea resurselor la toate nivelurile sunt determinate de necesitățile estimate pentru menținerea unui nivel adecvat de sănătate, precum și pentru atenuarea factorilor de risc.

Desconcentrare, descentralizare și responsabilități. Cadrul legislativ perfecționat asigură desconcentrarea și descentralizarea echilibrată a funcțiilor de protecție și ameliorare a sănătății publice. Autoritățile administrației publice centrale și locale au responsabilități clar definite, ajustate la resursele și capacitățile de gestionare, în vederea realizării depline și cu succes a strategiilor și programelor aprobate.

Antrenarea comunității și interacțiuni. Sindicatele, patronatele, organizațiile nonguvernamentale, alte organizații obștești și grupurile comunitare participă activ la crearea condițiilor favorabile pentru realizarea cu succes a PNS. Implicarea mass-media în sporirea nivelului de informare a publicului larg despre problemele de sănătate are o importanță primordială, îndeosebi, în sensibilizarea fiecărui cetățean privind responsabilitatea față de propria sănătate.

În realizarea PNS sunt implicate multiple organisme de stat, obștești, nonguvernamentale, organizații, instituții după cum urmează [4]:

Guvernul coordonează implementarea și monitorizarea strategiilor naționale și programelor care au impact asupra sănătății; asigură corelarea politicilor guvernamentale de alocare a resurselor financiare cu cadrul implementării priorităților strategice și a obiectivelor-cheie ale ocrotirii sănătății în conformitate cu PNS;

Ministerul Sănătății formulează politici în domeniul sănătății și asigură planificarea strategiei a sistemului sănătății la diferite niveluri; creează un mediu de reglementare adecvat și asigură corespunderea între obiectivele politicii, organizarea, finanțarea și gestionarea în sistemul sănătății; asigură dirijarea sistemului sănătății, definește standarde, setează prioritățile și le abordează în cadrul pachetului de servicii; asigură un mediu favorabil pentru colaborarea între sectoare și mobilizarea socială; reglementează și monitorizează calitatea serviciilor din domeniul sănătății;

Ministerele de resort reflectă obiectivele sănătății în politicile sectoriale prin actualizarea cadrului lor legal; implementează strategiile și programele inter-sectoriale privind fortificarea sănătății populației;

Academia de Științe a Moldovei oferă consultanță privind politica în domeniul sănătății și în toate domeniile de dezvoltare a țării ce au impact asupra sănătății populației, în baza abordărilor științifice; asigură corelarea direcțiilor strategice și prioritare ale științei și inovării, a proiectelor și programelor științifice în contextul PNS; coordonează evaluarea etiopatogenica a celor mai răspândite maladii, precum și elaborarea și transpunerea în practică a unor metode și tehnici noi de diagnostic, tratament, profilaxie, reabilitare și control epidemiologic al maladiilor;

Autoritățile Administrației Publice Locale transpun strategiile naționale de sănătate în planuri și programe de sănătate la nivel raional și local; asigură implementarea și monitorizarea acestora, precum și implicarea comunității locale în procesul de luare a deciziilor și de realizare a lor;

Compania Națională de Asigurări în Medicină organizează acumularea mijloacelor financiare în fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală; finanțează asistența medicală necesară persoanelor asigurate în volumul prevăzut de Programul unic al asigurării obligatorii de asistență medicală și măsurile orientate spre prevenirea bolilor; efectuează controlul volumului și calității asistenței medicale acordate persoanelor asigurate;

Consiliul Național de Evaluare și Acreditare în Sănătate organizează și desfășoară procesul de evaluare și acreditare a instituțiilor medico-sanitare și a întreprinderilor farmaceutice;

Instituțiile medico-sanitare și de sănătate publică efectuează intervenții preventive și curative, monitorizează implementarea programelor de promovare a sănătății și de prevenire a bolilor;

Organizațiile nonguvernamentale contribuie la menținerea sănătății prin participarea în programe și proiecte tematice; întrețin legături cu reprezentanții tuturor păturilor sociale, facilitând dialogul social;

Agenții economici asigură condiții adecvate de muncă, orientate spre desfășurarea unei activități inofensive pentru mediul ambiant și sănătatea angajaților;

Mass-media abordează obiectiv problemele de sănătate și informează populația, într-un mod accesibil, despre măsurile și metodele de profilaxie a bolilor și modul sănătos de viață.

Caracterul reformator și novator al PNS este proiectat într-un alt important document de politici publice și anume - Strategia națională de sănătate publică pentru anii 2014-2020 (în continuare - Strategia), aprobată prin HG nr. 1032 din 20.XII.2013 [5].

Strategia a fost concepută, în paralel și în corespundere cu PNS, desemnând, de fapt, platforma viitoarelor acțiuni de consolidare a unui sistem modern de sănătate care să asigure accesarea echitabilă a tuturor cetățenilor țării la servicii medicale de calitate prin implementarea în medicina autohtonă a standardelor internaționale. Descrierea situației actuale a fost axată pe elucidarea a astfel de realizări și probleme precum ar fi: starea de sănătate a populației, asigurările de sănătate, asistența medicală primară, spitalele, medicii și asistentele medicale. Realizarea analizei SWOT a permis să fie identificate părțile forte și cele slabe, oportunitățile și riscurile ce au determinat situația stării și sistemului de sănătate al Republicii Moldova.

Concluzionând despre situația privind sănătatea și sistemul de sănătate, Strategia menționează: „În ultimii ani, Moldova a realizat progrese semnificative în reformarea sectorului sănătății. Prima etapă a reformelor a fost orientată spre stoparea declinului sistemului de sănătate, condiționat de criza financiară din ultimul deceniu al secolului trecut. A doua etapă a fost impulsivă, în mare parte, de introducerea asigurărilor obligatorii de asistență medicală care au sporit substanțial nivelul de finanțare a sectorului, au ameliorat protecția financiară a populației și accesul ei la servicii medicale. Următoarea etapă a reformelor prevede mobilizarea tuturor resurselor spre reanierii structurale, care se vor solda cu sporirea eficienței și calității sistemului de sănătate” [5]. Dintre problemele care necesită rezolvare, Strategia se axează pe următoarele:

1. dirijarea sistemului de sănătate;
2. finanțarea sistemului de sănătate și mecanismele de plată pentru serviciile de sănătate; prestarea serviciilor de sănătate; gestionarea resurselor.

La etapa actuală, sistemul medical din Republica Moldova, la fel, ca și tot sistemul medical din lume, se confruntă cu o provocare și anume - prevenirea, controlul și tratarea infecției cu corona-virusul de tip nou (SARS-CoV-2). [6] În scopul implementării măsurilor de prevenire și control al infecției cu Corona-virusul de tip nou (2019-nCoV), reieșind din situația epidemiologică și răspândirea infecției la nivel global, realizării prevederilor Regulamentului Sanitar Internațional (2005) și recomandărilor actuale ale Organizației Mondiale a Sănătății, MSMPS a adoptat un șir de Ordine, protocoale clinice ce tin nemijlocit de controlul și tratarea corona-virusul de tip nou (2019-nCoV). Aceste Ordine, protocoale clinice sunt implementate de către toate centrele de sănătate publică, spitale atât municipale, raionale cât și cele sătești din Republica Moldova. La fel, sunt întreprinse un șir de măsuri întru prevenirea, controlul și tratarea acestei infecții. La rândul său, aceste măsuri întreprinse aduc rezultate și anume, acest rezultat este conturat de numărul de pacienți ce sunt tratați și externati zilnic.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea cu privire la asigurarea obligatorie de asistență medicală nr. 1585-XIII din 27.02.1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 38-39 din 30.04.98.
2. Legea cu privire la protecția sănătății nr.411-XII din 28.03.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 34 din 22.06.95.
3. Programul național de dezvoltare a asistenței medicale spitalicești pe anii 2010-2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.72-74 din 14.05.2010.
4. Mincă D. G., Marcu M.G. Sănătate publică și management sanitar. Ediția a II-a. Editura Universității „Carol Davila”, București, 2009, pp. 237-252.
5. Hotărârea Guvernului nr. 1032 din 20.XII.2013 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de sănătate publică pentru anii 2014-2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 304-310, din 27.12.2013.
6. În: [https://msmps.gov.md/protocoale și ghiduri](https://msmps.gov.md/protocoale_si_ghiduri) (vizitat 09.04.20).

INFLUENȚA STILURILOR DE CONDUCERE ASUPRA EFICIENȚEI INSTITUȚIILOR PUBLICE

THE INFLUENCE OF LEADERSHIP STYLES ON THE EFFICIENCY OF PUBLIC INSTITUTIONS

Vasile TOMUZ,
vicedirector IMSP Institutul Mamei și Copilului,
Clinica Emilian Coțaga

SUMMARY

This article studies leadership styles and their influence on the efficiency of public institutions. In the literature there are many approaches to leadership style, some focusing on behavioral issues, others on the basic structures of human personality. An attempt of a more complex approach, such as the dynamic perspective, brings together in the definition of the leadership style the attitudinal-motivational and the behavioral side considered situational, all these components influence the activity of public institutions.

Keywords: leadership, leadership styles, leadership public institutions etc.

Stilul de conducere este o variabilă a instituției care are o influență semnificativă asupra eficienței, de ansamblu, a grupului avut în vedere, indiferent de dimensiunile acestuia, ceea ce este demonstrat și prin intermediul numeroaselor studii care i-au fost dedicate. Însă, studiind toate tipologiile care au fost realizate până în prezent, devine evident faptul că nu se poate da o „rețetă” infailibilă privind elementele fundamentale ale unui stil de conducere care să fie eficient în orice situație [2, p. 16]. Ceea ce trebuie reținut este tocmai faptul că pot fi descrise stiluri de conducere foarte diferite, dar care sa aibă o eficiență la fel de mare, atunci când sunt aplicate în situații particulare, diverse.

Astfel, în alegerea unui anumit stil de conducere trebuie să se țină întotdeauna cont de particularitățile contextului: care sunt trăsăturile liderului, care sunt trăsăturile definitorii ale grupului avut în vedere, care sunt caracteristicile situației concrete cu care se confruntă acesta, ce fel de abordare a situației este necesară pentru atingerea performanței? A alege un stil de conducere nu înseamnă alegerea unui tip anume din cadrul clasificărilor realizate de-a lungul timpului, ci crearea unui stil propriu.

Cunoașterea aspectelor teoretice, a diverselor tipuri de stiluri de conducere, definite de specialiștii în domeniu, reprezintă punctul de pornire în crearea unui stil adaptat persoanei și situației concrete, astfel încât să se atingă rezultatele dorite. Mihaela Vlăsceanu afirmă, în acest sens, următoarele: „Stilul este tocmai căutarea, combinarea și adoptarea elementelor pe care le-am menționat în funcție de situații și contexte de conducere. Stilul eficient de conducere este deci o permanentă invenție, adaptată la context” [2, p. 53].

În lumina acestor afirmații, se poate spune că problema cu care ar trebui să se confrunte conducătorii nu este găsirea unui stil de conducere universal valabil și eficient în orice situație - pentru că așa ceva nu există - ci găsirea sau crearea celui stil de conducere care să fie adecvat situației concrete cu care se confruntă și care, odată aplicat, să le ofere performanța dorită și maximum de eficiență.

Folosirea unor sisteme, metode și tehnici de management adecvate la toate nivelurile ierarhice este în măsură să sporească gradul de fundamentare a deciziilor și acțiunilor inițiate pentru aplicarea lor, să armonizeze și să orienteze eforturile managerilor și colaboratorilor acestora în direcția îndeplinirii cantitative și calitative a obiectivelor asumate.

Știința managementului a pus la dispoziția practicii macroeconomice o gamă variată de metode și tehnici manageriale ce pot fi utilizate de pe poziția conducătorului individual, cu un impact pozitiv asupra eficienței. Între acestea un rol deosebit îl au:

- diagnosticarea, care permite evidențierea cauzală a principalelor disfuncționalități și puncte forte și, pe această bază, formularea de recomandări;
- delegarea, prin care se asigură valorificarea superioară a timpului de care dispune managerul și a potențialului subordonaților;

- tabloul de bord, importantă modalitate de raționalizare a sistemului informațional și valoros instrument de management, ce facilitează o informare completă, rapidă și relevantă a managerilor și cu ajutorul său, o fundamentare superioară a deciziilor;
- ședința, ca o modalitate de rezolvare decizională și acțională de grup a unor probleme complexe;
- metode și tehnici decizionale, care permit fundamentarea și adoptarea unor decizii în condiții de certitudine, incertitudine și risc;
- alte metode și tehnici manageriale.

Reieșind din descrierea succintă a tehnicilor manageriale, notificăm că este de o importanță majoră apelarea într-o măsură sporită la un instrument managerial evoluat, capabil să rezolve problemele din ce în ce mai complexe și diverse cu care se confruntă instituțiile din Republica Moldova. Considerăm că se impun a fi luate anumite măsuri și atitudini de către managerii moderni:

- conceperea de metode și tehnici de management care să corespundă exigențelor actualei etape de dezvoltare a administrației publice din Republica Moldova;

- adaptarea unor sisteme, metode și tehnici manageriale la cerințele administrației publice [2, p. 15].

În ceea ce privește folosirea propriu-zisă a sistemelor, metodelor și tehnicilor de management semnalăm următoarele aspecte:

- apelarea la acele metode și tehnici de management care facilitează realizarea obiectivelor organizației/instituției și subdiviziunilor sale organizatorice și, în primul rând, rentabilizarea acesteia;

- implicarea, cel puțin, în faza de început, a persoanelor care cunosc cel mai bine sistemul, metoda sau tehnica respectivă sau apelarea la serviciile unei firme de consultanță în management, dat fiind rolul decisiv al know-how-ului în succesul implementării și utilizării instrumentului managerial;

- stabilirea precisă a modalităților de utilizare a metodei sau tehnicii, cu accent asupra aspectelor specifice care intervin la anumite eșaloane ale managementului, în contextul actualelor modernizări și transformări;

- sensibilizarea întregului personal în a cărui activitate se va folosi metoda sau tehnica de management asupra elementelor de bază privind obiectivele, conținutul, condițiile, avantajele și limitele utilizării sale. După această fază, urmează instruirea propriu-zisă, care facilitează succesul utilizării metodei;

- examinarea periodică a conținutului și rezultatelor folosirii metodelor și tehnicilor evolute în procesul de management, cu adoptarea măsurilor de corecție și perfecționare ce se impun;

- informarea periodică a organismelor de conducere participativă asupra stadiului și rezultatelor utilizării unor metode și tehnici manageriale, asigurându-se, astfel, o receptivitate superioară față de introducerea și perfecționarea folosirii instrumentarului managerial evoluat.

Regăsirea în practica managerială a unor sisteme, metode și tehnici moderne va conduce, cu siguranță, la intensificarea caracterului științific al proceselor de management și la amplificarea contribuției managementului la creșterea eficienței organizației/instituției [3, p. 89].

Activitatea din cadrul unei organizații poartă amprenta stilului de conducere care este practicat, la acel moment, în cadrul acesteia. Performanțele organizației, gradul de satisfacție al angajaților la nivel individual sau de grup, se schimbă în funcție de stilul de conducere practicat la momentul respectiv. În lucrarea sa, „Leadership și management” Mielu Zlate [4], face o identificare complexă a necesității stilurilor de conducere, arătând că necesitatea analizei acestor stiluri este dată de:

- efectele deosebit de relevante, pe care un anumit stil de conducere le are asupra climatului psihologic, socio-afectiv, relațional din cadrul organizației sociale, precum și asupra productivității muncii;

- stilul de conducere se difuzează în rândul membrilor grupului și este molipsitor pentru întreaga organizație: conducătorul, în mod voit sau nu, își formează echipa în concordanță cu propriul său stil de conducere;

- stilul de conducere acționează în corelație cu alte variabile: orientările conducerii, modalitățile de realizare ale acestora, tipurile de raportare la normele instituționalizate, modul concret de relaționare cu subordonații, egalii și superiori. Dacă un conducător, de exemplu, îi consideră pe subordonați incompetenți, comportamentul său va avea ca rezultat respingerea din partea subordonaților. Prin contrast, un stil cooperant, amabil, va conduce la instaurarea aceluiași climat între membrii echipei. Stilul de conducere este corelat cu mentalitatea conducătorului, care reprezintă orientările conducerii practicate și cristalizare în fenomene de natură psihosocială, precum ar fi atitudinile, opiniile, judecățile, deprinderile de acțiune. Stilul de conducere nu este

doar o simplă variabilă personală, ci și una organizațională, afectând persoanele, relațiile dintre ele și organizația în întregul ei [7, p. 134].

Există teorii și clasificări ale stilurilor de conducere care se bazează pe diverse teorii. Dintre ele sunt reținute trei: conducerea ca o funcție a persoanei (modelul charismatic), modelul situațional și modelul mixt.

Max Weber concepe modelul charismatic, conform căruia conducătorii au calități înnăscute ce le dau charisma necesară pentru rolul de lideri, dar acest model a fost de multe ori criticat. În această categorie este de remarcat studiul lui Ralph M. Stogdill, publicat în 1948, care pornind de la liderul charismatic, prezintă profilul unor conducători ale căror trăsături au fost grupate în patru categorii:

- factori fizici și constituționali (vârstă, energie, sănătate etc.);
- factori psihologici (inteligentă, cunoștințe, intuiție, originalitate, trăsături temperamentale);
- factori psiho-sociali (diplomație, sociabilitate, popularitate, prestigiu);
- factori sociologici (statut economic și social, nivel socioeconomic etc)

Toți acești factori sunt semnificativi pentru profilul unui lider, chiar dacă nu sunt singurii importanți.

Modelul situațional întregește modelul charismatic, arătând că succesul unui manager nu ține doar de factori personali, ci este determinat și de caracterul grupului condus, de potrivirea dintre profilul personal și particularitățile situației grupului [4, p. 137].

Cercetătorii propun și un alt model, modelul mixt: acesta determină conducerea ca o funcție a persoanei, a situației, dar, mai ales, a relației dintre aceștia. Relația dintre manager și situație este privită din prisma structurării și stăpânirii situației de către manager. Persoana este produsul interacțiunilor al relațiilor stabilite între grup și manager în cadrul leadership-ului. Pornind de la acest model mixt, se identifică trei categorii de factori care determină formarea stilurilor de conducere [2, p. 54]:

- factori ce țin de particularitățile persoanei tip de personalitate, pregătire profesională, nivel de motivație, pregătirea în domeniul conducerii și experiența de conducere, cultura, stratificarea socială etc.

- factori ce țin de particularitățile muncii, organizarea tehnologică a muncii, diviziunea muncii;

- factori ce țin de particularitățile mediului social în care se desfășoară activitatea de management (tipul de societate, formele de organizare, sistemul instituțional de conducere, cultura, stratificarea socială, nivelul de dezvoltare al științei conducerii).

Din observațiile făcute asupra unor grupuri, psihologii au constatat că leadership-ul este determinat de comportamentele indivizilor în asemenea poziții. Aceste comportamente sunt legate unele de altele în interiorul modelelor de conduită, fiind astfel definite ca „stiluri de leadership”. Cunoașterea stilului de conducere din diferite perspective este extrem de necesară pentru un manager pentru că îi permite, în primul rând, să-și înțeleagă punctele slabe și pe cele forte, iar, în al doilea rând, să înțeleagă comportamentul colaboratorilor. Nu se poate vorbi de un stil de conducere panaceu. În mod ideal, un manager ar trebui să-și configureze stilul de conducere în funcție de circumstanțe, deci flexibilitatea stilului de conducere este o calitate a unui manager de succes.

Deși este greu ca un stil de conducere să atingă perfecțiunea, se poate ținti către cristalizarea unui asemenea stil, cu cât ponderea unor efecte pozitive ale unui stil este mai mare, cu atât stilul respectiv este mai eficient. Eficiența unui manager nu depinde numai de propriile capacități, ci și de implicarea, sprijinul și participarea întregului grup la realizarea obiectivelor.

În **concluzie** conducerea și stilul de conducere sunt parte a procesului organizațional acolo unde comportamentul liderului este puternic restricționat de structură, tehnologii, așteptări de rol, mecanisme de control, cultură și climat organizațional etc. Stilurile de conducere sunt influențate și de nivelurile diferite ierarhic ale instituției, acolo unde sarcinile și funcțiile sunt extrem de variate, cu procese cognitive, capacități și deprinderi sociale divergente.

Dezvoltarea și abordarea unui singur stil de conducere poate fi disfuncțională într-o instituție, unde se solicită adesea înțelegerea expectațiilor și scopurilor grupului cu care se lucrează, complexitatea și dinamica situației organizaționale, precum și schimbările care survin.

În contextele organizaționale, în care nu apar schimbări majore, semnificative, comportamentul și stilul de conducere al liderului pot deveni stabile în timp. Nu trebuie neglijat faptul că instituția publică reprezintă, înainte de toate, o instituție socială compusă din mai multe elemente între care se realizează anumite pattern-uri de interacțiuni, stabilite anterior, care se dezvoltă prin atingerea unui scop specific, fiind, astfel, o creație socială ce presupune interacții-

une, cooperare, conflict, reguli, mituri, ordine și organizare, activitățile din cadrul acesteia fiind diferențiate în funcție de o serie de pattern-uri logice, iar organizația fiind coordonată în mod conștient și deliberat structurat de un lider sau mai mulți [1, p. 82-84].

În acest sens, factorul ce va influența decisiv funcționarea instituției publice ca sistem este reprezentat și va rămâne reprezentat de persoanele care lucrează în cadrul acesteia. Oamenii constituie, dintotdeauna, elementul adaptiv al instituțiilor publice, una dintre cele mai importante componente ale schimbării acestora fiind resursa umană.

BIBLIOGRAFIE

1. Avram E., Cooper, C. (coord.), Psihologie organizațional-managerială: tendințe actuale. Iași, Editura Polirom, 2008, 912p.
2. Baker C. Leadership training in the Navy of the 1980s: a systems approach. Australian. Defence Force Journal, 36: September/October: 26-34, 1982, p.24-36.
3. Băcanu B. Organizația publică. Teorie și management. Iași, Editura Polirom, 2008, 352 p.
4. Băileșteanu Gh., Burz R. Liderul. Timișoara, Editura Mirton, 2008, 176 p.
5. Nicolescu O. (coord.), Ghidul managerului eficient. vol. I-II. București: Editura Tehnică, 1993, 160 p., 164 p.
6. Nicolescu O., Verboncu I., Management și eficiență. Ed. Nora, București, 1994, 253 p.
7. Northouse P. Leadership: theory and practice. London: Sage Publications, 2007, 583 p.

ASIGURAREA TRANSPARENȚEI PROCESULUI DECIZIONAL PRIN INTERMEDIUL TEHNOLOGIILOR INFORMAȚIONALE. STUDIUL DE CAZ ÎN MUNICIPIUL BĂLȚI

ENSURING THE TRANSPARENCY OF THE DECISION-MAKING PROCESS THROUGH INFORMATION TECHNOLOGIES. CASE STUDY IN BALTI MUNICIPALITY

*Ion CIOBANU,
doctor, lector universitar,
Universitatea de Stat „Alec Russo”, din Bălți*

*Alexandr LATCO,
AO Promo-LEX*

SUMMARY

The transparency of the decision-making process is a feature of the activity of public authorities, according to which their activity is publicly accessible and provides for the possibility of involving civil society by participating in the decision-making process. In this article we intend to analyze the observance of the principle of transparency and participation of civil society in the decision-making process within the local public administration in Balti, especially regarding the transparency of the budgetary process and the degree of consultation of civil society through IT, about the elaboration, adoption and realization of the local budget.

Keywords: *budget, local public authority, decision-making transparency, legal accountability, local elected, civil society organizations, public consultations.*

Într-o societate democratică, accesul cetățeanului la o informație de interes public a devenit o condiție importantă pentru asigurarea respectării drepturilor omului. Autoritățile publice sunt obligate să pună la dispoziția societății civile informațiile de interes public, iar societatea civilă poate deveni participant activ la luarea deciziilor fundamentate. [1] Transparența procesului decizional reprezintă o caracteristică a activității autorităților publice, conform căreia activitatea lor este accesibilă public și prevede posibilitatea implicării societății civile prin participare la procesul de luare a deciziilor. În prezentul articol, ne propunem să analizăm respectarea principiului transparenței și a participării societății civile la procesul de luare a deciziilor în cadrul administrației publice locale din municipiul Bălți, în special, în ceea ce privește transparența realizării procesului bugetar și gradului de consultare a societății civile prin intermediul mijloacelor TI, despre elaborarea, adoptarea și realizarea bugetului local.

Problema propusă spre soluționare în articolul dat rezidă în necesitatea perfecționării cadrului normativ și delimitarea clară a subiectelor ce necesită a fi supuse consultării publice. Astfel, considerăm că bugetul aprobat la ședințele organului deliberativ al APL, precum și rectificările la buget, constituie documentele prioritare care necesită a fi supuse consultării publice cu respectarea etapelor stabilite de cadrul normativ existent, dar și cu propunerile înaintate de autori în acest articol.

Principiul transparenței este în conexiune strânsă cu dreptul la informație, la administrarea treburilor publice, precum și cu dreptul la petiționare, fapt stabilit la nivel național și internațional.

Declarația Universală a Drepturilor Omului prevede la articolul 19 dreptul persoanei de a primi informații prin orice mijloace, iar articolul 21 stabilește dreptul de a lua parte la conducerea treburilor publice ale țării sale, în consecință toate statele lumii, care sunt parte la Declarația Universală a Drepturilor Omului, acceptă prevederile acesteia și le transpun în legislația lor internă [2]. La nivel național, Republica Moldova consacră principiul transparenței în procesul decizional în Constituția

Republicii Moldova, în articolul 34 „Dreptul la informație”, care prevede dreptul persoanei de a avea acces la orice informație de interes public și obligația autorităților statului de a asigura informarea corectă a cetățenilor asupra treburilor publice și asupra problemelor de interes personal, precum și obligativitatea de a proteja acest drept al cetățeanului [3]. Pe lângă prevederile constituționale, există și o serie de alte acte legislative care vin să reglementeze, într-un mod mai exact, implementarea principiului transparenței în procesul decizional.

Astfel, Legea privind transparența în procesul decizional, nr. 239 din 13.11.2008, reglementează raporturile juridice dintre autoritățile administrației publice centrale și locale, alte autorități cu cetățenii, asociațiile și alte părți interesate în vederea asigurării transparenței procesului decizional.

Efectele legii date, se bazează pe următoarele principii:

a) informarea, în modul stabilit, a cetățenilor, a asociațiilor constituite în corespundere cu legea, a altor părți interesate despre inițierea elaborării deciziilor și despre consultarea publică pe marginea proiectelor de decizii respective;

b) asigurarea de posibilități egale pentru participarea cetățenilor la procesul decizional [4].

În conformitate cu prevederile Legii nr. 239, drepturile și obligațiile cetățenilor și autorităților sunt corelative, cetățenii au dreptul la obținerea informației de interes public și de a participa la procesul decizional, iar autoritățile au obligația de a le asigura respectarea acestui drept. În ceea ce privește corelația dintre obligativitatea autorităților de a oferi informații de interes public și utilizarea TI, legea stabilește necesitatea publicării următoarelor acte administrative:

- programele anuale de activitate pe pagina web oficială a autorității;
- a anunțurilor de inițiere a elaborării deciziilor;
- proiectele de decizii;
- sinteza recomandărilor parvenite;
- după caz, anunțul despre retragerea unui proiect de decizie din procesul de elaborare;
- anunțul referitor la desfășurarea ședințelor publice;
- deciziile adoptate.

Totodată, sunt prevăzute și căile de obținere a opiniilor societății civile în procesul decizional.

Astfel, autoritățile administrației publice pot recepționa recomandările în formă scrisă, primite pe cale electronică, înregistrate conform legislației.

Pentru realizarea prevederilor Legii privind transparența în procesul decizional nr. 239 din 13.11.2008, Guvernul Republicii Moldova a aprobat Hotărârea nr. 967 din 09.08.2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional, care vine în completarea legii prin stabilirea modurilor și condițiilor de prezentare a informațiilor de interes public, impune condițiile necesare pentru asigurarea transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor precum și obligativitatea autorităților de a raporta publicului despre rezultatele implementării măsurilor de asigurare a transparenței [5]. Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală, la fel, reglementează sarcinile autorităților administrației publice locale în vederea transparențizării activității sale cu aplicarea TI prin:

- plasarea pe pagina web a consiliului local a ordinii de zi a ședinței;
- afișarea pe pagina web oficială a autorității publice locale a proiectelor de dispoziții ale primarului în probleme de interes local;
- afișarea pe pagina web oficială a autorității publice locale a proiectelor de dispoziții ale președintelui raionului în problemele de interes raional;
- obligativitatea autorităților administrației publice locale de a plasa în Registrul de stat al actelor locale cu caracter normativ, cu caracter personal și actelor cu caracter individual [6].

Așadar, principiul transparenței este interconectat cu un alt principiu - principiul publicității.

Legea nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale reglementează procesul de constituire și gestiune a bugetelor locale, tehnologiile informaționale, în acest sens, sunt folosite la publicarea bugetelor locale și rapoartelor privind executarea acestora, inclusiv pe paginile web oficiale [7]. Hotărârea Guvernului privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet, nr. 188 din 03.04.2012, obligă autoritățile administrației publice locale să dispună de o pagină web oficială proprie în rețeaua Internet, pe care să plaseze următoarea informație de interes public [8], [9].

Astfel, în cadrul prezentului articol, ne propunem să abordăm ca drept indicator al transparenței procesului decizional, gradul de accesibilitate cu utilizarea mijloacelor TI a informațiilor privind procesul bugetar gestionat de autoritățile publice locale din municipiul Bălți. Utilizarea tehnologiilor informaționale de către autoritățile administrației publice la publicarea informațiilor oficiale ușurează considerabil accesul și stimulează participarea activă a cetățenilor la procesul decizional.

Considerăm relevantă experiența de monitorizare a gradului de transparență în procesul bugetar

al organizațiilor non-guvernamentale, în special, al Asociației Obștești „Promo - LEX” - organizație a societății civile specializată în monitorizarea proceselor democratice. În raportul nr. 2 privind monitorizarea transparenței activității administrației publice locale de nivelul II și UTA Găgăuzia pentru perioada 01.07.2017-31.12.2017, am considerat relevantă evaluarea nivelului de transparență a procesului bugetar după criteriul publicării pe pagina web oficială a APL din municipiul Bălți a următoarelor documente:

- proiectul bugetului pentru anul 2018 pentru inițierea consultărilor publice;
- bugetul adoptat pentru anul 2018;
- deciziile de modificare a bugetului local pentru anul 2017.

În concluzie, a fost constatată conformarea, în totalitate, a activităților privind publicarea informațiilor despre procesul bugetar al APL din mun. Bălți cu prevederile Legii privind transparența procesului decizional [9]. Însă constatăm că, deși autoritatea publică locală mun. Bălți se conformează cerințelor locale, totuși rămâne neclară modalitatea selectării subiectelor înaintate pentru consultări publice, dar lipsesc și reguli interne de organizare a dezbaterilor publice.

În raportul nr. 4 privind monitorizarea transparenței activității administrației publice locale de nivelul II și UTA Găgăuzia, Asociația Obștească Promo-Lex a evaluat transparența procesului bugetar al APL mun. Bălți pentru perioada 01.07.2018 - 31.12.2018. Pornind de la prevederile Legii privind transparența în procesul decizional, obligativitatea publicității se răsfrânge și asupra proiectelor de buget și rapoartelor anuale de raportare a execuției bugetare. În calitate de instrumente metodologice au fost utilizate interviurile cu reprezentanții APL și cu cei ai părților interesate, precum și metoda scanării paginilor web ale autorităților APL monitorizate.

Metoda de monitorizare a nivelului de transparență a procesului bugetar a constat în scanarea paginilor web, ceea ce a permis reflectarea situației de facto la capitolul transparență procesului bugetar în baza unor indicatori specifici: publicarea proiectului bugetului, publicarea bugetului adoptat și publicarea rectificărilor bugetare.

Astfel, pe pagina web a APL din mun. Bălți au fost publicate:

- proiectul bugetului pentru anul 2019 pentru inițierea consultărilor publice;
- bugetul adoptat pentru anul 2019;
- deciziile de modificare a bugetului local pentru anul 2019.

Dacă să analizăm publicarea rapoartelor pentru o perioadă mai anterioară, anul 2018, putem constata că pe pagina web a APL din mun. Bălți au fost publicate:

- raportul de executare a bugetului;
- raportul trimestrial de executare a bugetului;
- raportul semestrial de executare a bugetului;
- raportul pentru 9 luni pentru executarea bugetului.

Potrivit concluziei formulate în raport, APL a mun. Bălți este una dintre cele 12 autorități care s-au conformat exigențelor legale și au făcut publice toate etapele procesului bugetar.

Totuși, A.O. „Promo-Lex” atestă o implicare slabă a societății civile în procesul de elaborare a bugetului local [10]. Totodată, considerăm că rectificările bugetului mun. Bălți trebuie să fie consultate cu societatea civilă și părțile interesate, fapt care nu este realizat până în prezent.

Din analiza nemijlocită a paginii web oficiale a primăriei municipiului Bălți, mai exact a informațiilor privind procesul bugetar pentru anii de referință 2018, 2019, 2020, putem observa că publicarea informației nu este completă dar una fragmentară, lipsind unele acte [10].

Ca urmare a cercetării realizate, am ajuns la următoarele concluzii:

- implementarea fragmentară a transparenței procesului decizional nu poate asigura scopul și obiectivele primordiale ale acestui principiu primordial;
- atât legea nr. 239 cât și Hotărârea Guvernului nr. 697 lasă loc de interpretare în procesul organizării consultărilor publice la nivel local. Nu este indicat clar care subiecte ar fi obligatorii pentru dezbateri publice și care ar fi la discreția organelor APL.
- pe lângă prevederile naționale existente pledăm pentru elaborarea și adoptarea unui Regulament intern cu privire la procedurile de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional care ar stabili procedurile de asigurare a transparenței în procesul de elaborare și adoptare a deciziilor.

În acest sens, pledăm pentru unificarea eforturilor dintre organele administrației publice locale și organizațiilor societății civile, precum și părților interesate. Regulamentul intern cu privire la procedurile de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional va conține descriere detaliată a procedurii de consultare publică și va include expres subiectele obligatorii ce urmează a fi supuse dezbaterilor publice, precum și să fie indicat expres responsabilitatea secretarului consiliului municipal de a implementa prevederile acestuia.

Regulamentul intern poate transpune în realitate unele subiecte vizate în planul local anticorupție 2020-2022 (în proces de elaborare de APL Bălți). Ca urmare a concluziilor formulate, intervenim și cu următoarele recomandări:

- În procesul elaborării Regulamentului intern cu privire la procedurile de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional va fi propusă publicarea tuturor actelor elaborate la diverse etape ale consultărilor publice (inclusiv procesele verbale, sinteza recomandărilor, proiectele de decizie).

a) Toate actele trebuiesc publicate și sistematizate, astfel, încât părțile interesate de procesul consultărilor să aibă acces total prin accesarea paginii web a unității administrativ-teritoriale abordate.

b) Inspirându-ne din pct. 31. al Hotărârii nr. 697, propunem următorul conținut:

După finalizarea consultării publice a proiectului deciziei, subdiviziunea-autor întocmește un dosar privind elaborarea proiectului de decizie, în care se includ:

1) anunțul de inițiere a elaborării deciziei (atașat fiind proiectul supus consultărilor publice/ nota informativă pe proiect și lista părților invitate pentru consultări);

2) anunțul de organizare a consultării publice (prin anunț pe panou informativ/ în mass-media locală/ pagina web și cu includerea obligatorie a datei și locațiunii organizării evenimentului);

3) proiectul deciziei supus consultărilor publice;

4) materialele aferente proiectului de decizie (note informative, model proces verbal al ședinței/ model propuneri de modificare al proiectului de decizie și alte informații relevante);

5) procesele-verbale ale întrunirilor de consultare publică (înregistrat video/audio și obligatoriu plasat spre publicare ulterioară);

6) recomandările parvenite și sinteza acestora (supuse examinării în plen în ordinea parvenirii în procesul consultărilor publice).

În fine, considerăm un imperativ categoric examinarea propunerilor societății civile la ședințele consiliului municipal.

De asemenea, propunem să fie instituită răspunderea juridică pentru nerespectarea transparenței procesului decizional (de exemplu, neabordarea în plen a ședinței consiliului municipal a sintezei recomandărilor parvenite de la societatea civilă).

BIBLIOGRAFIE

1. Cârnaț T. Articol: Aspecte conceptuale privind principiul transparenței. În: Revista Națională de Drept, 2009, p. 10. În: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Aspecte%20conceptuale%20privind%20principiul%20transparenței.pdf;

2. Constituția Republicii Moldova, art. 34. În: <http://www.parlament.md/CadruLegal/Constitution/tabid/151/language/ro-RO/Default.aspx>

3. Declarația Universală a Drepturilor Omului, articolele 19 și 21. În: https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/rom.pdf

4. Legea Nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=106638&lang=ro

5. Hotărârea Guvernului nr. 967 din 09.08.2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=94483&lang=ro

6. Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=17373&lang=ro

7. Legea nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=120082&lang=ro#

8. Televca O. Articol: Principiul transparenței și publicității. În: Revista științifică a Universității de Stat din Moldova, 2012, nr. 3 (53). În: <http://studiamsu.eu/wp-content/uploads/12.-p.78-85.pdf>

9. Hotărârea Guvernului privind paginile oficiale ale autorităților administrației publice în rețeaua Internet, nr. 188 din 03.04.2012. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=103186&lang=ro#

10. În: https://promolex.md/wp-content/uploads/2018/03/Raport_APL_2017_semII.pdf// A.O. „Promo-LEX”. Raportul nr. 2 privind monitorizarea transparenței activității administrației publice locale de nivelul II și UTA Găgăuzia.

11. În: https://promolex.md/wp-content/uploads/2019/06/Raport_APL_sem.II_19.06.2019.pdf// A.O. „Promo-LEX”. Raportul nr. 4 privind monitorizarea transparenței activității administrației publice locale de nivelul II și UTA Găgăuzia.

12. În: <http://balti.md/consultari-publice/proiecte-de-decizii/>

O ABORDARE STATISTICĂ PRIVIND EVALUAREA IMPACTULUI ASISTENȚEI EXTERNE

A STATISTICAL APPROACH ON THE IMPACT ASSESSMENT OF EXTERNAL ASSISTANCE

*Mihai ROȘCOVAN,
doctor, conferențiar universitar,
Business Consulting Institute*

*Maria PRISACARI,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică,
director Agenția de Dezvoltare Regională Nord*

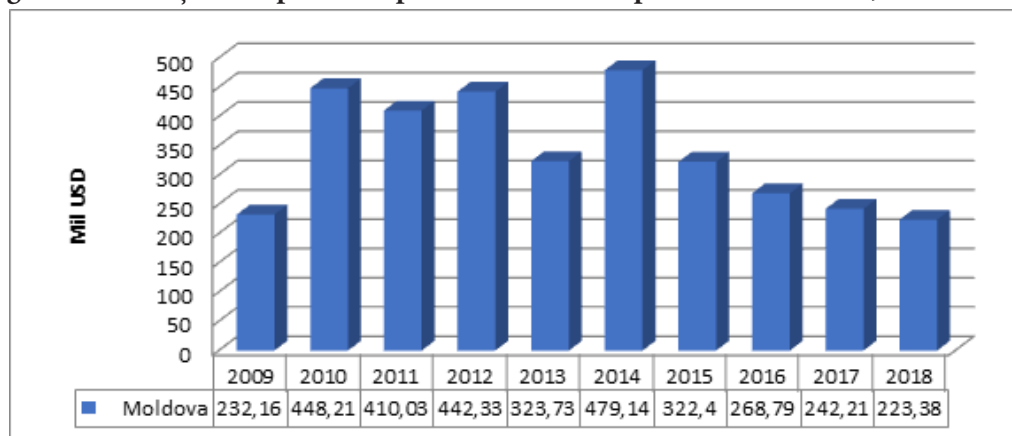
SUMMARY

In the last decade, Republic of Moldova ranks among the top ten countries in Europe receiving foreign assistance. According to the Organization for Economic Co-operation and Development, in the period 2009-2010 Moldova contracted over 3.39 billion euro of Official Development Assistance, which is above the average of total assistance in the region. In this context, assessing the impact of external aid on policy implementation is particularly important. Impact assessment methods fall into two categories: 1) quantitative and 2) qualitative. The following article presents an approach of financial assistance impact evaluation using econometric methods. The analysis is performed applying the Cobb-Douglas production function, researching the dynamics of several indicators and statistically estimating the coefficients of a regression.

Keywords: external assistance, evaluation, impact.

În ultima decadă, Republica Moldova se plasează printre primele zece țări din Europa beneficiare ale asistenței externe. Conform datelor Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OCDE), în perioada 2009-2018 Moldova a contractat peste 3,39 miliarde de euro din Asistența Oficială de Dezvoltare (AOD) sau în medie peste 339 milioane de euro anual, ceea ce depășește media din totalul asistenței pe regiune.

Figura1: Asistența AOD pentru Republica Moldova în perioada 2009-2018, mln euro.



Sursa: OECD date statistic.

Totodată, deși ajutorul extern este, de regulă, condiționat, rezultatele implementării programelor

de asistență financiară și influența lor asupra politicilor publice, deseori, rămân a fi discutabile. De exemplu, asistența externă acordată pentru conceptualizarea și implementarea politicilor în domeniul descentralizării și dezvoltării regionale a valorat mai mult de zeci de milioane de euro, însă politicile din aceste domenii sunt contestate. De aceea, evaluarea impactului utilizării ajutorului extern asupra implementării politicilor este de o importanță deosebită. În literatura de specialitate există mai multe abordări privind evaluarea impactului asistenței externe [1]. Diferențele dintre abordări sunt cauzate atât de scopul evaluării cât și de metodologia de evaluare aplicată. O problemă principală a furnizării asistenței nu însă în randamentul scăzut al fluxurilor de asistență externă, dar în absența unei transformări sistemice reale, adică a unei schimbări a paradigmei de dezvoltare. În procesul de realizarea a unei evaluări, cele mai dificile întrebări care apar sunt următoarele: Ce constituie obiectul evaluării? De ce au apărut modificări sistemice? Cum ar putea fi măsurat impactul asistenței externe?

În general, metodele de evaluare a impactului se împart în două categorii: 1) cantitative și 2) calitative. Evaluările de impact cantitativ au câteva avantaje incontestabile: a) utilizarea de date statistice; b) posibilitatea de a efectua o analiză mai detaliată cu ajutorul instrumentelor matematice; 3) posibilitatea de a înțelege empiric comportamentul grupurilor-țintă.

La rândul său, evaluările calitative, care se realizează prin sondaje și interviuri, ajută la identificarea mecanismelor prin care programele de asistență externă ar putea atinge impactul scontat. De asemenea, sondajele pot identifica factorii de decizie sau actorii locali implicați în determinarea modului de implementare a programelor, contribuind, astfel, la o evaluare operațională. Metodele calitative pot fi mai eficiente în analiza comportamentului principalelor părți interesate și a beneficiarilor direcți ai ajutorului extern. Totodată, o evaluare calitativă independentă nu poate măsura rezultatele relevante alternative sau rezultatele contrafăcute. Nu se poate identifica cu adevărat ce s-ar putea întâmpla în absența derulării programului.

O îmbinare de metode calitative și cantitative (o abordare cu metode mixte), prin urmare, ar putea fi utilă pentru a obține o viziune cuprinzătoare a eficienței programului. Selectarea metodelor depinde de obiectivele analizei. Utilizarea atât a evaluării cantitative de impact cât și a celei calitative oferă mai multe oportunități pentru a obține feedback-ul ce ar putea facilita interpretarea rezultatelor. În continuare, prezentăm o abordare de evaluare a impactului asistenței externe prin metode econometrice. Analiza se realizează prin utilizarea funcției de producție Cobb-Douglas [2]. cercetarea dinamicii a mai multor indicatori și estimarea statistică a coeficienților unei regresii.

Vom cerceta relația:

$$Y_t = F(A_t, P_t) = c A_t^{\alpha} P_t^{\beta},$$

unde: t este indicele perioadei (anul) $t=1, 2, \dots, T$; Y_t -valoarea PIB în anul t ; A_t - valoarea asistenței externe, acordate în perioada t , iar P_t - valoarea unui indicator de rezultat al politicii în perioada t , α și β - coeficienți.

Utilizând logaritmul, obținem

$$\ln Y_t = \ln c + \alpha \ln A_t + \beta \ln P_t$$

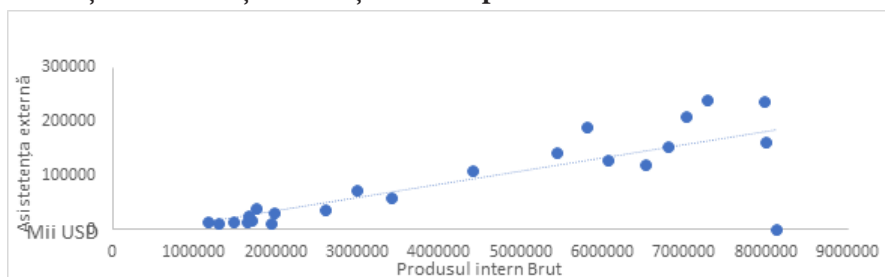
sau sub forma de rate de creștere

$$s_t = \alpha a_t + \beta p_t + \varepsilon,$$

unde s_t , a_t , p_t - reprezintă rata de creștere a PIB-ului, a asistenței externe și a indicatorilor de rezultat ai politicilor, ε - constantă.

Astfel, punând în practică funcția Cobb - Douglas putem evalua impactul asistenței asupra creșterii economice, inclusiv prin influența politicilor aplicate. Cunoscând „efectul” unui procent de asistență (α), a unui procent al indicatorilor de rezultat ai politicilor (β), pot fi adoptate decizii ce vor asigura o creștere maximă a produsului finit. După cum se cunoaște, $\alpha + \beta = 1$ pentru dezvoltarea extensivă și $\alpha + \beta > 1$ - pentru dezvoltarea intensivă.

Prin valorificarea asistenței externe, a tehnologiilor eficiente și moderne, Republica Moldova își va putea asigura o dezvoltare economică sustenabilă. Funcția de producție poate fi elaborată în baza datelor statistice. Elaborarea funcției de producție devine dificilă în cazurile, când datele statistice lipsesc sau sunt incorecte. În asemenea cazuri, apare necesitatea de a estima exponenții α și β , coeficientul de proporționalitate ε , în baza câtorva date statistice veridice. De exemplu, dacă am obținut funcția $Y = A^{0.77} \cdot P^{0.23}$, adică la creșterea capitalului cu 1%, produsul final va crește cu 0,77%. Totodată, contribuția la creșterea politicilor „bune” la creșterea produsului final va constitui 0,23%. În general, statistica națională și internațională oferă date statistice despre PIB și asistența AOD, începând cu 1995. După cum se vede din graficul de mai jos, există o dependență clară între valoarea produsului intern brut și valoarea asistenței externe pentru perioada 1995-2016.

Figura 2: Relația între PIB și Asistența ODA în perioada 1995-2016.

Sursa: Calculele autorilor în baza datelor OECD, 2018.

O situație mai complicată constituie evaluarea indicatorilor de impact al implementării politicilor publice. Cu mari excepții, majoritatea politicilor publice nu sunt însoțite de indicatori de monitorizare cuantificabili. De exemplu, Planul de acțiuni al Strategiei naționale de descentralizare (SND), implementat în perioada 2013-2020, deși include o coloană dedicată indicatorilor de monitorizare pentru diverse obiective, măsuri și acțiuni, aceștia nu sunt cuantificați. Nu sunt indicate clar sursele de verificare a realizărilor planificate. În consecință, nici Raportul de evaluare a implementării SND nu include valoarea indicatorilor monitorizați, dar se limitează doar la evaluarea relativă a acțiunilor, prin atribuirea calificativului – implementat integral, parțial, nerealizat sau amânat [3].

O altă problemă, legată de măsurarea impactului implementării politicilor este că, de regulă, impactul politicilor se reflectă printr-un set de indicatori, mai mult sau puțin importanți și de diferite unități de măsură, ceea ce face dificilă evaluarea corectă și coerentă a acțiunilor implementate. Pentru rezolvarea acestei probleme, în cercetare se propune o metodă care permite evaluarea agregată a indicatorilor de impact [4].

BIBLIOGRAFIE

1. Burnside C., Dollar D, (2000). Aid, policies, and growth. The American Economic Review 90 (4), 847–868.
2. Gameșchi A., Solomon D. Modelarea matematică a proceselor economice. – Chișinău.: Evrica, 1998, - p. 632.
3. Raport privind evaluarea implementării Strategiei naționale a descentralizării și a planului de acțiuni în perioada 2012-2015, PNUD, 2015
4. Roșcovan M., Hîrbu E., Galer L., Prisacari M. Caracteristica nivelului de dezvoltare socială și economică a localităților din Republica Moldova cu ajutorul IDES. Conferința ASEM „25 de ani de reformă economică în Republica Moldova: prin inovare și competitivitate spre progres economic”, p.160-163.

ATELIERUL V DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A PERSONALULUI: TEORIE ȘI PRACTICĂ

DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A PERSONALULUI PRIN INTERMEDIUL PLATFORMEI E-LEARNING: OPORTUNITĂȚI ȘI PROVOCĂRI

PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF THE PERSONNEL THROUGH THE E-LEARNING PLATFORM: OPPORTUNITIES AND CHALLENGES

Aurelia ȚEPORDEI,
doctorandă,
director Departament dezvoltare profesională,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article analyzes the methods and tools specific to distance learning of civil servants, the advantages, opportunities and challenges, as well as the experience of the Academy of Public Administration in providing distance professional development services, which is a modern form of training, characterized by the use of electronic resources, specific IT and communication skills in order to improve the efficiency of the lifelong learning and skills development process.

Keywords: distance learning, e-course, learnIN, professional development, tools of communication.

Instruirea la distanță, numită și e-instruire, e-learning, e-educație, instruire electronică este o formă modernă de instruire caracterizată prin utilizarea resurselor electronice, informatice și de comunicare specifice în scopul îmbunătățirii eficienței procesului de instruire și dezvoltare a competențelor pe tot parcursul vieții. În ultimul timp, instruirii la distanță i se acordă o atenție sporită, mai ales acum, când situația complicată, creată de obligația izolării cetățenilor de mediul social în contextul pandemiei globale COVID-19, aplicațiile care permit instruirea la distanță au devenit, dintr-o dată la mare căutare, fiind de o mare necesitate.

Aceasta ne motivează să identificăm soluții noi de desfășurare a procesului de instruire prin valorificarea beneficiilor tehnologiilor informaționale pentru a asigura accesul la resursele educaționale pentru funcționari. Instruirea la distanță se desfășoară prin utilizarea resurselor educaționale în format digital și este asistată la calculator. Componenta principală a instruirii la distanță sunt instrumentele educaționale și de comunicare, care pot fi diverse: sisteme instituționale de management al educației, forumuri, chat-uri, sisteme web pentru difuzare video, telefonie mobilă, smartphone, internet mobil, care permit extinderea componentei comunicative a cursului prin accesare resurselor educaționale din orice loc și în orice moment. Astfel, din perspectiva cursantului, putem evidenția un șir de avantaje ale instruirii la distanță, și anume:

- pentru a beneficia de instruire este nevoie doar de computer și conexiune la internet;
- instruirea se poate desfășura în orice loc convenabil cursantului, fără necesitatea de a se deplasa fizic la sediul furnizorului de instruire, economisind, astfel, timp, resurse financiare;
- cursantul decide singur când și cât timp se va instrui, deci își gestionează singur timpul de instruire;
- instruirea la distanță nu este condiționată de o pregătire specială, în același timp cursantul

poate solicita, la necesitate, asistență tehnico-informațională administratorului Platformei de instruire;

- cursul de instruire, materialele de instruire pot fi accesate de mai multe ori, nu doar o singură dată, în perioada activă a cursului;
- resurse informaționale pot fi descărcate, având, astfel, posibilitatea de a reveni la ele ori de câte ori este necesar, nu doar în perioada activă a cursului;
- cursantul poate comunica cu formatorul, cu alți participanți la curs, prin intermediul unui forum electronic de tip închis sau email;
- cursantul beneficiază de asistența formatorului, care coordonează activitatea lui de instruire, îi oferă feedback periodic asupra gradului de acumulare a cunoștințelor;
- cursantul își verifică automat nivelul de dezvoltare profesională prin completarea testelor intermediare/finale de evaluare;
- cursantul își asumă responsabilitatea pentru activarea și continuarea motivată a instruirii;
- absolvenții cursului primesc certificate de confirmare a participării la curs, în baza rezultatelor evaluării nivelului de dezvoltare profesională.

Conform prevederilor cadrului normativ în vigoare, instruirea la distanță este una din formele de dezvoltare profesională prin care se realizează instruirea externă a funcționarilor publici [2]. Formarea continuă la distanță este reglementată și prin Regulamentul cu privire la formarea continuă a adulților [3], care, prin pct. 24. 5) stipulează că, furnizorii de formare profesională continuă a adulților își realizează scopurile statutare în domeniul educațional, inclusiv prin cursuri de formare continuă la distanță. Necesitatea introducerii în sistemul de dezvoltare profesională a instruirii la distanță este dictată și de prevederile art. 22, litera b) al Acordului de Asociere RM-UE [4], care prevede modernizarea serviciilor publice, inclusiv introducerea și punerea în aplicare a e-guvernantei, în vederea creșterii eficienței furnizării de servicii pentru cetățeni și a reducerii costurilor aferente desfășurării de activități economice. Având la bază prevederile menționate, Guvernul Republicii Moldova și-a propus crearea, în anul 2020, a Platformei guvernamentale de instruire la distanță (e-learning) [1]. În acest context, Academia de Administrare Publică oferă personalului din administrația publică oportunități de dezvoltare profesională prin intermediul Platformei e-learning.

Academia a inițiat derularea procesului de predare-învățare la distanță în anul 2008, când au fost elaborate primele cursuri electronice pentru instruirea la distanță a funcționarilor publici în domeniul tehnologiilor informaționale, comunicațiilor și guvernării electronice, instruirea la distanță a funcționarilor publici fiind pe atunci o premieră pentru învățământul din Republica Moldova. Cursurile respective au fost elaborate de un grup de experți în cadrul proiectului „Suport în edificarea e-guvernării în Moldova”, implementat de Guvernul Republicii Moldova cu sprijinul Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare, 37 de cursuri electronice fiind plasate pe site-ul Academiei de Administrare Publică.

În 2016 Academia, cu suportul Programului Comun de Dezvoltare Locală Integrată al PNUD Moldova, a elaborat și a pus în aplicare Platforma de instruire la distanță learnIN, destinată dezvoltării profesionale a personalului din autoritățile publice. Prin introducerea instruirii la distanță Academia și-a propus să creeze un nou sistem de instruire modern și eficient, care să simplifice accesul angajaților administrației publice la cursurile de dezvoltare profesională prin digitizarea procesului de dezvoltare profesională. Astfel, Platforma learnIN, plasată pe pagina web a Academiei <http://aap.gov.md/ro/acasa-e-learning> permite crearea și plasarea resurselor de instruire, acordarea accesului utilizatorilor la resursele de instruire, acordarea suportului în accesarea și parcurgerea cursurilor de instruire, certificarea absolvenților cursurilor de instruire. Platforma respectivă oferă posibilitatea funcționarilor să obțină, fără deplasări și cheltuieli directe aferente procesului de instruire tradițional, cunoștințele necesare pentru crearea unei administrații publice eficiente, capabile să asigure prosperarea cetățenilor și modernizarea serviciilor publice.

Platforma de instruire la distanță este o platformă integrată de instruire și gestiune a procesului de dezvoltare profesională la distanță, care utilizează modelul learnIN. Bazată pe principii de instruire moderne, learnIN este un instrument modern de instruire, management și monitorizare a întregului proces de dezvoltare profesională, fiind destinat instruirii asistate de calculator, dar cu posibilitatea de a fi folosit și pentru instruirea la distanță neasistată. Platforma learnIN oferă o interfață prietenoasă, este construită pe o structură modulară, fapt ce permite a fi simplu de utilizat. Tehnologia de ultimă oră folosită în dezvoltarea platformei oferă portabilitate, aceasta funcționând perfect pe toate sistemele de operare cunoscute. Accesul la aplicație se face cu ușurință, prin rețeaua locală sau prin Internet, printr-un browser web, accesul fiind securizat. Sistemul este construit după un model flexibil atât din punct de vedere organizațional, cât și din punct de vedere al materialelor de instruire gestionabile, adică se pot realiza sesiuni interactive cu ajutorul facilităților multimedia, iar în cadrul

prezentărilor se pot integra majoritatea tipurilor de documente MS Office cunoscute, secvențe video/audio, animații, imagini grafice, alte materiale interactive. Instrumentul learnIN oferă un suport adecvat factorilor responsabili în domeniile decizional, de control, de planificare, prognoză, urmărire și previziune a activității de instruire.

Sistemul permite definirea mai multor tipuri de utilizatori, în funcție de accesul pe Platformă pe care pot să-l aibă: cursanți, formatori, administratori de sistem.

Platforma learnIN este configurată pentru comunicarea la distanță prin două forme:

- Instruire sincronă, care se desfășoară într-un mediu virtual de învățare, cu participarea atât a cursanților, cât și a formatorului. În acest caz formatorul fiind cel care controlează în întregime procesul, creând, coordonând, adaptând și monitorizând mediul de instruire. Formatorul are posibilitatea de a crea clase virtuale în care poate controla în întregime procesul de instruire. Aceste clase virtuale sunt specifice doar pentru învățământul sincron. În cadrul unei sesiuni de clasă virtuală formatorul are posibilitatea să controleze transferul conținutului didactic către cursanți. De asemenea acesta poate alege cursanții cărora le este distribuit materialul de instruire. Formatorul poate controla nivelul de interacțiune al cursanților cu sistemul. În cadrul claselor virtuale formatorul poate administra și monitoriza în timp real parcurgerea testelor de către cursanți. De asemenea acesta poate dicta oricând oprirea testului și înregistrarea rezultatului. Sesiunile de clasă virtuală permit adaptarea desfășurării cursului conform ritmului și progreselor fiecărui cursant sau fiecărei grupă de cursanți.

- Instruire asincronă, care presupune studierea resurselor educaționale plasate pe Platformă în ritmul personal al cursanților, proiecte de colaborare, instruire la distanță. Formatorul poate crea cursuri virtuale și plasarea pe Platformă a resurselor de instruire: materiale de instruire în diferit format și/sau a testelor de evaluare. Fluxurile de predare sunt definite individual pentru fiecare curs.

Platforma learnIN dispune de o bibliotecă electronică, o adevărată bază de cunoștințe care colectează și sistematizează o mare cantitate de informații și materiale de instruire, adaptabilă și configurabilă. Biblioteca oferă cursanților, chiar și celor neinițiați, funcții precum:

- acces controlat la materialele de instruire;
- consultarea sistematică sau căutarea în volume vaste de conținut text și multimedia;
- import și export de conținut pentru instruire din formate cunoscute precum: fișiere MS PowerPoint, MS Word, HTML, PDF, RTF sau imagini și filme;
- testare și evaluare, care permit măsurarea impactului și eficacității programelor de instruire în vederea îmbunătățirii continue a performanțelor cursanților. Platforma learnIN oferă suport pentru teste electronice, precum și asistență pentru evaluare, creare automată a testelor folosind șabloanele predefinite și diferite opțiuni, editor de teste, posibilitatea de creare a unei baze complexe de întrebări și generarea aleatoare a acestora în cadrul unui test.

Managementul și monitorizarea întregului proces de instruire pe Platforma learnIN este realizat de către Academie și oferă posibilitatea gestionării și monitorizării informațiilor referitoare la cursuri, formatori, cursanți, structura organizațională, statistici, facilitând alocarea optimă a resurselor interne organizației în procesul de instruire. Primul curs în format electronic elaborat de către Academie și plasat pe Platformă a fost cursul de instruire la distanță pentru aleșii locali „Managementul administrației publice locale”, care conține 6 module de instruire: *Autoritățile administrației publice locale în Republica Moldova, Funcționarea administrației publice locale, Dezvoltarea locală integrată, Managementul serviciilor publice locale, Finanțele publice locale și descentralizarea administrativă, Abordarea politicilor publice locale prin prisma drepturilor omului și a egalității de gen*. Elementele de bază ale cursului sunt texte, aplicații interactive, imagini animate, grafice, teste, trimiteri la link-uri cu documente etc. Materialele de instruire sunt oferite în format digital.

În scopul elaborării cursului de instruire la distanță, 11 profesori ai Academiei au fost instruiți în domeniul digitizării resurselor educaționale. Astfel ei au participat la un curs de instruire de cinci zile cu tematica „Introducere în bazele tehnice și metodologice de instruire la distanță în format electronic”. Formatorii instruiți asigură desfășurarea cursurilor online, actualizarea acestora, inițierea și elaborarea cursurilor noi în funcție de necesitățile de dezvoltare profesională a personalului din autoritățile publice. Pentru asigurarea funcționalității Platformei de instruire la distanță au fost desfășurate și cursuri de instruire a staff-ului tehnic în administrarea și mentenanța platformei electronice, dar și a managerilor din cadrul Academiei privind utilizarea platformei electronice de instruire la distanță.

În scopul facilitării accesului la sistemul de instruire la distanță, au fost organizate cursuri de alfabetizare în domeniul e-learning. Astfel, colaboratori ai Secțiilor administrație publică din cadrul consiliilor raionale, precum și ai Oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat au fost familiarizați cu posibilitățile Platformei de instruire, cursul de instruire on-line, alte facilități de instruire la distanță,

astfel încât să poată oferi consultanță consilierilor din raioanele pe care le reprezintă. Ulterior au fost create și alte cursuri de instruire la distanță, cum ar fi cursul „Diaspora, migrație, dezvoltare și re-integrare”. Cursul a fost elaborat în parteneriat cu Proiectul Migrație și Dezvoltare Locală (MiDL) al Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare în Moldova și Agenția Elvețiană pentru Dezvoltare și Cooperare.

Cursul este structurat în sesiuni de instruire, fiecare din ele cuprinzând obiective de instruire, conținutul fiind însoțit de date statistice și elemente demonstrative, asigurat cu instrumente și indicatori care permit navigarea ușoară a resurselor educaționale ale acestora. Astfel, în cadrul cursului sunt abordate subiecte actuale ce vizează: *noțiuni de bază în domeniul diasporei și migrației; cadrul legislativ și instituțional al reintegrării cetățenilor moldoveni; impactul migrației asupra dezvoltării economice și sociale a Republicii Moldova; impactul migrației asupra proceselor demografice; mecanismul de integrare a migrației în politici de dezvoltare; crearea și dezvoltarea asociațiilor de băștinași; organizarea evenimentelor pentru diaspora; reintegrarea migranților întorși; migrația și egalitatea de gen etc.* La acest e-curs s-au înscris și îl urmează funcționari din cadrul autorităților publice locale și centrale cu atribuții în domeniu, precum și alte persoane care sunt interesate de subiectul respectiv.

Primele reacții despre curs parvenite de la funcționarii înscriși au evidențiat mai multe beneficii ale instruirii on-line în condițiile limitării accesului la instruire în grup:

- datorită circumstanțelor create am încercat alte opțiuni de instruire oferite de Academia de Administrare Publică – instruire la distanță, care îți oferă mobilitate și flexibilitate poți să-l accesezi oricând și oriunde, chiar și de pe telefonul mobil;
- cursul include sesiuni cu informația concretă, ușor de asimilat și utilizat în practică și conține elemente grafice și animate care îl face atractiv;
- ai posibilitate să înveți când vrei tu și în ritmul dorit în funcție de stilul personal de învățare;
- posibilitatea accesării lecțiilor de mai multe ori pentru fixarea informației;
- conține simulări ale situațiilor reale ce țin de activitatea autorităților publice în domeniul migrației și comunicarea cu diaspora etc.

Pentru anul 2020 Academia își propune să elaboreze și să plaseze pe Platforma E-learning și alte cursuri de instruire destinate dezvoltării profesionale a personalului care activează în administrația publică. În fază finală de elaborare sunt două cursuri de instruire: „Accesul la informație”, elaborat cu suportul Centrului pentru Jurnalism Independent și cursul „Egalitatea de gen pentru funcționarii publici”, elaborat cu suportul Agenției UN WOMEN a Organizației Națiunilor Unite (ONU).

O instruire calitativă, indiferent în ce format este prestată, necesită multe resurse - umane, financiare, logistice etc., care nu întotdeauna sunt suficiente. Astfel, crearea și implementarea sistemului de dezvoltare profesională la distanță a constituit o adevărată provocare pentru Academie, dar și pentru alți furnizori de instruire.

Provocările majore țin de:

- Crearea cursurilor de instruire la distanță. Materialele de instruire pentru dezvoltarea profesională la distanță nu au aceeași structură ca și cea a cursurilor clasice. Astfel, pentru digitizarea cursurilor, formatorul trebuie să posedă un set de competențe specifice necesare valorizării resurselor de instruire pentru prestarea în format la distanță, precum și pentru utilizarea și valorificarea noilor tehnologii în activitatea de instruire. Această provocare poate fi soluționată prin instruirea continuă a formatorilor în domeniul creării resurselor educaționale în format digital, activitate, care, de altfel, este realizată sistematic de către Academie.

- Alfabetizarea IT insuficientă a cursanților, care reprezintă o provocare semnificativă pentru cursanții care doresc să aibă acces la materialele cursului, or, utilizarea diferitor tehnologii de înregistrare a cursurilor poate determina cursanții să nu reușească parcurgerea întregului curs în timpul rezervat pentru aceasta. Experiența Academiei demonstrează faptul că timpul aflării cursanților pe platformă este diferit, aceasta evidențiind particularitățile stilului personal de învățare și de asimilare a informației al cursanților, dar și competențe digitale diferite. Același lucru putem menționa și despre completarea testelor de evaluare: unele persoane au nevoie de mai mult timp pentru a răspunde la întrebări, altele revin la ele mai târziu. Mulți cursanți solicită suportul administratorului Platformei pentru accesarea cursurilor și parcurgerea acestora.

- Accesul la infrastructura de rețea. Instruirea la distanță este dependentă de resursele tehnice și de instrumentele de comunicare cu care este livrată instruirea, astfel aceste instrumente trebuie să fie fiabile, ușor de utilizat și actualizat, pentru a avea un impact semnificativ asupra procesului de dezvoltare profesională. În caz contrar, instruirea poate fi compromisă. Mulți funcționari nu au acces la tehnică electronică performantă, la rețeaua de Internet cu viteză mare, etc.. Acest lucru poate influența accesarea cursurilor la distanță în termeni proximi.

În **concluzie**, menționăm faptul că în perioada actuală de transformări, generate, inclusiv de dezvoltarea rapidă a tehnologiilor, personalul din administrația publică așteaptă ca serviciile educaționale și de formare continuă să fie oferite oricând, oriunde și prin oricare suport electronic. Aceste așteptări obligă furnizorii de instruire să fie pregătiți să ofere servicii de instruire ajustate la cerințele actuale ale beneficiarilor, care să poată fi accesate ușor, într-un mod sigur, securizat și cu resurse reduse. În context, tehnologiile informaționale și de comunicare au un rol esențial în facilitarea accesului la dezvoltare profesională continuă, de calitate, desfășurată în format e-learning. Academia de Administrație Publică a dezvoltat infrastructura necesară prin crearea Platformei care oferă servicii de instruire la distanță a personalului din autoritățile publice, dispunând și de personal calificat, competitiv care demonstrează competențele necesare și performanțe atât la nivel național, cât și internațional.

BIBLIOGRAFIE

1. Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2020-2023, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 636 din 11.12.2019. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 378-379, art.2976 din 13.12.2019.
2. Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11.03.2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 55-56, art.249 din 17.03.2009.
3. Regulamentul cu privire la formarea continuă a adulților, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr.193 din 24.03.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 92-102, art. 266 din 31.03.2017.
4. În: <https://www.mfa.gov.md/img/docs/Acordul-de-Asociere-RM-UE.pdf>

ASPECTE ALE DEZVOLTĂRII PROFESIONALE A PERSONALULUI ÎN CONTEXTUL IMPLEMENTĂRII SISTEMULUI DE MANAGEMENT AL CALITĂȚII ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

ASPECTS OF PERSONNEL PROFESSIONAL DEVELOPMENT IN THE CONTEXT OF THE IMPLEMENTATION OF THE QUALITY MANAGEMENT SYSTEM IN PUBLIC ADMINISTRATION

Ludmila ANDRIEVSCHI,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The quality of public administration activity depends, to a large extent, on the level of professional training of the staff. Starting from this, the article analyzes the interdependence between ensuring the pressing of quality public services by implementing the Quality Management System and the degree of training of the staff that ensures the provision of these services. A staff trained in accordance with the requirements of the time will be able to meet expectations and meet the needs of public service beneficiaries. And vice versa: in order to provide quality services, the professional development process of the staff involved in this activity must be ensured.

Keywords: *quality, Quality Management Systems, professional development, beneficiary satisfaction.*

Trăim într-o societate în care schimbările se produc cu o mare rapiditate, iar obligativitatea acestora și provocările se consideră o normalitate. Succesul oricăror schimbări este generat de mai mulți factori, fiecare având o semnificație aparte în acest proces.

În contextul realizării misiunii administrației publice - de a pune în aplicare legile, în scopul satisfacerii unor nevoi și interese generale și locale ale colectivităților și de a asigura buna funcționare a serviciilor publice în beneficiul cetățenilor, ne vom referi la două aspecte importante: asigurarea calității serviciilor publice prin implementarea Sistemului de Management al Calității (SMC) și gradul de pregătire profesională a personalului din administrația publică, accentul fiind pus pe interdependența dintre ele. Or, fără un personal, capabil de schimbare și adaptare, de creativitate și competențe profesionale multiple, nu am putea vorbi despre o activitate de calitate, care să răspundă nevoilor și așteptărilor societății. Astfel, resursele umane sunt un factor important în eficientizarea oricărei activități și viceversa: eficiența activității administrației publice depinde în mare măsură de competența și profesionalismul resurselor umane ce activează în ele, de felul în care personalul concepe obiectivele ce stau în fața instituției/autorității publice, de modul în care le soluționează, de măsura în care își asumă responsabilitatea pentru consecințele activității lor, de felul în care conlucrează cu cetățenii.

Totodată, este de menționat faptul, că în ultima perioadă tot mai mult se operează cu termeni „calitate”, „managementul calității” etc. Și dacă anterior acești termeni erau aplicați, în special, în raport cu activitatea economico-industrială, reformele desfășurate în domeniul administrației publice, au generat o reconceptualizare a rolului administrației publice, dar și a mecanismelor de management în sistemul dat.

Una din definițiile sugestive ale sistemului calității este formulată de cercetătorul L.Ilieș, care consideră că sistemul calității este „o combinație de echipamente, specialiști și proceduri cu o structură aleasă, încât să poată realiza obiectivele ce derivă din politica pentru calitate” [1]. Pe de altă parte, conform standardelor ISO, sistemul calității poate fi văzut ca fiind „o structură organizatorică, res-

ponsabilitățile, activitățile, resursele, evenimentele, care împreună determină procedurile și metodele necesare a fi implementate, pentru a se asigura capabilitatea organizației și de a atinge cerințele de calitate” [7]. Reieșind din aceasta, putem conchide, că sistemul calității este o conexiune de norme și proceduri administrative, dar și metode și tehnici necesare pentru a gestiona calitatea, respectiv pentru planificarea, realizarea și prestarea serviciului.

Pe de o parte, sistemul de management al calității trebuie organizat astfel încât „să permită exercitarea unui control corespunzător și continuu asupra tuturor activităților și proceselor care influențează calitatea” [5]. Pe de altă parte, rolul sistemului de management al calității constă în asigurarea cerințelor atât a clienților, cât și a organizației.

Mai mulți cercetători interesați de problema respectivă (L. Matei, G. Lazăr [2], H. Raboca [5], E. Vaculovschi [9] ș. a.) menționează, că în ultimele două decenii se observă din ce în ce mai mult încercarea adaptării și introducerii mijloacelor și instrumentelor managementului calității în sectorul serviciilor și al administrației publice prin simpla copiere sau prin ajustări oportune, pe baza caracteristicilor și particularităților identificate pentru aceste sectoare.

În acest context, susținem opinia cercetătorilor români G. Moldoveanu și C. Dobrin [3], care consideră că „managementul calității prezintă o serie de caracteristici, printre care:

- obiectivul este dobândirea satisfacerii clientului;
- calitatea este definită de client;
- afectează toate activitățile instituției/organizației, indiferent dacă au sau nu legătură directă cu serviciul;

- se urmărește ca lucrurile să se facă bine „din prima”;
- responsabilitatea și implicarea tuturor celor din organizație.

Din componentele sistemului de management al calității (structura organizațională; procese și operațiuni interne; documentație internă; resursele necesare), una din cele mai importante o considerăm cea a resurselor umane.

În procesul de democratizare, în realizarea misiunii și obiectivelor autorităților publice, factorul uman primordial este personalul din serviciul public, iar într-o administrație publică modernă, pregătirea și calitatea pregătirii funcționarilor publici devin condiții obligatorii. Cunoștințele și experiența sunt cele mai importante resurse pe care le deține o țară, deoarece rezultatele activității administrației publice depind de existența unui personal înalt calificat și format corespunzător. Prin urmare, „profesionalismul personalului aparatului de stat este puternic determinat de formarea și perfecționarea resurselor umane din instituțiile publice” [4].

Apreciind la justa valoare necesitatea corespunderii personalului din administrația publică unor cerințe de bază, înaintate pentru a accede în funcția respectivă (studii în domeniu, experiență, etc.) considerăm, că pentru a asigura o activitate de calitate, pe tot parcursul exercitării atribuțiilor în administrația publică este necesară aprofundarea și perfecționarea pregătirii profesionale și a cunoștințelor la nivelul dezvoltării contemporane a științei și tehnicii de specialitate, altfel spus, este necesară dezvoltarea profesională continuă a personalului.

În zilele noastre dezvoltarea profesională ocupă un loc important în dezvoltarea umană și socială, care avantajează atât organizația, cât și personalul acesteia, prin faptul că este un proces complex, care are ca obiectiv îmbunătățirea de cunoștințe teoretice și practice necesare atât poziției actuale cât și celei viitoare. În plan abstract, dezvoltarea profesională sugerează ideea unor seturi de aptitudini clar definite, necesare într-un viitor previzibil, precum și a unor planuri adecvate pentru dobândirea acestora de către angajații din generația actuală și din cea viitoare, prin intermediul metodelor de instruire și dezvoltare.

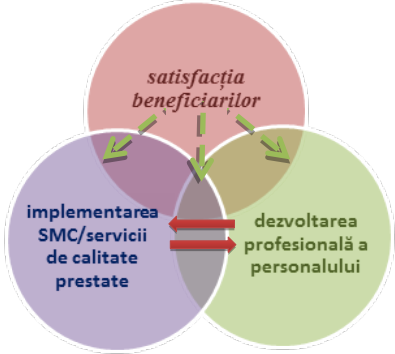
În conformitate cu prevederile legislației în vigoare, „dezvoltarea profesională se realizează prin activități de instruire de diferite tipuri și forme în vederea:

- aprofundării și actualizării cunoștințelor;
- dezvoltării abilităților;
- modelării atitudinilor necesare pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor de serviciu” etc. [6].

Pentru ca investițiile în instruire să exercite un impact maxim, iar procesul de dezvoltare profesională să devină eficient, acesta trebuie să se bazeze pe identificarea și satisfacerea necesităților individuale de instruire ale fiecărui funcționar public, dar și pe necesitățile autorității publice [8]. În contextul dat, menționăm necesitatea identificării și analizei a unei componente, care prin obiectivul realizat asigură legătura dintre calitatea serviciului prestat și gradul de profesionalism al personalului, aceasta fiind - satisfacția beneficiarilor.

Este evident, că trăsăturile și caracteristicile serviciilor publice trebuie să fie planificate și realizate, bazându-se pe cerințele și necesitățile beneficiarilor, ultimii fiind, în final, cei care evaluează calita-

Figura 1. Interdependența dintre serviciile de calitate prestate și dezvoltarea profesională a personalului.



Sursa: elaborat de autor.

tea serviciului. Astfel, prin aplicarea instrumentelor de măsurare a satisfacției beneficiarilor, datele obținute pot oferi informații privitoare la caracterul adecvat al standardelor de calitate și la modul în care acestea sunt atinse. În funcție de rezultat, se stabilesc anumite accente în scopul eficientizării activității și atingerii nivelului de calitate dorit: fie pe aspectele organizatorico-procedurale, fie pe activități ce țin de dezvoltarea profesională a personalului. În acest fel, obținem un circuit: implementarea SMC în administrația publică este influențată, inclusiv, de gradul de pregătire a personalului, iar necesitatea dezvoltării profesionale a personalului este asigurată în funcție de cerințele impuse față de calitatea serviciului prestat. Iar ambele componente sunt gestionate de gradul de satisfacție a beneficiarilor.

În aceeași ordine de idei, putem evidenția influența reciprocă a anumitor aspecte, ce vizează *implementarea SMC în administrația publică în scopul prestării serviciilor de calitate și dezvoltarea profesională a personalului, care asigură prestarea acestor servicii.*

Tabelul 1. Influența prestării serviciilor de calitate vs dezvoltarea profesională a personalului.

| Dezvoltarea profesională a personalului | Implementarea SMC/Prestarea serviciilor de calitate |
|--|--|
| Împrospătarea și îmbogățirea cunoștințelor profesionale | Personal pregătit pentru asigurarea implementării politicii de calitate Serviciile prestate vor avea un grad sporit de calitate, având la bază cerințe noi |
| Aprofundarea unui anumit domeniu al specialității de bază | Modernizarea procedurilor SMC implementate Schimbarea/modernizarea serviciului prestat |
| Însușirea noilor realizări ale științei, tehnicii și culturii din specialitatea respectivă sau din cele înrudite | Implementarea noilor forme ale serviciilor prestate (de ex. bazate pe TI) sau modernizarea celor existente |
| Obținerea unei calificări suplimentare pe lângă cea de bază (policalificarea) Cumulul de specialități impune nu numai îmbogățirea permanentă a calificării, ci și însușirea de noi calificări | Asigurarea continuității implementării SMC, dar și prestării serviciilor de calitate în cazul insuficienței de personal (fluctuație, funcții vacante, etc.) |
| Însușirea unor tehnici moderne în domeniul managementului calității, precum și a cunoștințelor necesare exercitării cerințelor postului sau funcției | Asigurarea implementării SMC Menținerea/îmbunătățirea calității serviciului prestat în cazul ocupării unor funcții noi, în special celor de conducere, care necesită un grad profesional mai înalt de implicare |

Sursa: adaptat după [4].

Cele expuse denotă, odată în plus, că în eficientizarea activității administrației publice și asigurarea implementării SMC un rol important îl are dezvoltarea profesională a personalului, care se desfășoară pe întreaga perioadă a vieții profesionale. Scopul implementării oricărui Sistem de Management al Calității constă în prestarea consecventă a serviciilor care să satisfacă cerințele privind calitatea, aici având în vedere cerințele cetățenilor, altor părți interesate, dar și cerințele reglementărilor în vigoare, precum și în creșterea satisfacției părților interesate prin procesele de îmbunătățire continuă și prin asigurarea conformității cu cerințele beneficiarilor și cu prevederile reglementărilor în vigoare.

Dezvoltarea și pregătirea personalului constituie elementul esențial pentru orice măsură sau inițiativă legată de implementarea activităților de creștere a calității. Este important ca în etapele inițiale ale implementării Sistemului de Managementul Calității să asigure pregătirea/dezvoltarea profesii-

onală a personalului de conducere, de specialitate, precum și a tuturor celorlalți angajați. Dezvoltarea profesională a personalului este folosită drept bază pentru realizarea schimbărilor strategice, constituind o oportunitate pentru a pune în evidență viziunea și rolurile instituției. Aceasta poate avea loc atunci când instituția consideră că personalul propriu este cea mai importantă resursă, iar managementul instituțional îmbunătățește atât eficacitatea cât și eficiența instituției, inclusiv a SMC, prin implicarea și susținerea personalului, încurajându-l spre dezvoltare profesională continuă prin: furnizarea instruirii permanente, definirea responsabilităților, stabilirea obiectivelor individuale și de echipă, facilitarea unei comunicări deschise, crearea condițiilor care să încurajeze inovația și aportul personal, etc.

În concluzie menționăm, că interdependența dintre asigurarea unui SMC eficient și dezvoltarea profesională a personalului din administrația publică are un impact multilateral manifestat prin următoarele:

- oferă posibilitatea identificării punctelor forte și punctelor slabe pe dimensiunea respectivă, cu prioritizarea activităților/serviciilor care trebuie dezvoltate și încurajate;
- poate servi drept bază de comparare a activității autorităților publice de același nivel, dar și de promovare a bunelor practici, fapt ce poate contribui la stabilirea, crearea și edificarea obiectivelor sau a strategiei de dezvoltare a autorității publice;
- poate fi folosită de către conducător drept instrument eficient de motivare/demotivare a personalului, în funcție de gradul de satisfacere a beneficiarilor, urmare a calității serviciilor prestate;
- contribuie la promovarea imaginii autorității publice și servește drept instrument de relații publice prin extinderea și dezvoltarea acestora cu mai multe părți interesate.

Astfel, responsabilitatea pentru calitate este a tuturor și a fiecăruia în parte. Participarea la îmbunătățirea sistemului de management al calității este sarcină de serviciu a fiecărui angajat din administrația publică, aceștia având obligația să cunoască și să respecte întocmai responsabilitățile ce le revin, reglementările aplicabile și să depună un efort constant pentru îmbunătățirea sistemului de management al calității.

BIBLIOGRAFIE

1. Ilieș, L., Managementul calității totale, Cluj-Napoca: Editura Dacia, 2003.
2. Matei L., Lazăr C.-G., Managementul calității și reforma administrației publice în unele state din sud-estul Europei. Analiză comparativă. În: Economie teoretică și aplicată, Vol. XVIII (2011), nr. 4 p. 65-98.
3. Moldoveanu G., Dobrin C., Managementul calității în sectorul public, Editura ASE, București, 2005.
4. Platon M., Administrația publică. Curs universitar. Chișinău, Ed. Universul, 2007, 928 p.
5. Raboca H. M., Managementul calității, 2012. În: <https://ru.scribd.com/doc/295352613/Curs-Managementul-Calității>
6. Strategia de reformă a administrației publice 2016-2020, aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25.07.2016. În: <http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/>
7. Standardul SR ISO 9004:2:2001. Managementul calității și elementele sistemului calității. Partea I. Ghid pentru servicii. Accesat: <https://www.iso.org/ru/home.html>
8. Șaptefrați T., Particularitățile pregătirii profesionale a personalului din cadrul autorităților administrației publice. În: Caiet științific 4/2010. ISAM, p.90-94.
9. Vaculovschi E., Rolul calității serviciilor în procesul de creștere a eficienței activității administrației publice locale din Republica Moldova. În: Administrarea Publică, nr. 4, 2017 p. 85-91.

ASIGURAREA CALITĂȚII ÎN CADRUL CURSURILOR DE DEZVOLTARE PROFESIONALĂ PRIN APLICAREA STRATEGIILOR DIDACTICE MODERNE

QUALITY ASSURANCE IN PROFESSIONAL DEVELOPMENT COURSES THROUGH THE APPLICATION OF MODERN TEACHING STRATEGIES

Tatiana SAVCA,
specialist principal SMC, formator,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article presents theoretical considerations about the need for professional development on the course „Development and Evaluation of Public Policy” for civil servants. It reflected the design and implementation elements of the shaping course model. The results of the professional development of the participants in the course largely depend on the degree of professional qualification of the trainer, the content included in the blocks of the course, and the methods, techniques and interactive tools that fully comprise the learning strategy. The principle of „Learning from experience”, integrated into the transformative didactic strategy of the course, is the guarantor of high-quality results in the learning process of participants.

Keywords: *public policies, teaching strategies, professional development, skills, methods.*

Raționamente teoretice. Sistemul administrativ în Republica Moldova trece printr-un proces complex de reformare. Domeniul politicilor publice reprezintă una din cele cinci componente principale ale acestei reforme. Aflându-ne în ultimul an de implementare a Strategiei de reformă a administrației publice, adoptată pentru anii 2016-2020, și analizând rapoartele intermediare elaborate de diferiți actori guvernamentali și non-guvernamentali privind implementarea Strategiei constatăm existența unor probleme majore, inclusiv în calitatea atât a conținutului politicilor publice implementate cât și a procesului de elaborare și monitorizare a acestora [8], [9], [10].

1. Calitatea politicilor publice este determinantă pentru calitatea guvernării. De aceea, funcționarii publici trebuie să demonstreze competențe speciale în metodologia elaborării și evaluării politicilor și să asigure respectarea criteriilor de calitate a politicii publice, adică să asigure că politicile publice elaborate și implementate vor fi relevante, eficace, eficiente, utile și durabile [12].

2. Unul din instrumentele de consolidare a competențelor angajaților din sistemul administrativ și, implicit, de sporire a calității politicilor și serviciilor publice prestate, este dezvoltarea profesională. Prin dezvoltarea profesională se înțelege orice acțiuni sistematice întreprinse de persoane care au finalizat ciclul inițial de formare profesională pentru a-și îmbunătăți cunoștințele, abilitățile, evaluările și a dezvolta relații cu ceilalți pentru a îndeplini în mod adecvat sarcini profesionale [17]. La baza dezvoltării profesionale trebuie plasată teoria învățării transformative ca fiind una din cele mai „adecvate noilor expectanțe”, pentru a dezvolta noi forme de cunoaștere care transpun instruitul în „situații de învățare focusate de achiziția anumitor mijloace de cunoaștere și cucerirea cunoașterii în sine” [4].

3. Implementarea sistemului de management al calității în instituția educațională, la general, și pentru direcția dezvoltare profesională, în special, reclamă, pe de o parte, necesitatea conceperii unor conținuturi de calitate pentru cursurile predate și, pe de altă parte, necesitatea organizării unui mediu de învățare stimulat, interactiv, care să faciliteze participarea celor instruiți în propria formare. Astfel, dezvoltarea competențelor participanților la cursurile de dezvoltare profesională depinde de calitatea materialului științifico-practic prezentat de formator și de

proiectarea unor strategii de predare-învățare (strategii didactice) aplicate în corespundere cu necesitățile cursanților [14].

4. Strategiile didactice reprezintă un mod de combinare și organizare cronologică a ansamblului de metode, procedee, mijloace de învățământ și a modurilor de organizare a procesului și spațiului educațional alese pentru a atinge obiectivele educaționale. Strategiile didactice vizează întreg procesul de instruire a unui curs și nu o secvență de studiu [6], [15].

5. La modul general, strategiile didactice trebuie proiectate din perspectiva: sistemului obiectivelor cursului și obiectivelor operaționale potrivit unităților de curs; sistemului metodologic (metode și procedee didactice); resurselor materiale ale instruirii (mijloace și materiale didactice); formelor de organizare a activității didactice (modalități specifice de proiectare a interacțiunii formator – cursant: frontală, individuală, pe grupe, combinată) [2], [3].

6. Formatorii cursurilor de dezvoltare profesională pot utiliza o mare diversitate de strategii didactice de predare, învățare și evaluare, așa ca: strategia algoritmică „axată pe profesor”; strategia semialgoritmică; strategia reproductivă; strategia expozitiv-euristică, caracterizată prin stil „axat pe profesor”; strategia expozitiv-euristică, caracterizată prin stil „axat pe grup”; strategia constructivistă; strategia axată pe cel ce învață; strategia euristică, axată pe descoperire/problematică; strategia activ-participativă; strategia inductivă; strategia deductivă; strategia analogică; strategia mixtă; strategia gândirii critice; strategia bazată prioritar pe acțiunea de cercetare a instruiților; strategia de dezvoltare a creativității instruiților; strategia de evaluare ș.a.[5]. Din observațiile efectuate pe parcursul carierei profesionale, menționăm că rezultatele cursanților unui curs de perfecționare sunt determinate de cele mai dese ori de doi factori esențiali: consistența și relevanța informației (conceptele științifice și bunele practici) și arta formatorului de a transmite mesajul la nivelul percepției cursantului. Odată cu integrarea unui conținut de valoare în cadrul unităților de curs, formatorul trebuie să răspundă și la un șir de întrebări metodologice în procesul de proiectare, spre exemplu: „Ce metode de predare sunt relevante pentru predarea cursului respectiv?”, „Care din ele sunt aplicabile la diferite unități de curs?”, „Cum asigurăm ca strategia didactică să corespundă intereselor cursanților și nivelului lor de pregătire?”. După cum am menționat anterior, îmbunătățirea procesului de elaborare și coordonare a politicilor publice reprezintă o provocare pentru sistemul administrativ moldovenesc, fapt ce reiese din Obiectivele specifice 1, 2, 3 și 4 din compartimentul II „Elaborarea și coordonarea politicilor publice” al Strategiei de reforma a administrației publice pentru anii 2016-2020. Procesul de elaborare și implementare a politicilor publice, fiind un proces continuu și iterativ, impune actorii interesați și implicați în acest proces (atât reprezentanții sistemului administrativ cât și reprezentanții societății civile) să studieze practicile avansate în domeniul elaborării, implementării, monitorizării și evaluării politicilor publice. În acest context, considerăm utilă diseminarea experienței echipei de formatori încadrați în procesul de predare a cursului „Elaborarea și evaluarea politicilor publice” (EEPP) care contribuie la implementarea obiectivelor strategice menționate.

Descrierea cursului. Cursul EEPP este un curs pentru dezvoltarea profesională, cu un istoric de peste zece ani, realizat în cadrul Departamentului Dezvoltare Profesională al Academiei de Administrare Publică. Actualmente, cursul este inclus în Comanda de stat și are o durată de 40 ore (5 zile a câte 8 ore academice).

Menționând faptul că o strategie didactică înglobează așa componente ca: obiectivele, conținuturile, metodele, formele, mijloacele și instrumentele de evaluare [7] [6], în continuare vom reflecta aceste componente pentru cursul EEPP pentru a avea un tablou integrat al strategiei didactice aplicate.

Scopul și Obiectivele cursului. Obiectivul general al cursului propus constă în familiarizarea cursanților cu abordările de ultimă oră în domeniul politicilor publice. În acest context, cursul contribuie la: sistematizarea activităților specifice procesului politicilor publice; creșterea coerenței și eficienței procesului de politici publice; îmbunătățirea modului în care sunt elaborate, formulate și evaluate politicile publice în cadrul instituțiilor publice. Sporirea interesului funcționarilor publici și convingerea acestora de a coopera reprezentanții societății civile în procesul de elaborare, implementare, monitorizare și evaluare a politicilor publice constituie, la fel, un obiectiv al cursului.

Scopul cursului: Consolidarea cunoștințelor, dezvoltarea abilităților și modelarea atitudinilor/comportamentelor necesare funcționarilor publici și personalului angajat în instituțiile publice pentru elaborarea politicilor publice eficiente și evaluarea calitativă a rezultatelor politicilor publice în vederea realizării obiectivelor și priorităților guvernamentale.

Obiectivele cursului vizează cele trei nivele obligatorii în procesul de învățare și anume se rezumă la următoarele, la finele cursului:

La nivel de cunoaștere și înțelegere cursantul trebuie:

- să definească conceptele fundamentale ale politicilor publice;
- să recunoască elementele constitutive ale politicilor publice;
- să distingă procesul de elaborare și implementare a politicilor publice de celelalte procese administrative.

La nivel de aplicare cursantul trebuie:

- să identifice particularitățile aplicării politicilor publice în timp și spațiu;
- să poată explica esența etapelor de elaborare și implementare a politicilor publice;
- să clasifice politicile publice ce sunt realizate în stat;
- să aplice metode eficiente de elaborare și implementare a politicilor publice;
- să argumenteze oportunitatea alternativelor de politică publică;
- să utilizeze metode, mecanisme și tehnici de evaluare a politicilor publice;
- să diferențieze instrumentele administrative în implementarea politicilor publice.

La nivel de integrare cursantul trebuie:

- să stabilească locul și rolul politicilor publice în sistemul administrativ;
- să perceapă actorii politici ca valoare supremă în contextul funcționării sistemului politicilor publice;
- să distingă efectele politicilor publice;
- să aprecieze importanța politicilor publice în procesul de administrare;
- să-și asume responsabilități față de urmările aplicării greșite a managementului politicilor publice.

Pentru atingerea obiectivelor cursului și dezvoltarea abilităților cursanților, formatorii implicați în predarea cursului au dezvoltat un sistem integru de strategii didactice, au testat un șir de metode de predare – învățare – evaluare axate pe andragogie și interactivitate, care au facilitat circa 2000 cursanți să finalizeze cursurile în domeniul politicilor publice cu un punctaj de peste 70 de puncte (din 100 posibile) a 100% cursanți la evaluarea finală și să cunoască, înțeleagă și să aplice metodologia elaborării și evaluării politicilor publice. Cu toate acestea, constatăm în continuare în instituțiile publice moldovenești menținerea discrepanței între cererea mare de funcționari publici bine instruiți în domeniul politicilor publice și oferta mică constituită din funcționari angajați în sistem capabili să analizeze, elaboreze și să aplice metodologii complexe necesare pentru elaborarea unor politici eficace, cu impact pozitiv asupra societății. Numai cunoașterea de către funcționarii publici a etapelor procesului politicilor publice și modalității de elaborare, metodelor și tehnicilor de colectare a datelor, metodelor de analiză a politicilor publice și evaluării impactului acestora va contribui la creșterea abilităților practice de elaborare a politicilor bazate pe dovezi/evidențe și date relevante de care trebuie să dea dovadă funcționarii publici. Procesul de formare a competențelor necesare pentru analiza politicilor publice impune formatorului/profesorului asigurarea unor condiții ca: atractivitatea conținutului, diversitatea metodelor și mijloacelor didactice, obiectivitatea evaluării activităților, instituirea unei atmosfere creative în procesul educațional; stabilirea climatului psihologic de parteneriat dintre cei ce instruiesc și cei instruiți [1] [13].

Conținuturile cursului. Cursul EEPP conține 17 unități de curs/teme, repartizate în două module, care includ 10 ore teoretice și 30 ore practice, ceea ce demonstrează caracterul aplicativ al cursului. Structura cursului este prezentată în Tabelul 1. Pentru fiecare unitate de curs sunt formulate obiectivele operaționale, dezvoltate conținuturile și elaborate prezentări power point (ppt) în ajutorul cursantului.

Tabelul 1. Structura cursului EEPP.

| Unitățile de curs | | | | | |
|-------------------|---|-----|---|---|-----|
| № | Modulul: Elaborarea PP | Ore | № | Modulul: Evaluarea PP | Ore |
| 1 | Considerații generale privind politicile publice | 4 | 1 | Implementarea politicilor publice. | 2 |
| 3 | Procesul de elaborare a politicilor publice în Republica Moldova. | 2 | 2 | Monitorizarea politicilor publice. Monitorizarea participativă. | 2 |
| 3 | Elaborarea propunerilor de politici publice. | 2 | 3 | Managementul procesului de evaluare. | 2 |
| 4 | Definirea problemei și stabilirea obiectivelor. | 2 | 4 | Esența și tipologia întrebărilor de evaluare. | 2 |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 5 | Identificarea opțiunilor. | 2 | 5 | Modelul logic „resurse – produse” în procesul de evaluare. | 2 |
| 6 | Analiza impactului opțiunii de politici publice. | 4 | 6 | Planificarea evaluării și asigurarea calității. | 2 |
| 7 | Analiza părților interesate și consultarea. | 2 | 7 | Metode de colectare a datelor. | |
| 8 | Strategii și instrumente de advocacy pentru influențarea politicilor publice. | 2 | 8 | Metode de analiză a datelor. | 2 |
| | | | 9 | Prezentarea rezultatelor evaluării și implementarea recomandărilor evaluării. | 4 |

Pentru fiecare unitate de curs titularul cursului elaborează conținuturile teoretice. Formatorii implicați în predare elaborează, împreună cu titularul cursului, aplicațiile practice pentru fiecare unitate de curs cu condiția păstrării consecutivității și consecvenței materialului predat. Strategia didactică folosită în cadrul cursului EEPP este strategia interactivă transformativă axată pe principiul „Learning by doing”. Filozoful chinez Confucius a spus: „Spune-mi - și voi uita, arată-mi - și îmi voi aminti, lasă-mă să o fac - și voi înțelege”. Dedus din înțelepciunea veacurilor, conceptul „Learning by doing” se referă la o teorie a educației expusă de filosoful american John Dewey [17]. Este o abordare practică a învățării, ceea ce înseamnă că instruiții trebuie să interacționeze cu mediul lor pentru a se adapta și învăța. Dewey a implementat această idee prin înființarea Școlii de laborator a Universității din Chicago. Opiniile sale au fost importante în stabilirea practicilor de educație progresistă [11]. Deci, strategia proiectată pentru cursul EEPP este bazată pe acțiune, aplicare, cercetare, experimentare și este aleasă ca să reunească sarcinile de învățare cu situațiile de învățare. Prin aplicarea acestei strategii didactice formatorii responsabili de curs previn erorile, riscurile, evenimentele nedorite care pot apărea în procesul educațional în sala de studiu.

Metode și forme. În cadrul cursului EEPP formatorul este preocupat de identificarea variatelor metode și procedee care, adaptate la diferite situații de instruire, să aducă efecte pozitive și schimbări așteptate de instruiți. Nici o carte nu va da cunoștințe atât de clare și profunde pe care o persoană le primește atunci când face ea însăși ceva. Amintim, că teoria empirică a învățării susține că esența învățării adulților constă în înțelegerea experienței practice [16]. În procesul predării cursului EEPP, formatorii folosesc cadrul de gândire și învățare bazat pe cunoscutul model Evocare/Realizarea sensului/Reflecție care crează contextul favorabil pentru implicarea activă a cursanților în învățare, confruntarea de idei și opinii, încurajarea exprimării libere a opiniilor. Pentru expunerea conceptelor de bază formatorii folosesc mini-prelegerile însoțite de prezentări proiectate. Totodată, obiectivul central al formatorului este să se îndepărteze de metodele de învățare tradiționale ale prelegerii unidirecționale și ale învățării pasive și să se orienteze spre o abordare practică, combinată cu gândirea critică și rezolvarea problemelor. Principiul dat permite descoperirea de sine [11]. Educația adulților implică faptul că o persoană participă la o varietate de programe de dezvoltare și formare. Actualmente, cursurile de dezvoltare profesională abundă de oferte academice. Sarcina formatorilor ce contribuie la elaborarea și predarea cursului EEPP este de a menține interesul față de relevanța cursului, care trebuie să acopere atât funcția profesională a educației cât și funcția personală, funcții ce contribuie la socializarea adulților participanți la curs [18]. La începutul cursului, pentru a motiva cursanții și a spori automotivarea pentru învățare se folosește tehnica asociației libere și tehnica prototipic-categorială dezvoltând activități de autorefecție și reflecții de grup. Spre exemplu: la sesiunea nr.1. cursanții pot lucra cu Fișa nr. 1 care conține următorul înscris: „Când roștiți sintagma „Elaborarea politicilor publice” – care sunt primele cinci cuvinte sau expresii care vă trec prin minte?” Reflectând asupra celor solicitate, individual, apoi în grup, cursanții stabilesc conexiunea dintre obiectivul cursului și motivația sa de participare la acest curs. Pentru a menține motivația și a executa conexiunile conceptuale, la fiecare început de zi, la prima sesiune, se realizează o scurtă recapitulare a conceptelor zilei precedente prezentate anterior. În calitate de strategie utilizată la etapa de reflecție, suplimentar la fișe, este folosită rețeaua de discuții. Una din abilitățile importante pentru elaborarea eficace a politicilor publice este gândirea critică. Prin gândirea critică fiecare persoană își formează propriile valori și credințe. Pentru a dezvolta această abilitate, luând în considerare că avem un proces de instruire a adulților, în lecțiile cursului EEPP se aplică: Brainstorming-ul („evaluarea amânată” sau „asaltul de idei”), metode de lectură a textelor infor-

mative (SINELG), metoda Mozaicului, metoda problematizării, analiza erorilor, metoda „Mind map”, metoda „Arborele problemei” și altele.

Spre exemplu, la sesiunea de identificare și definire a problemelor de politică publică formatorul folosește Tehnica SINELG care se descifrează ca Sistem Interactiv de Notare și Eficientizare a Lecturii și Gândirii. Tehnica respectivă, fiind o tehnică de lectură activă, presupune marcarea textului citit cu coduri specifice. Simbolurile utilizate: bifa – pentru informațiile cunoscute; plus – pentru informațiile noi; minus – informații ce contrazic cunoștințele anterioare sau infirmă predicțiile; semnul întrebării – informații ce necesită clarificare ulterioară. Metodele în cadrul cursului sunt selectate preponderent pentru a dezvolta abilitățile de analiză cum ar fi: identificarea atributelor și componentelor politicilor publice; identificarea relațiilor cauzale dintre cauzele problemei și consecințele ei; identificarea ideilor principale pentru formularea opțiunilor de politici publice, identificarea erorilor; operațiilor integrative (rezumare și restructurare) și operațiilor de focalizare (definirea problemei, formularea obiectivelor). Pe parcursul acestui curs se discută asupra exemplelor practice în contextul comparării, clasificării, abstractizării, argumentării și analizei perspectivelor.

Studiile de caz. Studiile de caz sunt folosite în cadrul cursului pentru exemplificarea bunelor practici la următoarele unități de curs: Identificarea opțiunilor; Analiza impactului opțiunii de politici publice; Strategii și instrumente de advocacy pentru influențarea politicilor publice. Studiile de caz analizate sunt selectate din diferite domenii de aplicare pentru a demonstra mai multe aspecte importante în procesul de elaborare și evaluare a politicilor publice: „O procedură de înmatriculare durabilă, mai simplă, mai sigură, mai performantă. România” (un bun exemplu de simplificare a procedurilor administrative și măsurarea indicatorilor de performanță ai serviciului public); „Consumul de alcool și externalitățile” și „Analiza cost-beneficiu pentru legea privind portul căștii de protecție pentru motocicliști în Italia” (bune practici de calculare a costurilor și beneficiilor pentru opțiunile de politici publice.); „Analiza de senzitivitate ulterioară analizei cost-beneficiu. Marea Britanie”; „Evaluarea alternativelor pentru politica publică „Salariul și factorii care îi influențează” în Letonia”; „Impactul creșterii impozitului pe venitul micro-întreprinderilor de la 1,5% la 3%. România”. Studiile de caz sunt analizate în grupuri, ulterior urmează discuții orientate pentru evidențierea și înțelegerea elementelor importante.

Simulările. Simulările oferă formatorilor capacitatea de a menține interesul față de subiectul predat și sunt metodele de a menține atenția în detrimentul smartphonurilor și gadgeturilor tehnice care la moment abundă piața instruirii și informării. În cadrul sesiunilor de instruire ale cursului sunt simulate ședințele de consultare a părților interesate, activitatea comisiilor de evaluare și grupurilor de lucru interinstituționale.

Învățarea prin proiecte. Metoda prevede implicarea activă a cursanților. Prin aplicarea acestor metode învățarea este contextualizată. Faptul acesta ajută cursanții să aplice cunoștințele teoretice noi prin prisma experiențelor și intereselor sale. Proiectele propunerilor de politici publice (PPP) sunt elaborate de echipele de cursanți (a câte 5-7 persoane), care sunt formate din prima zi de studiu și lucrează cu probleme concrete de politică publică, analizând problema prin metoda „Arborelui problemei”, formulând obiectivele prin „Arborele obiectivelor”, identificând și analizând beneficiarii politicii publice, trasând opțiunile și evaluând impactul acestora prin diferite metode (analiza cost-beneficiu, analiza de senzitivitate alt.). La finele zilei a cincea de instruire echipele prezintă proiectul PPP integral, conform formatului propus. Punctul vulnerabil al cursului este metodologia evaluării impactului. Analiza tuturor tipurilor de impact necesită mai mult efort atât din partea formatorului, cât și din partea instruitului, deoarece nu toți participanții la curs posedă cunoștințe economice sau juridice necesare. Pentru structurarea elementelor principale ale fiecărui modul, formatorul prezintă Listele de control/chestionare, fapt ce contribuie la consolidarea cunoștințelor despre fiecare etapă a ciclului politicilor publice.

Evaluarea. Pe parcursul instruirii se realizează evaluarea inițială, formativă și finală. Evaluarea inițială se realizează în baza unui chestionar aprobat de Directorul Departamentului dezvoltare profesională. Formatorul elaborează și prezintă lista întrebărilor orientative pentru includere în chestionar. Evaluarea intermediară se execută prin activități practice desfășurate de către formatori (exerciții individuale, de grup, fișe de lucru) în cadrul sesiunilor de instruire. Evaluarea finală se realizează în baza unui test-grilă, la fel, aprobat de Directorul Departamentului dezvoltare profesională.

Concluzii. Strategiile didactice interactive constituie un element determinant în procesul de asigurare a calității instruirii în cadrul cursurilor de dezvoltare profesională organizate în Academia de Administrare Publică. Susținerea și aplicarea conceptului „Learning by doing” (învățare prin executare/experimentare), promovat de paradigma constructivistă a învățării, constituie che-

ia succesului în formarea abilităților și competențelor necesare funcționarilor publici în domeniul elaborării și evaluării politicilor publice. Strategiile didactice aplicate în procesul predării cursului EEPP în AAP crează acel mediu constructivist de comunicare, între instruit și cel ce instruește, necesar consolidării competențelor participanților la curs.

Cunoașterea conceptelor de instruire a adulților ajută formatorii să elaboreze cursuri care răspund necesităților cursanților. Corespunderea conținuturilor și metodelor andragogice așteptărilor cursanților și realității mediului socio-economic este obiectivul transversal al acestui curs. Totodată, menționăm necesitatea asigurării în continuare a calității perfecționării funcționarilor publici în domeniul politicilor publice. Îmbunătățirea continuă a procesului de predare-învățare-evaluare în cadrul cursului respectiv poate fi asigurată prin:

- diversificarea activităților practice în cadrul cursului de dezvoltare profesională cu exerciții axate pe noua Metodologie de analiză a impactului aprobată prin Hotărârea Guvernului nr.23 din 18.01.2019 și în vigoare din iulie 2019;

- revenirea la divizarea cursului în două module a câte 40 ore de studiu, ceea ce ar prevedea 40 ore pentru modulul „Elaborarea politicilor publice” și 40 ore pentru modulul „Evaluarea politicilor publice”;

- plasarea accentului pe dezvoltarea capacității de autoinstruire a cursantului, orientarea spre motivarea de autodezvoltare a acestuia;

- dezvoltarea cursului on-line cu aceeași denumire „Elaborarea și evaluarea politicilor publice” pentru studiu la distanță, reieșind din noile condiții sociale. Tehnologiile de învățare trebuie alese maximal apropiate de tehnologiile informaționale noi;

- deoarece domeniile de aplicare a politicilor publice sunt foarte variate, iar funcționarii publici vin în funcțiile sale din diferite domenii de specialitate este necesară instruirea acestora privind analiza politicilor publice în primul an de integrare în serviciul public. Procesul educațional în domeniul politicilor publice trebuie să continue pe parcursul carierei profesionale pentru a ajuta funcționarii să răspundă în mod adecvat la schimbările tehnologice și sociale, să-și realizeze pe deplin potențialul profesional și să contribuie conștient și implicat la calitatea documentelor de politici publice.

BIBLIOGRAFIE

1. Abordări conceptuale și metodologice privind asigurarea calității, eficienței și relevanței procesului educațional, Monografie, Colectiv de autori, Institutul de Științe ale Educației, Chișinău, 2019, pag. 34.

2. Bolboceanu Ag., Cucer A., și alt., Repere conceptuale ale asistenței psihologice în învățarea pe tot parcursul vieții, Monografie, Chișinău, 2018, ISBN 978-9975-48-132-8. În: http://ise.md/uploads/files/1529586877_repere_conceptuale_ale_asistentei_psihologice_in_invatarea_pe_tot_parcursul_vietii.pdf, accesat 21.04.2020.

3. Boncea A.G., Strategii didactice moderne. Metode interactive de predare-învățare-evaluare. Analele Universității „Constantin Brâncuși”, Târgu Jiu, Seria Științe ale Educației, nr. 3 , 2016, pag. 26-40.

4. Botnari V., Stah D., Valențele învățării transformative în implementarea politicilor educaționale, Educație, Academos, nr. 1, 2015, pag. 58- 61.

5. Cerghit I., Metode de învățământ, Iași, ed. Polirom, 2006, p. 276.

6. Cîrlan L., Strategie didactică. Delimitări conceptuale. Didactica Pro., nr. 2-3 (36-37), Chișinău, mai 2006, pag. 22-23, În: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Strategie%20didactica%20Delimitari%20conceptuale.pdf, accesat 11.04.2020.

7. Pacurari Ot. (coord.), Strategii didactice inovative, București, Ed. Sigma, 2003, p. 46.

8. Pârvan V., Raport de monitorizare a implementării Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, IDIS „Viitorul”, Chișinău, 2018.

9. Raport de monitorizare a implementării Foi de parcurs privind agenda de reforme prioritare (5 iulie 0 22 noiembrie 2017), Centrul Analitic „Expert-Grup”, Asociația pentru Democrație participativă „Adept”, Centrul de Resurse Juridice din Moldova, Chișinău, 2017.

10. Raport privind asigurarea transparenței în procesul decizional de către autoritățile administrației publice centrale pentru anul 2019, Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, martie, 2020.

11. Reese H. W., The learning-by-doing principle. Behavioral Development Bulletin, 17 (1), 2011, pag. 1-19.

12. Savca T., Evaluarea performanțelor politicilor publice, în materialele Conferinței internaționale științifico-practice „Teoria și practica administrării publice”, 24 mai 2011, Chișinău, AAP, 2011, pag. 159-161.

13. Semionov S., Model al dezvoltării autoreglării academice pe dimensiunea strategică, Seria „Științe ale educației”, Revista științifică a Universității de Stat din Moldova, nr. 5 (45), 2011, pag. 93 - 102 .

14. Strategii didactice – Metode didactice – Mijloace de învățământ, <https://proform.snsr.ro/baza-de-date-online-cu-bune-practici-pentru-educatie-incluziva-de-calitate/strategii-didactice-metode-didactice-mijloace-de-invatamant>, accesat 09.04.2020

15. Voicu-Popescu C., Strategii didactice: definiții, delimitări conceptuale, Revista Educației, EDICT, 2017, <https://edict.ro>, accesat 11.04.2020

16. Кукуев А.И. Методы обучения взрослых: проблема классификации. //Актуальные проблемы дополнительного профессионального образования на юге России. – Ростов-на-Дону: ИПО ПИ ЮФУ. № 1 (5) 2008. – С. 31-37.

17. Мальцев К., Особенности обучения взрослых: аксиомы обучения и развития сотрудников, https://www.cfin.ru/management/people/dev_val/adult_education.shtml, accesat 21.04.2020

18. Мезенцева Л.В. Обучение взрослых: о формах и методах. <https://cyberleninka.ru/article/n/obuchenie-vzroslyh-o-formah-i-metodah>, accesat 21.04.20

MEDIEREA ȘI FUNCȚIA DE MEDIATOR COMUNITAR EXERCITATĂ ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

MEDIATION AND THE FUNCTION OF COMMUNITY MEDIATOR EXERCISED IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

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

SUMMARY

The article analyses the profession of mediator, regulated by the Law on Mediation no. 137/2015 and the position of community mediator exercised in public administration. Legislative inconsistencies and implementation deficiencies are identified. The issue of the professional competence of mediators, necessary to successfully practice mediation in the field of public administration, is addressed. It is argued that the profession of mediator requires good professional training and personal efficiency.

Keywords: mediation, community mediation, public administration.

Una dintre metodele alternative de soluționare a conflictelor, utilizată cu succes la etapa actuală în diverse domenii de activitate, este medierea. Procesul medierii este voluntar, structurat, în care intervine o parte terță, neutră și fără putere decizională, și care ajută părțile implicate în conflict să ajungă la un acord, care să le satisfacă interesele. Procedura medierii este informală, rapidă și eficientă.

În ultimele decenii, recurgerea la mediere pentru soluționarea conflictelor, inclusiv cele de natură juridică a crescut semnificativ. Medierea este o practică relativ ne-formală, în care părțile sunt invitate să reia dialogul și să participe activ la găsirea soluției optime pentru dispută. Exercițarea profesiei de mediator este reglementată de lege. Pot media conflicte în calitate de mediatori informali liderii comunitari, primarii, consilierii, preoții și alți cetățeni. În cadrul grupurilor sociale a existat dintotdeauna o autoritate sau o persoană înțeleaptă a cărei menire a fost de a interveni ca mediator când o situație conflictuală de orice natură era o primejdie pentru binele comunității.

Formele de mediere aplicate în activitatea administrației publice sunt medierea comunitară, apelarea la un mediator profesionist autorizat, îndeosebi în cazurile de soluționare a conflictelor avansate, transformate în litigii și practicarea medierii informale de către angajați ai instituțiilor publice și alți cetățeni în vederea transformării conflictelor în oportunități de dezvoltare personală, instituțională și comunitară.

Problema medierii este una actuală în domeniul administrației publice, deoarece, pentru întărirea instituțiilor democratice, se impune cu necesitate participarea cetățenilor la procesul de adoptare a politicilor publice și de implicare în procesul de luare a deciziei administrative, ceea ce presupune dezvoltarea competențelor cetățeanului activ de luare a deciziilor și activism în promovarea intereselor. Accesul cetățenilor la actul administrativ implică, însă, și multe situații conflictuale cu privire la promovarea intereselor și subiectele controversate puse în discuție.

Alternativa de „rezolvare” a conflictelor prin violență, agresivitate și coerciție implică direct sau indirect vătămarea fizică sau morală a cel puțin unei părți aflate în conflict. Unele conflicte pot fi ținute sub control, însă, pentru ca o comunitate să se dezvolte este necesar ca energia conținută într-un conflict să fie direcționată spre coeziunea socială și schimbare. Pentru distribuirea echitabilă a resurselor, satisfacerea nevoilor minime ale diferitor categorii de cetățeni, implicarea cetățenilor în promovarea politicilor publice și altele, este necesar de a aborda conflictele constructiv și creativ.

Un instrument valoros de soluționare a conflictelor dintre autoritățile publice și cetățeni se dovedește a fi medierea comunitară, care, prin soluționarea disputelor la nivelul autorităților publice locale, contribuie la crearea unui climat de încredere și colaborare între instituțiile publice și cetățeni. În tot mai multe țări ale lumii, mediatorii comunitari instituționalizați oferă servicii de mediere, aju-

tând părțile să ajungă la o soluție amiabilă și echitabilă pentru disputele lor. Soluționarea problemelor care apar în comunitate, printr-o discuție deschisă bazată pe cooperare, respect, încredere și toleranță, contribuie la stabilirea unui consens social.

Medierea reprezintă o instituție juridică recunoscută în Uniunea Europeană prin acte cu forță juridică obligatorie și cu titlu de recomandare în special în materie civilă și comercială, fiind recomandată de Consiliul Europei ca instrument de soluționare a disputelor și în domeniul administrativ. De exemplu, Recomandarea nr.9 din 2001 privind căile alternative de soluționare a litigiilor dintre autoritățile administrative și persoanele private susține că „*principalele avantaje ale căilor alternative de soluționare a litigiilor administrative constau, în funcție de caz, în: proceduri mai simple și mai flexibile care sunt mai rapide și mai puțin costisitoare, rezolvarea pe cale amiabilă, implicarea unor specialiști, recurgerea la principiul echității și nu doar la litera legii, precum și o mai mare discreție – (a nu divulga o știre)*” [10]. În prezent, pe plan internațional se manifestă tendința de participare la mediere a autorităților publice, deoarece aplicarea procedurii de mediere contribuie la apropierea autorităților publice de cetățeni și la creșterea responsabilității civice. Implementarea medierii ca mijloc de soluționare a conflictelor în care parte este și o autoritate publică, depinde de reglementările interne ale fiecărui stat în parte.

Pentru întemeierea instituției medierii în Republica Moldova a fost aprobată Legea cu privire la mediere nr. 134/2007, care a fost modificată ulterior prin Legea cu privire la mediere nr. 137/2015 [6]. În Lege sunt delimitate atribuțiile Ministerului Justiției, care este autoritatea responsabilă pentru politica privind medierea, și cele ale Consiliului de mediere. Conform (art.30), medierea poate fi aplicată în cauzele de contencios administrativ. Legiuitorul a statuat expres faptul că autoritățile publice și organizațiile de mediere care organizează servicii de mediere în domeniul litigiilor de contencios administrativ pot stabili criterii suplimentare privind calificarea mediatorilor care urmează a fi antrenați în medierea acestor litigii și pot aproba liste de mediatori [6]. Constatăm că medierea este admisibilă în materia contenciosului administrativ și conform actului normativ pot fi create organizații de mediere, în care să activeze mediatori experți în soluționarea cauzelor de contencios administrativ. Considerăm că aceasta poate fi aplicată mai cu seamă în litigiile civile având ca izvor răspunderea civilă delictuală a autorităților publice.

După părerea noastră un impediment, ce stă în calea utilizării extinse a medierii în administrația publică este problema identificării mediatorului, care ar fi un expert în domeniul medierii în administrația publică, deoarece acesta trebuie să fie o persoană în care să aibă încredere ambele părți. Pentru a rezolva un conflict este necesar să fie găsit mediatorul potrivit. Consiliul de mediere are obligația de a actualiza periodic lista birourilor și a organizațiilor de mediere și să o pună la dispoziția celor interesați. Evident, părțile doresc să aleagă o persoană aptă să le acorde asistență în soluționarea conflictului, un mediator profesionist specializat în cauzele din domeniul contenciosului administrativ, cu o reputație bună, deci un mediator care să posede autoritate de expert.

Deoarece medierea reprezintă un proces complex, pentru a dobândi calitatea de mediator sunt necesare studii superioare într-un anumit domeniu și un anumit nivel de cultură generală. Nu s-a ajuns la un consens cu privire la domeniul programului universitar, deoarece practică cu succes medierea juriștii, psihologii, managerii, pedagogii, medicii, economiștii dar și specialiști din alte domenii. Devin mediatori persoanele care au absolvit cursurile pentru formarea mediatorilor și au promovat examenul de accesare în profesie. Un alt factor important pentru formarea unui profesionist în mediere îl are motivația de a învăța pe tot parcursul vieții. De asemenea, un mediator învață și se dezvoltă prin trăirea unor experiențe. Abia după ce practică activitatea de mediere, mediatorul îi înțelege cu adevărat sensul. Deci, un practician de succes posedă cunoștințe și experiență în domeniu. Pentru a constitui o instituție funcțională a medierii, considerăm necesară instruirea continuă specializată a mediatorilor și împărtășirea experienței între mediatorii, care practică această profesie.

Deși Legea cu privire la mediere [6] a fost adoptată în urmă cu mai mult de un deceniu, și sunt înregistrate progrese privind numărul litigiilor soluționate pe calea medierii, totuși, se constată o reticență a autorităților administrației publice de a soluționa conflictele prin mediere.

Analizând problema angajamentului autorităților publice de a participa la mediere în virtutea obligației de cooperare, cercetătoarea Candea Elena Cristina concluzionează că „întrucât cooperarea este în prezent o atribuție în sarcina autorităților publice, se poate statua în mod doctrinar și, de ce nu și în mod practic, bineînțeles, că cel puțin din respect față de cetățean (singur sau organizat în diferite moduri de activitate), participarea la mediere a unei autorități publice, ori de câte ori îi este adresată, trebuie acceptată necondiționat de către autoritatea publică invitată în procesul de mediere, cu atât mai mult cu cât medierea implică efectuarea unor costuri cu mult reduse față de justiția statală sau față de alte mijloace de soluționare alternativă a neînțelegerilor” [1]. Este evidentă necesitatea de

participare la mediere a autorităților publice, însă, nu trebuie să scăpăm din vedere faptul că utilizarea metodelor de soluționare alternativă a conflictelor poartă un caracter benevol, deci, autoritățile publice nu pot fi obligate. În plan mondial, la etapa actuală, succesul înregistrat de folosirea metodelor alternative de soluționare a conflictelor a condus la utilizarea pe larg a medierii, în mare parte în soluționarea litigiilor din domeniul comercial, dar și în litigiile din contenciosul administrativ.

În acest context, ne punem întrebarea privind motivele atitudinii rezervate a funcționarilor publici de a utiliza medierea în soluționarea conflictelor ce apar în sistemul administrației publice și a posibilităților de utilizare mai largă a medierii în administrația publică.

Din punctul nostru de vedere problemele informaționale constituie o barieră în sporirea ratei de utilizare a medierii în administrația publică. Conform art. 10 din Legea cu privire la mediere [6], Consiliul de mediere are sarcina de a promova medierea. Cu scopul de a informa cetățenii despre mediere, ca metodă alternativă de soluționare a conflictelor Consiliul de mediere organizează diverse activități în acest sens [8]. Deși se pune în practică obiectivul de informare a cetățenilor, remarcăm faptul că activitățile desfășurate nu sunt suficiente pentru ca majoritatea funcționarilor publici și alți cetățeni să posede informația privind beneficiile și capacitățile medierii, mai cu seamă a medierii comunitare. Se atestă o lipsă de suport informațional și de accesibilitate.

Considerăm necesară întreprinderea unor acțiuni concrete care să soluționeze problemele de informare, prin adresarea unor mesaje funcționarilor publici și altor angajați ai instituțiilor publice prin sesiuni de formare și informare, documentare, ateliere de lucru etc., cu scopul de a-i informa cu privire la conținutul actelor normative care reglementează procedura de mediere. Pentru a disemina experiența mediatorilor, se recomandă documentarea rezultatelor obținute și examinarea studiilor de caz. Suntem de părerea că este necesar de a oferi o informație completă despre procedura de mediere și rezultatele obținute în cazurile mediate, stilurile și tehnicile folosite, ținând cont de specificul autohton al contextului socio-cultural.

O altă problemă identificată în practicarea medierii în administrația publică ar fi inconsecvențele legislative și deficiențele de implementare. În Republica Moldova a fost instituită funcția de mediator comunitar, prin Hotărârea Guvernului nr. 557 din 17 iulie 2013, cu scopul de a îmbunătăți condițiile de existență ale romilor. Persoane de etnie romă din localități compact sau mixt populată de romi, sunt angajate pe posturi de mediatori comunitari, responsabili de asigurarea eficientă a accesului beneficiarilor la servicii de asistență socială, educație, asistență medicală, încadrare în câmpul muncii, documentare, de îmbunătățire a condițiilor de trai și alte servicii în caz de necesitate, prin comunicarea eficientă cu instituțiile de resort din localitate. Autoritatea administrației publice locale de nivelul întâi angajează, după anunțarea rezultatelor concursului, persoana selectată în funcția de mediator comunitar în baza unui contract individual de muncă [5].

Funcția de mediator comunitar nu are un regim juridic similar profesiei de mediator reglementată de Legea cu privire la mediere nr. 137 din 03 iulie 2015, conform (art. 2), mediatorul este o persoană terță, care asigură desfășurarea procesului de mediere în vederea soluționării litigiului dintre părți, (art. 3) mediatorul desfășoară activitate de liber profesionist, de interes public și își poate desfășura activitatea în cadrul unui birou sau organizații de mediere [6]. Mediatorul comunitar are o funcție specifică domeniului serviciilor sociale și își exercită funcția în temeiul unui contract individual de muncă fiind angajat al autorității publice.

Legea nr. 137/2015 prevede condițiile de formare profesională pentru a dobândi calitatea de mediator (art. 12), persoana trebuie să dețină diplomă de studii superioare de licență, să absolvască cursurile de formare inițială a mediatorilor și să susțină examenul de atestare a mediatorilor. Consiliul de mediere (art. 10) are obligația de a organiza examenul de atestare a mediatorilor și de a decide cu privire la eliberarea atestatelor de mediator [6]. Conform Raportului Consiliului de mediere până la sfârșitul anului 2019, au dobândit calitatea de mediator atestat 927 de mediatori [8]. Acesta este un potențial care poate fi dezvoltat, inclusiv prin implicarea acestora în soluționarea conflictelor din sistemul administrației publice. Pentru aceasta este necesar să se evalueze aria ocupațională a mediatorilor asociați și a celor neasociați, domeniile în care aplica medierea, și implicarea instituțiilor publice în promovarea medierii.

Mediatorii comunitari pot avea sau nu studii superioare. Conform cerințelor funcției descrise în Hotărârea Guvernului nr. 557 din 17.07.2013, mediatorii comunitari pot avea studii medii generale, speciale, superioare și absolvirea cursurilor de instruire inițială pentru mediatorii comunitari. Mediatorul comunitar angajat beneficiază de un curs de formare profesională în domeniu, cu obținerea calificării de mediator comunitar. Formarea profesională continuă a mediatorului comunitar se efectuează de către autoritatea administrației publice locale de nivelul întâi în al cărui teritoriu este angajat mediatorul comunitar, în colaborare cu Ministerul Muncii, Protecției Sociale și Familiei,

Ministerul Educației, Ministerul Sănătății, Biroul Relații Interetnice și organizațiile societății civile române acreditate pentru prestarea serviciilor de instruire [5]. Conform Legii cu privire la mediere nr.137/2015, Consiliul de mediere (art. 10) are obligația de a aproba standardele de formare inițială și continuă a mediatorilor și de a acredita furnizorii de formare a mediatorilor; de a verifica modul de organizare și desfășurare a cursurilor de mediere, precum și modul de respectare a standardelor de pregătire inițială și continuă a mediatorilor; de a organiza examenul de atestare a mediatorilor și de a decide cu privire la eliberarea atestatelor de mediator [6]. Analizând informația prezentată pe site-ul Consiliului de mediere, nu s-au identificat printre furnizorii serviciilor de formare a mediatorilor, organizații ale societății civile române acreditate pentru prestarea serviciilor de instruire [8]. În Raportul privind analiza statutului mediatorului comunitar se precizează că formarea profesională a mediatorilor comunitari se realizează în afara unui sistem de formare profesională, fapt ce determină o slabă pregătire pentru exercitarea atribuțiilor funcționale de către aceștia. Instruirea mediatorilor comunitari se realizează sporadic, în special prin intermediul unor proiecte/programe susținute de partenerii de dezvoltare [9, p. 16-17]. Deci, constatăm o lipsă de cooperare între autoritățile publice cu privire la obligația privind formarea profesională continuă a mediatorilor comunitari și drept urmare nerealizarea acestui obiectiv. O altă dificultate în exercitarea funcției de mediator comunitar este nivelul de salarizare neatractiv. Conform anexei 9 din Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr. 270 din 23.11.2018, clasa și coeficientul de salarizare a mediatorilor comunitari este: mediator comunitar cu studii superioare (G6030), clasa de salarizare 38, coeficientul de salarizare 2,17 și mediator comunitar fără studii (G6035), clasa de salarizare 30, coeficientul de salarizare 1,83 [7]. Din datele prezentate în Raportul privind analiza statutului mediatorului comunitar, vedem că „numărul de unități de mediator comunitar planificat spre finanțare în perioada 2020-2022 este de 54 de unități, iar numărul de mediatori comunitari angajați (la situația 10.12.2019) este de 34. Se atestă necesitatea ca în anul 2020 să fie suplinite încă 20 de funcții vacante ale mediatorilor comunitari” [9, p. 11]. Constatăm interesul redus al autorităților publice locale de a angaja mediatori comunitari, dar și lipsa de motivare a persoanelor aparținând etniei romilor de a se angaja în funcția de mediator comunitar.

În opinia noastră, cauzele lipsei de motivare a cetățenilor romi de a ocupa funcția de mediator comunitar sunt multiple. Nu este clar delimitat rolul mediatorului comunitar. Spre deosebire de mediatorul care desfășoară o activitate de liber-profesionist, mediatorul comunitar este un angajat al autorităților publice locale, are obligații și sarcini administrative diverse privind asistența socială, sănătate, educație, etc., oferă consiliere membrilor comunității, pentru a găsi soluții la problemele cu care aceștia se confruntă în toate aceste domenii și facilitează accesul lor la serviciile sociale. Este evident, că pentru a-și realiza eficient sarcinile, el trebuie să înțeleagă situația, să cunoască cadrul juridic și instituțional în care lucrează. În același timp, în calitate de mediator, pentru a construi relații de cooperare între o persoană/grup/comunitate și o instituție publică, mediatorul comunitar are nevoie de competențe de comunicare eficientă și de abilități de prevenire și gestionare a conflictelor. Faptul că nu este clar specificat rolul mediatorului comunitar, că acesta are atribuții și activități din diverse domenii sociale, iar salariul nu este corespunzător sarcinilor, că îi lipsesc posibilitățile de formare și dezvoltare profesională continuă, determină rata slabă de angajare în funcție și fluctuația mare de personal.

Cercetătoarea Emilia Lucia Catană, descrie situația privind interferențele conceptuale ale profesiei de mediator existente în administrația publică cu profesia de mediator reglementată de Legea nr. 192/2006 din România, și ajunge la concluzia că „de lege ferenda suprapunerile terminologice să fie remediate de către legiuitorul român, prin recalificarea conceptuală a profesiilor de specialitate din sistemul serviciilor sociale pentru a fi în concordanță cu competențele conferite acestora prin lege” [2, p.16]. Suntem de acord cu această părere și considerăm că pentru a conferi legitimitate instituției medierii comunitare și de a crea condiții pentru o dinamică pozitivă de dezvoltare și/sau pentru a rezolva problemele existente în legătura cu funcția de mediator comunitar în administrația publică, este necesar să se întreprindă acțiuni, cu scopul de a analiza și clarifica situația, de către ministerele responsabile de formarea profesională a mediatorilor comunitari.

O responsabilitate majoră a autorităților publice și comunităților din întreaga lume este dezvoltarea comunitară, care poate fi realizată având în vedere principiile de cooperare, de includere a părților divergente în procesul de luare a deciziilor, mai ales a grupurilor sau persoanelor defavorizate și participarea la luarea deciziilor publice a tuturor grupurilor și cetățenilor prin forme instituționalizate.

Teoreticienii din domeniul medierii, definesc medierea comunitară ca sinonim pentru mediere, mediatorul fiind partea neutră care facilitează comunicarea dintre părți pentru a ajunge la un acord. „Medierea comunitară presupune utilizarea celei de a treia părți neutre pentru a asista disputele și

de a ajunge la o înțelegere convenită de comun acord în materie civilă sau penală” [3, p. 32]. Un alt termen folosit în relație cu cel de mediere comunitară este cel de mediere interculturală, în care mediatorul acționează ca un terț din afară, imparțial, centrat pe îmbunătățirea comunicării și colaborării, fiind un intermediar între cultura proprie și cea străină, între o persoană sau o comunitate etnică și departamentele unei instituții publice sau private.

Deși crearea unei instituții a medierii, acceptată în societate și credibilă, necesită depunerea unui efort considerabil din partea autorităților publice, aceasta este justificată reieșind din nevoia de a integra grupurile etnice și a consolida națiunea civică în Republica Moldova. Suntem de părerea că activitatea mediatorilor comunitari, în calitatea lor de liberi profesioniști, instruiți conform cerințelor normative în vigoare, ar putea aduce contribuția la soluționarea diverselor probleme comunitare, și la îndeplinirea rolului lor principal de intermediari între cetățeni și instituțiile publice, dar și la o înțelegere reciprocă și la formarea unei atitudini mai sensibile față de nevoile celuilalt.

Experiența țărilor occidentale dezvoltate, unde dialogul, negocierea și medierea conflictelor au contribuit la actuala prosperitate, ne prezintă practici ale unei democrații autentice, care pun în valoare forța solidarității și a colaborării în soluționarea problemelor cu care se confruntă membrii comunității. Formarea și dezvoltarea profesională a mediatorilor comunitari include acumularea cunoștințelor teoretice și a capacităților de aplicare în practică a tehnicilor și procedurilor de mediere, care necesită a fi adaptate la contextul socio-cultural autohton. Pentru a practica cu succes medierea, mediatorii comunitari au nevoie de competențe profesionale și personale, divizate de cercetători în „competențe de bază de comunicare generală; comunicare interculturală; mediere și de gestionare a conflictelor; cunoaștere și înțelegere a fondului socio-cultural și istoric al comunităților pe care le susțin, inclusiv înțelegerea proceselor și a modelelor recente de migrație; competență în evaluarea situației locale, organizarea planificării participative, monitorizarea implementării și evaluării. Competențe specifice contextului concret - național/local/sectorial, cunoașterea cadrului instituțional și juridic în care lucrează; elemente legate de sectorul în care lucrează (educație, îngrijire medicală sau ocuparea forței de muncă); cunoașterea nevoilor și a fundalului subgrupurilor specifice și a categoriilor de beneficiari ai activității lor” [4, p. 7].

Specialiștii în domeniul medierii comunitare pot deveni o resursă importantă în perceperea și abordarea constructivă a conflictelor comunitare, în promovarea valorilor de incluziune socială, toleranță, activism și participare la luarea deciziilor, dar și de educație socială, prin dezvoltarea competențelor cetățenilor de a avea o atitudine critică față de evenimente, idei, procese din viața personală, a grupului și comunității, contribuind la dezvoltarea comunitară. Guvernul, autoritățile publice centrale și locale au un rol principal în promovarea utilizării medierii și își pot aduce contribuția la dezvoltarea profesiei de mediator comunitar.

În concluzie putem spune că instituțiile statului pot contribui la îmbunătățirea reglementării și practicării medierii, iar sporirea ratei de utilizare a medierii în administrația publică ar atrage după sine transformări profunde în conștiința funcționarilor publici și a altor cetățeni. În opinia noastră, obiectivele principale privind extinderea medierii în administrația publică sunt următoarele:

- popularizarea ideii de mediere prin informarea funcționarilor publici și a altor cetățeni despre beneficiile și avantajele medierii;
- formarea imaginii pozitive a medierii prin mediatizarea practicilor de soluționare eficiente a conflictelor prin mediere în domeniul administrației publice;
- dezvoltarea formelor organizaționale specializate de activitate a mediatorilor;
- formarea și dezvoltarea profesională continuă a cadrelor calificate, capabile să realizeze medierea în domeniul administrației publice.

Republica Moldova este la un început de cale în consolidarea practicii medierii în administrația publică. Pentru a forma o imagine pozitivă a medierii și a spori încrederea cetățenilor în această practică este necesar de a forma și dezvolta mediatorii specializați, prin organizarea cursurilor specializate de formare și dezvoltare profesională continuă a mediatorilor. Potențialul serviciului de mediere în administrația publică poate și necesită a fi maximizat, pentru a utiliza pe larg medierea ca metodă alternativă de soluționare a conflictelor, ceea ce ar spori colaborarea benevolă, și nici de cum obligatorie, dintre instituțiile publice și cetățeni.

BIBLIOGRAFIE

1. CANDEA Cristina Elena. Obligația autorității publice de a participa la mediere, parte din obligația de cooperare. Disponibil: <https://www.juridice.ro/339832/obligatia-autoritatii-publice-de-a-participa-la-mediere-parte-din-obligatia-de-cooperare.html>

2. CATANĂ Emilia Lucia. Interferențe conceptuale ale profesiei de mediator existente în administrația publică cu profesia de mediator reglementată de Legea nr. 192/2006. Posibile consecințe și propuneri. În: *Revista Transilvană de Științe Administrative*. 2012, nr. 2. P. 3-17.
3. Community Mediation. A Handbook for Practitioners and Researchers. New York, London: The Guilford Press, 1991. În: <https://books.google.md/books?id=rjz3cLV82NkC&printsec=frontcover&hl=ru#v=onepage&q&f=false>
4. Ghidul mediatorului romilor. Program SERCo, 2017. În: https://cesie.org/media/SERCo_Roma-mediators-Guide_RO.pdf
5. Hotărârea Guvernului nr. 557 din 17 iulie 2013 pentru aprobarea Regulamentului-cadru cu privire la organizarea activității mediatorului comunitar. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 152-158 din 19.07.2013.
6. Legea cu privire la mediere nr. 137 din 03 iulie 2015. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 224-233 din 21.08.2015.
7. Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr. 270 din 23.11.2018. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 441-447 din 30.11.2018.
8. Raport de activitate al Consiliului de Mediere pentru anul 2019. În: https://mediere.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_anual_2019.pdf
9. Raportul privind analiza statutului mediatorului comunitar. Chișinău, 2020. În: [http://www.bri.gov.md/files/files/FINAL_Raport-statut-MC-10_02_2020%20\(2\).pdf](http://www.bri.gov.md/files/files/FINAL_Raport-statut-MC-10_02_2020%20(2).pdf)
10. Recomandarea nr. (2001) 9 a Comitetului de Miniștri al Consiliului Europei privind căile alternative de soluționare a litigiilor dintre autoritățile administrative și persoanele private. În: <https://rm.coe.int/16805e2b3f>. Accesat la 07.04.2020

TELEMUNCA ÎN ROMÂNIA- SUCCINTĂ ANALIZĂ: DE LA NEGOCIEREA COLECTIVĂ, LA CONFLICTELE COLECTIVE DE MUNCĂ ȘI GREVA „INVIZIBILĂ”

TELEWORK IN ROMANIA - SHORTEN ANALYSIS: FROM COLLECTIVE BARGAINING, TO COLLECTIVE LABOR DISPUTES AND THE „INVISIBLE” STRIKE

Gioni POPA-GAVRILOVICI,
doctorand,
asistent judiciar, Tribunalul Bacău, România

Cătălin FĂGHIAN,
doctorand,
asistent judiciar, Tribunalul Bacău, România

SUMMARY

As the Romanian doctrine points out, what determined the particular regulation of telework was not the fact that the workers carried out their activity in another job than the one organized for this purpose by the employers, because this was done before Law no. 81/2018, by seconding, delegating or mobilizing the employee, but the fact that the mechanisms, specific means of communication between teleworkers and employers are fundamentally influenced by the implementation, acceptance and use on a large, global scale of new information and communication technologies.

Keywords: *teleworking; tele-employed; collective bargaining; collective labor dispute; conciliation; mediation; arbitration; strike; tele-striking.*

Instituția telemuncii în legislația română a muncii a fost adoptată prin Legea nr. 81/2018 privind reglementarea activității de telemuncă și este în vigoare de la 05 aprilie 2018 [2], ea definindu-se a fi forma de organizare a muncii prin care salariatul, în mod regulat și voluntar, își îndeplinește atribuțiile specifice funcției, ocupației sau meseriei pe care o deține, în alt loc decât locul de muncă organizat de angajator, cel puțin o zi pe lună, folosind tehnologia informației și comunicațiilor [2, art. 2, lit. a].

Potrivit unei alte opinii, telemunca este definită ca fiind utilizarea tehnologiei telecomunicațiilor pentru a înlocui, complet sau parțial, deplasarea spre locul de muncă și înapoi acasă [3].

Activitatea telesalariatului, adică a persoanei care prestează telemunca, se bazează pe acordul de voință al părților și ea trebuie prevăzută expres în contractul individual de muncă odată cu încheierea acestuia pentru personalul nou-angajat sau prin act adițional la contractul individual de muncă existent [2, art.3, alin.1], cu precizarea că, după caz, contractul individual de muncă se încheie și se modifică pentru telesalariați în condițiile prevăzute de Codul muncii, adică de Legea nr. 53/2003 republicată, cu modificările și completările ulterioare [2, art.5, alin.1]. Așadar, telemunca trebuie să aibă întotdeauna un caracter consensual, neputând fi impusă de angajator, fiind agreată de comun acord fie la încheierea contractului individual de muncă fie, ulterior, prin semnarea unui act adițional [4].

Pe baza principiului constituțional al egalității de drepturi [5, atr. 16] și de tratament, între salariații obișnuiți și telesalariați nu pot exista discriminări, aceștia din urmă beneficiind de toate drepturile recunoscute prin lege, prin regulamentele interne și contractele colective de muncă aplicabile salariaților care au locul de muncă la sediul sau domiciliul angajatorului [2, art. 6, alin. 1], cu precizarea că prin contractele colective și individuale de muncă aplicabile și regulamentele interne se pot stabili și alte condiții specifice privind telemunca în concordanță cu Codul Muncii (Legea nr. 53/2003 [6]) și cu Legea dialogului social (Legea nr. 62/2011 [2, art. 6, alin. 2]). Altfel

spus, salariatul care lucrează în regim de telemuncă beneficiază de drepturi egale cu salariații care lucrează la sediul/punctele de lucru ale angajatorului, inclusiv cu privire la drepturile colective [4].

Așadar, drepturile telesalariaților decurg atât din lege, dar și din contractele colective de muncă încheiate în urma negocierilor colective ce pot avea loc la nivel de unități, grupuri de unități și sectoare de activitate [7, art. 128, alin.1], negocierea colectivă fiind obligatorie numai la nivel de unitate, cu excepția cazului în care unitatea are mai puțin de 21 de angajați [7, art. 129, alin.1].

Clauzele contractelor colective de muncă pot stabili drepturi și obligații numai în limitele și în condițiile prevăzute de lege [7, art. 132, alin. 1], ele producând efecte după cum urmează:

- pentru toți angajații din unitate, inclusiv pentru telesalariați, în cazul contractelor colective de muncă încheiate la acest nivel [7, art. 133, alin.1, lit. a];
- pentru toți angajații încadrați în unitățile care fac parte din grupul de unități pentru care s-a încheiat contractul colectiv de muncă [7, art. 133, alin.1, lit. b];
- pentru toți angajații încadrați în unitățile din sectorul de activitate pentru care s-a încheiat contractul colectiv de muncă și care fac parte din organizațiile patronale semnatare ale contractului [7, art. 133, alin. 1, lit. c].

Trebuie precizat că la fiecare dintre cele trei niveluri sus-enumerate, se încheie și se înregistrează un singur contract colectiv de muncă [7, art. 133, alin. 2], fără a conta dacă salariații beneficiari sunt din categoria telesalariaților sau a celor cu locuri de muncă obișnuite.

În ipoteza telesalariaților din sectorul bugetar, pentru a fi valabile clauzele contractelor colective de muncă, atunci ele nu trebuie să încalce dispozițiile de mai jos:

- prin contractele colective de muncă nu pot fi negociate sau incluse clauze referitoare la drepturi în bani și în natură, altele decât cele prevăzute de legislația în vigoare pentru categoria respectivă de personal [7, art. 138, alin. 1];
- contractele colective de muncă se negociază, în condițiile legii, numai după aprobarea bugetelor de venituri și cheltuieli ale ordonatorilor de credite, în limitele și în condițiile stabilite prin acestea [7, art. 138, alin. 2];
- drepturile salariale li se stabilesc prin lege în limite precise, care nu pot constitui obiect al negocierilor și nu pot fi modificate prin contracte colective de muncă, iar dacă drepturile salariale sunt stabilite de legi speciale între limite minime și maxime, atunci drepturile salariale concrete se vor determina prin negocieri colective, dar numai între limitele legale [7, art. 138, alin. 3].

Prevederile art. 110, alin.(2) din Codul muncii fac referire la faptul că prin contractele colective de muncă se pot stabili și alte condiții specifice privind munca la domiciliu (n.a - și telemunca), în conformitate cu legislația în vigoare, iar atunci când se raportează la acest articol normativ, doctrinarul Ion Traian Ștefănescu opinează că rămâne de a se preciza care anume „alte condiții” se pot stabili sau nu prin contractele colective de muncă [8].

Negocierea colectivă la nivel de unitate este obligatorie, cu excepția cazului în care angajatorul are încadrați mai puțin de 21 de salariați [6, art 229, al. 2], iar în urma negocierii se obține un contract colectiv de muncă, adică o convenție încheiată în formă scrisă între angajator sau organizația patronală (de o parte) și salariați, inclusiv telesalariați, reprezentați prin sindicate ori în alt mod prevăzut de lege (de cealaltă parte), prin care se stabilesc clauze privind condițiile de muncă, salarizarea, precum și alte drepturi și obligații ce decurg din raporturile de muncă [6, art 229, al. 1].

În legătură cu începerea, desfășurarea și încheierea negocierilor contractelor colective de muncă, dreptul angajaților, inclusiv a telesalariaților, de a declanșa conflicte colective de muncă este garantat de lege [7, art. 156], cu precizarea că:

- nu pot constitui obiect al conflictelor colective de muncă revendicările angajaților pentru a căror rezolvare este necesară adoptarea unei legi sau a altui act normative [7, art. 157];
- conflicte colective de muncă pot avea loc pentru apărarea intereselor colective cu caracter economic, profesional sau social, în conformitate cu prevederile [7, art. 158].

Prevederile legii 81/2018 referitoare la faptul că munca la distanță nu poate fi permanentă sunt univoce, atâta timp cât art. 5 alin (2) lit. b) din lege prevede că în contractul individual de muncă în care părțile au convenit asupra telemuncii trebuie inclusă și o clauză privind „perioada și/sau zilele în care telesalariații își desfășoară activitatea la un loc de muncă organizat de angajator”, motiv pentru care, teoretic, telemunca nu se poate desfășura neîntrerupt, fiind necesar ca, din când în când, salariatul să revină cu activitatea în spațiile angajatorului, fără ca, de această dată, legiuitorul să stabilească vreun reper temporal, un interval maxim în care se poate realiza neîntrerupt telemunca [9].

De aceea, apreciem că o asemenea prevedere:

- pe de o parte, poate fi lesne încălcată practic de părți, cu sau fără voința salariatului;
- pe de altă parte, poate constitui baza unui potențial conflict colectiv de muncă, în cazul eșuării

negocierilor colective pe motiv de interpretare antitetica a art. 5 alin (2) lit. b) din lege, considerent pentru care apreciem că, de lege ferenda, lit b) din art. 2 al legii, respectiv „perioada și/sau zilele în care telesalariatul își desfășoară activitatea la un loc de muncă organizat de angajator” trebuie eliminată, iar lit. a) a aceluiași art. 2 al legii trebuie completată, astfel încât să devină: ”precizarea expresă că salariatul lucrează în regim permanent sau temporar de telemuncă, respectiv ___zile lucrătoare lunar”.

(Tele)angajații vor fi reprezentați, în conflictele colective de muncă la nivel de unitate, de sindicatele reprezentative din unitate, potrivit legii [7, art. 159, alin. 1], iar la nivelul unităților în care nu există sindicate reprezentative, iar dacă (tele)angajații și-au ales persoanele care să îi reprezinte la negocieri, aceleași persoane îi vor reprezenta și în cazul conflictelor colective de muncă [7, art. 159, alin. 2].

Ca regulă generală, în ipoteza conflictelor colective de muncă (tele)angajații sunt reprezentați de organizațiile sindicale reprezentative sau reprezentanții angajaților, după caz, care participă la negocierile colective ale contractului sau acordului colectiv de muncă aplicabil [7, art. 160], conflictele colective de muncă putând fi declanșate de (tele)salariați în următoarele situații [7, art. 161].:

a) angajatorul sau organizația patronală refuză să înceapă negocierea unui contract ori acord colectiv de muncă, în condițiile în care nu are încheiat un astfel de contract sau acord ori cel anterior a încetat;

b) angajatorul sau organizația patronală nu acceptă revendicările formulate de (tele)salariați;

c) părțile nu ajung la o înțelegere privind încheierea unui contract sau acord colectiv de muncă până la data stabilită de comun acord pentru finalizarea negocierilor.

De asemenea, se poate declanșa conflictul colectiv de muncă și în ipoteza în care angajatorul sau organizația patronală nu a răspuns la toate revendicările formulate sau, deși a răspuns, sindicatele ori reprezentanții (tele)salariaților, după caz, nu sunt de acord cu punctul de vedere precizat [7, art.163], însă legea interzice (tele)salariaților să declanșeze conflictul colectiv de muncă pe durata valabilității unui contract (acord) colectiv de muncă [7, art.164].

(Tele)salariații nu pot declanșa conflictul colectiv de muncă decât numai după înregistrarea prealabilă a acestuia, la nivel de unitate, grup de unități sau sector de activitate, după caz [7, art.165], iar odată declanșat, acesta poate fi soluționat prin conciliere [7, art.165], mediere [7, art.178 și 180], [10, art. 73 alin. (2)] și arbitraj [7, art.179-180] singura etapă obligatorie fiind concilierea, în care se încearcă soluționarea conflictului colectiv de muncă în prezența unui reprezentant al Ministerului Muncii și Protecției Sociale, stingerea conflictului producându-se dacă ambele părți ajung la o înțelegere.

Dacă concilierea eșuează, atunci se poate apela la medierea conflictelor colective de muncă, care este o etapă facultativă și imediat următoare, propusă de oricare dintre părți - deci și de reprezentanții (ne)sindicali ai (tele)salariaților, dar acceptată de ambele părți implicate, care vor înainta conflictul spre rezolvare unui mediator profesionist, care va întocmi la final un raport.

O altă etapă facultativă de rezolvare a conflictului colectiv de muncă este reprezentată de arbitraj, etapă în care se va înființa o comisie de arbitraj, formată din 3 arbitri, câte unul din partea: Ministerului Muncii și Protecției Sociale, (tele)salariaților și patronatului (angajatorului).

În ipoteza în care conflictul colectiv de muncă nu a fost soluționat prin parcurgerea concilierii, (tele)salariații pot recurge legal și la declanșarea grevei, adică la orice formă de încetare colectivă și voluntară a lucrului într-o unitate [7, art.181], însă numai după desfășurarea grevei de avertisment și dacă momentul declanșării acesteia a fost adus la cunoștința angajatorilor de către organizatori cu minim două zile lucrătoare înainte [7, art.182], cu specificarea faptului că pe durata în care revendicările formulate de (tele)salariați sunt supuse medierii ori arbitrajului, greva nu poate fi declanșată sau va fi suspendată, dacă ea a fost declanșată [7, art.188].

Ca tipologie, grevele (tele)salariaților pot fi de avertisment, de solidaritate și propriu-zise [7, art.184].

Însă, una din particularitățile grevei ce poate fi declanșată de (tele)salariați se desprinde prin raportare la specificul telemuncii, reținut în doctrină de autorul Brândușa Vartolomei [11], precum că „felul muncii vizează anumite categorii de activități, în speță cele ce se pretează la procesarea, transformarea, manipularea și difuzarea informației (cum este cazul, spre exemplu, al activității desfășurate de analiști, programatori, de persoane a căror activitate presupune introducerea de date aferente contabilității primare, ș. a)”. Deducem astfel că specificul grevei telesalariale ar fi „invizibilitatea” ei din punct de vedere al percepției publice, deoarece telesalariații greviști vor fi disipați la locuri de muncă izolate, multe din ele aflate chiar la propriul domiciliu. Nimeni nu o va putea percepe cu niciun simț fiziologic propriu, însă efectele grevei telesalariale vor putea fi percepute cu vârf și îndesat de către

opinia publică consumatoare de servicii și produse informatice și ale tehnologiei informației. Asta chiar dacă organizatorii grevei telesalariale și-ar îndeplini obligația ca pe durata ei să protejeze bunurile unității și, împreună cu conducerea unității, să asigure funcționarea continuă a utilajelor și a instalațiilor a căror oprire ar putea constitui un pericol pentru viața sau pentru sănătatea oamenilor [7, art. 193, alin. 1], și nu s-ar provoca nicio pagubă materială angajatorului [7, art. 193, alin. 2], asigurându-se nu mai puțin de o treime din serviciile sau activitatea normală. Pentru că această treime minimă de activitate asigurată ar fi totuși insuficientă ca să permită buna desfășurare a vieții și confortului cetățeanului al societății moderne, ultrainformatizate,

În România anulului 2020, Agenția Națională a Funcționarilor Publici (ANFP) a stabilit prin Ordin cine lucrează cu prioritate în regim de telemuncă, având în vedere pandemia Covid-19 cauzată de SARS-CoV-2 și starea de urgență instituită prin Decretul președintelui României, nr. 195/2020 [12]. Astfel, în baza art. 400 alin. (2) teza a II-a din Ordonanță de urgență a Guvernului nr. 57/2019 privind Codul administrativ [13] cu completările ulterioare și al art. 12 alin. (6) din Hotărârea Guvernului nr. 1.000/2006 [14] privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, republicată, cu modificările și completările ulterioare, președintele Agenției Naționale a Funcționarilor Publici a emis Ordinul prin care se stabilește prioritatea la muncă de acasă (telemuncă), care se aplică tuturor angajaților din ANFP, cu excepția demnitarilor, înalților funcționari publici și funcționarilor publici de conducere la nivel de director general/director și poate fi folosit drept inspirație pentru alte instituții publice sau firme care aplică în această perioadă telemunca, condițiile ANFP pentru desfășurarea telemuncii fiind următoarele [15]:

- trebuie aprobată o cerere făcută în acest sens;
- angajații care vor să lucreze în regim de telemuncă trebuie să aibă: telefon; laptop sau, în mod excepțional, laptop personal; acces la Internet; semnătură electronică (dacă semnătură lor este indispensabilă în circuitul de semnături); acces securizat la distanță la sistemele IT, sistemul de email și la resursele documentare ale ANFP utilizate la nivelul compartimentului unde angajații își desfășoară activitatea ori alte resurse și informații necesare pentru îndeplinirea activității, după caz;
- activitatea compartimentelor în care aceștia sunt încadrați se poate desfășura neperturbată;
- este asigurată prezența la sediul ANFP a minimum 30% din numărul de angajați din cadrul direcției generale, direcției sau serviciului subordonat președintelui ANFP, după caz, în regim normal de muncă.

De asemenea, în ordin se mai precizează și că: „În desfășurarea activității în regim de telemuncă, angajații sunt obligați să își îndeplinească atribuțiile și se supun controlului exercitat de superiorii ierarhici în aceleași condiții cu angajații care își desfășoară activitatea la sediul ANFP”, dar să respecte și normele privind securitatea și sănătatea în muncă, în conformitate cu dispozițiile art. 8 din Legea nr. 81/2018 privind reglementarea activității de telemuncă.

Ordinul ANAF referitor la telemuncă: pe de o parte - își are izvorul în prevederile art. 33 [16] din Decretul Președintelui, nr.195/2020, iar pe de altă parte - în concordanță cu prevederile art.35 [17] din același Decret al Președintelui, nr.195/2020, pentru telesalariații de la ANAF se va menține valabilitatea contractelor colective de muncă și a acordurilor colective pe perioada stării de urgență.

În **concluzie**, pe cât de invizibilă ar putea fi greva telesalarială, pe atât de grave ar putea fi consecințele ei sociale, economice și financiare. De aceea, de lege ferenda, apreciem că în ipoteza grevelor telesalariale, în care de regulă vor fi implicați salariați supercalificați în domeniul IT, trebuie introdus un articol derogatoriu în Legea Dialogului Social, în sensul că telesalariații greviști să fie obligați să asigure minim jumătate din teleserviciile sau teleactivitatea lor normală.

Iar ca o recomandare de facto, psihologică și de management al prevenirii conflictelor, angajatorul trebuie să ia continuu măsuri cu privire la menținerea comunicării cu teleangajatul, pentru ca acesta să rămână în continuare integrat în echipa sa [18] și să evite astfel declanșarea unor situații conflictuale la nivel individual sau colectiv.

BIBLIOGRAFIE

1. Preduț, Marius-Cătălin. Codul muncii comentat, ediția a II-a. p. 281. Buc.,Universul Juridic, 2019. p. 281. ISBN – 978-606-39-0405-9., 516 p.
2. Legea nr. 81/2018 privind reglementarea activității de telemuncă, publicată în Monitorul Oficial al României , nr. 296 din 2 aprilie 2018, în vigoare de la 05 aprilie 2018.
3. Telemunca - inovație în muncă, articol din 2015-05-05 [online]. București [citat 25.02.2020]. Postat de Fundația „Alături de Voi România”. În: <http://www.ies.org.ro/detaliu-stire/vrs/Idnews/122/fu/telemunca-inovatie-in-munca>.

4. „Telemunca”, o analiză marca PeliFilip, articol [online]. București [citat 25.02.2020]. În: <https://www.Legalmarketing.ro/telemunca-o-analiza-marca-pelifilip/>
5. Constituția României: (1) Cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără privilegii și fără discriminări. (2) Nimeni nu este mai presus de lege.
6. Legea nr. 53/2003 - publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 72 din 5 februarie 2003, republicată.
7. Legea dialogului social, nr. 62/2011, publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 322 din 10 mai 2011
8. Ștefănescu, Ion, Traian. Codul muncii și Legea dialogului social. Comentarii și explicații. Buc. Universul Juridic, 2017. p. 210 p. ISBN 978- 606-39-0112-6. 560 p.
9. Zanfîr, Valeriu. Observații privind regimul juridic al telemuncii. Articol publicat la 22.06.2018 [online]. București [citat 25.02.2020]. În: <https://www.juridice.ro/587752/observatii-privind-regimul-juridic-al-telemuncii.html>.
10. Legea nr. 192/2006 privind medierea și organizarea profesiei de mediator.
11. Vartolomei, Brândușa, Dreptul muncii. Curs universitar, Buc., Univ. Juridic, 2016. p. 192. ISBN – 978-606-673-774-6. 352 p.
12. Decret nr. 195 din 16 martie 2020,, emis de Președintele României, privind instituirea stării de urgență pe teritoriul României, publicat în Monitorul Oficial al României, nr. 212 din 16 martie 2020.
13. OUG nr. 57 din 3 iulie 2019 privind Codul administrativ, publicată în Monitorul Oficial al României, nr. 555 din 5 iulie 2019.
14. H.G. nr. 1.000/2006, privind organizarea și funcționarea Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, publicată în Monitorul Oficial al României, nr. 620 din 2 septembrie 2010.
15. „ANFP a stabilit cine lucrează cu prioritate în regim de telemuncă”, articol de AMARIEI, Florin. publicat la 19 martie 2020 [online] București, [citat: 27 04 2020]. În: <https://e-juridic.manager.ro/articole/anfp-a-stabilit-cine-lucreaza-cu-prioritate-in-regim-de-telemunca-26974.html>.
16. „Instituțiile și autoritățile publice centrale și locale, autoritățile administrative autonome, regiile autonome, societățile și companiile naționale și societățile la care statul ori o unitate administrativ-teritorială este acționar unic sau majoritar, societățile cu capital privat introduc, acolo unde este posibil, pe perioada stării de urgență, munca la domiciliu sau în regim de telemuncă, prin act unilateral al angajatorului.”
17. „Se menține valabilitatea contractelor colective de muncă și a acordurilor colective pe perioada stării de urgență.”
18. Avem lege pentru telemuncă: Cum semnăm condica atunci când lucrăm de acasă și ce facem cu orele suplimentare?, articol publicat la 13 aprilie 2018, [online] București [citat 25.02.2020]. În: <http://www.ziare.com/locuri-de-munca/munca-domiciliu/avem-lege-pentru-telemunca-cum-semnam-condica-atunci-cand-lucram-de-acasa-si-ce-facem-cu-orele-suplimentare-1509551>.

PROFESIONALISMUL PERSONALULUI BIBLIOTECAR ÎN ERA TEHNOLOGIILOR INFORMAȚIONALE

THE PROFESSIONALISM OF LIBRARY STAFF IN THE ERA OF INFORMATION TECHNOLOGIES

Rodica SOBIESKI-CAMERZAN,
master în administrarea publică,
șef Direcție informare și documentare/Biblioteca,
Academia de Administrare Publică

Lilia CANȚÎR,
șef serviciu, Biblioteca „Ștefan cel Mare”

SUMMARY

The authors present the complex changes that take place in the current activity of libraries and the role of library staff, determined by the changes and generated by the evolution extensive and efficient use of information and communication technology to meet the complex needs of users. The article analyzes the characteristics and competencies of the librarian profession in the context of globalization and computerization of society, highlights the main directions of training and professional development of specialized staff in libraries.

Keywords: modern library, library staff, information technology, professional skills, electronic resources, access to information.

„Sunt puține profesiile în perimetrul cărora s-au produs schimbări atât de esențiale și atât de profunde cum este cazul biblioteconomiei și științei informării”.

Ion Stoica [1].

Progresele tehnologice și informatizarea societății contribuie rapid la schimbarea tuturor sferelor activității umane: politice, economice, sociale și de mediu, inclusiv domeniul biblioteconomic care trece prin cele mari transformări conceptuale, structurale, de activitate, resurse. Astăzi, asistăm la transformări fundamentale ale bibliotecilor atât pe plan mondial, cât și în plan național. Accesul digital a oferit utilizatorilor posibilități mult mai eficiente de utilizare a bibliotecilor. Transformările în bibliotecă privind diversificarea serviciilor și resurselor pentru utilizatori sunt în plină desfășurare. Obiectivul principal al studiului constă în cercetarea și identificarea cerințelor și competențelor profesionale pentru angajații din bibliotecă caracteristice pentru era tehnologiilor informaționale, analiza conținutului și formelor muncii lor, abilitățile caracteristice personalului de bibliotecă necesare pentru prestarea serviciilor de calitate, determinarea rolului profesiei în era tehnologiilor informaționale, specificul activității care abordează, de asemenea, o gamă largă de competențe și aptitudini necesare pentru a profesa în domeniul respectiv.

Bibliotecile susțin mai multe obiective ale Agendei 2030 pentru dezvoltare durabilă, lansată în septembrie 2015 de ONU, care promovează echilibrul între cele trei dimensiuni ale dezvoltării durabile – economică, socială și de mediu. În realizarea acestor obiective sunt implicate și bibliotecile, care, după cum afirmă profesorul Nelly Țurcan „Bibliotecile sunt instituții publice-cheie, care au un rol esențial în dezvoltarea societății. În acest context personalul bibliotecilor trebuie să se angajeze în realizarea acestor obiective prin prestarea unor servicii moderne. Aceasta, la rândul său, presupune dezvoltarea și actualizarea competențelor profesionale ale bibliotecarilor” [2]. Caracteristic societății informaționale este utilizarea intensă a calculatorului, dezvoltarea rapidă a tehnologiei informației, a tehnologiilor de rețea, a ritmului tot mai susținut al producției de informație, toate ducând la noi provocări instituției bibliotecare și profesiei de bibliotecar. În prezent biblioteca face investiții substanțiale în activitatea informațională, educațională și

cultural-educativă cu utilizatorii, fără a renunța la formele și metodele tradiționale de informare și formare continuă a populației care s-au dezvoltat de-a lungul secolelor. Actualmente, bibliotecarul rezolvă sarcinile complexe de acces operativ și calitativ la informații, folosește metode raționale de gestionare a schimbărilor pentru a asigura dezvoltarea durabilă a bibliotecii, astfel contribuind și la creșterea prestigiului instituției și profesiei, modelarea imaginii acesteia.

O particularitate a profesiei de bibliotecar o constituie dualitatea ei: pe de o parte, valoarea constantă a bibliotecarului, activitatea căruia vizează dezvoltarea colecțiilor, diseminarea cunoștințelor și informațiilor, îndeplinirea funcțiilor informaționale, culturale și educaționale, iar pe de altă parte, bibliotecarul în rol de conservator al patrimoniului cultural acumulat de civilizația mondială. Ambele funcții sunt puse în aplicare în colaborare și fiecare dintre ele are o importanță deosebită pentru formarea competențelor și abilităților profesionale ale bibliotecarului și prestarea serviciilor calitative pentru utilizatori. Biblioteca secolului 21 este o bibliotecă informatizată care datorită facilităților oferite de tehnologia informației și a telecomunicațiilor transformă modul de acces la informații, activitatea de organizare a colecțiilor, întreaga activitate de informare, ducând la dezvoltarea de instrumente performante de stocare, regăsire și difuzare a informației. Evoluția spectaculoasă a tehnologiilor informației și comunicațiilor a determinat schimbări majore în activitatea structurilor info-documentare, accesul la informații și gradul de valorificare al potențialului informațional al bibliotecii, devenind cele mai importante repere ale unei activități de calitate. În această ordine de idei, pentru a face față schimbărilor semnificative care au loc în ultimii ani în toate activitățile desfășurate de biblioteci, este necesar ca angajații acestor instituții să fie dispuși și capabili să învețe și să se adapteze la noile cerințe dictate de era digitală. Și „dacă biblioteca tradițională are în centru cartea, biblioteca erei digitale trece printr-o reconceptualizare a bibliotecii ca spațiu fizic, centrându-și activitatea pe utilizatori, pentru a corespunde noilor cerințe ale acestora” [3]. IFLA (Federația Internațională a Asociațiilor și instituțiilor bibliotecare) în lucrarea „Dezvoltarea profesională continuă: Principii și acumularea celei mai bune experiențe” susține că „Bibliotecarul este un intermediar activ între utilizatori și sursele de informare. Educația profesională continuă a bibliotecarului este indispensabilă pentru asigurarea celor mai bune servicii de bibliotecă” [4].

Educația și cunoștințele sunt esențiale pentru bibliotecarii de succes, dacă, desigur, profesioniștii din domeniul biblioteconomic vor ține pasul cu schimbarea dinamică a intereselor comunităților pe care le deservesc. Pentru a fi eficienți în acest peisaj, bibliotecarii trebuie să fie flexibili, creativi, orientați spre utilizator și mai presus de toate, trebuie să se dezvolte, să obțină noi cunoștințe, abilități și aptitudini profesionale. Aceste componente trebuie să fie operaționale, puse în practică și validate. Vorbind de abordarea prin competențe accentul se pune indiscutabil nu numai pe suma de cunoștințe și deprinderi pe care o are bibliotecarul, dar și pe formarea unui pachet transferabil de competențe. Profesia de bibliotecar este atât individuală, cât și colectivă. Spre deosebire de alte profesii care implică colaborarea cu oamenii și documentele, un bibliotecar nu numai că gestionează activitățile bibliotecii, dar lucrează și cu utilizatorii, instituții și organizațiile publice. Prin organizarea accesului eficient la documente, bibliotecarul asigură dezvoltarea durabilă a societății, caracterul ei umanist. În condițiile tehnologizării și computerizării societății, paradigma umanistă a activității bibliotecii are o relevanță deosebită și se transformă în direcții noi de activitate în corespundere cu dezvoltarea societății. Activitatea bibliotecarului este diversă, se manifestă prin aplicarea eficientă a experienței existente, în capacitatea de a vedea noi opțiuni pentru soluționarea aceleiași probleme și abordări non-standard ale dezvoltării de noi forme, mijloace, tehnici și metode de transfer de informații. Pentru a ține pasul cu ritmul rapid de dezvoltare a noilor tehnologii informaționale, bibliotecarul studiază cele mai bune practici, învață constant și își fortifică calificările profesionale. Introducerea inovațiilor în procesul serviciului de bibliotecă se referă la: instruirea unui bibliotecar într-o atitudine creativă față de muncă; eficientizarea proceselor de bibliotecă; soluționarea problemelor existente; stăpânirea tehnicii activității analitice și științifico-critice etc. Motivația bibliotecarului sunt obiectivele activității sale, în realizarea cărora se bazează pe cercetări științifice moderne, practica bibliotecară avansată, își coordonează acțiunile cu nevoile societății. Unele caracteristici comune ale modelului bibliotecii moderne sunt reflectate într-o serie de acte legislative, precum și în documentele adoptate de comunitatea profesională. Printre acestea se numără Legea cu privire la biblioteci (2017), Legea privind accesul la informație (2000), alte acte de reglementare în domeniu. Ele reflectă principalele obiective și direcții ale dezvoltării bibliotecii și determină funcțiile sociale ale bibliotecii. Actualmente, problemele majore cu care se va confrunta bibliotecă țin de dezvoltarea competențelor necesare personalului pentru a face față tehnologiilor și

serviciilor inovative, dezvoltate în baza acestor tehnologii. Astfel, pentru a soluționa problema potențialului intelectual al bibliotecarului, accentul se pune pe formarea profesională continuă; angajarea pe posturile vacante a unor persoane care dețin abilitățile necesare erei digitale; perfecționarea calificării personalului existent.

În viziunea Comisiei Europene, definiția competențelor-cheie este următoarea: „Competențele-cheie reprezintă un pachet transferabil și multifuncțional de cunoștințe, deprinderi (abilități) și aptitudini de care au nevoie toți indivizii pentru împlinirea și dezvoltarea personală, pentru incluziunea socială și inserție profesională. Acestea trebuie să acționeze ca un fundament pentru învățarea în continuare, ca parte a învățării pe parcursul întregii vieți” [5]. În această înțelegere, conceptul de „competență” este utilizat pentru evaluarea cunoștințelor și experienței necesare activităților profesionale eficiente ale personalului bibliotecii. În evaluarea calităților profesionale ale unui bibliotecar, abordarea bazată pe competențe este utilizată pe scară largă, care, în conformitate cu „Indicele de competențe profesionale” [6], elaborat în anul 2016 de către BNRN este reprezentată de 5 direcții principale:

1. *Competențe de bază:*

- cultura informației: evaluarea informației, utilizarea informației;
- tehnologia informației: sisteme de operare de bază, hardware de bază, aplicațiile software de bază, cunoștințe de bază în domeniul Internetului, poșta electronică, instrumente de rețea/web;
- relații personale/interpersonale: colaborare, relații cu publicul, etică și valori, leadership, învățare și inovare.

2. *Competențe în domeniul colecțiilor de bibliotecă:*

- dezvoltarea și managementul colecțiilor;
- achiziționarea (recepționarea) și prelucrarea tehnică a documentelor;
- tehnologia resurselor digitale;
- managementul resurselor electronice;
- catalogarea și indexarea documentelor;
- organizarea, conservarea și restaurarea documentelor.

3. *Competențe referitoare la serviciile publice:*

- servicii pentru utilizatori: mobilizarea comunitară, programarea activității cu utilizatorii, consultarea utilizatorilor, oferirea referințelor, serviciile de circulație, instruirea utilizatorilor, tehnologia accesului public;

- servicii pentru comunitatea bibliotecară: aplicarea cadrului legislativ și de reglementare în domeniul biblioteconomic, îndrumarea metodologică, avocatatura biblioteconomică, împrumutul interbibliotecar (intern și internațional), activitatea de cercetare și dezvoltare, schimbul de publicații, gestionarea donațiilor, statistica bibliotecară, formarea profesională continuă a bibliotecarilor.

4. *Competențe manageriale:*

- legi, politici și proceduri;
- leadership organizațional;
- planificarea strategică;
- managementul proiectelor;
- relații comunitare;
- facilități;
- marketing și relații publice;
- managementul financiar;
- managementul resurselor umane;
- formarea și dezvoltarea personalului;
- relații instituționale, cu partenerii și organizațiile profesionale.

5. *Competențe tehnologice de sistem IT:*

- sisteme automatizate;
- utilizarea tehnicii computerizate la nivel de instituție;
- Hardware;
- rețelele de calculatoare și asigurarea securității lor;
- sisteme de operare;
- accesul public la sistemele tehnologice;
- administrarea serverelor, aplicații software;
- planificarea tehnologiei informației;
- Web design.

Competențele de bază sunt indispensabile în îndeplinirea deplină a ocupației. Sunt practic acele calități care permit exercitarea eficientă a competențelor profesionale. Competențele profesionale ale bibliotecarului se referă la capacitatea de aplicare a cunoștințelor și a abilităților în desfășurarea profesiei, incluzând capacitatea de răspuns prompt la probleme neprevăzute, educarea utilizatorului, realizarea unor proiecte practice, autonomia, flexibilitatea, colaborarea cu mediul profesional și integrare în fluxul de lucru, deprinderi pentru munca în echipă, pentru utilizarea creativă a mediilor electronice pentru discuții profesionale, cunoașterea temeinică a resurselor informaționale, modalități de a accesa informația, utilizarea noilor tehnologii.

Competența în domeniul colecției de bibliotecă se axează pe toate procesele de muncă ce țin de dezvoltarea și gestionarea colecțiilor de bibliotecă, începând cu achiziționarea și terminând cu diseminarea informației, interacționând în același timp și cu alte activități din bibliotecă. Competențele referitoare la serviciile publice sunt cele mai importante și vizează toate activitățile care interacționează direct cu utilizatorii bibliotecii, care au drept scop anticiparea și satisfacerea necesităților informaționale ale utilizatorilor, elaborarea de programe și prestarea de servicii pentru comunitate, ținând cont de nevoile și interesele membrilor acesteia. Competențele manageriale ale personalului de bibliotecă sunt primordiale pentru gestionarea instituției bibliotecare, stabilirea scopurilor și obiectivelor, planificării realizării acestora, stabilirea valorilor instituționale, organizarea muncii conform principiilor culturii organizaționale, responsabilității, colaborării și cooperării eficiente cu factorii de decizie, comunitatea profesională, partenerii instituției. Concomitent cu evoluția spectaculoasă a tehnologiilor informaționale în mediul de bibliotecă, personalul ce deține competențe tehnologice, de sistem IT creează și gestionează infrastructura informațională a instituției și este responsabil de buna funcționare a sistemelor automatizate și de operare, a echipamentului tehnic și aplicațiilor software, gestionarea eficientă a proiectelor de modernizare a serviciilor de bibliotecă.

Pentru a transforma o bibliotecă tradițională într-o bibliotecă modernă și pentru a ține pasul cu cele mai provocatoare schimbări din societate, personalul bibliotecar trebuie să demonstreze calități creative și inovative, curiozitate intelectuală, să dezvolte și să implementeze idei noi, deschidere și receptivitate la perspective variate de dezvoltare. De asemenea, foarte important este acționarea în mod responsabil ținând cont de interesele comunității, de comportamentul etic în contexte legate de propria persoană, de locul de muncă și de comunitate. În același timp, pentru a corespunde nivelului adecvat de dezvoltare profesională, bibliotecarul trebuie să-și monitorizeze propriile nevoi de înțelegere și învățare; localizarea resurselor corespunzătoare; transferul cunoștințelor dintr-un domeniu în altul; demonstrarea capacităților de lucru în echipă și de conducere; adaptarea la diverse roluri și responsabilități. Iar pentru o activitate eficientă în echipă și în relații cu publicul, bibliotecarul trebuie să posede capacitatea de colaborare și comunicare interpersonală; conduită empatică; respectarea altor puncte de vedere, înțelegerea și realizarea unei comunicări eficiente verbale, scrise și multimedia. Un bibliotecar profesionist, pe lângă competențele de bază, este înzestrat cu o serie de abilități, atitudini și valori care îi permit să își desfășoare activitatea etic și eficient: să fie bun comunicator, să își dorească perfecționarea profesională de-a lungul întregii cariere, să se adapteze noilor schimbări ale domeniului, să posede capacitatea analitică și spirit critic care să aducă la luarea unor decizii și inițiative. De asemenea, pentru a implementa cele mai noi și relevante realizări din domeniul teoriei și practicii biblioteconomiei și științei informării, un bibliotecar trebuie să dețină abilități de investigare, creativitate pentru a genera noi idei, dinamism în dezvoltarea de noi activități. Toate acestea generează competența de cunoaștere, care este o reflectare a realității obiective de către o persoană sub formă de fapte, percepții, concepte și legi ale științei. Ele reprezintă experiența colectivă a omenirii. Bibliotecarul analizează situațiile care apar în practica de zi cu zi, formulează sarcini profesionale, studiază cititorii (vârsta lui, caracteristicile individuale, competențele profesionale, nivelul intelectual, calitățile personale, relațiile cu colegii), extrage noi cunoștințe din literatura profesională. Cu ajutorul cunoștințelor științifice, bibliotecarul îmbunătățește procesul activităților sale și, în același timp, își dezvoltă maturitatea ca specialist și personalitate în ansamblu. Cunoștințele profesionale (metodologice, teoretice, tehnologice) formează o gândire profesională dezvoltată, capacitatea de a analiza și sintetiza cunoștințele dobândite pentru a le aplica în practică.

Dezvoltarea noilor tehnologii de informare și comunicare au determinat schimbări majore în organizarea și structurarea universului cunoașterii. Astfel activitatea bibliotecarului este sinonimă cu diseminarea cunoștințelor. Acest lucru se datorează activității de procesare, organizare și diseminarea cunoștințelor prin diferite procese bibliotecare, cum ar fi catalogarea, clasificarea,

indexarea, diseminarea selectivă a informațiilor, serviciile actuale de promovare și sensibilizare privind rolul bibliotecii, etc. Cu toate acestea, schimbările tehnologice din lume au schimbat modul de funcționare al bibliotecilor. Înainte de apariția tehnologiei, bibliotecarii erau percepuți ca deținători ai cărților. Și în prezent percepțiile publice ale bibliotecarilor sunt deseori depășite de timp. Se observă că publicul nu înțelege pe deplin funcția bibliotecarului sau care sunt mijloacele de a fi un expert în acest domeniu. Adesea este presupunerea oamenilor că bibliotecarii nu au nevoie de educație largă și că nu ar trebui să fie considerați profesioniști în prelucrarea datelor, culegerea de date și procesarea acestora și că sunt priviți ca funcționari care sunt responsabili de diseminarea și transmiterea cărților. Această viziune poate fi considerată valabilă în vremurile trecute, când bibliotecarii supravegheau cărți cu acces limitat sau închis. Transformarea majoră a profesiei de bibliotecar în era tehnologiilor informaționale este bine analizat în studiul „Rolul actual al bibliotecarilor și provocări viitoare pentru bibliotecile universitare din România”, autor dr. Octavia-Luciana Madge în care menționează că „Abilitățile bibliotecarilor în crearea, administrarea și utilizarea resurselor și serviciilor de informare digitale sunt absolut necesare, dar în condițiile în care tehnologiile, diversele aplicații și instrumente prezente pe piața informației sunt în permanență îmbunătățite sau înlocuite de altele complet noi, aceste abilități trebuie în mod continuu actualizate. Și pentru a ține pasul cu aceste instrumente care facilitează comunicarea, procesul de învățare, ca și stocarea și accesul la vaste cantități de informații, subliniază că esențială este capacitatea de a învăța „în mod constant și rapid” [6].

Odată cu avansările tehnologice și mediul de învățare în schimbare, personalul bibliotecar oferă servicii de informații fără frontiere. Informațiile digitale schimbă radical rolul bibliotecarilor: nu mai trebuie să aștepte ca utilizatorii să ceară asistență pentru a găsi informații într-un loc numit bibliotecă. Noul lor rol face indispensabil ca aceștia să ofere servicii și instrucțiuni indiferent de locație, timp sau format. În consecință, era digitală a schimbat bibliotecarii din gestionari ai cărților în experți în informații temeinice, care acum oferă servicii utilizatorilor din diverse locații. Această transformare este precipitată de modificările modului în care utilizatorii accesează, preiau și utilizează informații. Drept urmare, bibliotecarii oferă și promovează accesul, ghidarea și instruirea utilizând atât resursele tradiționale, cât și la cele electronice găzduite într-un mediu of-line și on-line. Ei se asigură că există un flux activ și eficient de informații de la furnizori către utilizatorii de informații din mediul digital. Într-o epocă digitală, cercetătorii academici se referă tot mai mult la surse online și în acces deschis pentru a-și începe activitatea de cercetare. Prin urmare, cu o schimbare atât de importantă în curs, este esențial ca rolul bibliotecarilor să evolueze pentru a ține pasul cu această schimbare în comportamentul cercetării. Bibliotecarii își anticipează rolul crescând la cel de consultant și planificator, în cazul în care facilitează furnizarea informațiilor utilizatorilor finali, subliniază că rolul bibliotecarilor s-a dezvoltat în acela al educatorilor, facilitatorilor și colaboratorilor, cu un accent puternic orientat către utilizator. Resursele și instrumentele informaționale noi și inovatoare, dezvoltarea în rețea, au impus bibliotecarii să fie mai flexibili și creativi pentru a elabora soluții noi și a face față unei profesii care se schimbă aproape în fiecare zi. Responsabilitatea bibliotecarului și a omului de știință informațională a crescut în ceea ce privește prelucrarea și diseminarea informațiilor, publicarea electronică, instruind utilizatorii cu privire la strategia de căutare, identificare și evaluare critică a surselor informaționale și documentare electronice. Actualmente, bibliotecile tind să devină centre de cunoaștere, să îndeplinească funcțiile de educație permanentă, atrăgând să lucreze cu utilizatorii specialiști ai principalelor ramuri ale cunoașterii: istorici, economiști, politologi, sociologi, filologi, artă și altele. Cunoașterea metodologică este asociată cu dezvoltarea unei biblioteci de tehnologii informaționale noi, formarea avansată a personalului bibliotecii, ajută bibliotecarul să ia în mod independent decizii profesionale, să posede abilitățile necesare pentru a dezvolta și îmbunătăți sistemul de servicii pentru utilizatori. Cunoștințele teoretice îl ajută pe bibliotecar să-și organizeze activitățile și să rezolve diverse probleme care apar în activitatea sa de zi cu zi, contribuie la sistematizarea rezultatelor activității cognitive. Competența informațională a bibliotecarului este asociată cu modernizarea societății, cu dezvoltarea tehnologiilor informaționale, cu ajutorul căreia se extind granițele bibliotecii. Bibliotecile de astăzi sunt cele mai importante centre de informare pentru colectarea și diseminarea informațiilor, iar bibliotecarii sunt navigatori în marea lume a informațiilor și cunoștințelor care facilitează accesul la resursele informaționale mondiale. Competența comunicativă definește procese complexe de interacțiune în mediul bibliotecii, constând în schimbul de informații, percepția și înțelegerea partenerilor de comunicare. În acest scop, biblioteca își extinde funcțiile sociale, desfășoară un număr tot mai mare de cursuri de instruire, prelegeri, evenimente dedicate întâl-

nirilor cu specialiști cunoscuți din diverse domenii și discuții despre resursele informaționale și documentare din domeniul respectiv. În condițiile confortabile ale mediului informațional și educațional al bibliotecii, sunt organizate cluburi pe interese, cursuri de limbi străine, secțiuni de artă și alte evenimente care promovează resursele informaționale către utilizator. Biblioteca modernă devine centrul vieții publice, oferind oportunități pentru întâlniri publice, mese rotunde, conferințe, diverse „Zile” (de sensibilizare, informații, uși deschise, bibliografii etc.), lansări de carte și de produse informaționale noi, etc. În era digitală, rolul Bibliotecarului evoluează ca specialist în rețea, broker de informații, proiectant de sistem și manager de cunoștințe, webmaster, manager de intranet, manager de conținut, manager de resurse electronice, educator, cercetător. Noile roluri ale profesioniștilor din bibliotecă în societatea actuală a cunoașterii digitale sunt: expert în subiect, furnizor de informații globale, manager de resurse, creator, conservator, ghid de identificare și evaluare a informației, comunicator, manager financiar, manager de timp, manager de personal, mentor și lider. În această ordine de idei, aplicarea tehnologiei informației și comunicațiilor în biblioteci a modificat modelele de lucru ale bibliotecarilor, precum și denumirea tradițională de „Bibliotecar”. Un nume excelent și nou în spațiul profesional poate avea o influență profundă asupra activității angajatului. Schimbarea nomenclatorului de specialități reflectă nu numai o diferență în ceea ce bibliotecarii realizează, dar și importanța domeniului care este acum condus de tehnologiile informaționale. Pe măsură ce profesia de bibliotecar se transformă pentru a răspunde la un mediu schimbător, talentele și abilitățile specialiștilor de bibliotecă sunt în mod necesar în schimbare. Avem nevoie de a recruta o forță de muncă mai diversă și creativă, astfel începând să spunem o poveste diferită despre profesia de bibliotecar și să creăm o „linie” de talent, pentru a livra noi modele de servicii pentru toate tipurile de biblioteci [7].

În concluzie putem afirma că în condițiile actuale, când principalele direcții spre care se orientează biblioteconomia și știința informării sunt modernizarea serviciilor și diversificarea resurselor de informare și documentare prin utilizarea noilor tehnologii informaționale, competențele profesionale anterioare ale bibliotecarilor foarte rapid pot deveni depășite. Din aceste considerente, bibliotecarul este pus în situația de a-și dezvolta continuu cunoștințele teoretice în domeniul profesional și al științelor conexe, de a-și dezvolta competențele și abilitățile profesionale de bază, competențele în domeniul colecțiilor de bibliotecă, serviciilor de bibliotecă, competențele și abilitățile manageriale, tehnologice, de comunicare etc. Toate aceste cunoștințe sunt necesare pentru a face față cerințelor și nevoilor informaționale tot mai complexe ale utilizatorilor, pentru a oferi acces la o gamă cât mai largă și variată de resurse și servicii informaționale, educaționale și socioculturale.

BIBLIOGRAFIE

1. STOICA, Ion. Structuri și relații informaționale în dezvoltarea învățământului și a cercetării românești. București: Alternative, 1997, p. 79.
2. ȚURCAN, Nelly. Competențe pentru viitor pe marginea cercetării nevoilor de formare profesională a bibliotecarilor. [on-line] [citat 04.05.2020] În: <http://bibliopolis.hasdeu.md/index.php?bpa=2617>
3. OSOIANU, Vera. Biblioteca în era internetului: tendințe și prognoze. În: BiblioScientia. 2013, nr. 10, pp. 42-50. ISSN 1857-2278. [on-line] [citat 27.04.2020] În: https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Biblioteca%20in%20era%20internetului%20tendinte%20C5%9Fi%20prognoze%20.pdf.pdf
4. Biblioteca publică: Linii Directoare IFLA/UNESCO pentru dezvoltare. Chișinău : Epigraf, 2007. 91 p. ISBN 978-9975-924-57-3
5. Indice de competențe profesionale / Bibl. Naț. a Rep. Moldova, dir. gen. Elena Pintilei; alcăt. Svetlana Barbei, Elena Sănduță. Chișinău: BNRM, 2016. 84 p. [on-line] [citat 24.04.2020]. În: <http://www.bnrm.md/files/biblioteca/INDICE-DE-COMPETENTE-PROFESIONALE.pdf> (data accesării: 22.04.2020)
6. MADGE, Octavia-Luciana. Rolul actual al bibliotecarilor și provocări viitoare pentru bibliotecile universitare din România. [on-line] [citat 28.04.2020] În: <http://www.diacronia.ro/ro/indexing/details/A27038/pdf>
7. RICH, Hallie, FELDMAN, Sari. Transformarea profesiei de bibliotecar. [on-line] [citat 26.04.2020]. În: http://resurse.bnrm.md/phocadownload/resource_center/innovative_librarians/articol_transforma_profesia_de_bibliotecar.pdf

MCONNECT - SOLUȚIA CE VA DIMINUA POVARA ADMINISTRATIVĂ ASUPRA MEDIULUI DE AFACERI ȘI A CETĂȚENILOR

MCONNECT - THE SOLUTION THAT WILL REDUCE THE ADMINISTRATIVE BURDEN ON THE BUSINESS ENVIRONMENT AND CITIZENS

*Eugenia CEBOTARU,
specialist principal,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

Currently, data exchanges take place in a chaotic, unordered form, being created based on ad hoc relationships. The MConnect interoperability platform will facilitate the electronic exchange of data, in real time, between public administration authorities, increasing the efficiency and quality of public service provision, without requesting data from citizens and the business environment in the form of certificates, reports, etc.

Keywords: *Interoperability Framework, Government Interoperability Platform, hub, MConnect, MConnect, MSign, MAccess, MLog.*

Astăzi, societatea modernă este într-o continuă dezvoltare. Dacă în secolul XX motoarele cu abur, curentul electric, petrolul sau televiziunea erau considerate ca impulsuri de dezvoltare, în prezent internetul, și anume accesul imediat la informație calitativă este catalizatorul acestei dezvoltări. Datorită accesului la informații și partajarea cunoștințelor în mediul online, orice persoană le poate studia și aplica în practică pentru a-și dezvolta o afacere sau a realiza un proiect personal. În același timp, creșterea exponențială a volumului de date și informații oferă posibilități infinite companiilor care manifestă dorința de a veni cu inovații și de a re-inventa modelele lor de business.

Datele reconfigurează societatea, motivează comunitățile să dezvolte noi modele de interacțiune și business, iar administrația publică, ca parte inerentă a societății, nu poate să rămână în urmă. În prezent schimburile de date în sectorul public se realizează preponderent într-o formă haotică, neordonată, fiind create în baza unor relații instituite în mod ad-hoc, fără a avea o înțelegere clară a responsabilităților instituțiilor implicate în schimbul de date. Dacă autoritățile administrației publice nu vor face schimb de date, acestea ar putea deveni o frână în calea dezvoltării și ar pierde tot mai mult din credibilitate și legitimitate din partea populației.

Din momentul creării Centrului de Guvernare Electronică (în prezent Agenția de Guvernare Electronică) și promovării Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării [3], experții Centrului au înțeles această problemă, au studiat soluțiile puse în practică de alte state (așa ca: Singapore, Belgia, Estonia, USA și UE, prin Cadrul European de Interoperabilitate (EIF), etc.) [11]. Astfel, a fost dezvoltat Programul privind Cadrul de Interoperabilitate, la elaborarea căruia au fost luate în considerare cele mai bune practici și recomandări în domeniu [2].

În ultimul timp, tot mai des auzim un termen nou: termenul de interoperabilitate, dar probabil puțini cunosc ce înseamnă acest termen. Dacă ar fi să oferim o definiție simplă, am spune că interoperabilitatea reprezintă capacitatea sistemelor informaționale și a organizațiilor de a conlucra, de a face schimb și a reutiliza date. Platforma de interoperabilitate este soluția tehnică ce facilitează schimbul de date. Pentru ca această platformă să funcționeze trebuie să ținem cont de mai multe aspecte cum ar fi cadrul normativ, instituțional, aspectele financiare, chiar și de

mentalitate și percepție a sistemelor informaționale în sectorul public. Astfel, cu implicarea unor experți internaționali, în martie 2015 a fost lansată platforma guvernamentală de interoperabilitate MConnect.

La 24 ianuarie 2018, Guvernul a aprobat proiectul legii cu privire la schimbul de date și interoperabilitate. Scopul proiectului constă în instituirea bazei normative pentru utilizarea platformei de interoperabilitate MConnect, care va reglementa schimbul de date, resursele informaționale și procedura de acordare a accesului la registrele și bazele de date de importanță națională pentru toate entitățile publice. În prezent schimburile de date se realizează în formă haotică, neordonată, fiind create în baza unor relații instituite în mod ad-hoc.

Platforma de interoperabilitate va facilita schimbul electronic de date, în timp real, între autoritățile administrației publice sporind eficiența și calitatea furnizării serviciilor publice, fără a solicita date de la cetățeni și mediul de afaceri în formă de certificate, rapoarte, etc. Pentru a evalua percepția cetățenilor asupra necesității și utilității MConnect, dar și a gradului de deschidere față de platformă a autorităților publice, Centrul de Guvernare Electronică, cu suportul PNUD, a realizat un sondaj. Acesta a demonstrat că prin reutilizarea datelor care au fost deja înregistrate în sistemele informaționale ale autorităților publice va crește accesibilitatea, eficiența și calitatea serviciilor publice.

Potrivit Raportului de cercetare, realizat în martie 2017, de CISM „CBS-AXA”, 81,1% din intervievați consideră că va crește, în primul rând, confortul pentru cetățean, care nu va mai fi nevoit să se adreseze la un număr mare de instituții publice și să suporte costuri, pentru a aduna actele necesare. Reiterăm că platforma MConnect a fost testată cu succes pentru asigurarea schimbului de date între mai multe instituții simultan în ultima perioadă. Până în prezent, 65 de proiecte de integrare cu platforma de interoperabilitate au fost deja inițiate, asociate la 27 de entități, care deja aplică cu succes metoda schimbului electronic de date [5].

Proiectul legii cu privire la schimbul de date și interoperabilitate a fost elaborat de Cancelaria de Stat și Centrul de Guvernare Electronică, cu suportul Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) [12]. Cadrul de Interoperabilitate și noul proiect de lege privind schimbul de date și interoperabilitate au fost elaborate în alinieră cu Cadrul European de Interoperabilitate (EIF) și răspund recomandărilor acestuia. Cei, care au pierdut ore în șir alergând de la o instituție la alta pentru obținerea unor documente, vor simți la modul practic cum soluțiile digitale, precum MConnect le vor ușura viața și simplifica interacțiunea cu autoritățile. Or, prin platforma de schimb de date și interoperabilitate MConnect, autoritățile publice vor putea face schimb de date în timp real, fără a solicita date de la cetățeni și mediul de business în formă de certificate, rapoarte, extrase, etc. Pentru ca aceste lucruri să se producă este necesar ca autoritățile publice să-și conecteze sistemele informaționale și bazele de date la MConnect.

Pentru a evalua în ce măsură cetățenii înțeleg necesitatea și utilitatea MConnect, dar și gradul de deschidere față de platformă a autorităților publice, Centrul de Guvernare Electronică a realizat o serie de cercetări și sondaje. Acestea au demonstrat că reutilizarea datelor din sistemele informaționale ale autorităților publice sporește accesibilitatea, eficiența și calitatea serviciilor publice, totodată diminuând vizibil povara administrativă asupra mediului de afaceri și a cetățenilor.

Dacă să ne referim la modelul de schimb de date implementat în Republica Moldova, putem menționa, că la nivel tehnic există mai multe modalități tehnice de schimb de date, însă, pentru a obține avantaje maxime, specialiștii s-au axat pe schimbul de date în timp real, astfel încât decizia luată de persoana care accesează datele să fie bazată pe situația reală în momentul luării deciziei. Pentru a realiza cât mai multe conexiuni și a menține aceste conexiuni pe termen lung, a fost luată decizia ca acestea să se bazeze pe standarde deschise, implementate de către majoritatea platformelor tehnologice. Platforma MConnect nu introduce standarde specifice naționale pentru schimbul de date la nivel tehnic.

Modelul realizat de MConnect a fost creat în baza unei analize a bunelor practici ale altor țări, în special a Estoniei și Belgiei. Modelul țării noastre este unul centralizat și a fost ales reieșind din considerente de ordin geografic, economic și tehnic. Modelul centralizat de schimb de date înseamnă implementarea unei magistrale naționale de date, care este un hub prin care sunt transportate în timp real datele participanților la schimburile de date. Modelul de schimb de date centralizat are o serie de avantaje, dintre care:

- este suficientă o singură conexiune și un singur acord al furnizorului de date, astfel încât de datele deținute de acesta să beneficieze toți consumatorii de date, care au temeiul legal de prelucrare a acestora ;

- având în vedere mecanismul de adaptare a datelor la nivel tehnic, furnizorul de date realizează și menține un singur set de servicii generice și nu trebuie să le modifice pentru fiecare consumator în parte. Consumatorul de date, la rândul său, printr-o singură solicitare poate obține date de la mai mulți furnizori, limitate conform atribuțiilor sale legale;

- platforma centrală utilizează standarde deschise la nivel de mesaje, descrieri ale serviciilor și metadate, astfel izolând diferențele tehnice și semantice dintre participanții la schimburile de date;

- schimburile de date au loc în formă criptată și într-o rețea protejată, securitatea realizării acestora fiind verificabilă și reutilizabilă ca implementare;

- schimburile de date sunt jurnalizate și monitorizate într-un mod unificat, ceea ce reduce semnificativ costurile și permite analize complexe, inclusiv prevenind potențiale abuzuri în procesul de schimb de date. Totodată, securitatea transferurilor nu va admite compromiterea, interceptarea sau modificarea schimburilor de date.

Printre puținele dezavantaje ale unui asemenea model, putem enumera doar faptul că la viteza schimbului de date se adaugă o latență minimă care se datorează transferului de datelor prin hub, iar acest dezavantaj este neglijabil, în raport cu avantajele majore obținute. Mai mult ca atât, disponibilitatea înaltă oferită de platforma guvernamentală MCloud și arhitectura redundantă realizată de MConnect la nivel central sunt argumente ce simplifică procesele de asigurare a schimbul de date continuu. Trebuie de menționat, că din punct de vedere tehnic, platforma de schimb de date MConnect este deplin funcțională încă din martie 2015. Statistic vorbind, la acest moment au fost peste 30 de instituții publice implicate și mai mult de 70 proiecte de schimb de date realizate. Numai în anul 2017 prin MConnect au fost transmise cca 25 mln de mesaje între autoritățile publice. Un exemplu ilustrativ de serviciu public simplificat semnificativ cu ajutorul schimbului de date realizat prin MConnect este solicitarea indemnizațiilor pentru familii cu copii (indemnizația unică la naștere, indemnizațiile pentru îngrijire sau creștere a copilului până la 1.5/2/3 ani, indemnizația paternală) [7].

După completarea formularului, acest serviciu apelează MConnect, care extrage datele necesare despre copil și solicitant, verificând relația de rudenie dintre aceștia și o transmite CNAS-ului pentru înregistrare. Acest proces are loc în timp real, iar rezultatul aplicării este afișat imediat solicitantului.

Formularele respective erau mult mai complicate fără MConnect, implicând completarea a zeci de câmpuri, prezentarea a cel puțin 2 acte de stare civilă, buletin și certificate eliberate la locul de muncă și mai multe ore de muncă pierdute. Trebuie de menționat, că schimbul de date reprezintă un aspect multilateral și complex, care necesită efort continuu de dezvoltare și adaptare la schimbările tehnologice, legale și procedurale. La această etapă, Centrul de Guvernană Electronică așteaptă aprobarea de către Parlament a pachetului de legi privind schimbul de date și interoperabilitatea în lectura a doua și lucrează la formalizarea regulamentelor și procedurilor de conectare și utilizare a platformei MConnect.

La fel, expertii din domeniu lucrează la elaborarea așa-numitului catalog semantic - un sistem ce va simplifica procesul de solicitare a conectării sau modificării unui schimb de date existent în scopul digitizării solicitărilor de la beneficiari cu ajutorul semnăturii electronice.

O altă direcție de dezvoltare pentru schimburile de date este monitorizarea proactivă a schimburilor de date, astfel încât potențialele probleme de schimb de date să fie identificate și soluționate înainte ca acestea să fie semnalate de către beneficiari.

Deci, prin intermediul platformei de interoperabilitate MConnect, autoritățile administrației publice din Republica Moldova urmează să facă schimb de date mult mai ușor.

Guvernul a aprobat proiectul legii cu privire la schimbul de date și interoperabilitate. Scopul proiectului constă în instituirea bazei normative pentru utilizarea platformei de interoperabilitate MConnect, care va reglementa schimbul de date, resursele informaționale și procedura de acordare a accesului la registrele și bazele de date de importanță națională pentru toate entitățile publice.

A fost elaborată Legea cu privire la schimbul de date și interoperabilitate, care are scopul de a facilita și a eficientiza schimbul de date și interoperabilitatea în cadrul sectorului public, precum și între sectorul public și cel privat, în vederea creșterii calității serviciilor publice prestate, a creării noilor servicii publice electronice și a asigurării securității informaționale. [9]

Totodată legea reglementează raporturile ce apar în procesul schimbului de date între autoritățile și instituțiile publice, autoritățile administrative autonome, autoritățile administrative centrale subordonate Guvernului și structurile organizaționale din sfera lor de competență

(autoritățile administrative din subordine, inclusiv serviciile publice desconcentrate și cele aflate în subordine, precum și instituțiile publice în care ministerul, Cancelaria de Stat sau altă autoritate administrativă centrală are calitatea de fondator), care dețin sisteme informaționale de stat, precum și între persoanele juridice de drept privat care, în numele autorităților și instituțiilor publice, gestionează sau dețin sisteme informaționale de stat.

La fel legea mai reglementează raporturile ce apar în procesul schimbului de date între sistemele informaționale deținute de autoritățile și instituțiile publice, de autoritățile administrative autonome, precum și de alte organizații indicate în alin. (2), pe de o parte, și, pe de altă parte, sistemele informaționale deținute de persoane juridice de drept privat și persoane fizice, ultimele în măsura în care își manifestă intenția de a participa benevol la schimbul de date [9]. În prezent, schimburile de date se realizează în formă haotică, neordonată, fiind create în baza unor relații instituite în mod ad-hoc.

Platforma de interoperabilitate va facilita schimbul electronic de date, în timp real, între autoritățile administrației publice sporind eficiența și calitatea furnizării serviciilor publice, fără a solicita date de la cetățeni și mediul de afaceri în formă de certificate, rapoarte etc.

Trebuie de menționat, că a fost elaborat și Regulamentul privind modul de conectare la platforma MConnect.

Pentru conectarea la platforma de interoperabilitate (MConnect), solicitantul va depune o cerere către Agenția de Guvernare Electronică. Pentru aceasta, consumatorul de date va consulta Catalogul semantic pentru a identifica activele semantice și seturile de date pe care intenționează să le consume prin platforma MConnect. În Monitorul Oficial din 12 aprilie 2019 a fost publicată Hotărârea Guvernului nr. 211 din 3 aprilie 2019, prin care a fost aprobat Regulamentul privind modul de conectare la platforma de interoperabilitate (MConnect) și utilizare a acesteia [4].

Regulamentul stabilește procedura de conectare a resurselor informaționale de stat și a resurselor informaționale private la platforma de interoperabilitate MConnect, inclusiv de acordare a accesului la date prin intermediul acesteia, modul de utilizare a platformei, procedura de monitorizare și control al utilizării, de suspendare a utilizării, precum și atribuțiile și responsabilitățile participanților la aceste procese.

Potrivit Regulamentului, cererea de conectare la platforma MConnect trebuie să conțină următoarele informații:

- identificarea setului de date care urmează a fi consumate conform clasificatoarelor Catalogului semantic;
- temeiul legal pentru consumul datelor, care trebuie să includă referințele exprese la normele juridice din actele normative care mandatează accesul la date și/sau prelucrarea datelor respective de către participant;
- dacă consumul de date include date cu caracter personal, indicarea numărului de înregistrare a participantului și sistemului informațional vizat, în Registrul de evidență a operatorilor de date cu caracter personal;
- informații privind persoanele de contact ale participantului, responsabile de aspectele de ordin tehnic și juridic aferente procesului de conectare la platforma MConnect;
- declarația pe proprie răspundere a participantului privind asumarea responsabilității pentru modul în care datele vor fi consumate de către angajații acestuia.

Totodată, Regulamentul stabilește drepturile și responsabilitățile participanților la schimbul de date prin intermediul platformei MConnect. Astfel, Agenția de Guvernare Electronică, care este posesorul platformei, va reglementa procedurile de conectare tehnică și nivelul agreat de servicii, va crea condițiile juridice, organizatorice și financiare pentru asigurarea bunei funcționări a platformei și va examina solicitările de conectare la MConnect depuse de către participanții la schimbul de date. Posesorul poate suspenda acest schimb, decide asupra cazurilor în care participanții urmează a fi deconectați, asigura preluarea datelor de la furnizorul de date în condițiile parametrilor tehnici agreați.

De exemplu, deconectarea de la platformă se efectuează în cazul lichidării sau reorganizării registrului sau sistemului informațional sau în cazul lichidării consumatorului de date. Alte situații în care poate fi efectuată deconectarea sunt: neutilizarea pe parcursul a cel puțin 6 luni a datelor din sistem ale furnizorului de date participant privat la schimbul de date, constatarea de către organele competente a unor ilegalități în legătură cu consumul de date în activitatea participantului privat, neachitarea serviciilor în decurs de 2 luni consecutive sau modificarea legislației ce va avea ca efect lipsa temeiului legal de consum de date.

Regulamentul prevede că platforma MConnect nu poate fi utilizată în scopuri ce contravin

legislației, atunci când implică riscuri de securitate informațională atât pentru platformă, cât și pentru participanții la schimbul de date, în scopuri ce pot periclita imaginea și interesele legale ale autorității competente sau a participanților la schimbul de date sau contrar parametrilor tehnici agreeți cu autoritatea competentă [10]. Deci, Platforma Guvernamentală de Interoperabilitate MConnect facilitează schimbul de date dintre autorități pentru creșterea eficienței și calității de prestare a serviciilor publice. Prin platforma de interoperabilitate, autoritățile publice fac schimb de date în timp real, fără a le solicita de la cetățeni și mediul de business în formă de certificate, rapoarte, etc. Pentru a vedea care este procedura de conectare, cine sunt beneficiarii schimbului de date, precum și cadrul legal de interoperabilitate, toată această informație este plasată pe site-ul www.mconnect.gov.md [1].

Dacă să ne referim la Avantajele avute în urma conectării la Platforma MConect, putem menționa următoarele:

- creșterea eficienței și eficacității sistemelor informaționale prin care se oferă servicii publice electronice;

- creșterea eficienței utilizării fondurilor publice;
- asigurarea confortului cetățeanului;
- creșterea securității sistemelor informatice ale administrației publice locale și centrale;
- reutilizarea resurselor implicate în cadrul sistemelor informatice;
- îmbunătățirea colaborării între instituțiile administrației publice;
- promovarea accesibilității web.

Acest serviciu mai poate fi utilizat atât de oamenii de afaceri cât și de cetățeni.

- oamenii de afaceri pot utiliza serviciul pentru a semna la distanță contracte și documente, economisind timpul și resursele companiei.

- cetățenii pot semna acte, cereri sau declarații oficiale fără a se prezenta la oficiile instituțiilor publice.

Cum accesezi serviciul:

- se accesează platforma www.msign.gov.md [6] ;
- se alege opțiunea semnează;
- se încarcă fișierul sau contractul pentru semnare;
- se scrie motivul semnării (opțiuni de răspuns pot fi: aprobat, semnat, rezoluția etc.);
- se scrie codul din imagine și se semnează.

Prin serviciul MSign se poate semna cu cele 3 instrumente disponibile: Semnătura Mobilă, Buletinul de Identitate Electronic și Semnătura electronică (prestate de Serviciul Tehnologia Informației și Securitate Cibernetică - STISC).

În concluzie, putem menționa, că Platforma de interoperabilitate MConnect va facilita schimbul electronic de date între autoritățile administrației publice și va:

- oferi posibilitatea de a accesa servicii electronice de la distanță în loc să ne deplasăm la ghișeu;
- elimina necesitatea de a tipări documentele doar pentru a fi semnate;
- asigura confidențialitatea și siguranța datelor.

Unele noțiuni utilizate în lucrare:

MConnect este Sistem informațional destinat asigurării schimbului de date între sistemele informaționale deținute de participanții la schimbul de date.

MAccess este parte componentă a platformei MConnect, care servește drept interfață, portal de acces la date autentice, preluate, la cerere, în timp real din sursele administrative de date, pentru beneficiarii MConnect ce nu dețin sisteme informaționale proprii.

MLog este serviciu centralizat, reutilizabil, găzduit pe platforma tehnologică guvernamentală comună (MCloud), care are scopul de a oferi un mecanism securizat și flexibil de jurnalizare și audit, asigurând evidența evenimentelor, în contextul utilizării sistemelor informaționale.

MSign este serviciul guvernamental de semnare electronică, care îți oferă posibilitatea să utilizezi toate tipurile de semnătură electronică în interacțiunile tale online și să verifici autenticitatea semnăturilor în condiții de securitate garantată.

BIBLIOGRAFIE

1. Agenția de Guvernare electronică, În: <http://www.egov.md/ro/projects/government/mconnect>, accesat la 15.04.2020.

2. Hotărâre de Guvern cu privire la aprobarea Programului privind Cadrul de Interoperabilitate, nr. 656 din 05.09.2012.

3. Hotărâre de Guvern cu privire la aprobarea Programului strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare), nr. 710 din 20.09.2011
4. Hotărârea Guvernului privind Regulamentul privind modul de conectare la platforma de interoperabilitate (MConnect) și utilizare a acesteia, nr. 211 din 03.04.2019.
5. Pagina oficială a Institutului de Dezvoltare a Societății Informaționale, În :<https://idsi.md/aprobat-de-guvern-platforma-de-interoperabilitate-mconnect> - accesat la 17.04.2020.
6. Pagina oficială a Serviciul Guvernamental de semnătură electronică. În: <https://msign.gov.md> - accesat la 17.04.2020.
7. Pagina oficială a Casei Naționale de Asigurări Sociale a Republicii Moldova. În: <https://servicii.gov.md/ecnas> - accesat la 16.04.2020.
8. Legea cu privire la schimbul de date și interoperabilitate, nr. 142 din 19.07.2018, Publicat: 10.08.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 295-308 art. 452. Data intrării în vigoare: 10.11.2018.
9. Legea nr.142/2018 cu privire la schimbul de date și interoperabilitate, În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 295-308, art. 452, art. 13 alin. (2) lit. b).
10. MConnect: Regulamentul privind modul de conectare la platforma MConect, Monitorul fiscal. În: <https://monitorul.fisc.md/editorial/mconnect-regulamentul-privind-modul-de-connectare-la-platfoma.html>, accesat la 17.04.2020.
11. Reaboi Artur, Arhitect sisteme informaționale, Agenția de Guvernare Electronică.
12. Schimburile de date între autorități, prin platforma MConect. În: <https://www.ziarulnational.md/schimburile-de-date-intre-autoritati-prin-platforma-mconnect/>, accesat la 18.04.2020.

METODE DE STIMULARE A CREATIVITĂȚII ÎN CONTEXTUL LEADERSHIPULUI ORGANIZAȚIONAL

METHODS OF THE CREATIVITY STIMULATION IN THE CONTEXT OF ORGANIZATIONAL LEADERSHIP

Veronica BUTNARU,
formator,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Defining leadership „as the process of arranging a situation so that various members of a group, including the leader, can achieve common goals with maximum economy and a minimum of time and work”, the author presents an eclectic theory of leadership with „a special meaning which includes creativeness”. In developing this theoretical point of view, situations, concepts, and methods involved in the process of dynamic leadership are discussed and documented by empirical studies of human relations, group dynamics, motivation, and leadership conducted in laboratory, community, industry, military, and government settings.

Keywords: creative leadership, creative methods, creative ideas, employers, motivation, intellectual knowledge.

Liderii sunt extrem de talentați în domeniul în care activează. Ei știu să combine ideile noi cu cele vechi, știu să facă conexiuni între lucruri diferite, știu să creeze punți de legătură între aspectele opuse sau aparent incompatibile ale lucrurilor. Totodată, liderii sunt mereu atenți la detaliile mărunte, iau în calcul orice variantă de ieșire dintr-un impas și adoptă ideile respinse sau aparent fără însemnătate.

Un lider eficient, va trebui să dea dovadă de creativitate în domeniul în care își desfășoară activitatea. Adevărul este că nu va reuși să ducă la bun sfârșit nicio misiune, nicio sarcină complexă de serviciu, niciun proiect important, nimic din tot ceea ce dorește să întreprindă și, de asemenea, nu va putea găsi nicidecum soluții viabile și rapide de rezolvare a problemelor cu care în mod sigur se va confrunta în viitor, dacă nu va fi îndeajuns de creativ și, totodată, perseverent. E nevoie de efort și de imaginație pentru a depăși toate barierele care îl pot împiedica să-și atingă scopurile propuse. Lipsa creativității este cel mai grav handicap atât pentru lideri cât și pentru angajați [1,p.23]. Creativitatea propriu-zisă necesită înzestrări și capacități intelectuale deosebite, care să se obiectiveze în produse noi, originale, nemaiîntâlnite până în acel moment și care determină schimbări calitative (de valoare și eficiență) într-un domeniu anumit. Thomas Alva Edison, celebru inventator și antreprenor american spunea că „în creație este nevoie de 99% transpirație și 1% inspirație”. Metodele de stimulare a creativității sunt sursa principală spre dezvoltarea gândirii divergente a întregii echipe, adică spre infinitul creativității umane. Valoarea unei decizii este determinată de calitatea acesteia, iar calitatea, la rândul său, este stabilită de modul în care este desfășurat procesul de luare a deciziei.

Metodele de stimulare a creativității, pot fi definite ca un sistem de procedee specifice, polivalente, orientate spre dezvoltarea mentală a liderului organizației și a echipei sale, prin oferirea de oportunități pentru a încerca idei noi, modalități noi de gândire și de rezolvare a problemelor[5]. Pentru luarea unei decizii de grup stau la dispoziție mai multe metode, fiecare cu avantajele și dezavantajele sale. Un grup poate folosi metode diferite în momente diferite și situații diferite, dar în fiecare grup există o metodă preferată. Analizând literatura de specialitate putem menționa următoarele metode și tehnici creative de luare a deciziilor în grup [6].

1. Brainstorming. Brainstorming-ul reprezintă o metodă de stimulare a creativității grupului, care se bazează pe exprimarea liberă a ideilor în scopul rezolvării unei probleme, într-un cadru bine organizat, mai destins, propice pentru soluționarea problemei.

La soluționarea unei probleme de orice natură, în cadrul metodei de brainstorming participă

un grup de 6-12 persoane, constituit fără a avea pretenții deosebite privind structura profesională a grupului, putând fi incluși în grup, în funcție de tematica reuniunii oameni, care au o anumită tangență cu problema respectivă. Se alege un conducător al grupului, de care va depinde în bună măsură modul de soluționare a problemei și asigurarea bunei desfășurări a ședinței de brainstorming. Durata reuniunii este de obicei între 15-45 minute, iar dacă problema este de complexitate deosebită și nu se ajunge la un rezultat satisfăcător în această perioadă de timp se poate recurge la o repetare a ei într-o altă zi. Nu se recomandă durata de o ora pentru că va scădea în mod substanțial procesul creativ. Pe baza experienței s-a stabilit că în cazul în care pentru o problema s-au formulat 80-100 de idei, reuniunea poate fi oprită, dintre acestea circa 10% urmând să fie luate în calcul în continuare în vederea soluționării problemei.

2. Starbursting (Explozia stelară). Starbursting (eng. „star” = stea; eng. „burst” = a exploza), este o metodă de dezvoltare a creativității similară brainstormingului. Începe din centrul conceptului și se împrășteie în afară, cu întrebări, asemeni exploziei stelare.

Se scrie ideea sau problema pe o foaie de hârtie și se însiră cât mai multe întrebări care au legătură cu ea. Un bun punct de plecare îl constituie cele de tipul: Ce?, Cine?, Unde?, De ce?, Când?. Lista de întrebări inițiale poate genera altele, neașteptate, care cer și o mai mare concentrare.

3. Metoda Mind-Mapping. Dezvoltată de Tony Buzan în anii 1970, „mind mapping” - „harta minții” folosește imagini și/sau cuvinte, expresii, pentru a organiza și dezvolta gânduri într-un mod non-linear. Aceasta ajută oamenii să vizualizeze o problemă, precum și soluția ei. Mulți oameni folosesc cartografia minții pentru asaltul de idei, atunci când iau notițe sau când își îmbogățesc memoria. „Harta gândirii” se va extinde în toate direcțiile și va cuprinde noțiuni din toate perspectivele posibile. Este ca o diagramă la care se caută efectele și nu cauzele.

La fel ca în brainstorming, se consideră toate ideile, chiar dacă unele apar ca nerelevante sau ridicole. De fiecare dată, se notează doar un cuvânt sau o sintagmă cât mai scurtă pentru a se exprima gândurile. Scopul este de a înlătura ceea ce este în plus, de a ordona gândurile și de a face asocieri de idei cât mai creative. Rezultate bune ale metodei se obțin dacă pornind de la un concept cheie se notează cât mai multe cuvinte asociate. Dacă apare vreun blocaj, se ia un cuvânt notat anterior și se caută idei asociate lui, acestea fiind notate tot printr-un cuvânt sau sintagmă. Se fac asocieri între fiecare cuvânt și sintagma centrală. Dacă apare o idee bună, cele două cuvinte se unesc cu o linie punctată și se notează separat ideea apărută. De asemenea, se face asocieri între cuvinte din zone diferite ale diagramei, menținând în câmpul gândirii sintagma centrală. Se unesc cu o linie curbă punctată aceste cuvinte și se notează ideea găsită.

Asocierile și conexiunile între fenomene și obiecte sunt esențiale pentru creativitate, ele fac deosebirea dintre ideile într-adevăr interesante și originale și cele logice și neînsemnate. Harta gândirii este utilă în extinderea în mod deliberat și conștient a legăturilor dintre idei, în scopul de a face conexiuni creative și de a dezvolta puterea de creație. Această metodă este considerată drept o alternativă creativă la gândirea liniară, logică.

Mindmapping este una dintre cele mai simple și, totuși, cele mai puternice metode pe care o persoană o poate folosi în metodele sale creative. Este un mod non-linear de a organiza informația și o tehnică care permite capturarea cursului natural al ideilor personale.

4. Six Thinking Hats (Șase pălării gânditoare). Metoda celor „Șase pălării gânditoare” a fost creată de Eduard de Bono în cartea sa intitulată „Six Thinking Hats”. Titlatura ei are la bază proverbul englezesc „Gândește în conformitate cu pălăria pe care o porți”. Cele șase pălării întru-chipează șase posibilități de procesare a datelor. Schimbarea pălărilor îți oferă eliberarea față de stilul convențional de tratare a problemelor și îți permite cuprinderea cât mai multor informații variate privind o situație concretă.

Six Thinking Hats este o metodă foarte puternică care ne poate ajuta să cântărim deciziile importante din mai multe puncte de vedere. Ne ajută să luăm decizii mai bune, silindu-ne să gândim creativ, să ieșim din modul rutinier de a ne raporta la o problemă sau decizie. Aceasta ne permite să înțelegem întreaga complexitate a unei decizii și să identificăm dificultățile și oportunitățile pe care, altminteri, nu le-am sesiza. O perspectivă rațională, pozitivă poate fi unul dintre motivele de succes într-un proiect. Adeseori, însă, concentrarea numai pe o abordare rațională poate trece cu vederea aspectele sau punctele emoționale, intuitive, creative sau negative. Aceasta poate duce la ignorarea rezistenței la schimbare, la a nu observa pașii creativi care ar putea fi făcuți și la lipsa unei pregătiri cu planuri coerente pentru situații de urgență. Pe de altă parte, pesimiștii au tendința de a fi excesiv de defensivi și cei care sunt obișnuiți să abordeze o problemă folosind o abordare logică, pot să nu fie creativi sau să nu acorde atenție intuițiilor.

Dacă abordăm o problemă cu tehnica STH, putem să folosim toate aceste abordări pentru a ajunge la cea mai bună soluție. Deciziile și planurile pe care le vom adopta vor putea să combine ambiția, execuția ireproșabilă, sensibilitatea și soluțiile de urgență într-o manieră coerentă și adecvată. Pentru a folosi STH, trebuie să evaluăm și să cântărim decizia în cauză, „purtând” fiecare dintre cele șase pălării, pe rând. Fiecare pălărie reprezintă un stil diferit de a gândi.

5. Reuniunea Phillips 6/6. Metoda Philips 6/6 a fost elaborată de către profesorul de literatură J. Donald Philips (de unde provine și numele), care a testat-o la Universitatea din Michigan. Reuniunea Phillips 6/6 este o metoda de stimulare a creativității grupului, ce își propune folosirea unei tehnici care să dea posibilitatea participării unui număr mare de persoane la soluționarea problemei (până la 30 de persoane).

Grupul de participanți în care se recomandă să fie atât specialiști, cât și nespecialiști, se împarte în subgrupuri a câte 6 persoane, care își aleg un conducător al subgrupului, după care conducătorul reuniunii va enunța problema ce se dezbate. Problema este analizată independent în cadrul fiecărui subgrup timp de 6 minute. Ideile emise de subgrupuri sunt reținute și prezentate de către conducătorul grupului la reuniunea generală, în cadrul căreia se susțin punctele de vedere ale subgrupurilor, se evaluează propunerile de soluții și se alege soluția considerată optimă, prin consens sau prin majoritatea opțiunilor. Dacă în timp de 6 minute nici un subgrup nu găsește o soluție, metoda se repetă până la găsirea soluției.

Principalul dezavantaj al metodei constă în faptul că metoda poate dura o perioadă de timp mai lungă, de până la 2-3 ore, deoarece există posibilitatea ca la nivelul subgrupurilor soluțiile să fie găsite mai greu sau în final în cadrul grupului reunit soluția să fie adoptată numai în urma unor dezbateri prelungite.

6. Metoda LOTUS. Metoda a fost propusă și elaborată de echipa de Yasuo Matsumura, de la Centrul de Cercetare și Management din Chiba, Japonia. Această metodă presupune deducerea de conexiuni între idei, concepte, pornind de la o temă centrală. Problema sau tema centrală se divide în opt subteme, fiecare cu punctul său de abordare. Cele opt subteme (pot fi notate A, B, C, D, E, F, G, H) se construiesc în jurul celei principale, asemenea petalelor florii de nufăr. Subtemele vor deveni la rândul lor, teme centrale pentru alte opt „flori de nufăr”.

Pentru fiecare dintre aceste opt teme centrale se vor construi câte alte opt noi idei secundare. Astfel, pornind de la o temă centrală sunt generate noi teme de studiu pentru care se dezvoltă conexiuni și concepte noi. Tehnica se repetă, cercul se lărgeste, astfel încât subiectul este analizat exhaustiv. Au loc discuții, completări, comentarii. Important este ca fiecare participant să fie încurajat să lucreze, să aibă posibilitatea de a-și exprima părerea și aceasta să fie luată în considerare. Toate ideile create sunt comunicate și discutate în finalul activității. Individul care și-a creat grupul de lucru este cel care comunică rezultatele echipei.

Această metodă stimulează și dezvoltă capacități ale inteligenței verbale – abilitatea de a folosi efectiv limbajul pentru a-și aminti informații și a crea idei noi, ale inteligenței interpersonale – capacitatea de a înțelege intervențiile, motivațiile, dorințele celorlalți, ale inteligenței intrapersonale – capacitatea de autoînțelegere, autoapreciere corectă a propriilor sentimente, motivații, ale inteligenței naturaliste – capacitatea individului să recunoască, să clasifice, să se inspire din mediul înconjurător.

7. Matricea descoperirilor. Matricea descoperirilor este un procedeu care permite găsirea într-un mod organizat de soluții, pentru rezolvarea unor probleme care iau în considerare doar doi factori: unul tehnic sau unul tehnic și unul economic. Matricea descoperirilor se prezintă sub forma unui tabel cu intrare dublă, a unei matrici în care factorii sau variabilele se plasează pe orizontală și verticală. Astfel pot fi realizate toate combinațiile posibile de câte două elemente, chiar dacă între ele nu există legături. Pentru realizarea acestei metode este necesară parcurgerea următoarelor etape:

- identificarea și evaluarea variabilelor ce intervin;
- realizarea tuturor combinațiilor de două sau mai multe variabile cu ajutorul unei matrici;
- gruparea combinațiilor rezultate în funcție de utilitate în 3 categorii: aplicabile în prezent, probabil aplicabile în viitor, neaplicabile;
- analiza soluțiilor aplicabile în prezent din punct de vedere al resurselor necesare;
- prezentarea soluțiilor obținute conducerii firmei pentru a fi evaluate și a fi luată decizia finală.

Matricea descoperirilor prezintă avantajul că poate fi utilizată în toate domeniile de activitate ale managementului, conducând la găsirea unor soluții noi într-un domeniu, cunoașterea posibilităților actuale și viitoare de inovare ale domeniului respectiv.

8. Metoda MESA (Manager – Economist – Sociolog - Armenia). Metoda se derulează în patru etape cu durată variabilă, în funcție de complexitatea temei sau a problematicii abordate. Grupul care participă la reuniune, este format din maximum 15 persoane. Pentru derulare sunt cooptați manageri, economiști, juriști, lideri informali - 2 persoane, și experți - 2 persoane în domeniul resurselor umane și a sociologiei. Metodologia reuniunii M.E.S.A. cuprinde 5 etape:

- a. Pregătirea pentru reuniune și anunțarea temei;
- b. Dezbaterea și formularea soluțiilor managerilor;
- c. Dezbaterea și formularea soluțiilor economiștilor;
- d. Reuniunea generală și alegerea soluției finale;
- e. Evaluarea finală.

Metodele prezentate mai sus sunt doar o mică parte din infinitatea lor. Fiecare lider modern, pentru soluționarea problemelor apărute, trebuie să decidă să meargă spre creativitate în soluționarea lor, adică și spre eficiență economică, sau viceversa. Totuși, după cum observăm, majoritatea liderilor/managerilor moderni, sub influența schimbărilor mediului înconjurător, tind spre aplicarea acestor metode și participarea la diferite seminare de profil care le descoperă și îi ajută să le implementeze.

Concluzii

Reieșind din toate metodele exemplificate, concluzionăm că la nivel de leadership organizațional, necesitatea stimulării creativității rezultă din cerințele referitoare la competențele profesionale și experiența liderilor. Angajații pentru a aduce un aport creativ în dezvoltarea organizației trebuie să corespundă și să adopte varietatea de metode intuitive sau psihosociale, ce contribuie la o dezvoltare profesională.

Cu cât o organizație dispune de mai mulți angajați implicați în gândirea creativă, cu atât livrabilele către beneficiari vor deveni mai performante.

În plus, pentru a fi eficientă, o idee creativă trebuie totodată să fie adecvată scopului, să fie utilă și să poată fi pusă în aplicare. Ea trebuie să influențeze sau să îmbunătățească modul în care se realizează lucrurile în organizație.

Din perspectiva organizațională, liderii/managerii încurajează inovarea datorită valorii pe care o poate genera. Existența angajaților inovativi crește productivitatea în organizație prin contribuția acestora la crearea și implementarea noilor procese.

Încurajarea inovării creează un puternic sentiment de echipă și dovedește că angajații sunt implicați în mod activ în realizarea obiectivelor organizației. Liderii/managerii care promovează un mediu de lucru propice inovării pot vedea efectele manifestate prin creșterea motivației angajaților, a creativității, întărirea echipelor, precum și printr-un feedback valoros din partea membrilor echipei pe care o coordonează.

BIBLIOGRAFIE

1. Adair John, Leadership for Innovation: How to Organize Team Creativity and Harvest Ideas, Kogan Page Publishers, 2009.
2. Îmbunătățirea eficacității deciziilor manageriale [Accesat 14.04.2020] În: <http://www.consultanta-psihologica.com/imbunatatirea-eficacitatii-deciziilor-manageriale/>
3. Hanke Ralph C. M., Team Creativity: A Process Model, The Pennsylvania State University, 2006.
4. Kimberly Douglas, The Firefly Effect: Build Teams That Capture Creativity and Catapult Results, John Wiley & Sons, 2009.
5. Leadership și aptitudini creative. Cât de importante sunt cele două pentru managerii secolului 21? [Accesat 14.04.2020] În: <https://revistacariere.ro>
6. Modalități de stimulare a creativității prin metode active. [Accesat 14.04.2020] În: <https://edict.ro>
7. Mumford Michael D., Handbook of Organizational Creativity, Academic Press, 2011.
8. The Global Innovation Index 2012: The Human Factor in Innovation.
9. Temple, Ch.; Steele, Jeannie L.; Meredith, Kurtis S. Aplicarea tehnicilor de dezvoltare a gândirii critice. Ghidul IV. Chișinău: Editura Reclama S.A, 2003.

FORMAREA MANAGERIALĂ A PERSONALULUI ENTITĂȚILOR PUBLICE – CONDIȚIE ESENȚIALĂ DE EFICIENTIZARE A GESTIONĂRII ACTIVITĂȚII ACESTORA

MANAGEMENT TRAINING OF PERSONNEL OF PUBLIC ENTITIES - ESSENTIAL CONDITION FOR EFFICIENCY OF THE MANAGEMENT OF THEIR ACTIVITY

*Aurelia ȚEPORDEI,
doctorandă,
director Departament dezvoltare profesională,
Academia de Administrare Publică,*

*Irina CIUTAC,
director-adjunct departament,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

The nature of activity in the public sector is constantly changing and public managers have to adapt quickly, be proactive. In order to cope with the changes and increasing demands for the performance of public entities, managers have to use not only their professional knowledge, but also managerial competences, that can be obtained through specialized programs focused on developing managerial and leadership skills.

Keywords: *competence, efficiency, management, leadership, managerial competence, managerial training, managerial training program.*

Natura activității în sectorul public este în continuă schimbare, iar funcționarii publici și cei care îi conduc trebuie să se adapteze rapid, să fie proactivi. Pentru a menține ritmul, guvernele caută noi modalități de a dezvolta și de a gestiona resurse umane din sectorul public, astfel încât să fie competente, implicate și de încredere. Recomandarea Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică privind leadership și competențele necesare în serviciul public evidențiază modul în care țările trebuie să se asigure că autoritățile publice fac față provocărilor actuale politice și că sunt capabile să răspundă rapid schimbărilor.

Recomandarea stabilește un șir de principii pentru un serviciu public modern, axându-se pe trei piloni principali: cultură și leadership bazate pe valori; funcționari publici calificați și eficace; sisteme de încadrare în serviciul public receptive și adaptabile [7], care presupun:

- definirea valorilor serviciului public și promovarea managementului deciziilor bazat pe valori;
- dezvoltarea capacității de leadership în serviciul public;
- asigurarea unui serviciu public incluziv și sigur, care să reflecte diversitatea societății pe care o reprezintă;
- crearea unui serviciu public proactiv și inovator care va avea o perspectivă pe termen lung în proiectarea și implementarea politicilor și serviciilor;
- identificarea continuă a abilităților și competențelor necesare transformării viziunii politice în servicii care oferă valoare societății;
- atragerea și menținerea angajaților cu abilitățile și competențele necesare de pe piața muncii.
- recrutarea, selectarea și promovarea candidaților prin procese transparente, deschise și bazate pe merite, pentru a garanta un tratament echitabil și egal;
- dezvoltarea abilităților și competențelor necesare prin crearea unei culturi și a unui mediu de învățare în serviciul public;

- evaluarea, retribuirea și recunoașterea performanței, talentului și inițiativei;
- identificarea responsabilităților instituționale pentru managementul personalului etc. [4].

Coresponderea profilului de serviciu public modern și realizarea acestor principii necesită competențe complexe din partea personalului autorităților publice, și în special a celui de nivel managerial.

Formarea și dezvoltarea competențelor în domeniul managerial constituie un proces desfășurat pe întreaga durată a carierei și implică o formare specializată, realizată atât în cadrul organizației, cât și în ansamblul mediului profesional și social. Competența vizează procesul care conduce la performanță, rezultat. Competența înseamnă a face, ea trebuie să aibă un context și să aducă rezultate. O persoană competentă trebuie să știe ce să facă pentru a ajunge la rezultatul propus, trebuie să dispună de anumite priceperi [5, p. 131].

Este cunoscut faptul că pentru a fi un bun conducător trebuie să posezi competențe de organizare, planificare, de delegare a sarcinilor și, cu timpul, să devii lider. Acestea, la rândul lor, ar putea fi grupate în două categorii:

- calități, aptitudini profesionale și manageriale, desprinse din resursele temperamentale și energetice, cum ar fi stăpânirea de sine, caracterul, sociabilitatea, sinceritatea, flerul, spontaneitatea, capacitatea de comunicare, abilitatea diplomatică, capacitatea decizională etc.;

- cunoștințe profesionale și manageriale, ponderea înclinându-se spre cele manageriale, odată cu creșterea nivelului ierarhic de conducere. În această categorie sunt incluse: inteligența, trăinicia memoriei, capacitatea de abstractizare și sistematizare, flexibilitatea gândirii, puterea de imaginație, adaptabilitatea la nou, rapiditatea operațională, capacitatea de previziune, puterea de individualizare și analogie etc. [5, p. 132].

De fapt, eficiența conducătorului este condiționată atât de competența lui profesională, cât și cea managerială. Competența profesională depinde de pregătirea de specialitate, permițând managerului să comunice eficient în probleme concret-operative cu subalternii, să aprecieze adecvat propunerile acestora și să le valorifice în plan decizional. De asemenea el trebuie să evalueze corect o idee tehnologică, organizatorică sau de marketing și să susțină aplicarea lor.

Competența managerială asigură îndeplinirea funcțiilor de organizare, coordonare, control și conducere propriu-zisă prin luarea deciziilor oportune. [...] Complexa și solicitanta profesie de manager nu se poate limita la calitățile native, la bunul simț, talentul sau intuiția conducătorului, calități deloc de neglijat, dar care reprezintă doar punctul de plecare pentru formarea unui manager de calitate [3, p. 74].

Formarea managerială este activitatea de instruire în vederea extinderii și actualizării cunoștințelor, dezvoltării aptitudinilor și modelării atitudinilor personalului de conducere necesare gestionării eficiente și cu maximă eficacitate a resurselor organizaționale pentru a ține pasul cu cerințele unei administrații publice moderne și performante.

Formarea managerială constituie una din direcțiile prioritare de instruire pentru anii 2016-2020, având drept scop consolidarea abilităților de conducere ale funcționarilor publici (leadership, comunicare, managementul schimbării/resurselor umane/conflictelor/proiectelor) [6]. Iar unul din cele cinci grupuri prioritare de funcționari publici pentru instruire este cel al funcționarilor publici de conducere de nivel superior și al funcționarilor publici de conducere [6].

Programe de formare managerială se concentrează pe formarea competențelor manageriale și de leadership și dezvoltarea aptitudinilor necesare derulării eficiente a proceselor de coordonare, organizare, evaluare și monitorizare a activităților din cadrul entităților publice.

Un rol important în formarea managerială a personalului din entitățile publice îi revine Academiei de Administrare Publică, misiunea căreia este formarea și dezvoltarea competențelor profesionale ale personalului din serviciul public, contribuind, astfel, la promovarea și implementarea politicii statului în domeniul administrației publice din Republica Moldova [2]. Instituția dispune de o experiență vastă de prestare a evenimentelor de formare managerială, aceasta fiind demonstrată în baza cursului „Management și leadership” [9].

Durata cursului de formare managerială este de 120 de ore academice/15 zile de instruire/6 module care permite acoperirea integrală și complexă a subiectelor din agendă, oferind posibilitatea asigurării raportului optim între teorie-practică.

Grupul-țintă. Cursuri de formare managerială sunt adresate conducătorilor/managerilor nou promovați, managerilor aflați în funcție care nu au beneficiat niciodată de un astfel de program, funcționarilor publici care doresc în viitor să candideze la o funcție de conducere, persoanelor care sunt interesate să-și îmbunătățească competențele profesionale necesare gestionării eficiente și eficace a resurselor publice.

Scopul și obiectivele programului. Scopul cursului este consolidarea cunoștințelor, dezvoltarea abilităților și modelarea atitudinilor/comportamentelor manageriale și de leadership necesare conducerii subdiviziunii și administrării eficiente a resurselor acesteia [9]. Întru realizarea scopului propus, și ținând cont de varietatea subiectelor abordate, pentru fiecare modul al cursului sunt stabilite obiectivele de instruire ce se referă la nivelul de cunoaștere și înțelegere, la nivelul de aplicare și la nivelul de integrare. Totodată, putem evidenția câteva obiective generale ale programului:

- formarea competențelor de selectare și utilizare corespunzătoare a metodelor și tehnicilor manageriale pentru creșterea performanțelor subdiviziunii gestionate;
- cunoașterea și aplicarea eficientă a instrumentelor de management pentru planificarea, realizarea, monitorizarea și evaluarea activităților și gestionarea eficientă a resurselor;
- dezvoltarea competențelor generale și specifice în domeniul leadership-ului personal, organizațional și de echipă;
- consolidarea capacității unui manager de a exprima o viziune strategică pentru organizație sau o subdiviziune, și de a motiva pe alții s-o împărtășească;
- dezvoltarea abilităților de comunicare și relaționare cu personalul subdiviziunii și de selectare a strategiilor optime de negociere și gestionare a conflictelor în activitatea managerială;
- conștientizarea rolului tehnologiilor informaționale în modernizarea serviciului public și utilizarea e-instrumentelor în activitatea managerială etc.

Structura și conținutul cursului. Ținând cont de complexitatea sarcinilor ce stau în fața unui manager de subdiviziune/entitate publică programul este prestat într-un format multimodular, fiind structurat în 6 module de formare și abordând tematica complexă corelată într-o succesiune logică și axată pe atingerea scopului propus.

Modulul 1 „*Managementul în administrația publică*”. Calitatea procesului managerial este influențată direct de nivelul de pregătire managerială a personalului de conducere care trebuie să asigure obținerea în instituțiile publice a unor performanțe deosebite răspunzând așteptărilor beneficiarilor serviciilor publice. Deci, în cadrul acestui modul, participanții cursului de instruire se familiarizează cu componente de bază ale managementului instituțional:

- funcțiile, procesele, principiile și relațiile de management;
- managementul strategic;
- personalitatea și comportamentul managerului;
- planificarea, realizarea, monitorizarea și evaluarea activităților;
- managementul timpului;
- desfășurarea ședințelor;
- managementul schimbării.

Modulul 2 „*Leadership în administrația publică*”. Leadership-ul joacă un rol important în implementarea reformei 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 reformă au nevoie de leadership. Liderii, în cadrul instituțiilor publice, pot ajuta la răspândirea, promovarea și menținerea noilor valori ce sunt necesare pentru o reformă a sectorului public de succes [1, p.97]. Realizând rolul semnificativ al leadership-ului în serviciul public, modulul respectiv se concentrează pe:

- leadership personal: calitățile principale ale liderului, atitudine personală și percepția de sine;
- leadership organizațional: viziunea, valorile, misiunea organizației, cultura organizațională;
- leadership de echipă: formarea echipelor și rolul unui lider de echipă, motivarea echipei și orientarea spre rezultat.

Modulul 3 „*Dezvoltarea abilităților de comunicare*”. Comunicarea are o importanță deosebită în realizarea proceselor manageriale, devenind un mijloc eficient nu doar de transmitere a informațiilor, ci și de motivare, stimulare a performanțelor angajaților și de consolidare a relațiilor în cadrul echipei și cu beneficiarii serviciilor publice. Deci, în cadrul acestui modul se pune accent pe:

- comunicarea verbală și non-verbală;
- tehnici de dezvoltare a comunicării eficiente;
- comunicarea asertivă;
- comunicarea persuasivă.

Modulul 4 „*Etică și integritate*”. Administrația publică trebuie să facă lucrurile corect astfel încât să fie un partener onest și de încredere pentru cetățeni și pentru mediul de afaceri. Etica,

integritatea și onestitatea individuală a funcționarilor publici este un element inerent în acest sens [8], iar lipsa sau abaterile de la acestea afectează capacitatea administrației publice de a realiza obiectivele sale în condițiile de eficacitate și eficiență. Ținând cont de faptul, că managerului îi revine un rol decisiv în procesul de constituire și menținere a unui mediu favorabil de etică și integritate în cadrul entității, programul conține un șir de subiecte cu referire la:

- anticorupție și integritate;
- controlul integrității în sectorul public;
- controlul integrității asigurat de către entitate publică.

Modulul 5 „*Managementul conflictelor și al stresului, negociere*”. Pentru un conducător este important să cunoască posibilități de a aborda și a soluționa conflictele de echipă/organizaționale, gestionarea stresului individual și colectiv pentru a asigura un climat favorabil de realizare a sarcinilor trasate. Acest modul asigură componenta psihologică în activitatea managerială, acoperind următoarele subiecte:

- metode și tehnici de prevenire, reducere și combatere a stresului;
- strategii și tehnici de abordare și rezolvare a conflictelor;
- organizarea și conducerea procesului de negociere;
- arderea profesională.

Modulul 6 „*Utilizarea noilor tehnologii*” se axează pe dezvoltarea abilităților de utilizare a noilor tehnologii în exercitarea funcției publice și e-serviciilor.

Kit-ul metodologic: Realizarea sesiunilor de instruire are loc într-un mediu colaborativ și atmosferă de respect reciproc, fiind valorificate personalitatea și experiența fiecărui participant. Eficiența acestora este asigurată de utilizarea metodelor andragogice centrate pe participare și interacțiune de grup care oferă instruiților posibilitatea de a dialoga cu formatorul și colegii, poate adresa întrebări, împărtăși idei și experiențe. Formatorii implicați în realizarea sesiunilor de instruire dispun de o trusă metodologică, selectând și utilizând cele mai adecvate tehnici și metode în funcție de specificul subiectului abordat și profilul grupului. Printre metode interactive utilizate în cadrul acestui curs sunt: brainstorming, lucru în grup, studiu de caz, jocul pe rol, discuții, simulări, teste psihologice etc.

Generalizând cele expuse putem menționa că într-o societate în care schimbarea intervine în mod regulat, crearea unei administrații publice moderne, transparente și deschise intereselor cetățenilor depinde, în mare măsură, de eficiența managerilor entităților publice care reușesc să promoveze inovația, calitatea și performanța în procesele manageriale, iar formării și dezvoltării profesionale îi revine un rol important pentru a încuraja managerii să facă fața complexității schimbărilor și cerințelor crescânde pentru performanță.

BIBLIOGRAFIE

1. Abăluță O., Dezvoltarea leadership-ului în administrația publică din România în viitor, Revista „Administrație și management public”, 2003, nr. 1, p. 95-101.
2. Declarația de politică în domeniul calității, Academia de Administrare Publică, 2017.
3. Levinschi T., Formarea managerială a inginerilor, Revista „Meridian ingineresc”, 2008, nr. 4, p. 74-75.
4. OECD, Recommendation of the Council on Public Service Leadership and Capability, OECD/LEGAL/0445. În: <https://www.oecd.org/gov/pem/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability-en.pdf>, accesat la 06.04.2020.
5. Prodan R., Competența de a lua decizii manageriale, Revista „Studia Universitatis”, 2010, nr. (35), p. 131-138.
6. Programul de instruire a funcționarilor publici pentru anii 2016-2020, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.970 din 11.08.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 265-276, art. n1053 din 19.08.2016.
7. Shaping the future of work in the public sector, În: <https://www.oecd.org/gov/pem/recommendation-on-public-service-leadership-and-capability.htm>, accesat la 06.04.2020.
8. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25.07.2016, www.legis.md, accesat la 10.04.2020.
9. Țepordei A., Curriculum cursului de formare managerială „Management și leadership”, Academia de Administrare Publică, 2020.

CONSIDERAȚIUNI TEORETICE ȘI ABORDĂRI PRACTICE PRIVIND ADAPTAREA TINERILOR SPECIALIȘTI ÎN SERVICIUL PUBLIC

THEORETICAL CONSIDERATIONS AND PRACTICAL APPROACHES REGARDING THE ADAPTATION OF YOUNG PUBLIC SERVICE SPECIALISTS

*Aliona GÎȚU,
specialist principal,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

Ensuring public administration with professional, well-motivated, responsible staff and stable positions is still a problem for the Republic of Moldova. In the context of reforming and modernizing the public administration in the Republic of Moldova, one of the government's priorities must be to attract young specialists in public authorities who will be able to provide the institution with quality services. The implementation of institutional and incentive policies to support young people to pursue a professional career in the public service is a goal of the 21st century.

Keywords: *young specialist, career, experience, public service, adaptation, integration, professional development.*

Dezvoltarea unei societăți prospere presupune existența unei administrații publice capabile să presteze servicii calitative populației. Eficiența și performanța administrației publice, în măsură considerabilă, este determinată de sistemul de management al resurselor umane aplicat în autoritățile publice, de nivelul de profesionalism al funcționarilor, de conceperea angajaților a obiectivelor ce stau în fața autorităților publice, de modul în care le soluționează, de viziuni, de tinderea acestora spre satisfacerea necesităților și intereselor legitime ale cetățenilor.

Una dintre cele mai importante sarcini a statului este atragerea specialiștilor în administrația publică, care sunt pregătiți intern atât pentru serviciul public, cât și pentru îndeplinirea profesională a celor mai complexe sarcini puse spre realizare de societate și obiectivele statului. Nu este întâmplător, că reforma sistemului de administrație publică vizează în mare parte crearea unor condiții pentru atragerea în serviciul public a persoanelor competente, care vor depune eforturi pentru dezvoltarea profesională și autoperfecționare, dar și atingerea obiectivului principal: conceptualizarea și crearea unei funcții publice eficiente, receptive, flexibile la schimbări și inovații [1]. Sistemul actual de recrutare a personalului în serviciul public a fost modernizat în corespundere cu principiile europene de administrare. Cerințele de calificare pentru funcțiile publice, drepturile fundamentale, obligațiile și restricțiile în activitate sunt stipulate în Hotărârea Parlamentului Nr. 1227 din 18-07-2002 pentru aprobarea Concepției cu privire la politica de personal în serviciul public [6]; Legea nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public [8] și Regulamentul cu privire la ocuparea funcției publice vacante prin concurs [10]; Regulamentul cu privire la perioada de probă [11].

Serviciul public, în condiții moderne este o activitate complexă, creativă și, în același timp, strict reglementată, care realizează cerințe specifice față de specialiști, caracteristicile lor personale, profesionale, morale, reieșind din faptul așteptărilor publice și sarcinilor de dezvoltare ale țării. Actualmente, administrația publică este în ingrata situație când funcția publică nu este nici atractivă și nici motivantă pentru profesioniștii buni și integri cu experiență, dar și pentru acei specialiști care sunt la început de carieră profesională.

În ultimii ani autoritățile administrației publice din Republica Moldova au dezvoltat o serie de politici de susținere și integrare a tinerilor pe piața muncii cu accent pe stimularea inserției

profesionale: Legea privind ocuparea forței de muncă și protecția socială a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă [9]; Strategia națională privind ocuparea forței de muncă pentru anii 2017-2021 [3], totuși rata tinerilor angajați în câmpul muncii rămâne scăzută, inclusiv în sistemul administrativ. Conform datelor statistice a Biroului Național de Statistică, în Republica Moldova la 1 ianuarie 2019 în serviciul public sunt angajați 32100 de funcționari publici (autoritățile administrației publice centrale 24793 și autorităților administrației publice locale 7307), dintre care doar 4900 funcționari cu vârsta cuprinsă între 25-34 de ani (femei 4200, bărbați 0,700 mii). Deci din structura efectivului-limită a funcționarilor din autoritățile publice doar 15,3% la sută din numărul total de angajați sunt tineri specialiști [15].

Cauzele ratei scăzute a angajărilor tinerilor specialiști pot fi de diversă natură:

- cauze ce țin de nedorința angajatorului de a angaja tineri specialiști;
- nedorința tinerilor de a se angaja în serviciul public după absolvirea studiilor superioare de specialitate;
- cauze ce țin de informarea slabă a tinerilor despre oportunitățile angajării;
- problema lipsei locurilor de muncă suficiente și atractivitatea scăzută a locurilor de muncă vacante existente.

Există realitatea care demonstrează că tinerii specialiști sunt defavorizați pe piața muncii. Puțini din angajatori ar fi de acord să angajeze un lucrător, care nu are experiență de lucru, neștiind care este productivitatea lui. Cel mai des de fapt, ușile instituțiilor sunt larg deschise, însă doar pentru lucrători cu experiență, autoritățile publice nu fac excepție. Acest lucru îl putem observa accesând site-urile cu oferte de angajare, cum ar fi cariere.gov.md, site-urile oficiale ale autorităților publice, majoritatea ofertelor de ocuparea funcțiilor conțin următoarea condiție – experiență profesională cel puțin 1 an, preferabil experiență în serviciul public. Experiența este vitală: un tânăr cu puțină experiență este net avantajat față de altul fără experiență. Este mult mai puțin costisitor pentru angajator să aștepte momentul potrivit pentru încadrarea în câmpul muncii a unui specialist cu experiență, decât să investească într-un tânăr specialist. În pofida faptului că în ultimii ani sistemul managementului funcției publice s-a modernizat, iar salariul pentru funcționarii publici s-a majorat, cariera în serviciul public rămâne în continuare neatractivă pentru tinerii din Republica Moldova.

Dificultățile întâmpinate de tinerii specialiști în procesul de angajare în autoritățile administrației publice și trecerea peste ele necesită o pregătire la un nivel înalt, maximă responsabilitate, competență, creativitate, însă angajarea lor nu este un lucru irealizabil. Tinerii care sunt activi, susțin sistemul instituțional specific democrației și doresc să se implice în viața societății, au potențialul de a deveni agenți ai schimbării, adică membri ai autorităților care influențează mersul evenimentelor în societate.

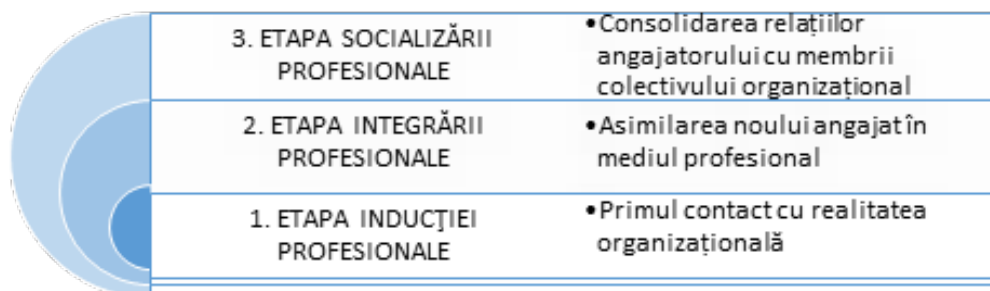
Adaptarea noilor angajați reprezintă etapa ulterioară celei de recrutare și selecție profesională. Din momentul dat, pentru managementul organizației, noul angajat trebuie să devină o achiziție și investiție profitabilă, asta presupune că persoanei încadrate în câmpul muncii trebuie să-i fie asigurate toate condițiile, ca în timpul cel mai scurt să ajungă la un nivel optim de eficiență profesională.

Adaptarea profesională se definește prin acomodarea omului la noi condiții concrete de lucru, într-un anumit mediu. În cadrul acestuia are loc familiarizarea detaliată cu colectivul și noile responsabilități, adoptarea stereotipurilor comportamentale, identificarea intereselor personale și scopurilor comune [13, p. 180]. Adaptarea oferă o oportunitate debutanților să dobândească competențe profesionale practice în timp rezonabil și contribuie la integrarea personalului în structura organizației și formarea devotamentului față de cultura organizațională. Noțiunea de adaptare profesională este utilizată și sub formula de integrare profesională și, mai nou, integrare socioprofesională care reprezintă procesul de asimilare a unei persoane în mediul profesional, de adaptare a acesteia la cerințele de muncă și comportament ale colectivului în cadrul căruia lucrează.

Scopul integrării socioprofesionale:

- asimilarea noului angajat în mediul profesional;
- acomodarea noului angajat la tradițiile echipei de lucru;
- adaptarea la noile sarcini de muncă și comportament ale colectivului în cadrul căreia lucrează;
- cunoașterea specificului și a exigențelor administrației publice;
- acumularea succesivă a deprinderilor practice până când randamentul activității noului angajat este conform cerințelor [16].

Fig. 1. Procesul de integrare socioprofesională după Constantin Ticu [14].



Procesul de integrare socioprofesională presupune mai multe etape care se particularizează în felul următor:

- *etapa inducției profesionale* – este partea cea mai vizibilă a procesului de adaptare profesională, în care noul angajat intră în prim contact cu realitatea organizațională și anume prin prezentarea ierarhiei organizaționale, prezentarea condițiilor de muncă, consultarea fișei postului și a regulamentelor interne;

- *etapa integrării profesionale* – este un proces de durată și presupune, procesul de asimilare a noului angajat în mediul profesional, care vizează două aspecte: pe de o parte – adaptarea la cerințele postului de muncă și comportamentul colectivului organizației, iar pe de altă parte – adecvarea personalității sale la cea a grupului de muncă;

- *etapa socializării profesionale* – se referă la cercetarea, cunoașterea și înțelegerea naturii relațiilor interpersonale, precum și la crearea și consolidarea relațiilor angajatului cu membrii colectivului organizațional [14].

Conform prevederilor Regulamentului cu privire la perioada de probă pentru funcționarul public debutant [11], în mod obligatoriu, orice nou-angajat care exercită o funcție publică pentru prima dată va parcurge perioada de probă, care prevede un termen de 6 luni și prezintă o perioadă de integrare. Perioada de probă are drept scop integrarea funcționarului public debutant în autoritatea publică, formarea profesională practică, cunoașterea specificului și a exigențelor administrației publice, precum și verificarea cunoștințelor, abilităților și atitudinilor profesionale în îndeplinirea funcției publice [11]. Trecerea cu succes a perioadei de probă a funcționarului depinde în mare măsură de implicarea unui șir de actori, cum ar fi: serviciul resurse umane, conducătorul subdiviziunii sau mentorul. În baza unui program individual, elaborat de serviciul resurse umane, împreună cu conducătorul direct al funcționarului public debutant și a mentorului său, se desfășoară perioada de probă. Programul de desfășurare a perioadei de probă se aprobă concomitent cu actul de numire în funcție a funcționarului public debutant. Acest program prevede: familiarizarea cu conținutul Ghidului noului angajat, examinarea fișei postului, stabilirea obiectivelor de dezvoltare profesională, elaborarea și realizarea unui plan de instruire internă, inclusiv la locul de muncă, și totodată de instruire externă, planificarea activităților specifice funcției care urmează să fie desfășurate pe parcursul perioadei de integrare [11]. Lipsa unui program de integrare structurat, bine pus în aplicare, sporește șansele ca funcționarul public debutant nu se va adapta și, implicit, se va demotiva. În același timp, întru desfășurarea cu succes a perioadei de probă, e stric necesar, ca funcționarul public debutant să realizeze atribuțiile specifice funcției ocupate: realizarea activităților specifice postului deținut; perfecționarea, în mod independent a cunoștințelor teoretice și acumularea experienței practice necesare exercitării funcției publice; participarea la activitățile de instruire interne și externe organizate pentru funcționarii publici debutanți; consultările cu mentorul în procesul realizării dispozițiilor conducătorului direct și/sau ale conducătorilor ierarhic superiori [11]. Rezultă că, pe de o parte, procesul de integrare a unui nou angajat la condițiile și cerințele din mediul instituțional, depinde de calitățile individuale ale fiecărei persoane, pe de altă parte, de politica motivațională promovată de conducerea entității.

Pentru beneficiul organizației, cât și pentru propriul beneficiu al angajaților, conducerea acesteia trebuie să lucreze neconștient și în orice mod posibil la sporirea potențialului personalului său. Pentru obținerea și menținerea unui nivel scontat de performanță a funcționarilor publici debutanți și nu numai, este absolut necesar un sistem eficient de dezvoltare profesională continuă. Dezvoltarea profesională a resurselor umane din administrația publică presupune activitatea de aprofundare și de actualizare a cunoștințelor, de dezvoltare a aptitudinilor și de

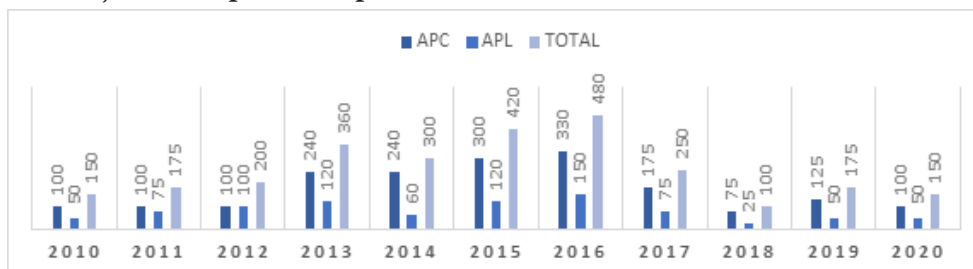
modelare a conținuturilor resurselor umane, necesare pentru realizarea eficientă a obiectivelor ce țin de activitatea profesională[10]. Inițial sunt identificate necesitățile de instruire a tânărului specialist, ulterior el este informat despre oportunitățile de dezvoltare profesională în cadrul organizației și în afara ei. În serviciul public din Republica Moldova s-a instituit practica conform căreia dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor se realizează, într-o măsură sau alta, prin următoarele tipuri de instruire: instruire externă; instruire internă; autoinstruire. Procesul de dezvoltare profesională a personalului din serviciul public este reglementat de un șir de acte legislativ-normative, și anume: Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008 [8]; Hotărârea Parlamentului pentru aprobarea Concepției cu privire la politica de personal în serviciul public nr. 1227 din 18-07-2002 [6]; Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.253-XV din 19.06.2003 pentru aprobarea Concepției privind orientarea, pregătirea și instruirea profesională a resurselor umane [7]; Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.193 din 24.03.2017 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la formarea continuă a adulților [5]; Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 970 din 11.08.2016 cu privire la aprobarea Programului de instruire a funcționarilor publici pentru anii 2016-2020 [4]; Statutul Academiei de Administrare Publică, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 225 din 26.03.2014 [12].

Instruirea la locul de muncă se realizează în scopul de a însuși noi deprinderi necesare pentru exercitarea eficientă a sarcinilor de serviciu sau a unor atribuții cu un grad ridicat de complexitate și diversitate față de cele exercitate anterior, conform fișei postului. Prin caracterul practic și gradul înalt de specificitate, instruirea la locul de muncă este prima opțiune de a crea/spori competența profesională a unui angajat. Anume la locul de muncă pot fi învățate doar lucrurile relevante pentru postul respectiv (contextul activității, specificul ei, soluțiile în stilul culturii organizaționale existente etc.) [2].

Programe de instruire și evenimente educaționale pentru un tânăr specialist prezintă un instrument care ajută la pătrunderea în esența muncii sale, la obținerea informațiilor necesare vizavi de activitățile organizației. Cunoașterea teoretică și abilitățile practice sporesc încrederea în sine și cresc productivitatea muncii. În acest sens, Academia de Administrare Publică vine anual cu programe de instruire care conțin subiecte ce țin de adaptarea și integrarea tinerilor specialiști în serviciul public, oferite în exclusivitate funcționarilor publici debutanți. Față de programele de instruire sunt stabilite unele cerințe importante: programele de instruire trebuie să aibă un caracter practic, aplicativ; orele teoretice nu trebuie să depășească 25% din totalul de ore planificate; utilizarea metodelor andragogice, interactive de instruire a adulților. Astfel, cursurile de dezvoltare profesională „Integrarea profesională în funcția publică” au drept scop: consolidarea cunoștințelor, dezvoltarea abilităților și modelarea atitudinilor/comportamentelor necesare pentru exercitarea eficientă a funcției publice. Obiectivele propuse spre realizare sunt clasificate pe trei nivele: nivel de cunoaștere și înțelegere; nivel de aplicare; nivel de integrare.

Durata, numărul cursurilor, precum și numărul funcționarilor beneficiari de aceste instruirii sunt stabilite anual prin Hotărârea de Guvern.

Fig. 2. Numărul de funcționari publici debutanți din autoritățile administrației publice stabilit prin Hotărârile de Guvern cu privire la comanda de stat privind dezvoltarea profesională a funcționarilor publici în perioada 2010-2020.



În dependență de decizia luată de Guvern, cursurile pentru funcționarii publici debutanți pot fi cu o durată de 80 sau 40 de ore academice. În ambele cazuri, la finele fiecărui curs se realizează evaluarea cunoștințelor funcționarilor publici debutanți, participanți ai cursului. În baza rezultatelor obținute, funcționarii publici debutanți obțin un certificat de participare, în care este stipulat calificativul (satisfăcător/nesatisfăcător/bine/foarte bine, cazul cursurilor cu o durată de

80 de ore academice și admis/respins, cazul cursurilor cu o durată de 40 de ore academice).

Impactul activităților de dezvoltare profesională continuă în administrația publică poate fi caracterizat în felul următor: funcționarul dobândește cunoștințe noi sau aprofundate, abilități dezvoltate, atitudini modelate, ca urmare comportament modificat și performanțe îmbunătățite [2].

Adaptarea profesională este un proces, ce nu se finisează imediat odată cu angajarea. Adaptarea funcționarilor este un proces complex, multifacetic, menit să ajute tânărul specialist să posede profesia, contribuie la formarea cunoștințelor și valorilor noi. În același timp, în condiții actuale dinamice pentru tinerii specialiști, adaptarea devine procesul de a-și găsi locul nu doar în structura socială a noii organizații, dar și a societății în ansamblu. Succesul adaptării se caracterizează prin apariția dorinței de a se alătura unei activități noi și de a face carieră într-un grup și organizație nouă.

BIBLIOGRAFIE

1. Cojocaru S., Tofan T, Butnaru V. Managementul resurselor umane în administrația publică din Republica Moldova, Acad. de Administrare Publică. - Ch: AAP, 2014, - 280p.
2. Doicov E., Gheorghiuța T. Dezvoltarea profesională a personalului din autoritatea publică: instruirea internă: Ghid metodic – Ch.: „Bons Offices” SRL, 2011. – 90 p.
3. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Strategiei naționale privind ocuparea forței de muncă pentru anii 2017–2021 nr. 1473 din 30-12-2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 109-118 art. 272 din 07-04-2017.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Programului de instruire a funcționarilor publici pentru anii 2016-2020 nr. 970 din 11.08.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 92-102, art. 266 din 31-03-2017 .
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Regulamentului cu privire la formarea continuă a adulților nr. 193 din 24.03.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 92-102, art. 266 din 31-03-2017.
6. Hotărârea Parlamentului pentru aprobarea Concepției cu privire la politica de personal în serviciul public nr. 1227 din 18-07-2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 122-123, art. 985 din 29-08-2002.
7. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova pentru aprobarea Concepției privind orientarea, pregătirea și instruirea profesională a resurselor umane nr.253-XV din 19.06.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 155-158, art. 640 din 25-07-2003.
8. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04-07-2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232, art. 840 din 23-12-2008.
9. Legea privind ocuparea forței de muncă și protecția socială a persoanelor aflate în căutarea unui loc de muncă nr. 102 din 13-03-2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 70-72, art. 312 din 15-04-2003.
10. Regulamentul cu privire la ocuparea funcției publice vacante prin concurs, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009 „Privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr.158-XVI din 04-07-2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public”, În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 55-56, art. 249 din 2009.
11. Regulamentul cu privire la perioada de probă pentru funcționarul public debutant, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11 martie 2009 „Privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158-XVI din 04-07-2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public”, În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 55-56, art. 249 din 2009.
12. Statutul Academiei de Administrare Publică, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la Academia de Administrare Publică nr. 225 din 26.03.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 78-79, art. 247 din 01-04-2014.
13. Веснин В.Р. Практический менеджмент персонала: Пособие по кадровой работе. М.: Юристъ, 2001. – 496 с.
14. https://www.academia.edu/8035796/Integrarea_socioprofesionala_a_angajatilor
15. [https://statistica.gov.md/category.php?l=ro&idc=452&fbclid=IwAR1L4nmUlv2rf_OO08dpqIMz10rK0AhFwbz6pO5UDaf1rdw3huja026XU8E\)](https://statistica.gov.md/category.php?l=ro&idc=452&fbclid=IwAR1L4nmUlv2rf_OO08dpqIMz10rK0AhFwbz6pO5UDaf1rdw3huja026XU8E))
16. https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/803299_md_integrare_0703_.pdf

ABORDĂRI ACTUALE ALE DIMENSIUNII DE GEN ȘI EGALITATEA DE ȘANSE ÎN INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI

CURRENT APPROACHES OF GENDER DIMENSION AND EQUAL OPPORTUNITY IN TRAINING PUBLIC OFFICERS

Viorica ȚARĂLUNGĂ,
specialist principal,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Syntagms such as gender equality, gender equity and equality between women and functioning, can thus be topics such as women's empowerment, proportional representation and the election of women in political positions, are very widespread in the vocabulary of several countries. These terms are frequently used for the media, bodies, national organizations for union (UN) and other international bodies, non-governmental organizations (NGOs) and community organizations, as well as for all professional structures. Local authorities, also talking more and more about gender equality and equality for citizens, about the conditions for the application of democratic, inclusive and effective local government. As famous authorities are closest to the lives and well-being of citizens - women and parties, young and old - and care can provide a range of essential services, public authorities can make offers to promote equality and gender protection. However, although there are words that are common, the terms „gender” and „women” can be confusing. Many times, the term „gender” is used interchangeably with the term „women”. There is also confusion between „gender” and „sex”. It has the right gender to be a central principle of organizing society, we cannot integrate the perfect human society and cultures if we cannot understand the gender dimension.

Keywords: *gender equality, civil servants, reforms, women, men, chances, etc.*

Abordarea privind dimensiunea egalității de gen și de șanse în Republica Moldova, o întâlnim în Declarația de independență a Republicii Moldova, prin care este reglementată garantarea exercitării drepturilor sociale, economice, culturale și a libertăților politice ale tuturor cetățenilor Republicii Moldova [9]. Subiectul respectiv este reglementat, ulterior, în Constituția Republicii Moldova, care prin art.16 (2) stabilește, că „toți cetățenii sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență etnică, avere sau origine socială” [3]. În Republica Moldova cadrul normativ care formează baza politicilor în domeniul egalității de gen s-a elaborat în conformitate cu documente internaționale de referință, la care statul este parte: Declarația Universală a Drepturilor Omului (1948), Convenția asupra drepturilor politice ale femeii (1952), Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale (1966), Convenția cu privire la eliminarea tuturor formelor de discriminare față de femei (1979), Declarația și Platforma de Acțiune de la Beijing (1995), convențiile relevante ale Organizației Internaționale a Muncii, Obiectivele de dezvoltare durabilă.

La Summit-ul privind Dezvoltarea Durabilă din data de 25 septembrie 2015, statele-membre ale Organizației Națiunilor Unite (în continuare – ONU) au adoptat Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030, care include un set de 17 Obiective de dezvoltare durabilă pentru a pune capăt sărăciei, pentru a lupta cu inegalitatea și injustiția și a soluționa problemele ce țin de schimbările climatice până în anul 2030. Obiectivul 5 se referă în mod explicit la dimensiunea de gen, iar celelalte includ transversal perspectiva de gen în domenii precum

sărăcia, sănătatea, ocuparea forței de muncă, gestionarea durabilă a resurselor naturale, etc. [2].

În contextul aderării și alinierii Republicii Moldova la documentele menționate, domeniul de asigurare a egalității între femei și bărbați a fost substanțial îmbunătățit în ultimele decenii prin:

1. adoptarea legii-cadru – Legea nr. 5-XVI din 9 februarie 2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați și a legislației aferente domeniului, ce vizează prevenirea și combaterea traficului de ființe umane, violența în familie, asigurarea egalității [8];

2. aprobarea planurilor de acțiuni și a Programului național de asigurare a egalității de gen pe anii 2010-2015, precum și realizarea abordării complexe de asigurare a egalității între femei și bărbați în documentele de politici aprobate pe domeniile sănătate, educație, administrație publică locală, etc.;

3. fortificarea mecanismului instituțional prin instituirea Comisiei guvernamentale pentru egalitate între femei și bărbați;

4. consolidarea Direcției politice de asigurare a egalității între femei și bărbați în cadrul Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei, care elaborează și promovează politicile din domeniu și asigură lucrările de secretariat ale Comisiei guvernamentale pentru egalitate între femei și bărbați;

5. crearea unităților gender din ministere și alte autorități administrative centrale, care monitorizează respectarea legislației în domeniu;

6. instituirea grupurilor coordonatoare în domeniul gender, cu statut de organ consultativ și coordonator, constituit din unități gender ale subdiviziunilor ce dețin competențe de elaborare, promovare și monitorizare a politicilor în domeniul de activitate al autorității publice centrale de specialitate [1].

Analiza situației din Republica Moldova cu privire la tematica egalității între femei și bărbați scoate în evidență faptul că cele mai problematice aspecte sunt: abilitarea femeilor în domeniile politic, economic, social și violența în familie. În scopul redresării situației, Guvernul, societatea civilă și partenerii de dezvoltare au realizat și susținut multiple inițiative și proiecte de promovare a egalității între femei și bărbați. Pe parcursul ultimilor ani au fost înregistrate anumite progrese: sporirea numărului de femei în poziții decizionale, deschiderea cetățenilor pentru susținerea femeilor în politică și funcții decizionale, etc. În anul 2016 a fost aprobată Strategia pentru asigurarea egalității între femei și bărbați în Republica Moldova pe anii 2017-2021 și a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia.

Strategia pentru asigurarea egalității între femei și bărbați în Republica Moldova pe anii 2017-2021 are drept scop cultivarea respectului față de rolul legii în realizarea protecției drepturilor omului, asigurării valorilor unui stat de drept, creșterii economice și durabilității societății în general. Egalitatea între femei și bărbați înseamnă drepturi, oportunități și responsabilități egale pentru fiecare femeie și bărbat în toate sferile vieții publice și private. Acest principiu este încorporat în toate tratatele internaționale din domeniul drepturilor omului și consfințit în Legea supremă a țării [6]. Potrivit clasamentului Indexului global al egalității de gen, lansat de Forumul Economic Mondial (2019), Republica Moldova s-a plasat în topul primelor 30 de state (poziția 23) dintre 145 de state evaluate. În Raportul privind dezvoltarea umană pentru 2019 este intitulat „Dincolo de venituri, dincolo de valorile medii, dincolo de azi: inegalități în dezvoltarea umană în secolul XXI” și prezintă noile abordări de măsurare a progresului de dezvoltare dincolo de doar creșterea economică, Republica Moldova se poziționează pe locul 107 din 189 de state și teritorii conform indicelui dezvoltării umane (IDU), care măsoară progresul național în sănătate, educație și venituri. Cu toate acestea, femeile continuă să fie subreprezentate la nivelul forurilor politice înalte, în funcții de conducere din autorități publice centrale și locale, deși dețin o educație superioară și calificări profesionale avansate. În domeniul pieței muncii, discriminarea femeilor persistă, îndeosebi în ceea ce privește angajarea și avansarea, salarizarea, reintegrarea la locul de muncă după concediul de îngrijire a copilului, iar retribuția muncii acestora este în medie cu circa 12% mai mică față de bărbați. Motivul discriminării îl reprezintă percepțiile și convingerile stereotipice cu privire la statutul și rolul femeii și bărbatului în societate și în familie [5].

Drept urmare a celor expuse mai sus, a fost elaborată analiza SWOT în domeniul egalității de gen:

Tabelul 1. Sursa: Hotărârea 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.

| Puncte forte | Puncte slabe |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> - existența prevederilor legale naționale și a experienței internaționale în toate sectoarele de politici pe domeniul egalității de gen; - domeniul egalității de gen – prioritate în Acordul de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană; - prioritățile separate și integrate intersectorial în Obiectivele de dezvoltare durabilă; - premisele instituționale existente în domeniul egalității de gen pentru coordonarea activităților în implementarea politicilor publice sectoriale; - existența politicilor sensibile la dimensiunea de gen privind antreprenoriatul feminin, a programelor profesionale de instruire pentru femei în inițierea și dezvoltarea afacerilor; - parteneriatele create cu mediul academic pe politicile egalității de gen, inclusiv în domeniul bugetării sensibile la dimensiunea de gen; - cadrul legal parțial armonizat la standardele internaționale în prevenirea și combaterea violenței în bază de gen și a violenței în familie. | <ul style="list-style-type: none"> - reticența instituțională și politică pentru implementarea politicilor din domeniul egalității de gen și măsuri de austeritate întreprinse de către Guvern; - statutul necorespunzător misiunii al Direcției politice de asigurare a egalității între femei și bărbați din cadrul Ministerului Muncii, Protecției Sociale și Familiei; - înțelegerea lacunară și perceperea deficitară a relației dintre egalitatea de gen și bunăstarea cetățenilor și a statului; - pârghiile insuficiente de implementare a prevederilor legale și a mecanismelor instituționale în domeniul egalității de gen; - lipsa măsurilor afirmative de promovare a femeilor și bărbaților în diferite domenii; - fluctuația înaltă a cadrelor la nivelul ministerelor și altor autorități administrative centrale; - cunoștințele insuficiente ale funcționarilor publici din diferite sectoare ce ar permite abordarea complexă a egalității de gen în politicile publice; - consolidarea sporadică a capacităților funcționarilor publici în domeniul egalității de gen; - utilizarea redusă a datelor statistice dezagregate pe sexe în elaborarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea politicilor; - prezența stereotipurilor și prejudecăților de gen în toate sferele vieții publice și private. |
| Oportunități | Amenințări |
| <ul style="list-style-type: none"> - existența angajamentelor internaționale în domeniu și a recomandărilor comitetelor specializate oferite în baza tratatelor ratificate; - bune practici la nivel regional și global asociate cu experiența unor intervenții pe dimensiunea de gen la nivel național (sănătatea reproductivă, ghidarea în carieră, concilierea vieții de familie cu cea profesională, promovarea antreprenoriatului feminin, studii și curriculum elaborate în bugetarea sensibilă la gen); - suportul din partea organizațiilor internaționale; - setul de indicatori sensibili la dimensiunea de gen adaptați pentru cele mai relevante sectoare; - inițierea procesului de armonizare a legislației naționale la aquis-ul comunitar. | <ul style="list-style-type: none"> - condițiile politice și social-economice nefavorabile ce ar putea bloca acțiunile de implementare a prezentei Strategii; - rezistența bazată pe stereotipuri la diferite niveluri; - utilizarea insuficientă a datelor statistice colectate și lipsa de studii aprofundate în domeniile menționate, care să identifice în profunzime problemele reale în ceea ce privește egalitatea de gen. |

În urma acestei analize au fost puse în discuție definitivarea problemelor, dar și soluționarea acestora, desigur pentru înlăturarea acestor probleme a fost aprobat și un plan de acțiuni privind implementarea Strategiei pentru asigurarea egalității între femei și bărbați în Republica Moldova pe anii 2017-2021 [6]. În cadrul acestui plan de acțiuni au fost vizați mai mulți factori pentru

a asigura mediatizarea progreselor, precum și diseminarea informațiilor relevante, iar pentru aceasta este nevoie de acțiuni, termene de realizare, costuri aferente implementării, instituții responsabile, parteneri, indicatori de monitorizare.

Desigur că Aria de intervenție, are ca obiectiv general: Fortificarea mecanismului instituțional de asigurare a egalității între femei și bărbați, iar ca obiectiv specific: Consolidarea capacităților resurselor umane în cadrul mecanismului instituțional existent la nivelul ministerelor și autorităților administrative centrale. Indicatori de progres fiind proporția funcționarilor publici cu atribuții pentru asigurarea egalității de gen instruiți în domeniu. În acest mecanism au fost incluse mai multe acțiuni, dintre care: Consolidarea capacităților funcționarilor publici din cadrul ministerelor și altor autorități administrative centrale în domeniul egalității de gen, termeni de realizare fiind anii 2017-2021, costuri aferente implementării fiind în limitele bugetelor aprobate și resurselor financiare din contul donatorului, iar instituțiile responsabile sunt Academia de Administrare Publică, Ministerul Muncii Protecției Sociale și Familiei, iar ca parteneri fiind Entitatea Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitarea Femeilor, având ca indicatori de monitorizare programe elaborate și cursuri de instruire organizate. Activând în cadrul Academiei de Administrare Publică, nu pot să nu remarc activități stipulate în Strategia pentru asigurarea egalității de gen de realizarea cărora este responsabilă și Academia, acestea fiind:

1. revizuirea și ajustarea cursurilor de dezvoltare profesională pentru funcționarii publici prin prisma abordării complexe a egalității de gen;

2. elaborarea Cursului de dezvoltare profesională pentru funcționarii publici „Integrarea dimensiunii de gen în politicile publice”;

3. consolidarea capacităților funcționarilor publici din consiliile locale și raionale în domeniul asigurării abordării complexe a egalității de gen, etc.

Pe 31 ianuarie 2018, la Academia de Administrare Publică s-au aflat într-o vizită de documentare reprezentanții Entității Națiunilor Unite pentru egalitatea de gen și abilitarea femeilor (UN WOMEN). Scopul vizitei fiind stabilirea unei colaborări în domeniul politicii gender prin inițierea unui curs specific de instruire a funcționarilor publici în domeniul politicii gender.

Drept urmare, Academia a desfășurat, în parteneriat cu Entitatea Națiunilor Unite pentru Egalitatea de Gen și Abilitarea Femeilor (UN WOMEN), la finele anului 2018, 2 cursuri de instruire. Primul curs de formare a formatorilor „Egalitatea de gen”, a fost destinat cadrelor didactice ale Academiei, reprezentanților societății civile, UN WOMEN, în cadrul căruia au fost instruiți 9 formatori. Instruirea respectivă având scopul de a spori competențele teoretice și practice ale participanților la curs necesare pentru prestarea cursului de dezvoltare profesională „Egalitatea de gen”. Un alt curs, care la fel s-a desfășurat la finele anului 2018, a fost destinat cadrelor didactice ale Academiei, reprezentanților societății civile, UN WOMEN, în cadrul căruia au fost instruiți 17 participanți [10].

La etapa actuală Academia de Administrare Publică este în curs de elaborare a cursului „Egalitatea de gen” care pe parcurs va fi plasat pe platforma instruirii la distanță, care la sigur va lua amploare ca și celelalte cursuri incluse pe platformă. Țin să menționez că dezvoltarea profesională, dar și personală în acest domeniu este în continuă solicitare, odată cu creșterea noilor generații. Dar discriminarea pe criteriul de gen este una din cele mai frecvente constatări în cazurile pe care le examinează Consiliul pentru Egalitate.

Deși situația egalității de gen nu a atins încă nivelul care îl dorim, în comparație cu anii precedenți, valoarea Indexului Egalității de Gen, calculat de Centrul Parteneriat pentru Dezvoltare, s-a îmbunătățit. Care va fi sensul dacă vom institui proporții de gen dacă acestea vor fi impuse și nu vor veni de la sine? Realele schimbări, cele cu adevărat importante trebuie să vină de jos, prin intermediul educației și a învățământului, care utilizate corect, vor furniza generații conștiente de abilitățile lor, crescuți în cheia gândirii critice și a spiritului de inițiativă. Acest lucru este posibil, atâta timp cât vor exista profesori cu vocație, va fi creat un mediu competitiv, vor exista condiții bune și resurse suficiente pentru aceștia. Astfel, putem obține situații în care statul poate beneficia de un instrument eficient cu ajutorul căruia acesta poate foarte ușor elimina anumite persoane, în cazul în care în organizațiile unde aceștia activează, spre exemplu, raportul dintre femei și bărbați ar fi de 9-10, sau poate că și invers.

Concluzionând cele spuse, contăm pe faptul că cei ce sunt implicați activ în rezolvarea acestor probleme, își vor îndrepta vizorul spre educație și anume educația generațiilor noi, dar și a funcționarilor publici și vor aborda subiectul respectiv și din această perspectivă pentru a putea găsi soluții reale în vederea echilibrării balanței de gen din Republica Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Antonov Viorica, „Dimensiunea egalității de gen și măsuri pentru avansarea femeilor pe piața forței de muncă”, nr.10, Institutul pentru Dezvoltare și Inițiative Sociale (IDIS) „Viitorul”, Chișinău 2011, p. 38.
2. Borza Ioana, Grünberg Laura, Văcărescu Theodora-Eliza, „Cartea neagră a egalității de șanse între femei și bărbați în România”, Publicație realizată de Societatea de Analize Feministe AnA cu sprijinul financiar al Ambasadei Regatului Țărilor de Jos, Programul RO/Matra – KAP/05-24, 2006 Editura AnA, p. 167.
3. Constituția Republicii Moldova nr.1.. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1, art. 05, din 29.07.1994.
4. Handrabura Loretta, Goraș-Postică Viorica, „Educație pentru echitate de gen și șanse egale”, Auxiliar didactic pentru profesori și elevi, Ediția a II-a, revizuită, 2016, Centrul Educațional PRO DIDACTICA, p. 166.
5. Hotărârea nr. 984 din 25.08.2006 cu privire la aprobarea Planului național „Promovarea egalității genurilor umane în societate pentru perioada 2006-2009”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 142-145, art.1077 din 08.09.2006.
6. Hotărârea 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. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.171-180, art.410 din 02.06.2017.
7. Legea nr. 121 din 25.05.2012 cu privire la asigurarea egalității. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 103, art. 355 din 29.05.2012.
8. Legea nr. 5 din 09.02.2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 047 art. 200, din 24.03.2006.
9. Legea nr. 691 din 27.08.1991 privind aprobarea Declarației de independență a Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.11-12, art. 118 din 30.12.1991.
10. <http://www.aap.gov.md/ro/news/curs-de-formare-formatorilor-egalitatea-de-gen>

INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI ÎN DOMENIUL ETICII ȘI INTEGRITĂȚII

TRAINING OF CIVIL SERVANTS IN THE FIELD OF ETHICS AND INTEGRITY

*Elena TATAROV,
specialist principal,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

Ethical conduct and professional integrity in the public sector are all the more important as the status of the civil service is special. All staff employed in the public administration have an obligation to provide a quality public service for the benefit of citizens, demonstrating professional behaviour in order to win and maintain public confidence in the integrity, impartiality and effectiveness of public authorities and institutions.

Keywords: public servant, ethics, integrity, training.

*„În căutare de oameni pentru angajare, atrage atenția la trei calități:
integritate, inteligență și energie.
Și dacă lipsește prima calitate, celelalte sunt o combinație fatală”.*
Warren Buffet

Conduita etică și integritatea profesională în sectorul public are o importanță cu atât mai mare cu cât statutul funcției publice este unul special. Întreg personalul angajat în administrația publică are obligația de a asigura un serviciu public de calitate în beneficiul cetățenilor, dând dovadă de un comportament profesionist pentru a câștiga și a menține încrederea publicului în integritatea, imparțialitatea și eficacitatea autorităților și instituțiilor publice.

Atât conducerea, cât și salariații entităților publice trebuie să cunoască și să susțină valorile etice, să respecte și să aplice reglementările cu privire la etică și integritate, să evite conflictele de interese, să prevină și să raporteze fraudele, actele de corupție și să semnaleze neregulile. În Republica Moldova conduita funcționarului public în exercitarea funcției publice este reglementată de Codul de conduită a funcționarului public. Codul are drept scop stabilirea unor norme de conduită în serviciul public și informarea cetățenilor cu privire la conduita pe care trebuie să o adopte funcționarul public în vederea oferirii unor servicii publice de calitate, asigurarea unei administrări mai bune întru realizarea interesului public, contribuirea la prevenirea și eliminarea corupției din administrația publică și crearea unui climat de încredere între cetățeni și autoritățile publice [3]. Normele de conduită prevăzute de Cod sunt obligatorii pentru toți funcționarii publici. Încălcarea codului constituie, după caz, abatere disciplinară, contravenție sau infracțiune, căreia i se aplică, respectiv, prevederile legislației privind funcția publică și statutul funcționarului public, ale Codului contravențional sau ale Codului penal [3].

În exercitarea funcției publice, funcționarul public se călăuzește de următoarele principii: legalitate, imparțialitate, independență, profesionalism, loialitate.

Obligațiile generale ale funcționarului public sunt prevăzute în Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008, care prevede că funcționarul public trebuie:

- a) să respecte Constituția, legislația în vigoare, precum și tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte;
- b) să respecte cu strictețe drepturile și libertățile cetățenilor;
- c) să fie loial autorității publice în care activează;
- d) să îndeplinească cu responsabilitate, obiectivitate și promptitudine, în spirit de inițiativă și colegialitate toate atribuțiile de serviciu;

e) să păstreze, în conformitate cu legea, secretul de stat, precum și confidențialitatea în legătură cu faptele, informațiile sau documentele de care ia cunoștință în exercițiul funcției publice, cu excepția informațiilor considerate de interes public;

f) să respecte normele de conduită profesională prevăzute de lege;

g) să respecte regulamentul intern [3].

Funcționarii publici de conducere de nivel superior, precum și funcționarii publici de conducere sunt obligați să încurajeze propunerile și inițiativele motivate ale personalului din subordine în vederea îmbunătățirii activității autorității publice în care își desfășoară activitatea [1].

Reieșind din actualitatea și importanța eticii și integrității, în comanda de stat, stabilită anual de către Guvern, la Academia de Administrare Publică, sunt prevăzute cursuri de dezvoltare profesională cu tematica „Etica și integritatea profesională în sectorul public”, pentru funcționarii publici din cadrul autorităților administrației publice centrale și locale. Aceste cursuri au drept scop consolidarea cunoștințelor, dezvoltarea abilităților și modelarea atitudinilor/comportamentelor necesare funcționarilor publici pentru exercitarea eficientă a funcției publice și promovarea integrității personalului în autoritățile publice. Cursurile oferă tehnici și instrumente practice pentru o conduită etică adecvată a funcționarilor publici, pentru lupta cu corupția și aplanarea conflictelor de interese.

Pentru realizarea scopului propus, instruirile în domeniul eticii și integrității au un șir de obiective:

- cunoașterea conceptelor eticii și integrității publice;
- cunoașterea normelor deontologice aplicabile personalului din autoritățile publice;
- cazuri exemplificate de restricții și interdicții și modul de conduită în aceste cazuri;
- cunoașterea cauzelor generatoare de conflicte de interese;
- respectarea principiilor etice;
- propunerea soluțiilor pentru prevenirea sau rezolvarea dilemelor etice, a conflictelor de interese sau a situațiilor de incompatibilitate;
- dispunerea de abilități necesare pentru completarea corectă și conformă cu instrucțiunile existente a declarației de avere și a declarației de interese;
- recunoașterea situațiilor neconforme cu privire la conflictul de interese;
- identificarea situațiilor de incompatibilitate și acțiunile necesare pentru evitarea acestora;
- manifestarea spiritului de inițiativă și responsabilitate în realizarea atribuțiilor de serviciu;
- exercitarea activităților specifice funcției cu respectarea normelor integrității, eticii și deontologiei profesionale;
- promovarea în autoritățile publice a unui management eficient bazat pe integritatea publică.

Activitățile de instruire sunt desfășurate de formatori cu vastă experiență în domeniul eticii și integrității, 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.

Instruirile includ subiecte referitor la:

- conduita etică a funcționarului public;
- anticorupție și integritate;
- integritatea instituțională și profesională;
- integritatea funcționarului public,
- avertizarea de integritate și denunțarea actelor de corupție;
- controlul integrității în sectorul public;
- aspecte conceptuale ale conflictului de interese;
- conflictul de interese;
- sistemul informațional „e-Integritate”;
- managementul riscurilor de corupție.

Cunoștințele și abilitățile obținute de funcționari ca urmare a participării la aceste cursuri, vor contribui în viitor la promovarea în autoritățile publice a unui comportament etic, competent și profesionalist. În anul 2019 Academia de Administrare Publică a organizat la comanda de stat 6 cursuri de instruire la tema „Etica și integritatea”, instruind funcționarii publici de conducere/execuție din autoritățile publice locale și centrale. Acest subiect a fost predat și la cursurile pentru funcționari publici debutanți (7 cursuri). Pentru anul 2020 sunt prevăzute desfășurarea a 4 cursuri la tema „Etica și integritatea profesională în sectorul public” pentru 100 funcționari publici, precum și predarea acestui subiect la 150 debutanți în cadrul a 6 cursuri.

Conform Legii nr.132 din 17.06.2016, în Republica Moldova, Autoritatea Națională de Integritate este organul care asigură integritatea în exercitarea funcției publice sau funcției de demnitate publică și prevenirea corupției prin realizarea controlului averii și al intereselor personale și privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor. Ea are următoarele funcții:

- a) exercitarea controlului averii și al intereselor personale;
- b) exercitarea controlului privind respectarea regimului juridic al conflictelor de interese, al incompatibilităților și al restricțiilor;
- c) constatarea și sancționarea încălcărilor regimului juridic al declarării averii și intereselor personale, al conflictelor de interese, al incompatibilităților, restricțiilor și limitărilor;
- d) cooperarea cu alte instituții, atât la nivel național cât și internațional;
- e) asigurarea bunei organizări a Autorității și administrarea activității de promovare a integrității subiecților declarării;
- f) alte funcții stabilite prin lege [2].

Legea integrității nr.82 din 25.05.2017 reglementează domeniul integrității în sectorul public la nivel politic, instituțional și profesional, responsabilitățile entităților publice, ale autorităților anticorupție și ale altor autorități competente pentru cultivarea, consolidarea și controlul integrității în sectorul public, domeniile importante pentru cultivarea integrității în sectorul privat în procesul de interacțiune cu sectorul public și pentru sancționarea lipsei de integritate în sectoarele public și privat. Legea respectivă urmărește cultivarea integrității în sectorul public și a climatului de toleranță zero la corupție în cadrul entităților publice din Republica Moldova prin:

- a) creșterea încrederii societății în faptul că entitățile și agenții publici își îndeplinesc misiunea în conformitate cu interesul public, inclusiv în procesul de interacțiune cu sectorul privat;
 - b) reglementarea măsurilor obligatorii de asigurare și consolidare a integrității instituționale și profesionale;
 - c) încurajarea denunțării manifestărilor de corupție de către agenții publici, precum și asigurarea protecției lor împotriva răzbunărilor;
 - d) identificarea și înlăturarea riscurilor de corupție în cadrul entităților publice;
 - e) sancționarea agenților publici pentru manifestări de corupție și a conducătorilor entităților publice pentru lipsa de integritate instituțională și profesională [4].
- Legea nr.325 din 23.12.2013 privind evaluarea integrității instituționale stabilește scopul, principiile, mijloacele, metodele, procedurile și efectele juridice ale evaluării integrității instituționale în cadrul entităților publice. Evaluarea integrității instituționale se realizează în scopul:
- sporirii responsabilității conducătorilor entităților publice și organelor de autoadministrare pentru dezvoltarea, menținerea și consolidarea climatului de integritate profesională în cadrul entităților publice;
 - asigurării integrității profesionale a agenților publici, prevenirii și combaterii corupției în cadrul entităților publice;
 - identificării, evaluării și înlăturării riscurilor de corupție din cadrul entităților publice;
 - creșterii numărului de denunțuri privind manifestările de corupție admise de către agenții publici [5].

Corupția este fapta ilegală care afectează exercitarea normală a funcției și care constă fie în folosirea de către subiectul actelor de corupție sau al faptelor de comportament corupțional a funcției sale pentru solicitarea, primirea sau acceptarea, direct sau indirect, pentru sine sau pentru o altă persoană, a unor foloase materiale sau a unui avantaj necuvenit, fie în promisiunea, oferirea sau acordarea ilegală a unor asemenea foloase sau avantaje necuvenite subiecților actelor de corupție. Anticorupția este un complex de măsuri și acțiuni de ordin politic, juridic, economic, social, cultural, instituțional, întreprinse de autoritățile statului, organele administrației publice centrale și locale, instituțiile publice și organizațiile obștești, persoane juridice private, persoane fizice, în scopul prevenirii și combaterii corupției, diminuării efectelor corupției și educării intoleranței față de fenomenul corupției. Lupta împotriva corupției prin educație ar putea contribui la formarea tinerei generații în spiritul respingerii corupției ca fenomen social și al respectului față de legi. Centrul Național Anticorupție este un organ specializat investit cu atribuții de prevenire și de combatere a actelor de corupție sau a faptelor de comportament corupțional, în ale cărui obligații intră:

- a) întreprinderea acțiunilor de prevenire, depistare și de contracarare a corupției, efectuarea măsurilor operative de investigație și a măsurilor de urmărire penală privind actele de corupție;
- b) colectarea și analiza informațiilor privind faptele de comportament corupțional sau actele

de corupție, colaborarea și schimbul de informații cu autoritățile administrației publice, sesizarea organelor competente despre cauzele și condițiile care favorizează comiterea de acțiuni ilicite;

- c) desfășurarea activităților de prevenire a corupției, educarea anticorupție a cetățenilor, colaborarea activă cu societatea civilă în vederea propagării în masă a culturii anticorupție;
- d) asigurarea pregătirii, perfecționării și reciclării cadrelor;
- e) asigurarea protecției și păstrării informației care constituie secret de stat, secret comercial și secret bancar, alte secrete apărute prin lege, devenite cunoscute în exercițiul funcției;
- f) dezvoltarea relațiilor cu servicii similare străine;
- g) elaborarea de propuneri pentru aducerea actelor normative în concordanță cu reglementările internaționale în domeniu.

Alte organe și persoane abilitate cu atribuții în domeniul prevenirii și combaterii corupției sunt: Parlamentul, Președintele, Guvernul, Procuratura, Serviciul de Informații și Securitate, Curtea de Conturi, alte organe centrale de specialitate ale administrației publice și autoritățile administrației publice locale, societatea civilă. Prin Hotărârea Parlamentului nr.56 din 30.03.2017 a fost aprobată Strategia națională de integritate și anticorupție pentru anii 2017-2020. Obiectivele Strategiei presupun descurajarea implicării în acte de corupție, recuperarea produselor infracțiunilor de corupție, etică și integritate în sectoarele public, privat și neguvernamental, protecția avertizorilor de integritate și a victimelor corupției, transparența instituțiilor publice, finanțării partidelor și mass-media, precum și educarea societății și a funcționarilor. Scopul proiectului este: Integritate în loc de corupție. Totodată, scopul și obiectivele sunt interconectate cu obiectivele dezvoltării durabile și au fost stabilite pentru a elimina sărăcia, pentru a lupta cu inegalitatea și injustiția până în anul 2030 [6].

Transpunerea eticii și integrității în practică este responsabilitatea tuturor, pentru a ajuta la protejarea valorilor și reputației instituțiilor noastre. Aceasta ne permite să ne impunem mai bine valorile și să ne respectăm angajamentele unii față de alții și față de comunitate. Rolul funcționarului public este foarte important, deoarece poziția de a deservi cetățeanul este cea de a deservi însăși țara, competența de care dă dovadă la fiecare situație cu care se confruntă, duce la îmbunătățirea calității serviciului public. Investițiile în activități de instruire în domeniul eticii și integrității funcționarilor publici vor genera beneficii multiple pentru administrația publică, astfel contribuind la creșterea încrederii cetățenilor în aceste instituții.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public . În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 158-XVI din 04.07.2008.
2. Legea cu privire la Autoritatea Națională de Integritate, În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 132 din 17.06.2016.
3. Legea privind codul de conduită a funcționarului public, În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.25-XVI din 22.02.2008.
4. Legea integrității, În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 82 din 25.05.2017.
5. Legea privind evaluarea integrității instituționale, În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 325 din 23.12.2013.
6. Hotărârea Parlamentului privind aprobarea Strategiei Naționale de Integritate și Anticorupție pentru anii 2017-2020, În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 56 din 30.03.2017.

BIBLIOTECA ACADEMIEI DE ADMINISTRARE PUBLICĂ ȘI INSTRUIREA ONLINE: INSTRUMENTE, RESURSE, SERVICII

THE LIBRARY OF THE ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION AND ONLINE TRAINING: TOOLS, RESOURCES, SERVICES

Sergiu CARCEA,
*master în management, inginer-programator,
Academia de Administrare Publică*

SUMMARY

This article will analyze the role of the modern library in the complex process of online learning. The focus will be on the role of the library of the Academy of Public Administration in the eLearning activities. This role derives from the interdependent set of tools, resources and services that the library provides through the Internet because with the digitalization of the content and ubiquity of the internet, the information is no longer limited to printed materials accessible only in one physical location.

Keywords: *eLearning, modern library, digital library, web services, repositories, Integrated Library Systems, Content Management Systems, Web 2.0.*

Astăzi, odată cu digitalizarea conținutului și ubicuitatea internetului, informațiile nu mai sunt limitate la materiale tipărite accesibile doar într-o singură locație fizică. Bibliotecile se reinventează pe măsură ce conținutul devine mai accesibil pe web, iar accentul se deplasează înspre informarea online, conectarea beneficiarilor și construirea sistemelor de cunoștințe. Astfel, odată cu această tranziție, în Biblioteca AAP, s-a reformatat nu numai modul în care beneficiarii utilizează conținutul ci și modul în care aceștia interacționează cu spațiul fizic și cel digital al bibliotecii [6].

În prezent se discută pe larg despre instruirea la distanță, sisteme e-Learning, bibliotecile digitale, iar în contextul pandemiei globale de COVID-19 și a măsurilor de izolare a contactului social, practic, sistemul de învățământ a fost canalizat spre mediul online, instruirea cu ajutorul tehnologiilor informaționale și a internetului.

În aceste condiții Biblioteca AAP trebuie să facă față noilor provocări pe care le presupune tranziția de la sistemele tradiționale de educație, la cele de tip nou, care îmbină pe larg instrumentele clasice cu tehnologiile informaționale, serviciile web 2.0, conținutul digitizat etc. Capacitatea bibliotecii de a asigura partea info-documentară în cadrul sistemelor de instruire online se fundamentează pe trei elemente interconectate pe care le considerăm definitorii: *instrumentele (platformele online), resursele și serviciile.*

Biblioteca Academiei de Administrare Publică a fost mereu conectată la inovațiile din sfera serviciilor info-documentare prin implementarea tehnologiilor informaționale și comunicaționale, formarea deprinderilor de utilizare a acestora în rândul bibliotecarilor și utilizatorilor, participarea la schimbul de experiență în domeniu, în cadrul proiectelor internaționale, conferințelor și atelierelor de lucru. În ultima perioadă s-a pus accentul de perfecționarea și „update-are” (adaptarea) sistemelor informaționale din cadrul bibliotecii, achiziționarea de noi echipamente și dezvoltarea profesională a personalului. Acțiuni considerabile în această direcție au fost realizate prin activitățile desfășurate în contextul proiectului „*Servicii de suport pentru rețeaua de biblioteci: modernizarea bibliotecilor din Armenia, Moldova și Belarus prin dezvoltarea personalului de bibliotecă și reformarea bibliotecilor*” (15.10.2015 - 14.10.2018) [7]. Aceste activități au contribuit la îmbunătățirea competențelor și abilităților personalului de bibliotecă și sporirea

performanței, relevanței, accesibilității serviciilor de informare și documentare în conformitate cu standardele europene și cele mai bune practici, cu nevoile de instruire a bibliotecarilor în era informațională. În direcția dezvoltării infrastructurii tehnologiilor informaționale din cadrul bibliotecii s-a realizat: achiziția de echipament tehnic (servere, calculatoare desktop, laptop-uri, tablete, echipament de rețea, periferice, proiectoare, table interactive etc.), crearea Sălii Multimedia, instalarea unui nou Sistem Integrat de Management al Bibliotecii (Koha ILS), instalarea sistemului de management al Repozitoriului Instituțional al Academiei de Administrare Publică (DSpace), actualizarea Sistemului de Management al Conținutului web (Drupal), configurarea, adaptarea și inițierea lucrului de conținut din aceste sisteme, organizarea de training-uri și mese rotunde privind instruirea beneficiarilor etc.

Primul element care oferă accesul utilizatorilor la spațiul digital al Bibliotecii AAP sunt instrumentele sau interfețele web. Vom începe cu pagina web oficială a bibliotecii. Interfața poate fi accesată la adresa: <http://www.aap.gov.md/biblioteca> [7], este fundamentată pe nucleul CMS Drupal versiunea actuală 7.69, aspectul site-ului este optimizat pentru a afișa cu o adaptare a machetei pe orice dispozitiv mobil, tablete; sunt utilizate următoarele tehnologii web: HTML5, CSS3, SASS, Twitter Bootstrap 2.3.2, Font Awesome 4.0.3, interfața acceptă toate browserele principale, inclusiv Chrome, Firefox, IE 9+, Opera, Safari, având suficiente caracteristici disponibile și un aspect de bloc organizat în mai multe coloane, aspectul vizual este unul polivalent, care este foarte ușor de utilizat. La nivel structural pagina include toate informațiile legate de activitatea bibliotecii, asigurând o interacțiune directă cu vizitatorii.

Un instrument fundamental pentru activitatea structurilor bibliotecare moderne este sistemul software integrat de management al activității acestora. În prezent Biblioteca AAP se afla la etapa tranzitorie de la sistemul vechi OpenBiblio [3] (axat în mare parte doar pe modulul catalogare) către sistemul Koha ILS în care dorim să utilizăm toate modulele pe care le oferă această platformă.

Înainte de a face o descriere a platformei, dorim să menționăm că, în procesul informatizării activităților de bibliotecă, s-a apelat, în mare parte, la soluții software open source din următoarele considerente:

- Cost, Stabilitate, Libertate, Suport;
- pot fi utilizate, modificate și distribuite gratuit;
- aplicațiile sunt modificate și îmbunătățite frecvent de către utilizatori;
- nu depind de o anumită companie;
- important este să aibă o comunitate cât mai extinsă.

Koha [2] este un sistem integrat de bibliotecă open source, utilizat la nivel mondial de bibliotecile publice, universitare și speciale. Koha are o interfață web atât pentru utilizatori, cât și pentru bibliotecari (administratori), cu o bază de date SQL (MariaDB sau MySQL), cu date de catalogare stocate în MARC și accesibile prin Z39.50 sau SRU. Interfața de utilizator este foarte configurabilă și adaptabilă și este tradusă în mai multe limbi. Koha dispune de, practic, toate caracteristicile pe care trebuie să le dețină un sistem de bibliotecă la etapa actuală, inclusiv:

- Soft integrat de bibliotecă bazat pe tehnologie web (utilizare cu un browser de internet);
- Koha implementează sistemul OPAC 2.0;
- utilizează standardele internaționale (UNIMARC, MARC 21, NORMARC, Z39.50/SRU);
- tehnologia Cloud – portal comun de căutare;
- diferite facilități Web 2.0 precum etichetarea, comentariile, distribuirea socială și fluxurile RSS;
- căutare personalizabilă;
- circulația online;
- tipărirea codurilor de bare etc.

Un alt instrument important al bibliotecii ce dețin o interfață web este Repozitoriul Instituțional al Academiei de Administrare Publică [9]. Acest instrument este o arhivă electronică deschisă, cumulativă constituită și gestionată de Biblioteca Științifică în colaborare cu alte subdiviziuni structurale ale Academiei de Administrare Publică în vederea acumulării, stocării, conservării și diseminării rezultatelor activității științifice și didactice, elaborate în orice subdiviziune a Academiei, precum și de către angajații altor organizații, care au publicat materiale în publicațiile și au transmis Academiei dreptul de a le plasa pe internet.

Scopul Repozitoriului este crearea și gestionarea unui sistem sigur de depozitare centralizată, pe termen lung a lucrărilor științifice, didactice, informative, de reglementare sau de orice alt gen, cu text integral în format electronic elaborate de către angajații Academiei.

Repozitoriul este creat în baza software-ului cu acces liber DSpace, dezvoltat de Universitatea Southampton, utilizând protocolul OAI-PMH (Open Access Inițiativa Protocol for Metadata Harvesting).

Repozitoriul este înregistrat în Registrul Repozițiilor cu Acces Deschis (ROAR), iar Politica instituțională privind Accesul Deschis la informație este inclusă în Registrul Politicilor și Mandatelor Repozițiilor cu Acces Deschis (ROARMAP).

La nivelul interfeței platforma este formată dintr-un modul pentru administrator (utilizator), formularul de introducere a publicațiilor în sistem, diverse formulare de căutare și reprezentare a informațiilor din Repozițoriu, sistemul de înregistrare, contacte, rss feed etc. Din punctul de vedere al structurii Repozițoriul Instituțional al Academiei de Administrare Publică este format din comunități și colecții. Comunitățile reprezintă principalele surse instituționale de publicații din cadrul Academiei de Administrare Publică. Colecțiile inserează diferite tipuri de documente publicate de către cercetătorii Academiei în diferite domenii științifice.

Pentru asigurarea informațională a procesului de instruire, formare și educare, precum și la activitatea de cercetare ce se desfășoară în cadrul Academiei, biblioteca oferă acces online la o gamă largă de resurse online:

- acces la resurse electronice în acces deschis și on-line: Repozițoriul Instituțional AAP: <http://dspace.aap.gov.md/>; Registrul de stat al actelor juridice din Republica Moldova: <https://www.legis.md/> Instrumentul Bibliometric Național (IBN) <https://ibn.idsi.md/ro>;

- acces la baze de date internaționale: EBSCO; Cambridge, SAGE Research Methods; Elgar online, Wiley Online Library, DOAJ, EU Bookshop, Elgar online, International Monetary Fund's (IMF) eLibrary etc. <http://aap.gov.md/biblioteca/ro/article/baze-de-date-0>;

- arhive științifice: <http://aap.gov.md/biblioteca/ro/article/arhive-%C8%99tiin%C8%9Bifice>;

- reviste științifice în domeniul teoriei și practicii administrării publice, dreptului public, managementului public, relații internaționale editate în străinătate: <http://aap.gov.md/biblioteca/ro/article/e-resurse>;

- biblioteci electronice: <http://aap.gov.md/biblioteca/ro/article/biblioteci-line>;

- adrese utile ce oferă acces la informații și documente în domeniul teoriei și practicii administrării publice: <http://aap.gov.md/biblioteca/ro/article/adrese-utile>;

- surse de referință: <http://aap.gov.md/biblioteca/ro/article/surse-de-referin%C8%9B%C4%83> [4].

În scopul susținerii activităților de instruire și de cercetare la distanță, Biblioteca prestează servicii online: 1) Efectuarea cercetărilor bibliografice tematice; 2) Redactarea listelor bibliografice. Atribuirea indicelui CZU la articole științifice; 3) Consultații, asistență informațional-bibliografică; 4) Servicii de referință electronice; 5) Difuzarea selectivă a informației; 6) Servicii de utilitate interactivă, inclusiv servicii pe rețele sociale; 7) Asistență tehnică și suport informațional în procesul de instruire la distanță; 8) Furnizarea electronică de documente cu acces indirect (la solicitare) [4].

În concluzie dorim să subliniem faptul că prin crearea sistemelor informaționale cu interfață web ce oferă acces la resurse științifice digitale și prestarea de servicii la distanță de către Biblioteca, Academia de Administrare Publică se alătură instituțiilor de profil din țară și de peste hotare ce dețin arhive instituționalizate, platforme și instrumente de lucru online și promovează pe larg conceptul de e-Learning, conservarea documentelor instituționale și principiile accesului deschis la resursele științifice în mediul web.

BIBLIOGRAFIE

1. CARCEA, S. Concepte și practici de informatizare în cadrul bibliotecii Academiei de Administrare Publică. *BiblioScientia*. 2011, nr. 6, p. 35-37.

2. Catalogul Online al Bibliotecii AAP (vers. Koha). În: <http://catalog.aap.gov.md/> (Accesat la 09.04.2020).

3. Catalogul Online al Bibliotecii AAP (vers. OpenBiblio). În: <http://aap.gov.md/catalog> (Accesat la 06.04.2020).

4. Accesul la resurse informaționale ale Bibliotecii în sistem online. În: <http://aap.gov.md/biblioteca/ro/news/accesul-la-resurse-informa%C8%9Bionale-ale-bibliotecii-%C3%AEn-sistem-online> (Accesat la 01.04.2020).

5. Library Network Support Services (LNSS), În: <http://www.aap.gov.md/biblioteca/article/library-network-support-services-lnss#> (Accesat la 11.04.2020).

6. 21st-Century Libraries: The Learning Commons. În: <https://www.edutopia.org/blog/21st-century-libraries-learning-commons-beth-holland> (Accesat la 06.04.2020).

7. Pagina oficială a Bibliotecii AAP (Direcției informare și documentare). În: <http://aap.gov.md/biblioteca> (Accesat la 06.04.2020).

8. Regulamentul de organizare și funcționare a Repozitoriului Instituțional al Academiei de Administrare Publică. În: <http://aap.gov.md/biblioteca/sites/default/files/Regulament%20Repositoriu%20AAP.pdf> (Accesat la 12.04.2020).

9. Repozitoriului Instituțional al Academiei de Administrare Publică. În: <http://dspace.aap.gov.md/> (Accesat la 12.04.2020).

SUMAR

Oleg BALAN

Cercetarea științifică - o sarcină indispensabilă în activitatea Academiei de Administrare Publică3

Ion CHICU

Apreciem activitatea științifică desfășurată la Academia de Administrare Publică5

SESIUNEA PLENARĂ

Ion GUCEAC

Unele aspecte ce țin de garantarea libertății de exprimare în legislația Republicii Moldova7

Tatiana VASILEVSCAIA

Leadership etic în serviciul public: în căutarea esenței conceptului16

Aurel SÎMBOTEANU

Act de inițiere a procesului de instituționalizare a unui sistem nou de guvernare și administrație publică
Către aniversarea a 30-cea de la adoptarea Declarației de Suveranitate20

Dinara MINIGULOVA

Lacune juridice în organizarea administrației de stat în domeniul protecției antiincendiară voluntare în Federația Rusă26

ATELIERUL I

MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN CONTEXTUL INTEGRĂRII EUROPENE

Roman PYATKIVSKY

Coordonate valorice ale comportamentului etic al funcționarului public30

Lyudmila KOZLOVA

Formarea strategiilor pentru dezvoltarea socio-economică a regiunilor din Ucraina, luând în considerare conceptul de specializare inteligentă35

Andrii MAIEV, Anna HAVRYSH-MUSAFIR

Planificarea strategică a turismului ca element al dezvoltării regionale durabile40

Tatiana SPĂTARU

Strategii dezvoltate de Consiliul Europei în domeniul coeziunii sociale44

Tatiana SPĂTARU, Olga IURCO

Contribuția diasporei la formarea coeziunii sociale48

Angela POPOVICI, Corneliu POPOVICI

Evaluarea politicilor publice ca parte integrantă a procesului democratic modern52

Tatiana ȘAPTEFRĂȚI

Administrația publică între obiectiv și subiectiv56

Serghei PALIHOVICI, Liliana PALIHOVICI

Responsabilitatea și transparența în administrația publică: element-cheie în procesul de reformare a administrației publice59

Alexey SALNIKOV

Experiență externă în reforma politicii de gestionare a personalului din serviciul public67

Violeta TINCU

Impactul stării de urgență asupra prestării serviciilor publice în municipiul Chișinău71

Tatiana SAVCA

Asigurarea egalității de gen prin politicile publice ale administrației publice locale în Republica Moldova75

Vadim BOT

Reforma administrativ-teritorială în contextul elaborării politicilor publice85

Dinu MANOLE

Rolul administrației publice locale în dezvoltarea economică locală88

Tatiana CASTRAȘAN

Opțiuni europene privind realizarea descentralizării administrative în Republica Moldova94

Anastasia ȘTEFANIȚA

Impactul cadrului instituțional european și internațional din care face parte Republica Moldova asupra autonomiei locale99

Tatiana BOGOS

Delimitări structurale ale interesului public și procesului decizional în aria modernizării administrației publice locale104

Alexandra ZAMȘA

Aspecte comparate ale funcției publice în statele europene108

Ana VARZARI

Impactul evaluării performanțelor profesionale ale funcționarilor publici asupra procesului de administrare municipală111

Nicolai OLARAȘU

Unele aspecte ale progreselor înregistrate de Republica Moldova în armonizarea legislației și politicilor de protecție a consumatorilor115

Nadejda OTRUBLENCO-ENI

Autoritățile publice ca pilon în fortificarea politicilor de ocupare a forței de muncă118

Nicolae BARBUȚA

Cheltuielile financiare – condiție obligatorie a statului în realizarea dreptului la asigurarea socială a cetățenilor121

Alexandru TOMA

Sarcini-cheie pentru înțelegerea problemelor și provocărilor în evaluarea impactului social a proiectelor și programelor în administrația publică126

ATELIERUL II

PROBLEME ACTUALE ALE ȘTIINȚEI POLITICE ȘI PARCURSUL EUROPEAN AL REPUBLICII MOLDOVA

Pantelimon VARZARI

Parteneriatul politic PSRM-Blocul „ACUM” – un acord tradițional între elite sau o construcție politică atipică131

Victor SACA

Realități și perspective ale relației știință politică – politică științifică.
Cazul Republicii Moldova135

Constantin SOLOMON

Contribuția administrației publice la consolidarea relațiilor cu
diaspora moldovenească139

Svetlana CEBOTARI

Relațiile Republica Moldova-Uniunea Europeană post Vilnius 2013142

Ion DULSCHI

Coordonate metodologice în cercetările social-politice146

Galina ȚURCAN

Dimensiuni axiologice ale societății civile150

Silvia DULSCHI

Particularitățile proceselor migraționiste naționale la etapa actuală154

Natalia MARKOVA, Mihai VODĂ

Aspecte generale privind readmisia persoanelor în Republica Moldova158

Dana PAIU, Ludmila ROȘCA

Managementul partidelor politice reflectat în parcursul european al
Republicii Moldova162

Vasile COMENDANT

Salvgardarea patrimoniului cultural din perspectiva dreptului internațional166

Victor SOLOMON

Integrarea politică a minorităților naționale în contextul transformărilor politice din
Republica Moldova171

Vadim PORTAS

Aspecte-cheie ale asigurării securității persoanei în Republica Moldova175

Tatiana LUNGU

Republica Moldova: un deceniu în cadrul Parteneriatului Estic179

Natalia RAHMISTRIUCDimensiunile cooperării politice și economice a Republicii Moldova cu
Uniunea Europeană183

ATELIERUL III

ASPECTE TEORETICO-PRACTICE PRIVIND EDIFICAREA STATULUI DE DREPT ȘI MODERNIZAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

Victor POPA

Dreptul constituțional - știință juridică și ramură de drept187

Eugenia COJOCARI, Liliana DANDARA, Vasili PEREDERCORealizarea principiului responsabilității – un criteriu de bază al modernizării administrării
publice în contextul integrării europene195**Nicolai ROMANDAȘ, Eduard BOIȘTEANU**Reprezentanții aleși ai salariaților în calitate de subiect distinct
al dreptului muncii200**Natalia CHIPER**

Motivarea actului administrativ individual în lumina codului administrativ205

Tatiana MOSTOVEIComplexitatea aspectelor ce caracterizează regimul juridic al cadourilor în
administrația publică212**Anatolie FAIGHER, Sergiu CERNOMOREȚ, Roman MAZUREȚ**Unele reflecții privind aspecte cantitativ-calitative ale criminalității masculine în
Republica Moldova216**Felicia PĂSCĂLUȚĂ**

Evoluția preocupărilor și legiferării în domeniul securității și sănătății în muncă221

Eduard BOIȘTEANU, Nicolai ROMANDAȘReflecții privind suspendarea contractului individual de muncă prin prisma
Codului Muncii al Republicii Moldova226**Virginia ZAHARIA, Ala LUCA**Reflecții privind atribuțiile esențiale ale avocatului poporului (Ombudsmanului) în
Republica Moldova231

Ludmila ȚARANU

Reflecții asupra evoluției instituției patronimicului persoanei fizice în
Republica Moldova241

Natalia UNTILA

Reflecții privind abordarea națională și internațională a muncii de noapte244

Tudor BRAGARU, Valentin BRICEAG

Evaluarea securității informației organizației în baza unui model de maturitate248

Sergiu SUVAC

Libertatea de gândire în sistemul Convenției Europene a Drepturilor Omului253

Eugeniu PETERSCHI

Examinarea laturii obiective a infracțiunii de falsificare a probelor într-un proces
penal – în corespundere cu prevederile Codului Penal al Republicii Moldova256

Teodorina GORIUC

Timpu de muncă prin prisma dreptului Uniunii Europene260

Gabriela CRISTEA

Originea și evoluția criminalității organizate transfrontaliere265

Ana SACARA

Natura juridică a raportului de asistență socială272

ATELIERUL IV

NOI TENDINȚE ALE MANAGEMENTULUI PUBLIC ÎN CONTEXTUL CREĂRII UNUI SISTEM ADMINISTRATIV BAZAT PE CUNOAȘTERE

Tatiana TOFAN

Rolul politicilor publice în dezvoltarea turismului rural277

Elena VACULOVSCHI

Aspecte ale determinării eficienței economice și eficienței sociale a
serviciilor publice282

Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA

Garantarea unei educații de calitate – obiectiv al Agendei de
dezvoltare durabilă 2030286

Oleg FRUNZE

Sporirea gradului de bună funcționare a sistemelor tehnice în organizații
și întreprinderi291

Maria STRECHII

Rolul și structura planului de afaceri pentru întreprinderile mici și mijlocii294

Viorica LOPOTENCO

Argumentarea priorităților dezvoltării sistemului financiar din Republica Moldova în contextul ajustării la noua arhitectură financiară internațională296

Virgiliu MOREI

Noua paradigmă a dezvoltării regionale în Republica Moldova300

Cezara ABRAMIHIN

Coaching-ul - instrument important în dezvoltarea organizațională din domeniul administrației publice304

Angela BOGUȘ

Sporirea nivelului de trai prin creșterea performanței serviciilor publice309

Svetlana BODRUG

Informatica în organizarea Serviciilor 112: aspectul metodologic312

Svetlana BODRUG

Restartul reformei fiscale în contextul reformei economice316

Veronica BUTNARU

Responsabilitatea socială - parte din conștiința fiecăruia în situații de criză321

Melania DORUG

Rolul managerului în crearea climatului psihologic în cadrul colectivului de muncă325

Ala GRECU

Managementul sistemului de sănătate din Republica Moldova327

Vasile TOMUZ

Influența stilurilor de conducere asupra eficienței instituțiilor publice332

Ion CIOBANU, Alexandr LATCO

Asigurarea transparenței procesului decizional prin intermediul tehnologiilor informaționale. Studiul de caz al municipiului Bălți336

Mihai ROȘCOVAN, Maria PRISACARI

O abordare statistică privind evaluarea impactului asistenței externe340

ATELIERUL V

DEZVOLTAREA PROFESIONALĂ A PERSONALULUI: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Aurelia ȚEPORDEI

Dezvoltarea profesională a personalului prin intermediul Platformei E-learning: oportunități și provocări343

Ludmila ANDRIEVSKI

Aspecte ale dezvoltării profesionale a personalului în contextul implementării sistemului de management al calității în administrația publică348

Tatiana SAVCA

Asigurarea calității în cadrul cursurilor de dezvoltare profesională prin aplicarea strategiilor didactice moderne352

Angela ZELENSCHI

Medierea și funcția de mediator comunitar exercitată în administrația publică359

Gioni POPA-GAVRILOVICI, Cătălin FĂGHIAN

Telemunca în România - succintă analiză: de la negocierea colectivă, la conflictele colective de muncă și greva „invizibilă”365

Rodica SOBIESKI-CAMERZAN, Lilia CANȚÎR

Profesionalismul personalului bibliotecar în era tehnologiilor informaționale370

Eugenia CEBOTARU

Mconnect - soluția ce va diminua povara administrativă asupra mediului de afaceri și a cetățenilor376

Veronica BUTNARU

Metode de stimulare a creativității în contextul leadershipului organizațional382

Aurelia ȚEPORDEI, Irina CIUTAC

Formarea managerială a personalului entităților publice – condiție esențială pentru eficientizarea gestionării activității acestora386

Aliona GÎȚU

Considerațiuni teoretice și abordări practice privind adaptarea tinerilor specialiști în serviciul public390

Viorica ȚARĂLUNGĂ

Abordări actuale ale dimensiunii de gen și egalitatea de șanse în instruirea funcționarilor publici395

Elena TATAROV

Instruirea funcționarilor publici în domeniul eticii și integrității400

Sergiu CARCEA

Biblioteca Academiei de Administrare Publică și instruirea online: instrumente, resurse, servicii404

CONTENTS

Oleg BALAN

Scientific research - an essential task in activity

Academy of Public Administration3

Ion CHICU

We appreciate the scientific activity carried out at

Academy of Public Administration5

PLENARY MEETING

Ion GUCEAC

Guaranteeing freedom of expression in the legislation of the Republic of Moldova7

Tatiana VASILEVSCAIA

Ethical leadership in the public service: in search of the concept essence16

Aurel SÎMBOTEANU

The act of initiating the institutionalization process of a new system of governance and public administration.

Towards the 30th anniversary since the adoption of the Declaration of Sovereignty20

Dinara MINIGULOVA

Legal gaps in public administration in the field of voluntary fire protection in the

Russian Federation26

WORKSHOP I

MODERNIZATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE CONTEXT OF EUROPEAN INTEGRATION

Roman PEATCHIVSCHII

Valuable coordinates of civil servant's ethical behavior30

Ludmila COZLOVA

Forming of the social and economic development regional strategies in Ukraine based on smart-specialization approach35

Andrii MAIEV, Anna HAVRYSH-MUSAFIR

Strategic planning of tourism as an element for sustainable regional development40

Tatiana SPĂTARU

Strategies developed by the Council of Europe in the field of social cohesion44

Tatiana SPĂTARU, Olga IURCO

The contribution of the diaspora to the formation of social cohesion48

Angela POPOVICI, Corneliu POPOVICI

Evaluation of public policies as an integral part of the modern democratic process52

Tatiana ȘAPTEFRAȚI

Public administration between objective and subjective56

Serghei PALIHOVICI, Liliana PALIHOVICI

Accountability and transparency in the public administration: key element in the process of reforming the public administration59

Alexei SALINICOV

Foreign experience in reforming public services personnel management policies67

Violeta TINCU

State of emergency impact on public services delivery in Chisinau city71

Tatiana SAVCA

Ensuring gender equality through local government public policies in the Republic of Moldova75

Vadim BOȚ

Administrative-territorial reform in the context of public policy development85

Dinu MANOLE

The role of local public administration in local economic development88

Tatiana CASTRAȘAN

European options for achieving administrative decentralization in the Republic of Moldova94

Anastasia ȘTEFANIȚA

The impact of the European and international institutional framework of the Republic of Moldova on local autonomy99

Tatiana BOGOS

Structural boundaries of the public interest and the decision-making process in the area of modernization of the local public administration104

Alexandra ZAMȘA

Comparative aspects of the public service in European states108

Ana VARZARI

The impact of performance appraisal of civil servants on the municipal administration process111

Nicolai OLARAȘU

Some aspects of the progress made by the Republic of Moldova in harmonizing legislation and consumer protection policies115

Nadejda OTRUBLESCO-ENI

Public authorities as a pillar in strengthening employment policies118

Nicolae BARBUȚA

Financial expenses - mandatory condition of the state in the realization of the right to social insurance of citizens121

Alexandru TOMA

Key tasks for understanding problems and challenges in assessing the social impact of projects and programs in public administration126

WORKSHOP II

CURRENT PROBLEMS OF POLITICAL SCIENCE AND THE EUROPEAN COURSE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

Pantelimon VARZARI

Political partnership between PSRM and „ACUM” bloc – a traditional agreement between elites or an atypical political construction131

Victor SACA

Realities and perspectives of the political science relationship - scientific policy. The case of the Republic of Moldova135

Constantin SOLOMON

The contribution of the public administration to strengthening the relations with the moldovan diaspora139

Svetlana CEBOTARI

Relations between the Republic of Moldova - European Union. Post - Vilnius 2013142

Ion DULSCHI

Methodological coordinates in socio-political research146

Galina ȚURCAN

The axiological dimensions of civil society150

Silvia DULSCHI

The particularities of national migration processes at the current stage154

Natalia MARKOVA, Mihai VODĂ

General aspects regarding the readmission of persons in the Republic of Moldova158

Dana PAIU, Ludmila ROȘCA

Management of political parties reflected in the European course of the Republic of Moldova162

Vasile COMENDANT

Safeguarding the cultural heritage from the point of view of international law166

Victor SOLOMON

Political integration of national minorities in the context of political transformations in the Republic of Moldova171

Vadim PORTAS

Key aspects of personal security insurance in the Republic of Moldova175

Tatiana LUNGU

Republic of Moldova: a decade within the Eastern Partnership179

Natalia RAHMISTRIUC

The dimensions of the political and economic cooperation of the republic of Moldova with the European Union183

WORKSHOP III**THEORETICAL AND PRACTICAL ASPECTS ON BUILDING
THE RULE OF LAW AND MODERNIZATION
OF PUBLICADMINISTRATION****Victor POPA**

Constitutional law - legal science and branch of law187

Eugenia COJOCARI, Liliana DANDARA, Vasilii PEREDERCO

Implementing the principle of responsibility - a basic criterion for the modernization of public administration in the context of European integration195

Nicolai ROMANDAȘ, Eduard BOIȘTEANU

Elected representatives of employees as a distinct subject of labor law200

Natalia CHIPER

Motivation of the individual administrative act in the light of the administrative code205

Tatiana MOSTOVEI

Complexity of the aspects characterizing the legal regime of gifts in public administration212

Anatolie FAIGHER, Sergiu CERNOMOREȚ, Roman MAZUREȚ

Some reflections on issues quantitative-qualitative factors of male's crime in the Republic of Moldova216

Felicia PĂSCĂLUȚĂ

The evolution of concerns and legislation in the field occupational safety and health221

Eduard BOIȘTEANU, Nicolai ROMANDAȘ

Reflections on the suspension of the individual employment contract through the prism of the labor code of the Republic of Moldova226

Virginia ZAHARIA, Ala LUCA

Reflections on the essential duties of the people's advocate (Ombudsman) in the Republic of Moldova231

Ludmila ȚARANU

Reflections on the evolution of the institution of the patronimic of the individual in the Republic of Moldova241

Natalia UNTILA

Reflections on the national and international approach on night work244

Tudor BRAGARU, Valentin BRICEAG

Assessment of the organization information security based on a maturity model248

Sergiu SUVAC

Freedom of thinking in the system of the European Convention on Human Rights253

Eugeniu PETERSCHI

Examination of the objective side of offenses of counterfeiting of evidence in a criminal proceeding in accordance with the provisions of the Criminal Code of the Republic of Moldova256

Teodorina GORIUC

Working time in European Union law260

Gabriela CRISTEA

Origin and evolution of cross-border organized crime265

Ana SACARA

The legal nature of social assistance272

WORKSHOP IV

TRENDS OF PUBLIC MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF CREATING A KNOWLEDGE BASED ADMINISTRATIVE SYSTEM

Tatiana TOFAN

The role of public policies in the development of rural tourism277

Elena VACULOVSKI

Aspects of determining the economic and social efficiency of public services282

Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA

Ensuring quality education - objective of the 2030 sustainable development agenda286

Oleg FRUNZE

Increasing the development of technical systems in organizations and enterprises291

Maria STRECHII

The role and structure of the business plan for small and medium enterprises294

Viorica LOPOTENCO

Argument of priorities for the development of the financial system in the Republic of Moldova
in the context of the adjustment to the new international financial architecture296

Virgiliu MOREI

The new paradigm of regional development in the Republic of Moldova300

Cezara ABRAMIHIN

Coaching an important tool in organizational development in the field of
Public Administration304

Angela BOGUȘ

Increasing the living standard of the population by increasing the performance of
public services309

Svetlana BODRUG

Computers in the organization of Services 112: methodological aspect312

Svetlana BODRUG

The restart of fiscal reform in the context of economic reform316

Veronica BUTNARU

Social responsibility - part of everyone's consciousness in crisis situations321

Melania DORUG

The role of the manager in creating the psychological climate in the work team325

Ala GRECU

Health system management in the Republic of Moldova327

Vasile TOMUZ

The influence of leadership styles on the efficiency of
public institutions332

Ion CIOBANU, Alexandr LATCO

Ensuring the transparency of the decision-making process through information technologies.
Case study in Balti municipality336

Mihai ROȘCOVAN, Maria PRISACARI

A statistical approach on the impact assessment of external assistance340

WORKSHOP V

PROFESSIONAL DEVELOPMENT OF STAFF: THEORY AND PRACTICE

Aurelia ȚEPORDEI

Professional development of the personnel through the E-learning platform:
opportunities and challenges343

Ludmila ANDRIEVSCHI

Aspects of personnel professional development in the context of the implementation of the quality management system in public administration348

Tatiana SAVCA

Quality assurance in professional development courses through the application of modern teaching strategies352

Angela ZELENSCHI

Mediation and the function of community mediator exercised in the public administration359

Gioni POPA-GAVRILOVICI, Cătălin FĂGHIAN

Telework in Romania - shorten analysis: from collective bargaining, to collective labor disputes and the „invisible” strike365

Rodica SOBIESKI-CAMERZAN, Lilia CANTÎR

The professionalism of library staff in the era of information technologies370

Eugenia CEBOTARU

Mconnect - the solution that will reduce the administrative burden on the business environment and citizens376

Veronica BUTNARU

Methods of the creativity stimulation in the context of organizational leadership382

Aurelia ȚEPORDEI, Irina CIUTAC

Management training of public entities personnel - essential condition for efficiency of the management of their activity386

Aliona GÎȚU

Theoretical considerations and practical approaches regarding the adaptation of young public service specialists390

Viorica ȚARĂLUNGĂ

Current approaches of gender dimension and equal opportunity in training civil servants395

Elena TATAROV

Training of civil servants in the field of ethics and integrity400

Sergiu CARCEA

The library of the Academy of Public Administration and online training: tools, resources, services404

ОГЛАВЛЕНИЕ

Олег БАЛАН

Научные исследования – неотъемлемая составляющая деятельности
Академии Публичного Управления3

Ион КИКУ

Ценим научную деятельность осуществляемую в
Академии Публичного Управления5

ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ

Ион ГУЧАК

Некоторые аспекты связанные с грантированием свободы выражения
в законодательстве Республка Молдова7

Татьяна ВАСИЛЕВСКАЯ

Этическое лидерство в публичной службе: в поисках сущности понятия16

Аурел СЫМБОТЯНУ

Акт инициации процесса институционализации системы исполнительной
власти и публичного управления.
К 30-летию принятия Декларации о суверенитете20

Динара МИННИГУЛОВА

Правовые пробелы организации государственного управления в области
добровольной пожарной охраны в Российской Федерации26

СЕКЦИЯ I

МОДЕРНИЗАЦИЯ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ЕВРОПЕЙСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

Роман ПЯТКИВСКИЙ

Ценностные координаты этического поведения государственного служащего30

Людмила КОЗЛОВА

Формирования стратегий социально-экономического развития регионов в Украине
с учетом концепции smart-специализации35

Андрей МАЕВ, Анна ХАВРИШ-МУСАФИР

Стратегическое планирование туризма как элемент устойчивого
регионального развития40

Татьяна СПЭТАРУ

Стратегии, разработанные Советом Европы в области социальной сплоченности44

Татьяна СПЭТАРУ, Ольга ЮРКО

Вклад диаспоры в формирование социальной сплоченности48

Анжела ПОПОВИЧ, Корнелиу ПОПОВИЧ

Оценка государственной политики как неотъемлемая часть современного демократического процесса52

Татьяна ШАПТЕФРАЦЬ

Публичное управление между объективным и субъективным56

Сергей ПАЛИХОВИЧ, Лилиана ПАЛИХОВИЧ

Ответственность и прозрачность в публичном управлении: ключевой элемент в процессе реформирования публичного управления59

Алексей САЛЬНИКОВ

Зарубежный опыт реформирования политики управления персоналом государственной службы67

Виолета ТИНКУ

Влияние чрезвычайного положения на оказание государственных услуг в Кишиневе71

Татьяна САВКА

Обеспечение гендерного равенства через государственную политику местного публичного управления в Республике Молдова75

Вадим БОЦ

Административно-территориальная реформа в контексте разработки публичных политик85

Дину МАНОЛЕ

Роль местного публичного управления в местном экономическом развитии88

Татьяна КАСТРАШАН

Европейские модели осуществления административной децентрализации в Республике Молдова94

Анастасия ШТЕФЭНИЦА

Влияние европейской и международной институциональной структуры, частью которой является Республика Молдова, на местную автономию99

Татьяна БОГОС

Структурное разграничение общественных интересов и процесс принятия решений в области модернизации местного публичного управления104

Александра ЗАМША

Сравнительные аспекты государственной службы в европейских странах108

Анна ВАРЗАРЬ

Влияние оценки профессиональных достижений государственных служащих на процесс муниципального управления111

Николай ОЛАРАШУ

Некоторые аспекты прогресса Молдовы в гармонизации законодательства и политики по защите прав потребителей115

Надежда ОТРУБЛЕНКО-ЕНИ

Органы государственной власти как основа укрепления политики занятости118

Николай БАРБУЦА

Финансовые расходы - обязательное условие государства при реализации права на социальное страхование граждан121

Александру ТОМА

Ключевые требования для понимания проблем и задач в оценке социального воздействия проектов и программ в публичном управлении126

СЕКЦИЯ II

СОВРЕМЕННЫЕ ВОПРОСЫ ПОЛИТИЧЕСКОЙ НАУКИ И ЕВРОПЕЙСКОГО ПУТИ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

Пантелеймон ВАРЗАРЬ

Политическое партнерство ПСРМ-Блок «АСУМ» - традиционное соглашение между элитами или нетипичная политическая конструкция131

Виктор САКА

Реалии и перспективы взаимоотношений между политологией и научной политикой. Пример Республики Молдова135

Константин СОЛОМОН

Вклад публичного управления в укрепление отношений с молдавской диаспорой139

Светлана ЧЕБОТАРЬ

Отношения между Республикой Молдова и Европейским Союзом после Вильнюса 2013 ...142

Ион ДУЛЬСКИЙ

Методологические координаты в общественно-политических исследованиях146

Галина ЦУРКАН

Аксиологические аспекты гражданского общества150

Сильвия ДУЛЬСКИЙ

Особенности национальных миграционных процессов на современном этапе154

Наталья МАРКОВА, Михай ВОДЭ

Общие аспекты реадмиссии лиц в Республику Молдова158

Дана ПАЮ, Людмила РОШКА

Управление политическими партиями в отражении европейского курса Республики Молдова162

Василе КОМЕНДАНТ

Охрана культурного наследия с точки зрения международного права166

Виктор СОЛОМОН

Политическая интеграция национальных меньшинств в контексте политических преобразований в Республике Молдова171

Вадим ПОРТАС

Ключевые аспекты обеспечения безопасности человека в Республике Молдова175

Татьяна ЛУНГУ

Республика Молдова: десять лет в Восточном партнерстве179

Наталья РАХМИСТРЮК

Измерения политического и экономического сотрудничества Республики Молдова с Европейским Союзом183

СЕКЦИЯ III

ТЕОРЕТИКО-ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ СТРОИТЕЛЬСТВА ПРАВОВОГО ГОСУДАРСТВА И МОДЕРНИЗАЦИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Виктор ПОПА

Конституционное право - юридическая наука и отрасль права187

Еужения КОЖОКАРЬ, Лилиана ДАНДАРА, Василий ПЕРЕДЕРКО

Достижение принципа ответственности - основной критерий модернизации государственного управления в контексте европейской интеграции195

Николай РОМАНДАШ, Эдуард БОИШТЯНУ

Избранные представители работников как отдельный субъект трудового права200

Наталья КИПЕР

Мотивация индивидуального административного акта в свете административного кодекса205

Татьяна МОСТОВЕЙ

Многогранность аспектов, характеризующих правовой режим подарков в государственном управлении212

Анатолий ФАЙЕР, Сергей ЧЕРНОМОРЕЦ, Роман МАЗУРЕЦ

Некоторые суждения о количественно-качественных аспектах мужской преступности в Республике Молдова216

Фелиция ПЭСКЭЛУЦЭ

Эволюция проблем и законодательства в области охраны труда221

Эдуард БОИШТЯНУ, Николай РОМАНДАШ

Суждения о приостановлении индивидуального трудового договора в свете Трудового кодекса Республики Молдова226

Вирджиния ЗАХАРИЯ, Ала ЛУКА

Суждения об основных обязанностях Омбудсмана в Республике Молдова231

Людмила ЦАРАНУ

Суждения об эволюции института отчества физического лица в
Республике Молдова241

Наталья УНТИЛА

Суждения о национальном и международном подходе к ночной работе244

Тудор БРАГАРУ, Валентин БРИЧАГ

Оценка информационной безопасности организации на основе модели зрелости248

Серджиу СУВАК

Свобода мысли в системе Европейской конвенции о правах человека253

Евгений ПИТЕРСКИ

Изучение объективной стороны преступлений по фальсификации доказательств в
уголовном процессе - в соответствии с положениями Уголовного кодекса
Республики Молдова256

Теодорина ГОРЮК

Рабочее время в свете законодательства Европейского Союза260

Габриэла КРИСТЯ

Происхождение и эволюция трансграничной организованной преступности265

Ана САКАРА

Правовая природа отчета о социальной помощи272

СЕКЦИЯ IV

НОВЫЕ ТЕНДЕНЦИИ В ПУБЛИЧНОМ УПРАВЛЕНИИ В КОНТЕКСТЕ СОЗДАНИЯ АДМИНИСТРАТИВНОЙ СИСТЕМЫ НА ОСНОВЕ ЗНАНИЙ

Татьяна ТОФАН

Роль публичных политик в развитии сельского туризма277

Елена ВАКУЛОВСКИ

Аспекты определения экономической эффективности и социальной эффективности
государственных услуг282

Любовь ПРОДАН-ШЕСТАКОВА

Гарантия качественного образования - цель Повестки дня в области
устойчивого развития 2030286

Олег ФРУНЗЕ

Повышение степени хорошего функционирования технических систем в
организациях и на предприятиях291

Мария СТРЕКИЙ

Роль и структура бизнес-плана для малых и средних предприятий294

Виорика ЛОПОТЕНКО

Утверждение приоритетов развития финансовой системы в республике Молдова
в контексте адаптации к новой международной финансовой архитектуре296

Вирджилу МОРЕЙ

Новая парадигма регионального развития в Республике Молдова300

Чезара АБРАМИХИН

Коучинг - важный инструмент организационного развития в сфере
публичного управления304

Анжела БОГУШ

Повышение уровня жизни за счет повышения эффективности
государственных услуг309

Светлана БОДРУТ

Информатика в организации Службы 112: методологический аспект312

Светлана БОДРУТ

Возобновление фискальной реформы в контексте экономической реформы316

Вероника БУТНАРУ

Социальная ответственность - часть сознания каждого в
кризисных ситуациях321

Мелания ДОРУТ

Роль менеджера в создании психологического климата в коллективе325

Ала ГРЕКУ

Управление системой здравоохранения в Республике Молдова327

Василе ТОМУЗ

Влияние стилей лидерства на эффективность государственных институтов332

Ион ЧОБАНУ, Александр ЛАТКО

Обеспечение прозрачности процесса принятия решений с помощью
информационных технологий на примере муниципия Бельцы336

Михай РОШКОВАН, Мария ПРИСАКАРЬ

Статистический подход к оценке воздействия внешней помощи340

СЕКЦИЯ V

ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ ПЕРСОНАЛА: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Аурелия ЦЕПОРДЕЙ

Профессиональное развитие персонала с использованием платформы E-learning:
возможности и проблемы343

Людмила АНДРИЕВСКИ

Аспекты повышения квалификации персонала в контексте внедрения системы менеджмента качества в государственном управлении348

Татьяна САВКА

Обеспечение качества на курсах повышения квалификации с применением современных образовательных стратегий352

Анжела ЗЕЛЕНСКИ

Посредничество и функция общественного посредника, осуществляемого в государственной администрации359

Джони ПОПА-ГАВРИЛОВИЧ, Кэтэлин ФЭГЯН

Дистанционная работа в Румынии - краткий анализ: от коллективных переговоров до коллективных трудовых споров и «невидимой» забастовки365

Родика СОБЕСКИ-КАМЕРЗАН, Лилия КАНЦЫР

Профессионализм сотрудников библиотеки в эпоху информационных технологий370

Евгения ЧЕБОТАРУ

Mconnect - решение, которое уменьшит административную нагрузку на бизнес-среду и граждан376

Вероника БУТНАРУ

Методы стимулирования творчества в контексте организационного лидерства382

Аурелия ЦЕПОРДЕЙ, Ирина ЧУТАК

Управленческая подготовка персонала публичных структур - необходимое условие оптимизации управления их деятельностью386

Алёна ГЫЦУ

Теоретические соображения и практические подходы к адаптации молодых специалистов на государственной службе390

Виорика ЦАРЭЛУНГЭ

Современные подходы к гендерному измерению и равным возможностям в обучении государственных служащих395

Елена ТАТАРОВА

Подготовка государственных служащих в области этики и неподкупности400

Серджиу КАРЧА

Библиотека Академии публичного управления и онлайн-обучения: инструменты, ресурсы, услуги404

Secția activitate editorială

Sergiu VLADÎCA - șef secție

Ion AXENTI - specialist principal

Ana-Laura PAȘNIC - specialist principal

Marina PASTUH - inginer programator

Indice poștal: 76957

Adresa redacției:

MD-2070, mun. Chișinău, str. Ialoveni, 100

Tel.: (0-22) 28-40-78, fax: (0-22) 28-48-71

E-mail: aap.editura@yahoo.com

Tipar executat la Î. S.: „COMBINATUL POLIGRAFIC DIN CHIȘINĂU”

Coli de tipar

Tiraj: 150 **ex.**

Hârtie offset

Preț contractual