

ISSN 1813-8489
Categorie C

Administrarea Publică

*Revistă metodico-științifică
trimestrială*

***iulie - septembrie 2015
nr. 3 (87)***

Chișinău, 2015

Administrarea Publică

Revistă metodică-științifică trimestrială

Fondată în noiembrie 1993 de Academia de Administrare Publică

Revista este înregistrată la Ministerul Justiției al Republicii Moldova
cu nr. 172 din 15 septembrie 2004.

Acreditată științific la profilul: *administrare publică, științe politice, drept, economie*
(Hotărârea C.S.Ș.D.T. al A.Ș.M. și C.N.A.A. nr. 146 din 27 iunie 2013
cu modificările și completările ulterioare)

Nr. 3 (87), iulie - septembrie 2015

COLEGIUL REDACȚIONAL

GROZA Andrei, prim-prorector al Academiei, redactor-șef, doctor în istorie, conferențiar universitar

SÎMBOTEANU Aurel, prorector al Academiei, redactor-șef-adjunct, doctor în științe politice, conferențiar universitar

BALAN Oleg, Ministru al Afacerilor Interne al Republicii Moldova, doctor habilitat în drept, profesor universitar

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

DULSCHI Silvia, șef Direcție știință și cooperare internațională, doctor în istorie, conferențiar universitar

GORIUC Silvia, șef Catedră științe juridice, doctor în drept, conferențiar universitar

GUCEAC Ion, membru-corespondent al Academiei de Științe a Moldovei, vicepreședinte al Academiei de Științe a Moldovei, doctor habilitat în drept, profesor universitar

IJA Nikolai, director al Institutului Regional de Administrare Publică de pe lângă Președintele Ucrainei, Odesa, Ucraina, doctor în științe politice

KERIKMAE Tanel, director al Școlii de Drept din Tallinn, Universitatea Tehnologică din Tallinn, Estonia, doctor în drept, profesor universitar

MANOLE Tatiana, doctor habilitat în științe economice, profesor universitar

STRECHII Maria, director Departament învățământ superior, doctor în științe economice, conferențiar universitar

TĂRÎȚĂ Orest, șef Catedră științe politice și relații internaționale, doctor în științe politice, conferențiar universitar

GHERMAN Teodora, șef Catedră tehnologii informaționale aplicate, doctor în științe pedagogice, conferențiar universitar

SUMAR

ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Angela POPOVICI

Consolidarea capacității instituționale a administrației publice locale
în condițiile descentralizării administrative.....11

Tatiana ȘAPTEFRAȚI

Buna guvernare: caracteristici, dimensiuni
și metode de evaluare.....21

SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

Nicolae ROMANDAȘ, Eduard BOIȘTEANU

Reflecții privind modificarea contractului individual de muncă.....29

Andrei GUȘTIUC, Ludmila GUȘTIUC, Cristina TÎȘCUL

Sectorul bancar al Republicii Moldova – principala amenințare
în adresa procesului de implementare a Acordului de Asociere RM-UE.....41

Ion ROȘCA

Prezumția de nevinovăție – drept-garanție
al fiecărui individ în fața justiției.....53

ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

Tatiana MANOLE

Impactul noului sistem de elaborare a bugetelor
unităților administrativ-teritoriale asupra modului de administrare
a resurselor bugetare.....59

Ecaterina BARBĂROȘIE, Nadejda NAZAR

Eficiența managementului riscului în securitatea
informațională a Republicii Moldova.....67

Oleg FRUNZE

Propășire – de la bunăstare la prosperare.....71

RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI INTEGRARE EUROPEANĂ

Oleg BALAN, Mihai POALELUNGI

Obligații extrateritoriale ale statelor-părți la tratatele
în domeniul drepturilor omului.....75

Alexandru GRIBINCEA, Ludmila TĂBĂCARU, Aliona DANILIUC

Comerțul exterior și aportul misiunilor externe ale Danemarcei.....85

Silvia DULSCHI

Practici diplomatice ale regatului Dacia
în contextul relațiilor cu lumea limitrofă.....94

Gheorghe CĂLDARE

Aspecte de asigurare a securității naționale a Republicii Moldova
în contextul agravării situației geopolitice din regiune.....99

TRIBUNA TÂNĂRULUI CERCETĂTOR

Tatiana KORNEEV

Investigarea impactului factorilor de dezvoltare
a economiei naționale a Ucrainei asupra eficienței muncii.....108

Ina GORTOLOMEI

Experiența statelor Uniunii Europene în
dezvoltarea managementului urban.....115

Dmitri GAIDAȘ

Direcțiile prioritare ale politicii de stat în vederea sporirii eficienței
funcționării sistemului de ocrotire a sănătății în Ucraina.....126

Natalia KALINET

Realizarea competențelor autorităților administrației publice
din Ucraina la nivel regional131

Elena TĂNASE

Accesul liber la justiție - drept fundamental cu
valoare de principiu constituțional.....139

Lilia KRIVONOS

Mecanisme de stat în sfera contracarării acțiunilor de legalizare (spălare)
a veniturilor provenite pe cale criminală: aparatul de noțiuni și categorii.....146

Konstantin KONDAKOV

Analiză comparativă a oportunităților de implementare
a e-Guvernării în Ucraina și în alte țări postsovietice.....154

SUMMARY

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

Angela POPOVICI

Strengthening institutional capacity of local government
in the conditions of administrative decentralization.....11

Tatiana SAPTEFRATI

Good governance: characteristics, dimensions and evaluation methods.....21

CIVIL SOCIETY AND THE RULE OF LAW

Nicolae ROMANDAS, Eduard BOISTEANU

Reflections on changing the individual employment contract.....29

Andrei GUSTIUC, Ludmila GUSTIUC, Cristina TISCUL

The banking sector of the Republic of Moldova – the main threat
to address the process of implementing Moldova- EU Association Agreement.....41

Ion ROSCA

Presumption of innocence – each individual's
warranty right before justice.....53

ECONOMICS AND PUBLIC FINANCES

Tatiana MANOLE

Impact of the new system of budget elaboration in
administrative-territorial units on the manner of
budgetary resources administration.....59

Ecaterina BARBAROSIE, Nadejda NAZAR

Efficiency of risk management for the informational security
of the Republic of Moldova.....67

Oleg FRUNZE

Progressing – from welfare to prosperity.....71

INTERNATIONAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION

Oleg BALAN, Mihai POALELUNGI

Extra-territorial obligations of states-parties to treaties
in the field of human rights.....75

Alexandru GRIBINCEA, Ludmila TABACARU, Aliona DANILIUC

Foreign trade and contributions of Danish foreign missions.....85

Silvia DULSCHI

Dacia kingdom's diplomatic practices in
the context of relations with bordering countries.....94

Gheorghe CALDARE

Issues of ensuring Republic of Moldova's national security
in the context of aggravation of the geopolitical situation in the region.....99

THE TRIBUNE OF THE YOUNG RESEARCHER

Tatyana KORNEYEV

Investigation of the influence of Ukrainian national economy
development factors on labour effectiveness.....108

Ina GORTOLOMEI

Experience of European Union states in developing urban management.....115

Dmitry GAYDASH

Priority directions of state policy in improving the functioning
of the health system in Ukraine.....126

Natalya KALINETS

Implementing the powers of public authorities
at regional level in Ukraine.....131

Elena TANASE

Free access to justice – a fundamental right having the value
of a constitutional principle139

Lilya KRIVONOS

State mechanisms in the field of prevention and counteraction
of legalization (laundering) of incomes obtained in a criminal way:
conceptual and categorial apparatus.....146

Konstantin KONDAKOV

Comparative analysis of readiness to implement
e-government in Ukraine and other post-Soviet countries.....154

ОГЛАВЛЕНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Анжела ПОПОВИЧ

Консолидация институциональных возможностей местного публичного управления в условиях административной децентрализации.....11

Татьяна ШАПТЕФРАЦЬ

Успешное правление: характеристики, пределы и методы оценки21

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Николае РОМАНДАШ, Эдуард БОИШТЯНУ

Вопросы изменения индивидуального трудового договора.....29

Андрей ГУШТЮК, Людмила ГУШТЮК, Кристина ТЫШКУЛ

Банковский сектор Республики Молдова – основная угроза процесса реализации Соглашения об ассоциировании РМ – ЕС.....41

Ион РОШКА

Презумпция невиновности – право-гарантия каждого индивидуума перед лицом правосудия.....53

ЭКОНОМИКА И ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ

Татьяна МАНОЛЕ

Влияние новой системы разработки бюджетов административно-территориальных единиц на порядок управления бюджетными ресурсами.....59

Екатерина БАРБЭРОШИЕ, Надежда НАЗАР

Эффективность менеджмента риска в информационной безопасности Республики Молдова.....67

Олег ФРУНЗЕ

Развитие – от благосостояния к расцвету.....71

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Олег БАЛАН, Михай ПОАЛЕЛУНЖЬ

Внетерриториальные обязанности государств-сторон
договоров в области прав человека.....75

Александру ГРИБИНЧА, Людмила ТЭБЭКАРУ, Алена ДАНИЛЮК

Внешняя торговля и вклад внешних миссий Дании.....85

Сильвия ДУЛЬСКИ

Дипломатические практики Дакийского королевства
в контексте отношений с внешним миром.....94

Георге КЭЛДАРЕ

Вопросы обеспечения национальной безопасности Республики Молдова
в связи с ухудшением геополитической ситуации в регионе.....99

ТРИБУНА МОЛОДОГО ИССЛЕДОВАТЕЛЯ

Татьяна КОРНЕЕВА

Исследование влияния факторов развития
национальной экономики Украины на эффективность труда.....108

Инна ГОРТОЛОМЕЙ

Опыт государств Европейского союза
в развитии городского менеджмента.....115

Дмитрий ГАЙДАШ

Приоритетные направления государственной политики
повышения эффективности функционирования системы
здравоохранения в Украине.....126

Наталия КАЛИНЕЦ

Реализация полномочий органов публичной власти
Украины на региональном уровне131

Елена ТЭНАСЕ

Свободный доступ к правосудию – основополагающее право
со значением конституционного принципа.....139

Лилия КРИВОНОС

Государственные механизмы в сфере предотвращения и
противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных
преступным путем: понятийно-категориальный аппарат.....146

Константин КОНДАКОВ

Сравнительный анализ готовности к внедрению
Е-правительства в Украине и других постсоветских странах.....154



Administrarea publică: teorie și practică



Consolidarea capacității instituționale a administrației publice locale în condițiile descentralizării administrative

Angela POPOVICI,
doctor în istorie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The public administration needs an effective institutional framework to meet the social, economic and civic needs of the population. Today, the local government in Moldova requires modern management practices to meet the needs of local communities and civil society representatives and to allow citizens to participate in policy development. From the EU perspective, encouraging institutional capacity of local governments has an important role in the integration of the states that have already signed association agreements with the EU or are in the process of pre-accession. Focusing primarily on strengthening the institutional and administrative capacity can ensure a smooth transition towards acquiring membership status. Strengthening institutional and administrative capacity of local authorities is based on structural adjustments, increase in number of jobs, which are also growth factors.

Administrația publică are nevoie de un cadru instituțional eficient pentru a răspunde nevoilor sociale, economice și civice ale populației. Știința definește „instituțiile” ca un set de reguli, norme și proceduri care orientează viața, interacțiunile și activitățile de muncă ale persoanelor în cadrul societății. Noțiunea de „capacitate instituțională” se referă la capitalul uman din sectorul public, precum și la performanța și succesul politicilor publice.

Statele europene s-au angajat în consolidarea capacității instituționale și administrative pentru a umple golurile din administrația publică tradițională și pentru a o apropia de societate. Astăzi, administrația publică locală are nevoie de practici moderne de management pentru a satisface nevoile comunităților locale și a permite reprezentanților societății civile și cetățenilor să participe la elaborarea de politici. Din perspectiva UE, încurajarea dezvoltării

capacității instituționale a administrației publice locale are un rol important în procesul de integrare a statelor care au deja semnate tratate de asociere cu UE sau se află în proces de preaderare. Concentrarea prioritară pe întărirea capacității instituționale și administrative poate asigura o tranziție armonioasă spre calitatea de membru. Tratatul de la Lisabona, intrat în vigoare în 2009, recunoaște rolul jucat de serviciile publice ca instrument indispensabil al coeziunii sociale și regionale. Consolidarea capacității instituționale și administrative a autorităților locale constituie baza ajustărilor structurale, creșterea numărului locurilor de muncă, care sunt și factori ai creșterii economice.

Reforma administrației publice din R. Moldova asigură în continuare un proces de transformare de tip managerial-instituțional pe care îl traversează administrația publică, atât în plan central cât și la nivel

local. Rezultatele eforturilor depuse în această direcție s-au materializat în numeroase propuneri de legi, modificări structurale și organizatorice, eforturi depuse în gestionarea resurselor comunităților publice locale etc. În raport cu rezultatele obținute se constată faptul că nu sunt complet corelate toate dimensiunile reformei administrației publice. Astfel, aspecte ce țin de organizarea eficientă a teritoriului, evaluarea pe criterii de performanță a administrației publice locale sau alocarea și gestiunea pe criterii de eficiență a resurselor, solicită încă măsuri de modernizare a administrației publice, reprezentând demersuri de îmbunătățire a performanțelor din administrația publică locală. Administrația publică locală se confruntă încă cu disfuncționalități în ceea ce privește managementul serviciilor și resurselor (umane, financiare), al achizițiilor, al comunicării și apropierii de cetățeni etc. O parte importantă dintre problemele organizaționale complexe din instituțiile publice și autoritățile administrative par a se putea soluționa prin crearea unui cadru instituțional eficient care permite flexibilizarea mecanismelor de conducere, organizare și structurare a activităților din instituțiile publice.

Administrația publică locală ar trebui să fie unul dintre domeniile cele mai afectate de transformări radicale și reformări, dacă sunt luate în considerare dezbaterile demarate imediat după obținerea independenței de către R. Moldova, fie că acestea au adus în discuție problema descentralizării, a bugetelor locale limitate și a finanțării mult prea reduse sau a deficitului de personal. Reforma administrației publice locale este un element esențial în eficientizarea procesului de integrare instituțională, necesară unei adaptări veritabile a R. Moldova la structurile europene. Mai mult decât atât, administrația publică locală este o entitate crucială la nivel local atât ca promotor al dezvoltării locale, al atragerii

investițiilor pe plan local, cât și al mobilității cetățenilor în sensul abordării unui comportament antreprenorial și al unei atitudini proactive.

O bună guvernare la nivel local nu presupune doar punerea în aplicare a cadrului legal, politic și instituțional adaptat. De asemenea, se pune problema întăririi capacității administrației publice locale în mod activ - inclusiv comprehensiunea (înțelegerea), competența, precum și capacitatea și dorința de a învăța. Cadrul și capacitatea sunt două elemente inseparabile.

În cazul în care capacitatea este insuficientă, adică atunci când administrația nu este în măsură să pună în aplicare în mod eficient propriile politici, consecințele pot fi grave pentru întreaga comunitate. De exemplu, din cauza incapacității de a dezvolta estimări credibile privind bugetul comunității, nu pot fi utilizate eficient resursele publice.

În mod curent, capacitatea instituțională este definită prin următoarele criterii: structuri instituționale, administrative și manageriale, baza materială; resurse umane. Consolidarea capacității instituționale a administrației publice locale din R. Moldova reprezintă una dintre condițiile esențiale în asigurarea succesului în procesul de aderare la Uniunea Europeană, formarea funcționarilor publici, dar și a aleșilor locali jucând un rol important în accelerarea reformei din administrația publică. Astfel, Acordul de Asociere între Republica Moldova și Uniunea Europeană stipulează în calitate de domenii prioritare de acțiune în domeniul administrației publice dezvoltarea instituțională și funcțională a autorităților publice pentru a spori eficiența activității acestora și pentru a asigura un proces de luare a deciziilor și de planificare strategică eficient, participativ și transparent; crearea unui corp al funcționarilor publici profesionist, bazat pe principiul responsabilității manageriale și pe delegarea eficace a autorității, precum

și pe recrutarea, formarea, evaluarea și remunerarea efectuate în condiții echitabile și transparente; gestionarea eficace și profesionistă a resurselor umane și dezvoltarea carierei, precum și promovarea valorilor etice în rândul funcționarilor publici.

Pentru a răspunde cerințelor impuse de Uniunea Europeană, orice funcționar public trebuie să dețină anumite cunoștințe, care acoperă o serie de subiecte, de la etică profesională și transparență în administrația publică, managementul proiectelor, până la managementul conflictelor, managementul timpului și negociere.

Programele axate pe fortificarea capacității instituționale a administrației publice locale pentru a pune în aplicare misiunea lor și a răspunde la cererea locală de servicii de calitate se află în centrul unei dezvoltări de succes.

Uneori este dificil de a măsura capacitatea instituțională a administrației publice locale și dezbaterile privind cuantificarea acesteia este adesea motivată concomitent de considerente politice și tehnice. Administrațiile centrale folosesc adesea scuza de „lipsă de capacitate” pentru a refuza transferul de competențe, resurse financiare și privilegii însoțitoare entităților locale. Din acest motiv, este util de a prezenta câteva întrebări care sunt pertinente pentru măsurarea obiectivă a capacității locale. Faptul că există o administrație care conduce o comunitate este un indice al unui anumit nivel de capacitate.

Funcționarea optimă a autorităților publice locale reprezintă un punct de interes pentru întreaga societate, nu doar pentru funcționarii publici din cadrul aparatului de stat, central sau local. Reușita acțiunilor unei autorități publice stă în mâinile oamenilor care lucrează în cadrul său. Factorul uman, prin gradul de pregătire profesională, experiență, implicare, calitatea comunicării, este cel care face diferența între excepțional și mediocru, dar și între succes și eșec, între funcțional și nefuncțional. In-

stitutia nu este o entitate abstractă, ci este suma și corolarul oamenilor săi.

Autoritățile publice locale trebuie să acorde o atenție deosebită pregătirii personalului propriu și adaptării din punct de vedere instituțional și uman, la schimbările foarte rapide ce au loc în societatea din care fac parte și pe care o deservesc. În acest context, formarea continuă a personalului din cadrul autorităților administrației publice locale reprezintă un element definitoriu în consolidarea capacității instituționale a administrației publice locale. Dezvoltarea abilităților și competențelor profesionale ale funcționarilor din administrația publică locală vine să determine în mod semnificativ performanța unei instituții publice și capacitatea instituțională a acesteia.

Formarea profesională a funcționarilor publici se definește ca fiind un proces planificat de modificare a atitudinilor, comportamentului sau a cunoștințelor și deprinderilor angajaților din instituțiile publice, care are drept scop dezvoltarea abilităților profesionale individuale pentru a satisface nevoile prezente și viitoare ale organizației.

Din punctul de vedere al scopului urmărit, pentru instituțiile publice locale considerăm că obiectivele formării profesionale rezidă în următoarele: contribuie la dezvoltarea abilităților, cunoștințelor și deprinderilor individuale ale funcționarilor publici; contribuie la satisfacerea necesităților curente și viitoare ale organizației în domeniul resurselor umane și de personal; contribuie la creșterea eficienței și eficacității activităților din cadrul instituțiilor publice și, implicit, la creșterea performanțelor instituției.

Din punctul de vedere al formei de desfășurare, formarea profesională din cadrul autorităților publice locale poate fi realizată prin programe de formare organizate și desfășurate de către Academia de Administrare Publică sau organizații nonguver-

namentale de formare profesională, finalizate cu certificat de participare sau, după caz, diplomă de absolvire. Acestea sunt programe de formare specializată sau programe de perfecționare și pot fi desfășurate cu participarea directă a beneficiarilor, la sediul furnizorului, în alte locații sau la sediul beneficiarului, ori prin intermediul mijloacelor electronice. O altă modalitate de formare o reprezintă programele de formare organizate și desfășurate în cadrul autorităților și instituțiilor publice. Acestea pot fi desfășurate ca specializare la locul de muncă, ca stagii practice, în cadrul autorităților și instituțiilor publice, la nivel local sau ca participare la conferințe, seminarii, colocvii, ateliere de lucru (workshop) în domeniile care se regăsesc în fișa postului. Tot aici se înscriu programele de formare organizate și desfășurate în cadrul implementării de proiecte cu finanțare externă, programe europene destinate dezvoltării resurselor umane din instituțiile publice. De asemenea, sunt binevenite orice alte forme de pregătire profesională prevăzute de lege.

În acest context, trebuie menționat faptul că în R. Moldova se întreprind acțiuni constante în vederea sporirii capacității instituționale a administrației publice locale, inclusiv în cadrul unor proiecte internaționale axate pe sporirea capacității autorităților publice locale. Astfel, recent (în mai 2015), a avut loc prima întrunire semestrială a funcționarilor publici din administrația publică locală din Republica Moldova, în cadrul proiectului Twinning **„Suport pentru modernizarea serviciului public din Republica Moldova în corespundere cu cele mai bune practici ale Uniunii Europene”**. Evenimentul a fost desfășurat în cadrul primei componente a proiectului - **Armonizarea cadrului normativ cu privire la modernizarea serviciului public și consolidarea capacităților instituționale, conform celor mai bune practici ale UE** - la care au participat circa 30 de funcționari

publici, specialiști din domeniul resurse umane din aparatele președinților de raion.

Agenda evenimentului a cuprins o serie de subiecte relevante, precum caracteristici generale despre administrația publică din Lituania și reformele care au fost realizate în acest domeniu, implementarea cadrului normativ la nivel local, managementul resurselor umane etc., care au fost prezentate participanților de către 4 experți din Republica Lituania. Ulterior, subiectele au fost puse în discuție prin prisma comparației realizărilor pozitive ale Lituaniei în domeniul reformei serviciului public și reformele în acest sens care au loc la moment în Republica Moldova.

Pe parcursul următorilor 2 ani de implementare a acestui proiect sunt preconizate 4 întruniri de acest fel, cu scopul de a realiza obiectivele primei componente din proiect, printre care se numără și participarea efectivă a, cel puțin, 30 de autorități publice locale în coordonarea procesului de modernizare a serviciului public.

Există deja și primele realizări în cadrul proiectului, cum ar fi materialele elaborate de către Direcția reforma administrației publice centrale a Cancelariei de Stat cu privire la implementarea prevederilor actelor normative în domeniul serviciului public din Republica Moldova, precum Recomandările metodice pentru autoritățile publice locale ce țin de aprobarea organelor, a statelor de personal și controlul administrativ al legalității acestora; ghidurile metodice *„Aplicarea sancțiunii disciplinare funcționarului public”* și *„Aplicarea Instrucțiunii cu privire la gestionarea dosarului personal al funcționarului public.”*

Dar schimbarea depinde, în primul rând, de competențele oamenilor care fac administrațiile publice să fie transparente, responsabile și în serviciul cetățenilor, și toate acestea depind, la rândul lor, de atenția acordată formării și perfecționării profesionale a resurselor umane din admi-

nistrația publică. Formarea trebuie să constituie un instrument esențial de punere în practică a reformei administrației publice în special, a întregului proces socioeconomic de reformă, în general.

Rezultatele reformelor demarate până în prezent nu au satisfăcut pe deplin scopurile propuse, astfel încât în anumite domenii mai avem multe de făcut, de exemplu: sporirea capacității instituționale a administrației publice locale, modificarea culturii organizațiilor pentru a întări responsabilitatea față de performanțe; valorificarea resurselor umane și, mai ales, dezvoltarea competențelor personalului, măsurarea performanțelor punând accentul pe calitate. Investițiile în personal și în management sunt necesare pentru a crește capacitatea administrației publice locale în implementarea politicilor publice; de asemenea, este esențial ca acțiunile instituțiilor centrale și locale ale administrației să se întărească reciproc și să fie coerente cu obiectivele reformei administrației. Obiectivele reformei administrației publice și ale reformei formării profesionale impun existența unei politici de personal coerente care să aibă în vedere calitatea și competența profesională a personalului, deoarece eficiența și eficacitatea administrației depind de modul în care cei care lucrează în administrație cunosc, înțeleg și reușesc să-și îndeplinească atribuțiile și sarcinile care le revin.

Schimbările instituționale și funcționale ale administrației publice, produse în țară la toate etapele de reformare a acesteia, au devenit posibile datorită rolului deosebit al factorului uman, adică al personalului care activează în administrația publică. Reformarea și funcționarea în condiții noi a structurilor administrative fac să devină necesară constituirea unui sistem calitativ nou de formare și funcționare a aparatului organelor administrației publice. Funcționarii publici contribuie la implementarea prevederilor reformei administrației

publice manifestându-se ca promotori ai schimbării. În plus, funcționarii publici au menirea să influențeze, prin activitățile lor, crearea unui climat de susținere a reformei administrației publice de către întreaga societate.

Competența reprezintă o condiție esențială în procesul de reformare a sistemului de administrare. Ea implică și formarea profesională. Atribuțiile deosebite care revin funcționarilor publici, atât celor cu funcții de conducere cât și celor cu funcții de execuție pun pe prim-plan problema pregătirii și perfecționării lor profesionale în mod temeinic și într-un cadru organizat.

Aceste idei și-au găsit reflectarea în *Concepția cu privire la politica de personal în serviciul public*, în *Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public*. Conform prevederilor acestei legi (art. 37-38), procesul de dezvoltare profesională a funcționarilor publici trebuie să devină un proces planificat, sistematic și continuu. Astfel, art. 37 al legii menționate prevede că dezvoltarea profesională a funcționarilor publici include aprofundarea și actualizarea cunoștințelor, dezvoltarea abilităților și modelarea atitudinilor necesare funcționarului public pentru exercitarea eficientă a atribuțiilor funcției. Legea în cauză stabilește o serie de reglementări ce țin de formarea continuă a funcționarilor publici: obligațiile autorităților publice în domeniul dezvoltării profesionale; drepturile și obligațiile funcționarilor publici antrenați în procesul de instruire, formele de instruire a funcționarilor publici; plaful de finanțare din mijloacele bugetare pentru dezvoltarea profesională continuă – cel puțin, 2 % din fondul de salarizare al autorității publice; standardele referitor la perioada de instruire a funcționarilor publici – cel puțin, 40 de ore anual; semnarea angajamentului scris, în cazul în care funcționarul public urmează forme de instruire cu o durată mai mare de 90 de zile într-un an calendaristic.

Autoritățile publice locale efectuează dezvoltarea profesională a funcționarilor publici în conformitate cu planurile anuale de instruire a personalului, care sunt elaborate în baza evaluării necesităților de instruire a funcționarilor publici stabilite în timpul monitorizării activității acestora pe parcursul anului, în procesul de evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici, precum și în timpul activităților de instruire.

Tendința actuală spre descentralizare a provocat o dezbatere aprinsă cu privire la capacitatea administrațiilor publice locale și a comunităților locale de a gestiona noile responsabilități (planificare, finanțare etc.). Pe măsură ce administrația publică centrală transmite din competențe, inclusiv în materie bugetară comunităților locale, devine important să se facă o evaluare a capacității acestora din urmă de a selecta programe adecvate pentru consolidarea capacităților instituționale.

Unul dintre argumentele în favoarea descentralizării este că administrațiile locale sunt mai aproape de cetățeni, sunt mai capabile decât administrațiile naționale (fiind mai bine informate cu privire la preferințele oamenilor din comunitatea lor) de a gestiona eficient resursele lor și că sunt mai receptive la doleanțele cetățenilor. Dar chiar dacă ele cunosc mai bine preferințele comunităților nu este sigur că ele au capacitatea de a gestiona mai eficient comunitățile. Administrațiile locale, mici și fără experiență, adesea nu au capacitatea de a susține proiecte importante și duc lipsă de resurse umane cu pregătirea necesară pentru a gestiona bugete mai mari.

De obicei, planificatorii descentralizării urmează principiul general că administrația publică centrală trebuie să se ocupe, în primul rând, de crearea și întreținerea mediului, care permite realizarea descentralizării și de strategiile globale, lăsând autoritățile locale să se ocupe de adaptarea mecanismelor de prestare a serviciilor și chel-

tuielile publice la nevoile și circumstanțele locale. În realitate însă gradul diferit de capacitate (capacitatea autorităților locale, precum și a societății civile) influențează deciziile privind transferul de anumite responsabilități la nivel local. În cele mai multe cazuri, descentralizarea serviciilor de bază nu înseamnă că nivelul central transmite toate sarcinile legate de aceste servicii. Evaluarea capacității instituționale a administrației locale este o parte integrantă a concepției de descentralizare.

Din acest motiv, este util de a pune câteva întrebări care sunt pertinente pentru măsurarea obiectivă a capacității locale. Faptul că există o administrație care gestionează comunitatea este un indiciu al unui anumit nivel de capacitate. Provocarea pentru agențiile de dezvoltare și partenerii lor este de a identifica capacitatea administrației, societăților civile și a comunităților din sectorul privat de a se integra în programele de dezvoltare.

Prima sarcină este de a identifica volumul de lucru pe care autoritățile locale și cetățenii lor trebuie să-l realizeze. Câteva componente ale activității de planificare, executare și întreținere a serviciilor de bază sunt analiza și soluționarea problemelor locale; identificarea nevoilor comunității; asigurarea sprijinului politic la nivel local și național pentru programele de dezvoltare; redactarea specificațiilor tehnice ale programului; mobilizarea resurselor interne pentru programe; colectarea impozitelor și taxelor locale; oferirea serviciilor publice; evaluarea impactului programelor de dezvoltare etc.

În literatura de specialitate sunt identificate patru funcții fundamentale pe care trebuie să le exercite autoritățile publice locale pentru a atinge obiectivele lor. Aceste funcții sunt: de luare a deciziilor, inclusiv planificarea și evaluarea; mobilizarea și gestionarea resurselor; comunicarea și coordonarea; rezolvarea conflictelor.

Problema este dacă comunitățile locale

și administrația publică locală se pot organiza pentru a îndeplini aceste funcții.

Cea de a doua sarcină este de a lua măsuri adecvate și cuprinzătoare pentru a consolida capacitatea grupurilor locale pentru ca acestea să poată îndeplini funcțiile cerute. Există mai multe aspecte care trebuie luate în considerare în evaluarea capacității.

Performanță și rezultate. Există destule situații de force major care afectează acțiunile administrației publice locale, încât rezultatele obținute nu sunt, în general, indicatori fiabili ai calității serviciilor oferite.

Diferite niveluri de capacitate. Capacitatea autorităților locale variază în funcție de sarcinile și sectorul vizat.

Persoane fizice sau instituții. Capacitatea locală se măsoară prin prezența persoanelor care pot sau nu continua să joace un rol în administrație sau mai degrabă funcționarea mecanismelor instituționalizate, cum ar fi salarii competitive, subcontractări eficiente, proceduri de formare, care asigură o furnizare permanentă de expertiză tehnică și expertiză de management.

În acest context apare întrebarea care proces este prioritar: descentralizarea sau consolidarea capacității?

În mod tradițional, pentru o descentralizare reușită urmează a fi consolidată, în primul rând, capacitatea locală înainte de a transfera autorităților locale responsabilitățile și veniturile. Autoritățile centrale adoptă această abordare prudentă pentru a evita cheltuielile iresponsabile și corupția autorităților locale sau, pur și simplu, pentru că nu doresc să transmită competențe acestora. Unii autori chiar cred că lipsa capacității locale, printre alți factori, face descentralizarea ineficientă și chiar nedorită în țările în curs de dezvoltare.

Această abordare tradițională se schimbă însă. Tot mai mulți sunt de părere că „managementul este o artă a performanței”, care se învață cel mai bine în practică și nu în sălile de clasă. În general, experi-

ența sugerează că descentralizarea crește participarea locală și, prin urmare, accesul autorităților locale la resursele naționale și încurajează dezvoltarea planificării publice și un management mai bun.

Descentralizarea în sine poate fi cel mai bun mod de a consolida capacitatea locală. Suportul administrației publice centrale poate fi important pentru menținerea echității în cheltuielile pentru autoritățile locale și pentru a asigura o formare adecvată. Specialiștii în materie indică asupra faptului că furnizarea de servicii eficiente la nivel local depinde de parteneriatele între sectorul public și sectorul privat/societatea civilă. Totuși consolidarea capacității nu ar trebui să fie un program de formare uniform pe care administrația centrală îl distribuie colectivităților locale fără a ține seama de realitățile individuale ale acestora. Renumitul cecrcetător Putnam consideră, în această ordine de idei, că nu este întotdeauna evident faptul că capacitatea nivelului central este net superioară capacității la nivel local. Studiile sale au arătat că italienii considerau administrațiile locale ca fiind mai eficiente decât guvernul central.

O modalitate de a consolida capacitatea locală prin formare continuă este de a permite instituțiilor locale de a utiliza o parte din mijloacele proprii sau din programe pentru a procura expertiză tehnică care ar fi adaptată la nevoile lor. De asemenea, ar putea fi acordat comunităților locale sau unui grup de comunități un ajutor necondiționat pentru a asigura propria formare în vederea consolidării capacității. Aceste comunități pot plăti pentru formarea de care au nevoie pentru a umple golurile care le-au identificat în capacitatea lor tehnică și de management.

Participarea locală poate fi un stimulent puternic pentru schimbare. Date recente privind procesul de descentralizare în țările Europei de Sud-Est arată că monitorizarea autorităților locale de către cetă-

țeni le poate încuraja să fie performante. Alegerile regulate și imparțiale, precum și consiliile locale pot obliga autoritățile locale să urmeze preferințele cetățenilor.

Capacitatea administrativă exercitată la nivel local rămâne încă neadecvată la necesitățile tot mai diverse ale comunităților locale, determinând un ritm încetinit în soluționarea problemelor. Soluția constă în dezvoltarea capacității personalului administrativ de a exercita un management public modern, bazat pe performanță.

Performanța autorităților publice depinde în mare măsură de competența și profesionalismul resurselor umane ce activează în ele, de felul în care personalul concepe obiectivele pe care și le propune, de modul în care le soluționează. Succesul transformărilor în administrația publică locală este în raport tot mai strâns cu calitatea resurselor umane. Redresarea tuturor sferelor de activitate a autorităților publice locale nu va înregistra performanțe esențiale până când la toate nivelurile organizaționale nu se va percepe adevărul că resursele umane reprezintă forța motrice principală, iar dezvoltarea lor trebuie să constituie reperul fundamental și baza oricărei reforme.

Reforma în administrația publică trebuie să conducă la o profesionalizare a activității desfășurate în instituțiile administrației publice locale. Fără idei și concepte, fără creativitate și deschidere, fără inovație, în general, administrația publică locală din R. Moldova nu se poate reforma. Administrația trebuie să promoveze schimbul de experiență, ideile și bunele practici în ceea ce privește inovațiile în administrația publică locală. Aceste schimburi pot crea cunoștințe și pot dezvolta competențele esențiale pentru cadrul instituțional al administrației publice locale, oferind premisele necesare pentru o administrație performantă care să contribuie semnificativ la creșterea calității vieții.

Capacitatea instituțională redusă a ad-

ministrației publice locale în raport cu exigențele actuale și viitoare impuse unei administrații publice moderne, profesioniste este o problemă stringentă. În ultimii ani, au avut loc anumite schimbări în structurile administrației locale, mai ales în ceea ce privește crearea de noi funcții și structuri, introducerea tehnologiei informației și a câtorva elemente de reformă a funcției publice. Aceste schimbări au necesitat revizuirii structurale, o altă modalitate de abordare și adaptarea personalului administrativ prin formare continuă în vederea asigurării nivelului de cunoștințe și competențe pentru a implementa schimbările.

Astăzi cetățenii nu mai tolerează o administrație birocratică, neperformantă care le oferă servicii de proastă calitate. Situația poate fi depășită prin dezvoltarea capacității de management al personalului administrativ, dezvoltarea capacității de a pune în practică noile metodologii, asigurarea eficienței administrative prin investiții considerabile în resursa umană. Fără idei și concepte, fără creativitate și deschidere, fără inovație în general, administrația nu se poate reforma. A forma, a atrage și a dezvolta capitalul uman nu este ușor, dar, cu siguranță, este cea mai realistă cale de modernizare a administrației publice din R. Moldova.

Performanța autorităților publice depinde în mare măsură de competența și profesionalismul resurselor umane ce activează în cadrul lor, de felul în care personalul concepe obiectivele pe care și le propune, de modul în care le soluționează. Calitatea resurselor umane determină succesul transformărilor din administrația publică. Redresarea tuturor sferelor de activitate a autorităților publice nu va înregistra performanțe esențiale până când la toate nivelurile organizaționale nu se va percepe adevărul că resursele umane reprezintă forța motrice principală și baza oricărei reforme.

Mai mult decât o problemă locală sau

națională, reforma instituțională a fost privită în întreaga regiune a Europei Centrale și de Est ca o oportunitate și o amenințare în același timp, având în vedere că presupune schimbarea de ansamblu a sistemului instituțional, a structurilor, a tuturor procedurilor de recrutare, monitorizare și evaluare din cadrul sistemului. Principalele aspecte ale reformei din acest punct de vedere au privit, în principal, dimensiunile centralizării și birocratizării excesive, lipsei de profesionalizare a funcționarilor publici la nivel local, precum și interferenței politicului în funcționarea administrației publice. Dar, ca și în celelalte state est-europene, în R. Moldova conceptul de reformă care a fost dezvoltat s-a concentrat pe reglementare și adoptarea unui număr mare de noi reguli, care, în mod evident, nu au rezolvat problemele sistemice.

Întârzierile cu care reforma administrației publice a fost inițiată în R. Moldova au survenit pe fundalul instabilității politice, economice și sociale. Alături de influența mediului extern, capacitatea administrativă, componentă principală a sistemului instituțional al administrației publice locale, a depins, în mare măsură, de caracteristicile organizaționale și instituționale, precum și de resursele umane din sistem.

Aceste realități au demonstrat lipsa de viziune a factorilor de decizie în sensul introducerii reformelor sistematice în administrația publică locală, dar și lipsa de

determinare a acestora în realizarea de schimbări fundamentale. În primul rând, este vorba de modificările instituționale și legislative, inclusiv promovarea transparenței în procesul de luare a deciziilor și reglementare a raporturilor dintre nivelurile administrației publice. În al doilea rând, o componentă de bază a fost reglementarea statutului funcționarului public, care acoperă o paletă largă de aspecte. Între acestea, menționăm transparentizarea procesului de selecție a funcționarilor, definirea unor criterii clare de performanță și implementarea unor proceduri clare de monitorizare și evaluare a activității, formarea continuă a funcționarilor publici, calitatea serviciilor furnizate către beneficiari, într-un cuvânt profesionalizarea administrației publice locale.

Cu atât mai mult, la nivelul administrației publice locale, relația cu cetățenii și cu celelalte grupuri interesate de la nivel local trebuie să aibă la bază transparența și conceptul de parteneriat. Reforma administrației publice locale a fost generată, în primul rând, prin accentul pus pe descentralizare, definită drept un proces de transfer de autoritate și atribuții de la nivelul central către subnivelurile administrației publice. Capacitatea administrativă limitată, componentă esențială a reformei administrative, nu permite atingerea unor performanțe serioase în modernizarea administrației publice locale.

BIBLIOGRAFIE

1. Andrei T., Profiroiu M. și Profiroiu A. Nevoia de formare profesională a personalului din administrația publică. București: Editura Economică, 2010.
2. Descentralizare și autonomie locală. Modele europene pentru Republica Moldova. Chișinău, 2012, 32 p.
3. Gazier B. Strategiile resurselor umane. București: Editura Institutului European, 2003.
4. Lefter Viorel, Manolescu Aurel, Diaconu Alecsandrina. Managementul resurselor umane. Editura Pro Universitaria, 2012.
5. Raboca Horia. Formarea profesională a funcționarilor publici din cadrul instituțiilor publice locale din regiunea de nord-vest.// „Revista Transilvană de Științe Administrative,” nr. 2 (26), 2010, p. 67-87.
6. Renforcement des capacitésdes collectivités locales préparée par le Centre d’Expertisesur la Réforme de l’Administration locale Conseil de l’Europe, septembre 2008, 205 p.
7. Zlate M. Tratat de psihologie organizațional-managerială. București: Editura Polirom, 2007.
8. Le renforcement des capacités administratives en Europe. [On-line]: <<http://institute.eib.org/wp-content/uploads/2013/06/Le-renforcement-des-capacit%C3%A9s-administratives-en-Europe.pdf>>.
9. Programul operațional capacitate administrativă 2014-2020. [On-line]: <http://www.adrvest.ro/attach_files/PO%20CA%202014-2020%20document%20consultativ%20martie%202014.pdf>.
10. Programme Operationnel le Developpement de la Capacite Administrative. [On-line]: <<http://www.eupc.ro/fr/servicii/Programmes-et-Projets/Elaboration-des-demandes-de-financement/Programme-Operationnel-le-Developpement-de-la-Capacite-Administrative.html>>.

Prezentat: 9 iulie 2015.

E-mail: angela.popovici2000@gmail.com

Buna guvernare: caracteristici, dimensiuni și metode de evaluare

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

SUMMARY

Good governance is the process whereby public institutions perform public activities, manage public resources and guarantee respect for human rights in a manner free of abuse and corruption, paying particular attention to the rule of law.

To achieve good governance, public authorities should focus on eight key dimensions: supremacy of law, participation, orientation to consensus, accountability, transparency, responsiveness, effectiveness and efficiency, equity and inclusion. Each of the eight dimensions are important in the process of government and are to ensure a decent standard of living for the population.

Conceptul de guvernare a apărut odată cu dezvoltarea civilizației. Pe parcursul dezvoltării statului birocratic s-au conturat două mari teorii cu privire la stat: teoria mecanicistă și teoria organică, în care găsim reflectat conceptul de guvernare.

Astfel, în teoria mecanicistă, guvernarea este o activitate necesară pentru menținerea ordinii în societate. Guvernarea este un mecanism și un scop, statul este expresia legii, iar legea este ilustrarea perfectă a raționalității. Fără o ierarhie puternică impusă de către stat interesele individuale pot deveni dominante în defavoarea interesului general.

Teoria organică a statului consideră guvernarea ca o cale de ghidare a societății spre o ordine mai bună. Guvernarea este interpretată ca un proces care conduce societatea în direcția realizării unor condiții mai bune, așa după cum creierul coordonează un întreg organism.

Dicționarul limbii române explică sensul termenului de guvernare prin „a conduce, a administra, a dirija un stat, un popor.” Termenul de „guvernare” este întâlnit la toate nivelurile politico-administrative

(global, european, național, local) și este utilizat în diverse contexte sociale, politice, economice ș. a. (Fig. 1)

În perioada formării statelor naționale și a colonialismului, o bună guvernare era echivalentă cu îndeplinirea obiectivelor statului național în ideea că ceea ce era bun pentru stat, respectiv, pentru popor, era automat expresia unei bune politici de guvernare.

În prezent, în literatura de specialitate nu există o definiție unică și exhaustivă a „bunei guvernări,” la fel cum nici nu există o delimitare a obiectivului acesteia, care ar presupune o acceptare universală. Acest termen este utilizat cu o mare flexibilitate, ceea ce poate constitui un avantaj, dar și o sursă de dificultăți la nivel operațional. În funcție de context și de obiectivul determinat, buna guvernare cuprinde respectarea totală a drepturilor omului, asigurarea supremației legii, participarea eficientă, parteneriatele mai multor actori, sectorul public eficient și efectiv, legitimitatea, accesul la cunoștințe, informațiile și educația, acordarea atribuțiilor politice oamenilor, echitatea, dezvoltarea durabilă, atitudinile

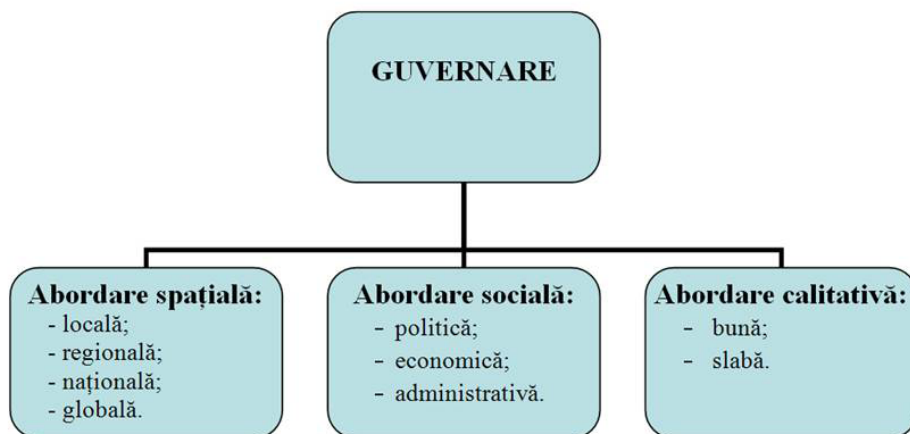


Fig. 1. Semantica termenului de guvernare.

și valorile care promovează responsabilitatea, solidaritatea și toleranța.

Cu toate acestea, există un consens semnificativ, potrivit căruia prin buna guvernare înțelegem guvernarea care:

- se bazează pe respectarea legilor și aplicarea regulamentelor;
- presupune asumarea deplină a răspunderii față de membrii societății;
- permite participarea echitabilă a tuturor factorilor interesați în elaborarea și formularea politicilor și deciziilor politice;
- permite participarea cetățenilor la buna funcționare a instituțiilor publice;
- este transparentă;
- asigură integritatea reprezentanților administrației publice;
- livrează servicii publice în mod eficient.

Buna guvernare asigură minimalizarea corupției, luarea în considerare a opiniilor minorităților, iar vocile celor mai vulnerabile categorii ale societății să fie auzite în procesul de luare a deciziilor. Buna guvernare este receptivă față de necesitățile curente și viitoare ale societății.

Buna guvernare este procesul prin care instituțiile publice desfășoară activități publice, gestionează resurse publice și garantează respectarea drepturilor omului

într-o manieră liberă de orice abuz și corupție, acordând o atenție deosebită principiului statului de drept.

În anii '80 ai secolului al XX-lea, ideea bunei guvernări este importată cu rapiditate și entuziasm de științele politice din Marea Britanie, cu ocazia dezvoltării prin susținerea guvernamentală a unui program de intervenție pentru îmbunătățirea administrației locale.

Fondul Monetar Internațional și Banca Mondială sunt printre primele organisme internaționale care facilitează transferul discursului despre buna guvernare într-un spațiu larg.

Migrarea discursului cu privire la buna guvernare către sfera internațională este consolidată în continuare de contribuțiile aduse și de alte organisme de profil, printre care Uniunea Europeană și Organizația Națiunilor Unite. În acest context, menționăm viziunea asupra conceptului de „bună guvernare” sintetizată de Comisia Europeană în „Cartea albă privind guvernarea europeană”; documentul consideră că termenul de „guvernare” se referă la regulile, procesele și comportamentele care afectează modul în care este exercitată puterea la nivel european, în special în ceea ce privește eforturile de

promovare a participării, responsabilității, eficienței și coerenței.

Analiza conceptului de bună guvernare ne conduce la structurarea noțiunii de bună guvernare pe trei dimensiuni. Dimensiunea tehnică a conceptului, care vizează aspectul economic al guvernării, transparența responsabilităților guvernului, eficacitatea în managementul resurselor publice și stabilitatea în reglementarea sectorului privat de activitate. Dimensiunea socială, care presupune construirea, întărirea și promovarea instituțiilor democratice și a toleranței la nivelul societății. Dimensiunea politică care se referă la caracterul legitim al guvernului/guvernării, la responsabilitatea elementelor politice din guvern, respectul pentru drepturile omului și pentru lege.

În literatura de specialitate sunt identificate și analizate opt dimensiuni ale bunei guvernări: participare, orientare spre consens, responsabilitate, transparență, receptivitate, eficacitate și eficiență, echitate și caracter cuprinzător și supremația legii (Fig. 2).

Echitate și includere. Prosperitatea unei societăți depinde de asigurarea faptu-

lui că toți membrii au rolul lor și nu sunt excluși din stratul principal al societății. Aceasta presupune că tuturor grupurilor sociale, în special celor vulnerabile, li se acordă șansa de a-și îmbunătăți nivelul de bunăstare.

Echitate și eficiență. Buna guvernare presupune că procesele și instituțiile produc rezultate ce întrunesc nevoile societății, asigurând, concomitent, utilizarea în modul cel mai eficient posibil a resurselor puse la dispoziția lor. Conceptul eficienței în contextul bunei guvernări mai implică folosirea durabilă a resurselor naturale și protecția mediului ambiant.

Responsabilitate. Responsabilitatea este o cerință-cheie a bunei guvernări. Instituțiile publice, instituțiile private, organizațiile societății civile trebuie să poarte răspundere față de cei care vor fi afectați de deciziile luate sau acțiunile întreprinse. Responsabilitatea poate fi exercitată prin asigurarea transparenței actului de guvernare și respectarea principiului supremației legii.

Participare. Participarea actorilor sociali la actul de guvernare constituie fundamentul unei bune guvernări. Participa-

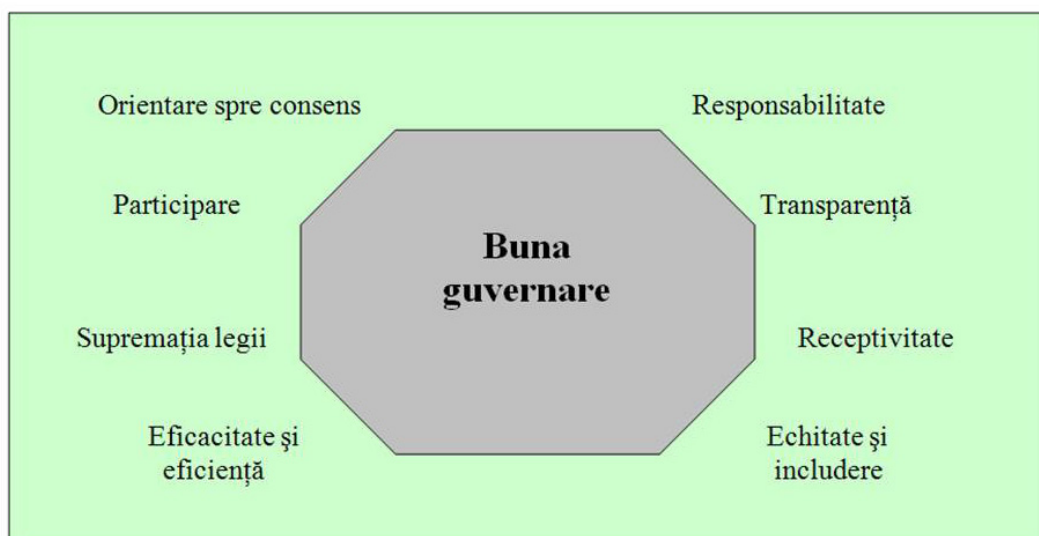


Fig. 2. Dimensiunile bunei guvernări.

rea poate fi directă sau prin intermediul instituțiilor sau reprezentanților legitimi. Participarea trebuie să fie informată și organizată. Aceasta înseamnă libertatea de asociere și de exprimare, pe de o parte, și o societate civilă bine organizată, pe de altă parte.

Supremația legii. Buna guvernare presupune un cadru juridic favorabil aplicat în mod imparțial. De asemenea, buna guvernare implică protejarea deplină a drepturilor omului, în special a drepturilor minorităților. Implementarea imparțială a legislației se bazează pe o justiție independentă și caracterul imparțial și incoruptibil al organelor de poliție.

Transparența. Transparența în activitatea administrației publice reprezintă fundamentul democrației și principalul mijloc în combaterea corupției și ineficienței. În această ordine de idei transparența implică circulația liberă a informației și disponibilitatea acesteia celor care sunt vizati de deciziile în cauză și implementarea acestora. Informația este comprehensivă și furnizată în forme și prin mijloace ușor inteligibile.

Receptivitate. Buna guvernare presupune că instituțiile și procesele sunt focusate pe deservirea tuturor factorilor interesați în termeni rezonabili.

Orientare spre consens. O guvernare este constituită pentru întreaga societate, unde sunt implicați mai mulți actori cu diferite interese și opinii. Buna guvernare impune medierea diferitelor interese exprimate în societate pentru a ajunge la un consens larg spre binele întregii societăți. Acest deziderat poate fi obținut prin conștientizarea contextului istoric, cultural și social al societății sau comunității.

Evoluarea unei guvernări este condiționată în mare parte de următorii factori:

- procesul prin care guvernele sunt alese, monitorizate și înlocuite;
- capacitatea guvernării de a formula și a implementa politici adecvate;

- respectul pe care cetățenii și statul îl poartă pentru instituțiile care reglementează interacțiunile economice și sociale dintre ei.

Acești factori determină dimensiunile guvernării, care stau la baza evaluării acesteia. Sunt cunoscute șase dimensiuni ale guvernării:

1. Voce și responsabilitate – percepțiile ce se referă la măsura în care cetățenii unei țări sunt în stare să participe la alegerea guvernului său, libertatea de exprimare, libertatea de asociere și libertatea presei.

2. Stabilitatea politică și absența violenței - percepțiile legate de posibilitatea de destabilizare sau răsturnare a guvernului de către mijloace neconstituționale sau violente, inclusiv de violența și terorismul motivat politic.

3. Eficacitatea guvernării – totalitatea percepțiilor legate de calitatea serviciilor publice, a serviciilor civile și gradul independenței acestora în raport cu presiunile politice, calitatea formulării și implementării politicilor publice, credibilitatea angajamentelor guvernului față de aceste politici.

4. Calitatea procesului de reglementare - percepțiile referitoare la capacitatea guvernului de a formula și implementa politici și reglementări adecvate care permit și promovează dezvoltarea sectorului privat.

5. Principiul statului de drept/supremația legii – ansamblul percepțiilor legate de măsura în care agenții au încredere și respectă normele societății.

6. Controlul corupției presupune percepțiile referitoare la măsura în care este exercitată puterea publică în scopuri private, inclusiv formele neînsemnate și de anvergură ale corupției, precum și „capturarea” statului de către elite și interese private.

Buna guvernare cuprinde trei niveluri:

- (a) sisteme și proceduri interne;
- (b) sisteme și proceduri de avangardă;
- (c) sisteme de verificare și echilibrare.

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

Principiu/ Sector	Participare	Echitate	Decență	Respon- sabilitate	Trans- parență	Eficiență
<i>Societatea civilă</i>	1. Liber-tatea de asociere	2. Societate fără dis-criminare	3. Liber-tatea de exprimare	4. Respec-tarea nor-melor de reglemen-tare	5. Liber-tatea presei	6. Contri-buție la procesul de luare a deciziilor
<i>Societatea politică</i>	7. Repre-zentarea legislativă a societății	8. Politicile reflectă preferințele publice	9. Concu-rență paș-nică pen-tru puterea politică	10. Legisla-torii poartă răspundere în fața cetățenilor	11. Transpa-rența partidelor politice	12. Eficiența funcției legislative
<i>Executivul</i>	13. Con-sultări intraguver-namentale	14. Stan-darde adecvate de trai	15. Se-curitatea personală a cetățenilor	16. Forțele de securi-tate sunt executivul civil	17. Executi-vul asigură informație corectă	18. Eficiența ramurii executive
<i>Birocrația</i>	19. Funcți-onarii publi-ci definesc politici	20. Oportu-nități egale la serviciile publice	21. Funcți-onarii publi-ci respec-tuoși în raport cu cetățenii	22. Funcți-onarii publi-ci poartă răspundere	23. Procesul de luare a deciziilor din ser-viciul public transparent	24. Sistem bazat pe merit pentru recrutare
<i>Societatea economică</i>	25. Con-sultarea sectorului privat vizând politicile	26. Regle-mentări aplicate în egală măsură	27. Gu-vernul respectă drepturile patrimoniale private	28. Regle-mentarea sectorului privat în scopul protejării muncito-rilor	29. Transpa-rență în politica comerțului internațional	30. Inter-vențiile fără corupție
<i>Justiția</i>	31. Proce-se non-formale de soluționare a conflic-telor	32. Ac-ces egal la justiție pentru toți cetățenii	33. Dreptu-rile omului încorporate în practica națională	34. Colabo-ratorii instanțelor de judecată poartă răspundere	35. Claritate în admi-nistrarea justiției	36. Eficiența sistemului juridic

Sursa. Sumarul Politicii CASE, Moldova, iulie 2010.

Pornind de la definiția și dimensiunile „bunei guvernări”, în ultimii ani au fost elaborate diferite metode de evaluare a calității guvernării. Sunt cunoscute sistemele

de evaluare - **Indicatorii de Guvernare la Nivel Mondial (IQM)**,¹ care sunt publicate anual de Institutul Băncii Mondiale. Indicatorii sunt bazați pe câteva sute de

¹ <www.govindicators.org>.

variabile individuale care măsoară percepțiile guvernării, extrase din 35 de surse de date întocmite de 33 de organizații diferite din lumea întreagă. Aceste sisteme de evaluare au permis desfășurarea unor discuții serioase privind calitatea guvernării și urmează să marcheze un proces semnificativ în perfecționarea guvernării. E de menționat faptul că acești indicatori reflectă punctul de vedere extern asupra proceselor de guvernare în țările vizate și nu întotdeauna se țin cont de informațiile și opiniile din interiorul acestor țări.

Evaluarea Guvernării la nivel Mondial (EGM) are drept scop identificarea modalității în care experții evaluează calitatea guvernării. EGM este o dimensiune fundamentată teoretic care cuprinde aceiași indicatori și metode de abordare în fiecare țară (*Tab.1*). EGM constă în sondajul experților naționali din fiecare țară care participă la acest proces de evaluare. Astfel, aprecierea se bazează pe opiniile factorilor de interes local. La etapele de criză rolul administrației publice în orice țară crește proporțional cu gravitatea crizei și dacă sistemul administrației publice însăși nu este desăvârșit, contribuția acestuia la depășirea crizei este insuficientă și neeficăce.

În procesul de transformări politice, sociale și economice în Republica Moldova administrația publică nu este, pur și simplu, un instrument pentru executarea politicilor publice, dar unul în care publicul vede lumea, în special, lumea politică. În același timp, domeniul administrației publice este criticat dur de societate.

Capacitatea guvernului de a realiza activitatea în volum mare efectiv și cu conștiinciozitate este supusă îndoielilor de către populație. Cetățenii au motive să fie nemulțumiți de modul în care sunt guvernate. Lipsa de responsabilitate a func-

ționarilor din autoritățile publice întăresc convingerea că există un deficit democratic greu de acoperit. Economiiștii sunt convinși că instituțiile de stat nu pot concura cu structurile comerciale pe piață. Experții și oficialii aleși, de diferite niveluri, critică administrația publică și propun reorganizarea ei. În aceste condiții, asigurarea unei bune guvernări a devenit provocarea de bază pentru realizarea actului de guvernare.

Pentru democratizarea în continuare a vieții publice, modernizarea administrației publice și aducerea ei în concordanță cu standardele europene avem nevoie de o mai mare deschidere spre cetățeni, spre mediul extern în care activează autoritățile publice

Punând în comun informațiile și experiența țărilor dezvoltate, identificăm că cel mai bun mod de a înainta spre o bună guvernare este încurajarea dialogului la scară largă despre idei, acțiuni și opțiuni. În acest fel, guvernul, autoritățile locale pot lua decizii care să fie înțelese de cetățeni. Subiectele de reflecție trebuie să includă necesitatea inovării și creșterea competențelor pentru a face față imperativului timpului și a ne putea integra în marea familie europeană, schimbările demografice, emigrația populației, securitatea energetică, protecția mediului.

La rândul lor, toți cetățenii țării trebuie să fie conștienți de importanța participării și implicării lor în procesul de guvernare. Societatea civilă poate influența formularea politicilor și a proiectelor prin intermediul calității de membru în comitete, prezentării directe a memorandumurilor sau prin intermediul reprezentanților aleși și stabilirea interactivă a normelor în procesul de implementare a politicilor, proiectelor și schemelor cu impact asupra cetățenilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Dicționar Explicativ al Limbii Române. Ediția a II-a. Ed. Univers Enciclopedic, București, 1998.
2. Daniel Koufmann D., Kraay A. and M. Mastruzzi (2009). Governance Matters VIII: Aggregate and Individual Governance Indicators.// Policy Research Working Paper no. 497, 1996-2008, World Bank.
3. Hyden G., Mease K., Foresti M. and V. Frity (2008). Governance assessments for local stakeholders: What the World Governance Assessment offers.// Working Paper no. 287, Overseas Development Institute.
4. Bularda Doru Cristian, Chioveanu Paul. Buna guvernare la români. Ghid de bune practici pentru consolidarea bunei guvernări locale. București, 2008.
5. Denhardt Janet V., Denhardt Robert B. The new public service: serving not steering. New York, 2011.
6. Osborne David, Gaebler Ted. Reinventing Government. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1992.
7. Sumarul Politicii, CASE Moldova, iulie 2010./ Document produs cu suportul financiar al Uniunii Europene, în cadrul Proiectului „Promovarea responsabilității globale, dezvoltarea rețelei cunoștințelor de politici de dezvoltare în scopul îmbunătățirii inițiativelor organizațiilor neguvernamentale în noile state-membre ale UE.”
8. <www.govindicators.org>.

Prezentat: 15 iulie 2015.

E-mail: tsapte@rambler.ru

Societatea civilă și statul de drept



Reflecții privind modificarea contractului individual de muncă

Nicolae ROMANDAȘ,
doctor în drept, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică

Eduard BOIȘTEANU,
doctor habilitat în drept, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți

SUMMARY

The present article accomplishes a scientific practical study on the modification of individual contracts and highlights the most important subjects regarding the content/matter of this theme. Initially, the subject is concerned with the notion of changing the individual labor contract. Its types and legal aspects, that are produced as a result, are highlighted.

A distinct aspect is dedicated to the changing procedure of the individual labor contract by appealing to judicial practice. In order to understand better the matter, examples of legal acts, which can be used in practice, are attached.

Executarea contractului individual de muncă este guvernată de principiul stabilității în muncă, ceea ce presupune că modificarea și încetarea acestui contract poate interveni numai în condițiile prevăzute de lege. Însă, în timpul executării contractului individual de muncă, pot interveni anumite situații care impun modificarea unor condiții esențiale în acest contract.

După cum se arată în literatura de specialitate, prin *modificarea contractului individual de muncă* se înțelege trecerea salariului într-un alt loc de muncă sau la o altă activitate în mod temporar sau definitiv.¹

Codul Muncii al Republicii Moldova (*în continuare CM RM*) conține o definiție legală a noțiunii de modificare a contractului individual de muncă. Astfel, potrivit art. 68, alin. (2) din Codul Muncii al RM, se consideră modificare a contractului individual de muncă orice schimbare sau completare ce se referă la: durata contractului; specificul muncii

(condiții grele, vătămătoare și (sau) periculoase, introducerea clauzelor specifice conform art. 51 din CM al RM etc.); cuantumul retribuirii muncii; regimul de muncă și de odihnă; specialitatea, profesia, calificarea, funcția; caracterul înlesnirilor și modul lor de acordare dacă acestea sunt prevăzute în contract.

Modificarea contractului individual de muncă prin acordul de voință al părților nu cunoaște restricții. În acest caz, părților contractante le revine numai obligația de a respecta prevederile art. 49, alin. (3) din CM al RM, potrivit cărora este interzisă stabilirea pentru salariat, prin contractul individual de muncă, a unor condiții sub nivelul celor prevăzute de actele normative în vigoare, de convențiile colective și de contractul colectiv de muncă.

Modificarea unilaterală de către angajator a contractului individual de muncă este posibilă în cazuri excepționale și doar

în condițiile prevăzute de CM al RM. Observăm însă că, luând în considerare prevederile art. 68, alin. (3) din CM al RM, legislația muncii nu admite ca modificarea unilaterală a contractului individual de muncă să vizeze clauzele esențiale ale acestuia (cu alte cuvinte, acele clauze care sunt specificate în art. 68, alin. (2) din CM al RM).

Atenționăm asupra faptului că legislația muncii în vigoare prevede încă o situație în care poate avea loc modificarea unilaterală din inițiativa angajatorului a contractului individual de muncă, și anume: conform art. 286 din CM al RM, despre modificarea clauzelor contractului individual de muncă, angajatorul persoană fizică previne salariatul, în formă scrisă, cu cel puțin 14 zile calendaristice înainte. În opinia noastră, toate aceste modificări aduse la contractul individual de muncă, încheiat cu angajatorul persoană fizică, urmează să fie înregistrate, în conformitate cu art. 283, alin. (3), lit. a) din CM al RM, la autoritatea administrației publice locale (care a înregistrat anterior contractul de muncă ce a fost supus modificării), care, la rândul său, le va remite, ulterior, inspecției teritoriale de muncă.

Clauzele esențiale ale contractului individual de muncă pot fi revizuite doar prin acordul de voință al părților contractante, exteriorizat într-un act special (acordul suplimentar) semnat de aceștia, care se anexează la contract și este parte integrantă a acestuia.

La examinarea judiciară a litigiului privind modificarea contractului individual de muncă, instanțele de judecată trebuie să verifice existența acordului adițional de modificare, prezența unuia dintre cazurile de modificare prevăzute de art. 68, alin. (2) din CM al RM, precum și dacă nu este incidentă vreuna din excepțiile legale de modificare unilaterală a contractului. După cum au menționat V. Pascari și N. Clima, aceste aspecte nu sunt respectate întotdeauna de

către instanțele de judecată. De exemplu, prin hotărârea Judecătorei Botanica din 10.12.2003 s-a dispus încasarea de la SRL „L. Moldova” în beneficiul lui B.S. a sumei de 32082 lei, pentru munca prestată peste orele de program și în zilele de sărbătoare. Reclamantul a susținut că a avut o înțelegere de modificare a contractului individual de muncă pentru orele suplimentare prestate, fără a prezenta vreun acord adițional al contractului individual de muncă, așa cum prevede art. 68, alin. (1) din CM al RM, care trebuie să fie scris și semnat de către părți. Calculul sumelor litigioase s-a efectuat de către o firmă de audit – SRL „C”, în baza declarațiilor reclamantului. Pentru aceste motive, hotărârea instanței de fond a fost casată prin decizia Curții de Apel Chișinău din 11.03.2004. În continuare, V. Pascari și N. Clima au menționat că situația existentă în speță nu s-a referit la una dintre situațiile expuse în art. 104, alin. (2) din CM al RM, când munca suplimentară este permisă fără existența unui acord de voință dintre angajator și salariat. A se vedea pentru dezvoltări: V. Pascari, N. Clima, Particularitățile examinării litigiilor de muncă. În: Manualul judecătorului la examinarea pricinilor civile, Chișinău, Cartier, 2006, p. 446-447.²

Cazurile de modificare a contractului individual de muncă pot fi clasificate în funcție de anumite criterii:

1) *în raport cu rolul manifestării de voință a părților contractante* se pot identifica următoarele modalități de modificare a contractului individual de muncă:³

a) modificarea unilaterală a contractului individual de muncă ce poate fi inițiată de angajator și este valabilă fără a fi necesar consimțământul salariatului (de exemplu, schimbarea temporară a locului și specificului muncii);

b) modificarea convențională a contractului individual de muncă ce poate fi operată din inițiativa oricărei părți contractante,

însă a cărei valabilitate impune realizarea acordului dintre părțile contractante (de exemplu, în cazul detașării salariatului sau transferului acestuia la o altă muncă ș. a.);

c) modificarea în temeiul legii a contractului individual de muncă determinată de modificarea prevederilor legale sau ale contractelor colective de muncă sau convențiilor colective aplicabile. În asemenea situații, modificarea contractului individual de muncă operează fără a fi necesare consimțământul angajatorului și cel al salariatului;

2) după elementul (sau elementele) contractului individual de muncă supus sau, respectiv, supuse modificării: a) specificul muncii; b) specialitatea, profesia, calificarea, funcția; c) cuantumul retribuirii muncii; d) durata contractului individual de muncă; e)

regimul de muncă și de odihnă; f) caracterul înlesnirilor și modul de acordare a lor dacă acestea sunt prevăzute în contract;

3) în funcție de durata măsurii: a) modificarea temporară a contractului de muncă (deplasarea în interes de serviciu, detașarea salariatului la alt loc de muncă); b) modificarea definitivă a contractului de muncă (transferul salariatului la o altă muncă permanentă);

4) după cum este sau nu nevoie de consimțământul salariatului, în: a) modificarea unilaterală a contractului individual de muncă (de exemplu, trimiterea salariatului în deplasare în interes de serviciu); b) modificarea convențională a contractului individual de muncă (transferul salariatului la o altă muncă permanentă).

ACORD SUPLIMENTAR nr. ____
cu privire la modificarea contractului individual de muncă
nr. ____ din ____ 20__

____ 20__

(localitatea)

Prin prezentul, persoana juridică _____ în persoana _____, având calitate de angajator, și salariatul _____, călăuzindu-se de prevederile art. 68 din Codul Muncii al Republicii Moldova, au convenit de a modifica punctele (articolele) 7 și 9 din contract și le expun în următoarea redacție:

„7. Salariatului i se stabilește durata incompletă a zilei de muncă și anume: de la ora 8⁰⁰ până la ora 12⁰⁰”;

„9. Retribuirea muncii salariatului se va efectua proporțional timpului efectiv lucrat.”

ANGAJATOR

L. Ș.

SALARIAT

ACORD SUPLIMENTAR nr. ____
cu privire la modificarea contractului individual de muncă
nr. ____ din ____ 20__

____ 20__

 (localitatea)

Societatea cu răspundere limitată _____, denumită în continuare „Angajator,” în persoana Administratorului _____, care activează în baza actelor de constituire a societății comerciale, pe de o parte, și dnul (dna) _____ (buletinul de identitate, seria A, nr. _____, eliberat la _____, oficiul nr. __, codul personal _____), denumit în continuare „Salariat,” au încheiat prezentul acord cu privire la următoarele:

1. Punctul [...] din contractul individual de muncă nr. ____ din ____ 200__ (în continuare – „Contract”) se expune în următoarea redacție:

„ [...]”

2. Prezentul acord suplimentar va intra în vigoare din momentul semnării de către părțile contractante.

3. Acordul suplimentar nr. ____ este întocmit în două exemplare. Un exemplar al acordului suplimentar se înmânează salariatului, iar celălalt se păstrează la angajator.

ANGAJATOR

SALARIAT

L. Ș.

În conformitate cu prevederile art. 69, alin. (1) din CM al RM, locul de muncă poate fi schimbat temporar de către angajator prin deplasarea în interes de serviciu sau detașarea salariatului la alt loc de muncă în conformitate cu art. 70 și 71 din CM al RM.

Deplasarea în interes de serviciu. Coroborând dispozițiile art. 174, alin. (1) din CM al RM cu prevederile pct. 10 din Regulamentul cu privire la delegarea salariaților entităților din Republica Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului RM nr. 10/2012,⁴ putem concluziona că prin *deplasare în inte-*

res de serviciu se înțelege delegarea salariatului, conform ordinului (dispoziției, deciziei, hotărârii) angajatorului, pe un termen de cel mult doi ani – la delegarea peste hotare și 60 de zile calendaristice – în hotarele Republicii Moldova (fără a lua în calcul timpul aflării în drum), pentru executarea obligațiilor de muncă în afara locului de muncă permanent (seminare, schimburi de experiență, ședințe, ateliere de lucru, procese de negocieri, consultări etc.).

Potrivit prevederilor art. 174, alin. (2) din CM al RM, călătoriile de serviciu ale salari-

așilor a căror activitate permanentă are caracter mobil sau ambulant, precum și îndeplinirea lucrărilor de prospecțiune, a celor geodezice și topografice pe teren, nu sunt considerate deplasări în interes de serviciu dacă angajatorul acordă transportul de serviciu necesar.

În conformitate cu pct. 6 din Regulamentul cu privire la delegarea salariaților entităților din Republica Moldova, delegarea salariatului se efectuează de către conducătorul entității sau altă persoană împuternicită prin aprobarea ordinului, cu indicarea scopului și a termenului delegării, precum și a țării gazdă. Delegarea salariatului pe teritoriul Republicii Moldova se efectuează în baza ordinului sau a legitimației de deplasare.

În legitimația de deplasare se indică: denumirea entității pe care o reprezintă, numele, prenumele salariatului, funcția deținută, localitățile de destinație și denumirea entității la care este delegat, scopul și termenul delegării. În același timp, observăm că în legitimația de deplasare se fac mențiuni despre plecarea în deplasare, sosirea la punctele de destinație, plecarea din ele și sosirea la locul de muncă permanent, care se autentifică prin ștampilele entităților corespunzătoare. La delegarea în câteva localități, datele despre sosire și plecare se fac aparte, în fiecare dintre ele.

Nu este obligatorie eliberarea legitimației de deplasare în cazul în care salariatul revine din deplasare la locul permanent de muncă în aceeași zi în care a fost delegat. Delegarea salariatului în deplasare în aceste cazuri se efectuează în baza emiterii ordinului (dispoziției).

În conformitate cu prevederile art. 175 din CM al RM, salariaților deplasați în interes de serviciu li se garantează menținerea locului de muncă (a funcției) și a salariului mediu, precum și compensarea cheltuielilor legate de deplasarea în interes de serviciu. Cu alte cuvinte, pe durata deplasării în interes de serviciu, salariatul rămâne legat prin ra-

portul juridic de muncă numai cu unitatea care a dispus această plecare, nu și cu unitatea la care s-a deplasat salariatul respectiv.

Salariatul trimis în deplasare în interes de serviciu urmează să respecte normele de disciplină și de securitate și sănătate în muncă în unitatea în care își execută obligațiile de muncă, dar răspunderea sa disciplinară poate fi angajată numai față de angajatorul la care este încadrat salariatul în cauză. Pentru prejudiciile cauzate unei alte unități, în timpul aflării în deplasare în interes de serviciu, salariatul vinovat nu va răspunde potrivit CM al RM față de unitatea păgubită, întrucât nu se află în raporturi juridice de muncă cu aceasta. Putem adăuga că, în această situație, răspunderea salariatului va fi una de natură civil delictuală și, ca urmare, va putea fi angajată potrivit dreptului comun, conform art. 1398 din Codul civil al Republicii Moldova.

Totodată, se cere relevat faptul că, potrivit pct. 14 din Regulamentul cu privire la delegarea salariaților entităților din Republica Moldova, la delegarea persoanei care lucrează prin cumul, salariul mediu se păstrează la acea entitate care a delegat persoana respectivă. În cazul delegării în același timp de la lucrul de bază și de la cel prin cumul, salariul mediu se păstrează la ambele funcții, iar cheltuielile pentru plata deplasării se repartizează de comun acord între entitățile care îl delegează.

În ceea ce privește regimul timpului de muncă în deplasare, menționăm că asupra salariaților aflați în deplasare se extinde regimul timpului de lucru și de odihnă al acestor entități în care ei sunt delegați. La întoarcerea din deplasare, în locul zilelor de odihnă nefolosite în timpul deplasării, acestora nu li se acordă alte zile de odihnă (pct. 12 din Regulamentul cu privire la delegarea salariaților entităților din Republica Moldova).

Dacă salariatul este delegat pentru a lucra și în zilele de odihnă sau sărbătoare, compensarea pentru lucrul în aceste zile se

efectuează în conformitate cu legislația în vigoare.

În cazul în care, conform ordinului conducătorului, salariatul pleacă în deplasare în zi de odihnă, la întoarcerea din deplasare acestuia i se acordă, în modul stabilit, o altă zi de odihnă.

Chestiunea ce ține de prezentarea la lucru în ziua plecării în deplasare sau în ziua sosirii se soluționează de comun acord cu conducătorul.

În conformitate cu art. 176, alin. (1) din CM al RM, în cazul deplasării în interes de serviciu, angajatorul este obligat să compenseze salariatului: a) cheltuielile de călătorie tur-retur; b) cheltuielile de cazare; c) diurna; d) alte cheltuieli ce țin de deplasare.

Modul și mărimea compensării cheltuielilor legate de deplasările în interes de serviciu au fost statuate prin Regulamentul cu privire la delegarea salariaților entităților din Republica Moldova, aprobat prin Hotărârea Guvernului RM nr. 10/2012. Mai mult, unitățile cu autonomie financiară pot stabili în contractul colectiv de muncă mărimi sporite ale acestor compensații.

Din caracteristica generală a deplasării în interes de serviciu, putem notifica următoarele elemente definitorii ale acesteia.

1. Deplasarea în interes de serviciu este o măsură obligatorie luată prin dispoziția conducătorului unității, astfel încât refuzul neîntemeiat al salariatului de a pleca în deplasare reprezintă o încălcare a disciplinei de muncă.

2. Deplasarea în interes de serviciu se dispune pe o anumită durată de timp. Într-adevăr, luând în considerare reglementările existente, această măsură poate fi dispusă pe un termen de cel mult doi ani – la delegarea peste hotare și 60 de zile calendaristice – în hotarele Republicii Moldova.

3. În cazul deplasării în interes de serviciu, elementul contractului de muncă supus modificării este *locul de muncă permanent (obișnuit)*. Astfel, deplasarea se poate realiza

în cadrul aceleiași unități, la o unitate componentă sau subunitate ori la o altă unitate, în aceeași sau în altă localitate. Esențial pentru deplasarea în interes de serviciu este ca locul în care aceasta se dispune să nu fie locul de muncă permanent (obișnuit).

Nu se admite trimiterea în deplasare în interes de serviciu a următoarelor categorii de salariați:

- persoanele cărora deplasarea le este contraindicată conform certificatului medical (art. 249, alin. (1) din CM al RM);

- salariații în vârstă de până la 18 ani, cu excepția salariaților din instituțiile audiovizualului, din teatre, circuri, organizații cinematografice, teatrale și concertistice, precum și din cele ale sportivilor profesioniști (art. 256 din CM al RM).

În conformitate cu art. 249, alin. (2) din CM al RM, invalizii de gradul I și II, femeile gravide, femeile aflate în concediul postnatal, părinții singuri care au copii în vârstă de până la 14 ani, salariații care au copii în vârstă de până la 6 ani sau copii invalizi, persoanele care îmbină concediile pentru îngrijirea copilului, prevăzute la art. 126 și 127, alin. (2) CM al RM, cu munca, precum și salariații care îngrijesc de un membru al familiei bolnav, în baza certificatului medical, pot fi trimiși în deplasare numai cu acordul lor scris. Totodată, angajatorul este obligat să informeze în scris salariații menționați despre dreptul lor de a refuza plecarea în deplasare.

Detașarea. Potrivit prevederilor art. 71-72 din CM al RM, *detașarea* poate fi definită ca o schimbare temporară a locului de muncă (iar în unele cazuri și a specificului muncii) dispusă de către angajator, cu acordul în scris al salariatului, și încadrarea acestuia din urmă la o altă unitate în scopul executării unor lucrări în interesul acesteia.

Detașarea salariatului se prezintă ca o operațiune tehnico-juridică complexă care se particularizează prin următoarele aspecte:

- ca natură juridică, detașarea salariatului

lui reprezintă o cesiune a contractului individual de muncă, cu clauza retrocesiunii.⁵ Așadar, detașarea are ca efect constituirea unor raporturi juridice triumphiulare la care participă: unitatea care a dispus detașarea (unitatea cedentă), unitatea la care va lucra salariatul (unitatea cesionară) și salariatul detașat. Detașarea nu se dispune în cadrul aceleiași unități, de la o subdiviziune (filială, reprezentanță) la alta, ci pentru a fi înfăptuită o asemenea operațiune este necesară solicitarea expresă din partea altei unități decât cea la care este angajat salariatul;

- detașarea poate fi dispusă numai cu acordul scris al salariatului pentru o perioadă de, cel mult, un an. În caz de necesitate, perioada detașării poate fi prelungită, prin acordul părților, cu încă, cel mult, un an. În conformitate cu art. 302, alin. (2) din CM al RM, durata maximă a detașării salariaților din cadrul misiunilor diplomatice și al oficiilor consulare ale Republicii Moldova constituie pentru șefii misiunilor diplomatice și ai oficiilor consulare 4 ani, iar pentru ceilalți salariați detașați – 3 ani;

- detașarea salariatului presupune suspendarea contractului individual de muncă, încheiat de către acesta cu unitatea cedentă, în temeiul art. 77, lit. e¹) din CM al RM. În consecință, salariatul detașat încheie un contract individual de muncă pe o durată determinată cu unitatea cesionară;

- prin detașare se poate modifica și specificul muncii, dar numai cu acordul scris al salariatului;

- detașarea salariatului presupune în toate cazurile trimiterea temporară a acestuia la un alt angajator pentru executarea unor sarcini ale acestuia;

- salariatul detașat face parte pe durata detașării din colectivul de muncă al unității cesionare, subordonându-se acesteia. Potrivit pct. 22 din Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție a RM nr. 12 „Cu privire la practica judiciară a examinării litigiilor care apar în cadrul încheierii, modificării și

încetării contractului individual de muncă” din 03.10.2005, puterea disciplinară față de salariat se exercită, de regulă, de către unitatea la care acesta este detașat, cu excepția încetării contractului individual de muncă;

- salariatul detașat beneficiază de o protecție socială sporită. Astfel, el are dreptul la compensarea cheltuielilor de transport și a celor de cazare, precum și la o indemnizație specială în conformitate cu legislația în vigoare, cu contractul colectiv și (sau) cu cel individual de muncă. De asemenea, observăm că, potrivit art. 72, alin. (2) din CM al RM, dacă, la noul loc de muncă, condițiile de salarizare sau timpul de odihnă diferă de cele de care beneficia salariatul la unitatea care a dispus detașarea, salariatului i se vor aplica condițiile mai favorabile.

În conformitate cu art. 72, alin. (1) din CM al RM, salarizarea, în caz de detașare, va fi efectuată de unitatea la care va lucra salariatul. În cazul în care aceasta se află în imposibilitate de plată, obligația de retribuire a muncii prestate revine unității care a dispus detașarea cu dreptul la acțiune de regres împotriva unității în care a fost detașat salariatul.

Salariatul detașat poartă răspundere materială față de unitatea la care este detașat pentru prejudiciul material cauzat în legătură cu prestarea muncii în perioada detașării conform art. 333-347 din CM al RM. În mod corespunzător, această unitate poartă răspunderea materială pentru prejudiciul cauzat celui detașat, precum și față de terți, pentru daunele produse prin faptele salariatului, în legătură cu munca prestată.

Modul obișnuit de încetare a detașării este expirarea duratei pe care a fost dispusă. La împlinirea termenului, raportul juridic de muncă dintre salariatul detașat și unitatea cesionară încetează, persoana în cauză revenind la unitatea cedentă în funcția și cu salariul avut anterior. Totodată, observăm că detașarea salariatului poate înceta și în alte cazuri, cum ar fi: revocarea detașării de

către unitatea cedentă; desfacerea contractului individual de muncă din inițiativa salariatului (demisia), operațiune ce presupune preavizarea de către salariatul detașat atât a unității cesionare cât și a celei cedente conform art. 85 alin. (1), (2) și (4¹) din CM al RM; desfacerea contractului individual de muncă din inițiativa angajatorului cesionar conform prevederilor art. 86 din Codul Muncii al Republicii Moldova, dar menționăm că o astfel de măsură va avea drept consecință doar încetarea detașării, fără a afecta contractul individual de muncă încheiat cu unitatea cedentă.

Schimbarea temporară a locului și specificului muncii. În legislația muncii se aplică o regulă generală, potrivit căreia angajatorul nu are dreptul să ceară salariatului efectuarea unei munci care nu este stipulată în contractul individual de muncă. Dar această regulă, expusă în art. 50 din Codul Muncii al Republicii Moldova, cunoaște și anumite excepții. Astfel, în conformitate cu prevederile art. 73 din CM al RM, angajatorul poate schimba temporar, pe o perioadă de, cel mult, o lună, locul și specificul muncii salariatului fără consimțământul acestuia și fără operarea modificărilor respective în contractul individual de muncă în următoarele cazuri: a) la efectuarea lucrărilor necesare pentru apărarea țării, pentru preîntâmpinarea unei avarii de producție ori pentru înlăturarea consecințelor unei avarii de producție sau a unei calamități naturale; b) la efectuarea lucrărilor necesare înlăturării unor situații care ar putea periclita buna funcționare a serviciilor de aprovizionare cu apă și energie electrică, de canalizare, poștale, de telecomunicații și informatică, a căilor de comunicație și a mijloacelor de transport în comun, a instalațiilor de distribuire a combustibilului.

Observăm că modificarea unilaterală (din inițiativa angajatorului) a locului și specificului muncii se admite:

- *temporar*, întrucât această măsură nu poate fi luată pe un termen mai mare de o lună;

- *numai în cazuri excepționale*, expuse în art. 104, alin. (2), lit. a) și b) din CM al RM.

Schimbarea locului și specificului muncii în cazurile menționate nu va implica modificarea contractului individual de muncă.

Dacă situația excepțională, prevăzută de textul legal, durează mai mult de o lună, iar salariatul nu este de acord cu prelungirea prestării muncii necorespunzătoare cu cea indicată în contractul de muncă și (sau) cu locul efectuării acesteia, angajatorul este obligat să repună salariatul în condițiile de muncă indicate în contract (pct. 18 din Hotărârea Plenului CSJ nr. 12 din 03.10.2005).

Transferul salariatului la o altă muncă permanentă. Transferul salariatului la o altă muncă permanentă constituie o modalitate de modificare cu caracter permanent a locului muncii, realizată fie în interesul serviciului, fie la cererea salariatului, prin trecerea la o altă muncă permanentă în cadrul aceleiași unități, cu modificarea contractului individual de muncă conform art. 68 din CM al RM, precum și angajarea prin transferare la o muncă permanentă la o altă unitate ori transferarea într-o altă localitate împreună cu unitatea. În toate aceste situații, transferul salariatului la o altă muncă permanentă operează numai în temeiul unui acord scris al părților. Mai mult, părțile contractante vor opera modificările necesare în contractul individual de muncă conform art. 68 din CM al RM, în temeiul ordinului (dispoziției, deciziei, hotărârii) emis de angajator care se aduce la cunoștința salariatului, sub semnătură, în termen de 3 zile lucrătoare.

ORDIN nr. ____
din ____ 200__

*Cu privire la transferul salariatului
la o altă muncă permanentă în cadrul
aceleiași unități*

Dnul Ion Vasilev se transferă, cu acordul acestuia, din funcția de jurist în funcția de șef al serviciului resurse umane, cu un salariu lunar de _____ lei, cu începere de la ____ 20__.

Temei: Acordul suplimentar la contractul individual de muncă nr. _ din ____ 20__;
*acordul organizației sindicale primare.**

Am luat cunoștință de conținutul ordinului:

(semnătura salariatului)

(semnătura șefului Secției resurse umane)

Conducătorul unității,
(directorul SRL sau SA, managerul-șef
al întreprinderii de stat ș. a.)

(semnătura)

** Conform art. 33, alin. (2) din Legea sindicatelor, transferarea la alt lucru a persoanei, alese în componența organului sindical și neeliberate de la locul de muncă de bază, se face cu consimțământul organului al cărui membru este, respectându-se și alte prevederi stabilite de legislație și de contractul colectiv de muncă.*

Potrivit dispozițiilor pct. 41 din Regulamentul privind completarea, păstrarea și evidența carnetului de muncă, transferul salariatului la o altă muncă permanentă în cadrul aceleiași unități se perfectează în același mod ca și angajarea la lucru.

În conformitate cu art. 74, alin. (2) din CM al RM, salariatul care, conform certificatului medical, necesită acordarea unei munci mai ușoare urmează a fi transferat, cu consimțământul scris al acestuia, la o altă muncă,

care nu-i este contraindicată. Dacă salariatul refuză acest transfer, contractul individual de muncă se desface în conformitate cu prevederile art. 86, alin. (1), lit. x) din CM al RM, în legătură cu refuzul salariatului de a fi transferat la o altă muncă pentru motive de sănătate, conform certificatului medical.

În cazul în care un loc de muncă corespunzător lipsește, contractul individual de muncă va fi desfăcut în temeiul art. 86, alin. (1), lit. d) din CM al RM, în legătură cu con-

statarea faptului că salariatul nu corespunde funcției deținute sau muncii prestate din cauza stării de sănătate, în conformitate cu certificatul medical.

Legislația română nu reglementează expres transferul salariatului (cesiune convențională definitivă a contractului individual de muncă), însă aceasta nu înseamnă și interzicerea sa cu titlu general. Potrivit autorului român Șerban Beligrădeanu,⁶ „astfel fiind, chiar nereglementat în Codul muncii, și în prezent transferul salariatului se poate legal efectua, sub dubla condiție a existenței acordului neechivoc al tuturor celor trei părți implicate (angajatorul cedent, angajatorul cesionar, salariatul în cauză) și a strictei respectări a dispozițiilor art. 38 din Codul muncii,” potrivit căruia salariații nu pot renunța la drepturile ce le sunt recunoscute prin lege. În acest context menționăm că articolul 38 din Codul muncii al României instituie o limitare a exercițiului libertății contractuale, în scopul protecției salariaților.

Astfel, legiuitorul român statuează că salariații nu pot renunța la drepturile ce le sunt recunoscute prin lege. Orice tranzacție prin care se urmărește renunțarea la drepturile recunoscute de lege salariaților sau limitarea acestor drepturi este lovită de nulitate.

În cazul în care prin proiectatul transfer nu se poate respecta această a doua condiție (de exemplu, s-ar reduce salariul de bază avut anterior), legal transferul respectiv nu poate să fie efectuat, ci urmează ca, în prealabil, să aibă loc încetarea contractului individual de muncă (prin acordul părților sau prin demisie) urmată de o încheiere a unui nou contract individual de muncă cu cel care ar fi trebuit să fi fost angajatorul cesionar.⁷

Conform art. 65, alin. (3) din CM al RM, la transferarea salariatului la o altă muncă, angajatorul este obligat: a) să-l pună la curent cu munca care i se încredințează, cu condițiile de muncă, cu drepturile și obligațiile

sale; b) să-i aducă la cunoștință regulamentul intern al unității și contractul colectiv de muncă; c) să-l familiarizeze cu tehnica securității, igiena muncii, măsurile de securitate antiincendiară și cu alte reguli de protecție a muncii.

În conformitate cu pct. 23 din Hotărârea Plenului CSJ nr. 12 din 03.10.2005, transferul salariatului la o altă muncă permanentă (sub aspectul unității la care se va efectua munca) poate fi de 2 tipuri: transferul la o altă muncă permanentă în cadrul aceleiași unități și transferul la o muncă permanentă la o altă unitate. Observăm, în acest sens, că transferul salariatului la o muncă permanentă la o altă unitate se realizează prin două operațiuni:

a) concedierea salariatului de la prima unitate în baza art. 86, alin. (1), lit. u) din CM (în legătură cu transferarea salariatului la o altă unitate cu acordul celui transferat și al ambilor angajatori);

b) încheierea unui nou contract individual de muncă între salariat și a doua unitate și emiterea de către conducătorul acesteia a ordinului (dispoziției, deciziei, hotărârii) de angajare.

Transferul salariatului într-o altă localitate, în cadrul aceleiași unități, se va realiza numai în cazul mutării (dislocării) unității în altă localitate și numai cu acordul scris al salariatului, iar în cazul refuzului exprimat de salariat pentru transfer, acesta va fi concediat în baza art. 86, alin. (1), lit. y) din CM al RM.

În conformitate cu prevederile art. 74, alin. (4) din CM, nu se consideră transfer și nu necesită consimțământul salariatului *permutarea* lui în cadrul aceleiași unități la un alt loc de muncă, în altă subdiviziune a unității situate în aceeași localitate, însărcinarea de a îndeplini lucrul la un alt mecanism ori agregat în limitele specialității, calificării sau funcției specificate în contractul individual de muncă.

În opinia noastră, permutarea salariatului se diferențiază de transferul acestuia la

o altă muncă permanentă prin următoarele aspecte:

- transferul salariatului implică, în toate cazurile, schimbarea funcției de muncă (de exemplu, inițial salariatul a fost angajat în funcția de jurist, iar, ulterior, a fost transferat în funcția de șef al secției resurse umane). În cazul permutării, funcția de muncă a salariatului rămâne neschimbată, cum ar fi în cazul în care șoferul unității a fost permutat de la automobilul de marcă VAZ la altul de marcă BMW;

- permutarea poate fi dispusă, din punct de vedere teritorial, doar în limitele unei și aceleiași localități, pe când transferul salariatului poate fi realizat (cu condiția că există un acord din partea salariatului) și în altă localitate.

Semnificația juridică a unei asemenea

distincții rezidă în faptul că, spre deosebire de permutarea salariatului, transferul acestuia la o altă muncă poate fi operat numai în baza unui acord scris al părților.

În caz de permutare, angajatorul emite un ordin (dispoziție, decizie, hotărâre) care se aduce la cunoștința salariatului, sub semnătură, în termen de 3 zile lucrătoare.

În conformitate cu art. 164 din CM al RM, în cazul în care salariatul este permutat sau transferat la o altă muncă permanentă cu retribuire mai mică în cadrul aceleiași unități sau într-o altă localitate împreună cu unitatea, conform art. 74, alin. (1) din CM al RM, acestuia i se menține salariul mediu de la locul de muncă precedent timp de o lună din ziua permutării (transferării), cu respectarea prealabilă a prevederilor art. 68 din CM al RM.

ORDIN nr. ____

din ____ 20__

Cu privire la permutarea salariatului

Salariatul _____ este permutat de la secția de
(numele de familie, prenumele, funcția de muncă)
producție nr. ____ la secția de producție nr. ____, începând cu ____ 20__.

Am luat cunoștință de conținutul ordinului:

(semnătura salariatului)

(semnătura șefului Secției resurse umane)

Conducătorul unității,
(directorul SRL sau SA, managerul-șef
al întreprinderii de stat ș. a.)

(semnătura)

BIBLIOGRAFIE

1. Sanda Ghimpu, Alexandru Țiclea. Dreptul muncii. București, „Șansa” S.R.L., 1997, p. 225.
2. V. Pascari, N. Clima. Particularitățile examinării litigiilor de muncă.// „Manualul judecătorului la examinarea pricinilor civile,” Chișinău: ed. Cartier, 2006, p. 446-447.
3. Alexandru Athanasiu, Luminița Dima. Regimul juridic al raporturilor de muncă în reglementarea noului Cod al Muncii.// „Pandectele române,” nr. 5/2003, p. 228; Adriana Georgetta Meseșan. Dreptul muncii: contractul individual de muncă. Cluj-Napoca: Editura Albastră, 2006, p. 74-75.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 10/2012 prin care s-a aprobat Regulamentul cu privire la delegarea salariaților entităților din Republica Moldova.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 7-12 din 13.01.2012.
5. Alexandru Țiclea. Codul muncii comentat: republicat la 18 mai 2011. Ediția a 2-a, revizuită și adăugită. București: Universul Juridic, 2011, p. 73.
6. Șerban Beligrădeanu. Posibilitatea transferului în cazul persoanelor încadrate prin contract individual de muncă (II).// „Dreptul”, nr. 1, 2007, p. 103.
7. Șerban Beligrădeanu. Posibilitatea transferului în cazul persoanelor încadrate prin contract individual de muncă (II).// „Dreptul”, nr. 1, 2007, p. 103.
8. Codul Muncii al Republicii Moldova adoptat prin Legea nr.154-XV din 28.10.2003.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr.159-162 din 29.07.2003.

Prezentat: 14 iulie 2015.

E-mail: romandas@mail.ru

Sectorul bancar al Republicii Moldova – principala amenințare în adresa procesului de implementare a Acordului de Asociere RM-UE

Andrei GUȘTIUC,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Ludmila GUȘTIUC,
master în drept, conferențiar universitar,
Institutul de Cercetări Juridice și Politice al
Academiei de Științe a Moldovei

Cristina TÎȘCUL,
master în drept economic, doctorandă,
Institutul de Cercetări Juridice și Politice al
Academiei de Științe a Moldovei

SUMMARY

One year since the signing of the Association Agreement, the Republic of Moldova woke up in a situation with several shortcomings that seriously affect the implementation of measures of the EU-Moldova Association Agreement. Some of them are: corruption; justice; banking sector; external funding; lack of visible positive effects.

In this article, we present a list of shortcomings and challenges and then draw some fundamental conclusions. Finally, in order to boost the process of applying the provisions of EU-Moldova Association Agreement, we propose some recommendations to the Government to be invested. At the same time, we would like to share a series of recommendations for the European Union and the development partners in Moldova.

La 29 noiembrie 2013, în cadrul Summitului de la Vilnius, Republica Moldova a parafat Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană, eveniment care a însemnat închiderea negocierilor în vederea semnării acestui document.

Puțin mai târziu, la 27 iunie 2014, la Bruxelles a fost semnat Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte.

Ulterior, prin Legea nr. 112, la 2 iulie 2014, Parlamentul Republicii Moldova a ratificat Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte. [62]

Un rol activ în ceea ce privește ratificarea Acordului de Asociere a avut-o Curtea Constituțională a Republicii Moldova care, prin hotărârea nr. 24 din 9 octombrie 2014 privind controlul constituționalității Acordului

de Asociere RM-UE, a recunoscut constituționalitatea atât a prevederilor Acordului, cât și a Legii nr. 112 din 2 iulie 2014. [52]

Între timp, întru realizarea prevederilor Acordului de Asociere RM-UE, la 10 octombrie 2014, a intrat în vigoare hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 808 din 07.10.2014 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014-2016. [53]

La 18.02.2015, prin hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 11, a fost aprobat Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2015-2018, care conține mai multe măsuri menționate în Acordul de Asociere RM-UE. Chiar dacă respectivul program a avut o durată de aplicare scurtă (dat fiind demisia Guvernului Gaburici), credem că un anumit impact el a avut totuși (semnale pentru societatea noastră, dar și pentru partenerii noștri străini). [54]

Un alt act important și mult așteptat constituie hotărârea Parlamentului Republicii Moldova din 13.07.2015 cu privire la Programul legislativ de transpunere a angajamentelor asumate în cadrul Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte. [63]

În fine, o poziție proactivă în domeniul implementării prevederilor Acordului de Asociere se așteaptă de la noul guvern, care a fost investit la sfârșitul lunii iulie 2015.

La doar un an de la semnarea și ratificarea Acordului de Asociere RM-UE, am putea face o radiografie a situației privind implementarea prevederilor Acordului. Chiar dacă nu există material factologic consistent, totuși câteva sublinieri de ordin general am putea admite.

Prezintă un adevăr incontestabil faptul că negocierile pentru parafarea și semnarea Acordului de Asociere s-au derulat într-un mod destul de accelerat. Tocmai din aceste

considerente, au existat opinii și suspiciuni precum că Republica Moldova, dorind să atingă obiectivul strategic – semnarea Acordului, a admis atât conștient, cât și din neștiință de cauză, unele omisiuni sau exagerări ale potențialului său reformator.

Cert este faptul că, la un an de la ratificarea Acordului, este dificil să identificăm unele realizări mai mult sau mai puțin impresionante cu referire la cadrul legal de implementare a prevederilor Acordului de Asociere RM-UE.

Totuși unele tendințe în acest sens sunt relevante. Este vorba de atare aspecte precum:

1. Teoretic, procesul de implementare a Acordului de Asociere durează de un an de zile. Dar în practică este vorba de un termen mult mai redus.

2. În fapt, implementarea propriu-zisă a prevederilor Acordului de Asociere a demarat abia la 10 octombrie, odată cu intrarea în vigoare a hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 808 din 07.10.2014 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014-2016. [53]

3. Prin urmare, real putem vorbi de o perioadă de implementare de doar 9 luni de zile.

4. Chiar și în decursul acestor 9 luni de zile au existat interferențe de natură să devieze atenția guvernării de la procesul de implementare a prevederilor Acordului. În mod special, putem vorbi de o suprapunere nefericită a campaniei electorale pentru alegerile parlamentare și a campaniei electorale pentru alegerile locale cu procesul de implementare. Evident că acest lucru nu putea să nu afecteze bunul mers al procesului de implementare a prevederilor Acordului de Asociere.

5. Ulterior, după alegerile parlamentare din 27 noiembrie 2014, începând cu 10 decembrie 2014, imediat ce au fost validate alegerile pentru noul Parlament, Guvernul

Leancă a demisionat. Un guvern demisionar nu avea cum să aducă eficiență procesului de implementare a prevederilor Acordului de Asociere RM-UE.

6. Abia începând cu 18 februarie 2015, odată cu acordarea votului de încredere Guvernului Gaburici, întreg procesul de implementare a Acordului de Asociere a cunoscut o oarecare relansare. [54]

7. Preocupările Guvernului Gaburici față de implementarea prevederilor Acordului de Asociere RM-UE au durat doar 114 zile, aceasta pe motiv că la 12 iunie 2015 Guvernul și-a dat demisia (Parlamentul RM a luat act de demisia Guvernului la 18 iunie 2015). [56] Considerăm că a fost o perioadă prea restrânsă în timp ca să evaluăm performanțele guvernului respectiv, în special în ceea ce privește implementarea prevederilor Acordului de Asociere RM-UE. Deși ulterior, pe parcursul studiului, vom puncta unele evenimente cu tentă negativă, ce s-au prefigurat sau au avut loc în intervalul celor 114 zile de activitate a Guvernului Gaburici.

8. La această instabilitate guvernamentală se mai adaugă și febra alegerilor locale, care a deviat oarecum atenția Guvernului de la realizarea prevederilor Acordului de Asociere RM-UE.

9. În consecință, prima aniversare de la semnarea Acordului de Asociere RM-UE (27 iunie 2015) și de la ratificarea lui (2 iulie 2015), Republica Moldova a marcat-o fără un Guvern funcțional, fără festivități și fără a prezenta careva rezultate notabile.

10. Spre deosebire de conducerea statului din Ucraina și Georgia, care la 27 iunie 2015 au venit cu discursuri prin care și-au arătat atașamentul față de reformele prevăzute de Acordurile de Asociere și au făcut promisiuni pentru reforme, clasa politică de la Chișinău a preferat să nu dea atenție evenimentului.

În aceste circumstanțe, devine o realitate faptul că unele clauze din Acordul de Asociere și, ulterior, preluate fidel de hotărârea Guvernului nr. 808 din 7 octombrie

2014 [53], par a fi irealizabile în termenele asumate de Republica Moldova. Aceasta se datorează în mare măsură exagerării potențialului Republicii Moldova de către negociatorii Acordului de Asociere și a evaluării inadecvate a posibilităților țării noastre de a ține piept provocărilor și apariției unor factori regionali cu impact negativ.

Totodată, pe parcursul anului au avut loc mai multe evenimente interne politico-economice de impact, în măsură să interfereze cu procesul de realizare a măsurilor prevăzute în Acordul de Asociere RM-UE.

La un an de la semnarea Acordului de Asociere, Republica Moldova s-a trezit în situația în care există mai multe carențe ce afectează grav realizarea măsurilor din Acordul de Asociere RM-UE:

1. Corupția. Conform Raportului Transparency International „Indicele de percepție a corupției în 2014,” Republica Moldova ocupă locul 103. [15] Iar conform Raportului TRACE Matrix – Global Business Bribery Risk Index for the Compliance Community, Republica Moldova, după indicele coruptibilității în domeniul afacerilor, ocupă locul 130 din 187. [16] Situația a devenit atât de alarmantă încât Raportul de Progres al Republicii Moldova în cadrul Politicii Europene de Vecinătate în anul 2014, prezentat la 30 martie 2015 de către șeful Delegației UE la Chișinău, ambasadorul Pirkka Tapiola, arată că dezvoltarea politică și economică a Republicii Moldova este împiedicată de corupția sistemică și cea la nivel înalt. [14] În atare circumstanțe, a constituit un semnal alarmant faptul că Guvernul Republicii Moldova, la 16 iunie 2015, a respins pachetul legislativ privind reformarea sistemului național de integritate (pachetul includea:

a) proiectul de lege privind declararea averii și intereselor personale;

b) proiectul de lege cu privire la Centrul Național de Integritate;

c) proiectul de lege pentru modificarea și completarea unor acte legislative). [9]

Alarmant în sens că combaterea corup-

ției (în special, a celei politice și în rândul funcționarilor publici) și, implicit, reforma Comisiei Naționale de Integritate constituie o prioritate pentru Uniunea Europeană și este un indiciu de care depinde acordarea de mai departe a asistenței pentru Republica Moldova.

2. Justiția. Am putea aduce multiple dovezi ale faptului că justiția Republicii Moldova este un domeniu afectat de multiple probleme. Credem că este suficient să facem referire la Raportul competitivității globale (*The Global Competitiveness Report 2014-2015*), conform căruia Republica Moldova s-a clasat pe ultimul loc din cele 144 de state analizate, într-un clasament global privind corupția din sistemul judecătoresc. [12] Tematica corupției și lipsei reformelor în justiție și, în speță, în sectorul judecătoresc a făcut obiectul diferitelor intervenții ale ambasadurilor acreditate în Republica Moldova. În perioada analizată cel mai criticat domeniu de către diplomații din Uniunea Europeană a fost cel al procuraturii. În atare condiții, adoptarea în primă lectură a proiectului legii cu privire la Procuratură (mai 2015) [64] este un pas mai mult decât așteptat, dar, totodată, venit cu mare întârziere și fără perspective clare de finalizare imediată.

3. Sectorul bancar. Situația în sectorul bancar este atât de complicată încât necesită un studiu aparte. În cercetarea analitică de față vom puncta doar reperele crizei din sectorul bancar, criză care afectează grav aplicarea de mai departe a prevederilor Acordului de Asociere RM-UE:

3.1. Atât experții internaționali, cât și cei naționali sunt unanimi în opinia precum că din 3 bănci comerciale („Banca de Economii” S.A., B.C. „Banca Socială” S.A. și B.C. „Unibank” S.A.) au dispărut fără urme peste 1 mlrd. USD (circa 15-20% din PIB-ul Republicii Moldova). [17]

3.2. Întru a clarifica lucrurile, a fost constituită o Comisie de anchetă a Parlamentului Republicii Moldova pentru elucidarea

situației pe piața financiară și valutară a Republicii Moldova, a măsurilor întreprinse privind stabilizarea cursului de schimb al leului moldovenesc în raport cu monedele internaționale și a situației de la „Banca de Economii” S.A., B.C. „Banca Socială” S.A. și B.C. „Unibank” S.A. Prin Raportul Comisiei de anchetă s-a relevat o situație deplorabilă în sectorul bancar, situație care nu va putea fi remediată atât de simplu și, cu atât mai mult, în viitorul apropiat. [55]

3.3. Se atestă o lipsă de acțiuni concrete și vizibile privind efortul autorităților din Republica Moldova de a investiga dispariția miliardului. Este adevărat că a existat acel raport de audit realizat de Compania internațională de audit Kroll Associates UK Limited. [13] Însă, în luna mai 2015, urma să aibă loc cea de-a doua licitație pentru selectarea unei companii internaționale ce ar fi efectuat investigațiile necesare stabilirii locului aflării sumelor financiare dispărute, lucru care așa și nu a mai avut loc.

3.4. Mai multe investigații independente au stabilit că, în ultimii ani de zile (2010, 2011, 2013 și 2014), auditul băncilor comerciale „Banca de Economii” S.A., B.C. „Banca Socială” S.A. și B.C. „Unibank” S.A. a fost efectuat de Compania Î.M. Societatea de Audit „Grant Thornton Audit” S.R.L., [11] administratorul căreia (reprezentanța din Republica Moldova) a fost până recent actualul ministru al economiei al Republicii Moldova – Stephane Bride. Respectiv, există motive de a ridica semne de întrebare privind calitatea serviciilor prestate de către compania respectivă, sau dacă au și existat semnale de alertă din partea Companiei „Grant Thornton Audit”, nu a existat o reacție vizibilă din partea autorităților competente ale statului.

3.5. Situația a devenit și mai dramatică începând cu 12 iunie 2015, atunci când Banca Națională a Moldovei a instituit supravegherea specială la cele mai mari trei bănci comerciale din țară – „Moldova Agroindbank” S.A., „Victoriabank” S.A. și „Moldindconbank” S.A. [3]

3.6. O agitație suplimentară a spiritelor, atât din Republica Moldova, cât și din afara ei, a stârnit-o intenția declarată a unor reprezentanți ai alianței de guvernare de a naționaliza „Banca de Economii” S.A. Respectiva intenție este privită cu multă suspiciune, avându-se în vedere existența precedentului cu miliardul dispărut. [5]

4. Finanțarea externă. Condiționarea de către donatorii externi a acordării asistenței financiare Republicii Moldova de realizarea unor reforme concrete. Prima aniversare de la semnarea Acordului de Asociere RM-UE s-a suprapus cu noutăți-semnale proaste pentru țara noastră. Doar câteva exemple:

4.1. În luna mai 2015, Fondul Monetar Internațional a condiționat reluarea creditării Republicii Moldova de lichidarea celor 3 bănci implicate în dispariția miliardului de dolari și menționate în Raportul Kroll: „Banca de Economii” S.A., B.C. „Banca Socială” S.A. și B.C. „Unibank” S.A. [4]

4.2. În luna iunie 2015, Banca Mondială a declarat blocarea relațiilor cu Republica Moldova, ceea ce pe termen imediat înseamnă că țara noastră nu va primi un suport bugetar în valoare de 45 milioane dolari. În acest sens, este semnificativ limbajul mai puțin diplomatic utilizat de Alex Kremer – directorul Băncii Mondiale pentru Moldova: „[...] *Relația BM cu RM va rămâne înghețată până când autoritățile moldovene vor întreprinde acțiuni decisive pentru soluționarea problemelor din sectorul bancar* [...]”; „[...] *Nelichidarea celor 3 bănci („Banca de Economii” S.A., B.C. „Banca Socială” S.A. și B.C. „Unibank” S.A.) ar crea un risc ca banii contribuabililor să fie utilizați pentru a acoperi pierderile ascunse și pierderile potențiale pe viitor* [...]”; „[...] *Revitalizarea „Băncii de Economii” ar permite să se extragă și mai mulți bani din contul contribuabililor* [...]”. [4]

4.3. În luna iulie 2015, Uniunea Europeană, prin vocea șefului Delegației UE în Republica Moldova (Pirkka Tapiola) a declarat că a decis să înghețe finanțarea pentru Republica Moldova. Condițiile principale de relu-

are a finanțării sunt: negocierea unui acord de finanțare cu Fondul Monetar Internațional și soluționarea crizei bancare. În limbajul cifrelor, această decizie ne costă 40,7 milioane de euro, bani ce urmau să ajungă în calitate de suport bugetar, inclusiv pentru reforma justiției. [10]

4.4. În luna iunie 2015, Ambasada Suediei la Chișinău a decis suspendarea unei finanțări în valoare de 2,4 milioane euro destinată continuării procesului de reformare a Ministerului Afacerilor Interne. În opinia M.A.I.-ului, motivul ar fi nefinalizarea schimbărilor de personal în conducerea ministerului. [2]

5. Lipsa efectelor pozitive vizibile privind implementarea Acordului de Asociere RM-UE. Paradoxul constă în faptul că, în pofida derulării diverselor proiecte și programe, în pofida asistenței generoase din partea Uniunii Europene, în pofida aplicării de un an de zile a prevederilor Acordului de Asociere, percepția publicului este că situația social-politică și, mai ales, cea economică, se deteriorează vertiginos, iar efectele pozitive ale Acordului de Asociere nu sunt vizibile și nici simțite de cetățeni. Atât RM, cât și UE nu au mediatizat (sau nu au avut ce mediatiza) realizările majore la un an de la semnarea Acordului de Asociere RM-UE. De fapt, pe unele pagini web oficiale ale Uniunii Europene, cu prilejul primei aniversări de la semnarea Acordului, au fost menționate doar următoarele efecte pozitive pentru cetățenii Republicii Moldova „[...] În anul 2014 exporturile spre Uniunea Europeană au crescut cu 20% [...]”; „[...] Uniunea Europeană a ajutat agricultorii din Republica Moldova să-și vândă 80 tone de mere instituțiilor publice naționale [...]”. Evident că un bilanț atât de modest nu putea impresiona și nici calma frustrarea cetățenilor noștri. [1]

Din lista provocărilor și problemelor menționate tragem mai multe **concluzii fundamentale:**

1. După ce a cules cele mai atractive roade ale Parteneriatului Estic (de exemplu,

regimul liberalizat de vize), Republica Moldova a redus din intensitatea reformelor prevăzute de Acordul de Asociere RM-UE.

2. Implementarea Acordului de Asociere RM-UE este compromisă în mare parte de situația din sectorul bancar din Republica Moldova.

3. Donatorii internaționali și cei din UE au adoptat strategia „*wait and see*,” proiectând finanțarea țării noastre în regim de *stand by* până la momentul când va fi o vință fermă pentru realizarea reformelor de către Republica Moldova.

4. Pentru mulți dintre cetățenii Republicii Moldova, faptul că Fondul Monetar Internațional, Banca Mondială și Uniunea Europeană au sistat finanțarea Republicii Moldova, a constituit o surpriză. Admitem că o anumită doză de surpriză au avut-o și mulți dintre cei responsabili de implementarea reformelor dictate de Acordul de Asociere RM-UE. În realitate însă nu există absolut nicio surpriză. Încă în luna martie 2015, Republica Moldova a primit un avertisment-ultimatum de genul „*reforme sau sancțiuni*.” Este vorba de Note informative din partea Partenerilor de dezvoltare ai Moldovei, un Raport pe 83 de pagini, elaborat sub egida Organizațiilor Națiunilor Unite și alți parteneri de dezvoltare din Moldova. [6] Respectivul Raport, fiind prezentat Primului-Ministru al Republicii Moldova la 4 martie 2015, conține informații privind provocările-cheie de dezvoltare cu recomandări pentru soluționarea acestora. În cuprinsul Raportului sunt incluse 30 de note cu referire la domeniile strategice precum: drepturile omului, reformele în justiție și administrația publică, egalitatea de gen etc. În fine, Raportul stabilește lista reformelor imediate ce urmează a fi întreprinse de Guvern în următoarele 100 de zile. Respectiv, la 12 iunie 2015, odată cu scurgerea celor 100 de zile, Guvernul urma să-și dea o dare de seamă privind implementarea reformelor. Or, 12 iunie este ziua când Guvernul a decis că e mai simplu să capituleze, dându-și demisia.

5. Implementarea Acordului de Asociere RM-UE poate constitui un succes doar în cazul în care, cumulativ, sunt prezente mai multe variabile, esențiale fiind încrederea partenerilor străini și existența unei finanțări. În atare condiții, este complicat să identificăm pe ce mizează clasa politică din Republica Moldova și cum intenționează să aplice prevederile Acordului de Asociere RM-UE, realizând reformele asumate, în condițiile în care:

5.1. exporturile spre Rusia și Ucraina s-au redus cu 31% și 20%, respectiv, în perioada ianuarie-noiembrie 2014;

5.2. în primul trimestru 2015 exporturile s-au prăbușit dramatic cu 67% spre Ucraina și cu circa 50% spre Rusia;

5.3. remitențele s-au redus cu 20%, în ultimul trimestru al anului 2014;

5.4. în perioada ianuarie-aprilie 2015, remitențele s-au redus cu 30%;

5.5. leul moldovenesc s-a depreciat cu circa 20%.

6. Considerăm că suspendarea finanțării este doar una din sancțiunile pe care Uniunea Europeană și creditorii internaționali le pot aplica Republicii Moldova, existând un pericol real ca, într-o bună zi, să fie anulat și regimul liberalizat de vize.

7. Guvernul recent investit a moștenit o situație complicată ce necesită eforturi imediate cu acțiuni și rezultate concrete.

În această ordine de idei, în sensul impulsivității aplicării prevederilor Acordului de Asociere RM-UE, venim cu unele **recomandări adresate Guvernului** recent investit:

1. A demara procesul de reconsiderare a Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014-2016, prin efectuarea unei radiografii și identificarea unor domenii problematice care necesită o atenție sporită.

2. A notifica instituțiile Uniunii Europene relevante și reprezentanții săi în Republica Moldova despre faptul că Guvernul inten-

ționează să revizuiască Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014-2016, prin extinderea perioadei de până la 2018 și prin includerea și/sau reformularea unor obiective și măsuri noi (sau, eventual, excluderea motivată a unor activități).

3. A convoca un for științifico-practic național și reprezentativ, în cadrul căruia să fie abordată problematica implementării Acordului de Asociere, identificându-se lacunele și nevoile de ajustare.

4. A include în Programul de activitate al noului Guvern un compartiment „Consolidarea sectorului bancar”, care ar conține prevederi precum:

4.1. Acordarea asistenței și contribuirea activă la desfășurarea expertizei și a investigațiilor internaționale privind situația la băncile comerciale: Banca Comercială „Banca Socială” S.A.; Banca Comercială „Unibank” S.A.; Societatea pe Acțiuni „Banca de Economii.”

4.2. Lichidarea celor trei bănci comerciale: Banca Comercială „Banca Socială” S.A.; Banca Comercială „Unibank” S.A.; Societatea pe Acțiuni „Banca de Economii.”

4.3. Implementarea unui plan de măsuri privind capitalizarea și restructurarea băncilor comerciale.

4.4. Realizarea unui plan de măsuri cu privire la diminuarea impactului scăderii remitențelor din Federația Rusă și Uniunea Europeană asupra economiei Republicii Moldova.

4.5. Eliminarea *off-shore*-izării sectorului bancar din Republica Moldova. Instituția responsabilă: Banca Națională a Moldovei, Comisia Națională a Pieței Financiare și Ministerul Justiției. Argumente: atâta timp cât în spatele întreprinderilor înregistrate în zone *off-shore* se vor ascunde acționarii reali ai băncilor comerciale, există un pericol permanent de preluări abuzive.

4.6. Deschiderea sectorului bancar din Republica Moldova către investitorii din

Uniunea Europeană, în special către conglomerate bancare mari. Instituția responsabilă: Banca Națională a Moldovei, Comisia Națională a Pieței Financiare și Ministerul Justiției. Argumente: deși sectorul bancar al RM este în mare parte concentrat în mâinile investitorilor străini, totuși calitatea acțiunilor este una proastă pe motiv că pe piața bancară a RM nu sunt prezenți mari actori bancari din Uniunea Europeană. Respectiv, aceasta duce la faptul că sectorul bancar al RM rămâne a fi unul neperformant, volatil și lipsit de încredere din partea populației, lucru care în ultimă instanță afectează securitatea financiar-bancară a țării.

4.7. Majorarea plafonului de garantare a depozitelor bancare, prin atingerea graduală a standardelor din statele Uniunii Europene (actualmente, în RM plafonul maxim este de 6.000 lei versus 100.000 euro în majoritatea statelor UE). Instituția responsabilă: Banca Națională a Moldovei. Argumente: Republica Moldova are cel mai mic plafon maxim de garantare din Europa, fapt care duce la o lipsă de încredere a cetățenilor în sistemul bancar autohton, cu impact negativ asupra economiei.

4.8. Reglementarea suplimentară a creditelor valutare. Instituția responsabilă: Banca Națională a Moldovei și Ministerul Justiției. Argumente: în situația în care în Republica Moldova se atestă existența unui procent relativ mare de credite eliberate în valută străină, atât credite de consum, cât și credite ipotecare, există pericolul ca în cazul deprecierei valutei naționale, debitorii să se trezească brusc în condiții inechitabile, fiind nevoiți să suporte consecințe grave. Prin urmare, se cere elaborarea unui memorandum privind restructurarea creditelor valutare pentru situațiile în care valuta națională se depreciază cu anumite puncte.

4.9. Completarea Strategiei securității naționale Republicii Moldova cu un compartiment aparte privind „Securitatea financiar-bancară”. Instituția responsabilă: Academia de Științe a Moldovei și Ministe-

rul Justiției. Argumente: în situația în care există amenințări reale în adresa sectorului financiar și al celui bancar, se simte o nevoie de consfințire legală a modalităților de prevenire și anihilare a acestor amenințări.

Totodată, venim cu un șir de **recomandări adresate partenerilor noștri de dezvoltare din Uniunea Europeană**:

1. În cazul în care Uniunea Europeană posedă dovezi precum că fondurile alocate Republicii Moldova pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE sunt utilizate irațional, să reconsidere mecanismul de acordare a fondurilor, după cum urmează:

1.1. Redirecționarea fondurilor spre alte sectoare, care pentru moment constituie un succes.

1.2. Alocarea de fonduri în baza tenderelor.

1.3. Alocarea de fonduri sub formă de granturi.

2. Așa cum principala cauză a eșecului de implementare a prevederilor Acordului de Asociere RM-UE o constituie criza din sectorul bancar, sugerăm Uniunii Europene să vină cu inițiativa creării în Moldova a Serviciului de Informații Financiare – agenție specializată în investigarea fraudelor din sectorul bancar. În acest sens, Uniunea Europeană ar putea oferi suport financiar și logistic.

3. Uniunea Europeană urmează să-și extindă aplicarea programului EUHLPAM – Misiunea Uniunii Europene de Consiliere în Politici Publice (European Union High Level Policy Advice Mission to the Republic of Moldova) pentru tot anul 2015 și, posibil, pentru anul 2016 (pentru moment, termenul limită al programului este iunie 2015).

BIBLIOGRAFIE

I. Reviste și culegeri de articole (ordine alfabetică)

1. 1 Year Together – Our future is in our hands. [On-line]: <http://eeas.europa.eu/top_stories/2015/260615_one_year_together_en.htm> (vizitat la 28.06.2015).

2. Ambasada Suediei a suspendat o finanțare de 2,4 mil. euro. Premierul cere explicații. [On-line]: <<http://www.moldova.org/ambasada-suediei-a-suspendat-o-finantare-de-24-mil-euro-premierul-cere-explicatii/>> (vizitat la 07.06.2015).

3. BNM a instituit supravegherea specială la trei dintre cele mai mari bănci. [On-line]: <<http://www.eco.md/index.php/banii-tai/banci/item/3496-bnm-a-instituit-supraveghere-speciala-la-trei-dintre-cele-mai-mari-banci-vezi-reac%C5%A3ia-maib>> (vizitat la 16.06.2015).

4. Creditorii internaționali întrerup finanțarea Republicii Moldova din cauza nerespectării angajamentelor. [On-line]: <<http://www.mediafax.ro/externe/creditorii-internationali-intrerup-finantarea-republicii-moldova-din-cauza-nerespectarii-angajamentelor-14463480>> (vizitat la 18.06.2015).

5. Guvernării vor să naționalizeze „Banca de Economii.” [On-line]: <<http://www.dw.com/ro/guvern%C8%9Bii-vor-s%C4%83-na%C8%9Bionalizeze-banca-de-economii/a-18509571>> (vizitat la 17.06.2015).

6. Înmânarea Notei informative din partea partenerilor de dezvoltare ai Moldovei către noul Guvern. [On-line]: <<http://www.un.md/viewnews/200/>> (vizitat la 12.04.2015).

7. Legislation for new system of European financial supervision adopted.// „Company Lawyer,” 2010, nr. 31(2), sect. 46.

8. Lefevre F. Loosveld S. The influence of European Law on the powers of financial supervisors.// „Journal of International Banking Law and Regulation,” 2010, 25(2), p. 49-52.

9. ONG-uri din Moldova se declară îngrijorate de pachetul de legi respinse de Guvern.

[On-line]: <<http://agora.md/stiri/10035/ong-uri-din-moldova-se-declara-ingrijorate-de-pache-tul-de-legi--respinse-de-guvern>> (vizitat la 21.06.2015).

10. Pirkka Tapiola: UE a decis să înghețe finanțarea pentru Republica Moldova. [On-line]: <<http://www.jurnal.md/ro/economic/2015/7/6/pirkka-tapiola-ue-a-decis-sa-inghete-finanta-rea-pentru-republica-moldova/>> (vizitat la 11.07.2015).

11. Raportul auditului asupra situațiilor financiare anuale ale Băncii de Economii S.A. [On-line]: <<http://www.bem.md/reports/6>> (vizitat la 14.05.2015).

12. Raportul competitivității globale 2014-2015 (The Global Competitiveness Report 2014-2015). [On-line]: <<http://www.weforum.org/reports/global-competitiveness-report-2014-2015>> (vizitat la 13.06.2015).

13. Raportul Kroll pentru Moldova. [On-line]: <http://candu.md/files/doc/Kroll_Project%20Tenor_Candu_02.04.15.pdf> (vizitat la 29.05.2015).

14. Raportul de progres al Comisiei Europene: Implementarea Politicii Europene de Vecinătate în Republica Moldova: progresul în 2014 și recomandările pentru acțiune. [On-line]: <http://eeas.europa.eu/delegations/moldova/documents/press_corner/repulic-of-moldova-enp-report-2015_ro.pdf> (vizitat la 29.06.2015).

15. Raportul Transparency International „Indicele de percepție a corupției în 2014” (Corruption Perceptions Index 2014). [On-line]: <<https://www.transparency.org/cpi2014/results>> (vizitat la 16.07.2015).

16. Raportul TRACE Matrix – Global Business Bribery Risk Index for the Compliance Community. [On-line]: <<http://www.traceinternational.org/trace-matrix/>> (vizitat la 14.07.2015).

17. Vanishing act: how global auditor failed to spot theft of 15% of Moldova’s wealth. [On-line]: <http://www.theguardian.com/world/2015/jul/01/global-auditor-moldova-wealth-franchise-grant-thornton-banks-embezzle?CMP=share_btn_fb> (vizitat la 05.07.2015).

18. Weber R. New rule-making elements for financial architecture’s reform.// „Journal of International Banking Law and Regulation,” 2010, nr. 25(10), p. 512-521.

19. Yeoh P. The challenges and implications of systemic risks for financial regulation.// „Company Lawyer,” 2010, secț. 389.

II. Tratatе și monografii (ordine alfabetică)

20. Bărbulescu Iordan. Procesul decizional în Uniunea Europeană. București: POLIROM, 2008, 520 p.

21. Bonneau Th. Droit Bancaire. LGDJ: Paris, 2013, 752 p.

22. Costi, R., Vella, F. Quaderni di Ricerca Giuridica della Consulenza Legale, Banche, governo societario e funzione di vigilanza, Milano, 2008. Studiu disponibil în format electronic pe site-ul Băncii Centrale a Italiei <http://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/quarigi/qrg62/qrg_62/Quaderno_62.pdf> (vizitat la 25.01.2015).

23. Gavalda Ch. Stoufflet J. Droit de credit. Vol. 2. Lexis Nexis: Paris, 1998, 461 p.

24. Gheorghe Carmen-Adriana. Drept bancar comunitar. Editura C. H. Beck, București, 2008, 247 p.

25. Grote R. Marauhn T. The Regulation of International Financial Markets – Perspectives for Reform. Cambridge University Press. Cambridge, 2006, 541 p.

26. Gruson M., Resiner R. Regulation of foreign banks: United States and International. Vol. 3, Newark, NJ: LexisNexis.

27. Guștiuc Andrei, Radomir Gârlea, Mariana Prodan. Drept bancar comunitar. Editura „Elena V. I.” Chișinău, 2004, 67 p.

28. Hartley T. The Foundations of European Union Law. Oxford: Ed. Oxford University Press, 2010, 570 p.
29. Larosiere Jacques. The High-Level Group of Financial Supervision in the EU. Report. Brussels, 25 February 2009, 86 p. [On-line]: <ec.europa.eu/internal_market/finances/docs/de_larosiere_report_en.pdf> (vizitat la 17.04.2013).
30. Mănescu Dragoș-Mihail. Regimul juridic al societăților bancare. Editura Hamangiu, București, 2009, 418 p.
31. Minea M., Costas C. Dreptul finanțelor publice. Vol. I, București: Ed. Universul Juridic, 2013, 360 p.
32. Minea M., Costas C. Dreptul finanțelor publice. Vol. II, București: Ed. Universul Juridic, 2013, 451 p.
33. Postolache Rada. Drept bancar. Editura C. H. Beck, București, 2012, 368 p.
34. Postolache Rada. Drept financiar. Editura C. H. Beck, București, 2009, 401 p.
35. Șaguna Dan Drosu, Tofan Mihaela. Drept financiar și fiscal european. Editura C. H. Beck, București, 2010, 294 p.
36. Scassellati-Sforzolini G., Zadra V. New Rules on Italian Banks' Organization and Corporate Governance. Rome, 2008, 351 p.
37. Tofan Mihaela. Integrarea României în structurile Uniunii Monetare Europene. Editura C. H. Beck, București, 2008, 315 p.
38. Wyatt D., Dashwood A. European Union Law. Londra: Ed. Sweet & Maxwell, 2006, 1224 p.

III. Acte normative

39. Avizul Băncii Centrale Europene cu privire la o propunere de directivă privind accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a societăților de investiții și o propunere de regulament privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și societățile de investiții, nr. 20012/C 105/01 din 25 ianuarie 2012.// „Jurnalul Oficial al Uniunii Europene,” nr. C105 din 11 aprilie 2012, p. 1.
40. Avizul Băncii Centrale Europene cu privire la o propunere de regulament al Consiliului de atribuire a unor sarcini specifice Băncii Centrale Europene în ceea ce privește politicile legate de supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și o propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) nr.1093/2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană). Nr. 2013/C 30/05 din 27 noiembrie 2012.// „Jurnalul Oficial al Uniunii Europene,” nr. C30 din 01 februarie 2013, p. 6.
41. BaFin – Ministerul Federal al Finanțelor din Germania. [On-line]: <www.bafin.de> (vizitat la 13.01.2015)
42. Basel III: A global regulatory framework for more resilient banks and banking systems. Comitetul de la Basel pentru supraveghere bancară, decembrie 2010, versiune revizuită din iunie 2011. [On-line]: <http://www.cep.eu/fileadmin/user_upload/Kurzanalysen/Eigenkapital_Basel_III/Basel_3_Regelwerk.pdf> (vizitat: 28.03.2013).
43. Circulara nr. 263 din 27.12.2006 a Băncii Centrale a Italiei privind publicarea reglementărilor aplicabile instituțiilor de credit italiene. Publicată sub titlul „Noi reglementări privind supravegherea prudențială a băncilor”. [On-line]: <http://www.bancaditalia.it/vigilanza/banche/normativa/disposizioni/vigprud/Circular_263_EN.pdf> (vizitat la 23.01.2015).
44. Codul monetar și financiar al Franței. Textul actualizat al acestui act normativ este disponibil pe site-ul Guvernului francez <<http://www.legifrance.gouv.fr>>.
45. Decizia Curții Europene de Justiție în cauza C-222/95 *Parodi vs. Banque H. Albert de Bary* [1997] Rep. I-03899.

46. Declarația din 11-12 noiembrie 2010 a liderilor de la Summitul G20 de la Seul. [On-line]: <<http://online.wsj.com/public/resources/documents/G20COMMUN1110.pdf>> (vizitat la 05.04.2013).

47. Decretul ministrului economiei și finanțelor al Italiei nr. 29 din 17.02.2009 privind prestarea de servicii de plată de către intermediari financiari.// „Jurnalul Oficial al Italiei” din 03.04.2009.

48. Directiva 2006/48/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 14 iunie 2006 privind inițierea și exercitarea activității instituțiilor de credit.// „Jurnalul Oficial al Uniunii Europene,” nr. L 177 din 30 iunie 2006, p. 1.

49. Directiva 2006/49/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 14 iunie 2006 privind rata de adecvare a capitalului întreprinderilor de investiții și al instituțiilor de credit.// „Jurnalul Oficial al Uniunii Europene,” nr. L 177 din 30 iunie 2006, p. 201.

50. Directiva 2007/64/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 noiembrie 2007 privind serviciile de plată în cadrul pieței interne, de modificare a Directivelor 97/7/CE, 2002/65/CE, 2005/60/CE și 2006/48/CE și de abrogare a Directivei 97/5/CE.// „Jurnalul Oficial al Uniunii Europene,” nr. L 319/1 din 05.12.2007.

51. Directiva 2010/78/EU a Parlamentului European și a Consiliului.// „Jurnalul Oficial al Uniunii Europene,” nr. L331 din 15.12.2010, p. 120.

52. Hotărârea Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 24 din 09.10.2014 pentru controlul constituționalității Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte, și a Legii nr. 112 din 2 iulie 2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere (Acordul de Asociere RM-UE) (Sesizarea nr. 44a/2014).// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 333-338 din 07.11.2014, art. nr. 40.

53. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 808 din 07.10.2014 cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014-2016.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 297-309 din 10.10.2014, art. nr. 851.

54. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.11 din 18.02.2015 pentru aprobarea Programului de activitate al Guvernului și acordarea votului de încredere Guvernului.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 46-51 din 27.02.2015, art. nr. 46.

55. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 41 din 24.03.2015 cu privire la Raportul Comisiei de anchetă privind elucidarea situației de pe piața financiară și valutară a Republicii Moldova, măsurile întreprinse pentru stabilizarea cursului de schimb al leului moldovenesc în raport cu valutele internaționale și privind situația de la „Banca de Economii” S.A., B.C. „Banca Socială” S.A. și B.C. „Unibank” S.A.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 84 din 07.04.2015, art. nr. 121.

56. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 125 din 18.06.2015 privind demisia Guvernului.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 161-165 din 26.06.2015, art. nr. 344.

57. Instrucțiunile Băncii Italiei privind supravegherea instituțiilor ce prestează servicii de plată de către intermediari financiari. [On-line]: <http://www.bancaditalia.it/vigilanza/intermediari/normativa/exart107tub/c216/istr_vig_ifes_216_3a.pdf> (vizitat la 21.01.2015).

58. INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions. The Code of Ethics. Aprobare la Congresul al XV-lea al INTOSAI din Montevideo, anul 1992. [On-line]: <<http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-30-code-of-ethics.html>> (Vizitat la 02.06.2014).

59. KWG (Gesetz über das Kreditwesen). Textul actualizat al KWG este disponibil pe site-ul

Ministerului german al Justiției, la adresa <<http://bundesrecht.juris.de/kredwg/index.html>> (vizitat la 12.01.2015).

60. Legea Bancară Italiană, plasată pe site-ul Băncii Centrale a Italiei, la adresa: <www.banca-ditalia.it/vigilanza/banche/normativa/leggi/tub/TUB_gennaio_2011.pdf> (vizitat la 17.01.2015).

61. Legea Financiară Unică a Italiei nr. 58/1998.// „Gazzetta Ufficiale,” nr. 71 din 26.03.1998.

62. Legea Republicii Moldova nr. 112 din 02.07.2014 pentru ratificarea Acordului de Asocieră 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.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.185-199 din 18.07.2014, art. nr. 442.

63. Proiectul Hotărârii Parlamentului Republicii Moldova cu privire la Programul legislativ de transpunere a angajamentelor asumate în cadrul Acordului de Asocieră între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre. [On-line]: <<http://www.parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/2752/language/en-US/Default.aspx>> (vizitat la 15.07.2015).

64. Proiectul legii cu privire la procuratură a fost adoptat de Parlament. [On-line]: <<http://www.moldpres.md/news/2015/05/29/15003620>> (vizitat la 05.06.2015).

65. Regulamentul Uniunii Europene nr.1092/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 privind supravegherea macroprudențială la nivelul Uniunii Europene a sistemului financiar și de înființare a unui Comitet european pentru risc sistemic.// „Jurnalul Oficial al Uniunii Europene,” nr. L331, din 15.12.2010, p. 1.

66. Regulamentul Uniunii Europene nr.1093/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea bancară europeană).// „Jurnalul Oficial al Uniunii Europene,” nr. L331 din 15.12.2010, p.12.

67. Regulamentul Uniunii Europene nr.1094/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europeană de asigurări și pensii ocupaționale).// „Jurnalul Oficial al Uniunii Europene,” nr. L331 din 15.12.2010, p. 0048.

68. Regulamentul Uniunii Europene nr. 1095/2010 al Parlamentului European și al Consiliului din 24 noiembrie 2010 de instituire a Autorității europene de supraveghere (Autoritatea europeană pentru valori mobiliare și piețe).// „Jurnalul Oficial al Uniunii Europene,” nr. L331 din 15.12.2010, p. 84.

69. Tratatul de instituire a Comunității Europene a Cărbunelui și Oțelului. Semnat la 18 aprilie 1951 și intrat în vigoare la 23 iulie 1952. Data expirării: 23 iulie 2002.

70. Tratatul de la Amsterdam. Semnat la 2 octombrie 1997 și intrat în vigoare la 1 mai 1999. [On-line]: <<http://cronicaeuropeana.ro/wp-content/uploads/2011/08/amsterdam-1997.pdf>> (Vizitat la 08.12.2014).

71. Tratatul de la Lisabona. Semnat la 13 decembrie 2007 și intrat în vigoare la 1 decembrie 2009. [On-line]: <<http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/cg00014.ro07.pdf>> (Vizitat la 07.12.2014).

72. Tratatul privind Uniunea Europeană – Tratatul de la Maastricht. Semnat la 7 februarie 1992 și intrat în vigoare la 1 noiembrie 1993.

Prezentat: 29 iulie 2015.

E-mail: teodorina@rambler.ru

Prezumția de nevinovăție – drept - garanție al fiecărui individ în fața justiției

Ion ROȘCA,
procuror-adjunct al raionului Rîșcani,
consilier juridic de rangul III

SUMMARY

It is considered that the presumption of innocence is a fundamental principle, as well as a right, which originates in the general goal of the criminal procedure. It is a guarantee, which ensures that no innocent person is condemned. It also guarantees the responsibility of the judicial bodies to administer the proper evidence to prove the accusation and to conclude, in case of the absence of such evidence, the innocence of the accused.

Key-words: *presumption, guilt, fundamental principle, criminal liability, judicial bodies.*

Ideea nevinovăției persoanei, atât timp cât nu s-a pronunțat împotriva sa o hotărâre judecătorească de condamnare, își are origini destul de îndepărtate, coborând până la Magna Charta Libertatum (1215), apoi instituită pentru prima dată ca regulă de drept în secolul al XVIII-lea în legislația SUA și apoi în Declarația Drepturilor Omului și Cetățeanului din anul 1789, care în art. 9 a statuat că „orice om trebuie considerat nevinovat până la probarea culpabilității sale”.

Anterior recunoașterii sale în calitate de regulă de drept, respectivul principiu presupunea că o persoană era considerată vinovată și putea fi impusă să-și demonstreze nevinovăția, însă odată recunoscută regulă de bază a procesului penal modern, dovedind o relație deosebită cu principiul procesului penal echitabil, întrucât este destinat să protejeze individul față de autoritățile publice, și în coroborare cu principiul „actori incumbit probatio”, în virtutea sa, principiul de nevinovăție prezumă că cel împotriva căruia a fost declanșată urmărirea penală este prezumat nevinovat, până la dovedirea nevinovăției sale în proces public, cu asigurarea garanțiilor dreptului de apărare.

Altfel spus, cel care acuză are obligația

dovedirii învinuirii aduse, iar organelor judiciare li se impune obligația de a respecta riguros cerința potrivit căreia nicio persoană nu poate fi urmărită penal și trasă la răspundere decât pe bază de probe obținute legal și în conformitate cu procedura prevăzută de lege.

Prezumția de nevinovăție este înscrisă în principalele reglementări internaționale și regionale privind drepturile omului la care Republica Moldova este parte, cum ar fi, de exemplu: art. 11 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu recomandarea să fie inserată în legislațiile naționale ale statelor; art. 14, pct. 2 al Pactului Internațional asupra Drepturilor Civile și Politice (1966); art. 6, § 2 al Convenției Europene de Apărare a Drepturilor Omului (1950).

Întru respectarea art. 11 al Declarației Universale a Drepturilor Omului, legislatorul moldovean a consfințit în textul art. 21 al Constituției Republicii Moldova principiul potrivit căruia „orice persoană acuzată de un delict este prezumată nevinovată până când vinovăția sa va fi dovedită în mod legal, în cursul unui proces judiciar public în cazul căruia i s-au asigurat toate garanțiile necesare apărării sale,” iar prin stipulările de

la art. 8, Cod de Procedură Penală, „vinovăția persoanei poate fi constatată doar printr-o hotărâre judecătorească de condamnare definitivă.”

Prezumția de nevinovăție, în forma sa renăscută, se justifică nu atât prin necesitatea combaterii arestărilor abuzive și abolirii torturii cât prin considerente ce țin de echilibrarea raporturilor între stat și individ, a protejării echității procesuale și a salvagărdării valorilor fundamentale lezate prin condamnări nelegale.

Potrivit Dicționarului juridic penal, [2, p. 198] prezumția este considerată concluzia logică pe care legea sau organul judiciar o desprinde cu privire la existența unui fapt necunoscut și care nu poate fi dovedit în mod direct sau este greu de probat, din stări sau împrejurări de fapt cunoscute.

Prezumția de nevinovăție asigură că nimeni nu va fi tras la răspundere penală și sancționat discreționar, iar atunci când este învinuit de săvârșirea unei infracțiuni se va urma o procedură prin care să se stabilească vinovăția sa. [14, p. 12]

Privită ca recunoaștere juridică a unui fapt până la proba contrarie, prezumției de nevinovăție îi pot fi atribuite două dimensiuni:

- una legală categorică, întrucât legea afirmă nevinovăția persoanei învinuite de săvârșirea unei infracțiuni fără a condiționa această prezumție de dovedirea unui fapt prezumat, se verifică într-un număr restrâns de cazuri cu titlu de excepție și nu se referă la fapte determinate, deplasând obiectul probei de la un fapt la altul, ci la o situație cu caracter general, aplicabilă pentru toate infracțiunile și pentru orice persoană, fără deosebire dacă a fost sau nu condamnată pentru vreo infracțiune ;

- și alta, relativă, cu un regim juridic special care, deși poate fi dovedită prin orice mijloace de probă, nu poate fi rasturnată decât printr-o hotărâre penală de condamnare, rămasă definitivă. [4, p. 290]

Prezumția de nevinovăție, așa cum este

reglementată în art. 6.2 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, produce, în principal, două categorii de consecințe:

- a) în privința organelor judiciare, care trebuie să facă dovada imparțialității în întreaga lor activitate și să salvgardeze drepturile procesuale ale acuzatului;

- b) în privința acuzatului, prezumția de nevinovăție implică pentru acesta dreptul de a propune probe în apărarea sa și acela de a nu depune mărturie contra lui însuși, garanție regăsită și textul art. 14.3 din Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile și Politice, în care se arată că „*orice acuzat are dreptul să nu fie forțat să depună mărturie contra lui însuși sau să-și recunoască vinovăția.*”

În doctrina românească în materia procesual-penală se recunoaște că prezumția de nevinovăție constituie o garanție procesuală cu caracter constituțional pentru orice persoană, astfel că în lipsa probelor de nevinovăție, nu poate fi trimisă în judecată și condamnată, deși fiind inserată complementar în articolul care dezvoltă libertatea individuală, ar putea determina calificarea sa ca o garanție doar a libertății individuale. În această calitate își găsește funcționalitate în toate instituțiile procesuale fundamentale: începerea urmăririi penale, punerea în mișcare a acțiunii penale, trimiterea în judecată, promovarea căilor de atac. [6, p. 63; 11, p. 79]

În această ordine de idei, reiese că prezumția de nevinovăție produce efecte din primul moment în care o persoană este învinuită într-o procedură judiciară de săvârșirea unei fapte care ar putea atrage răspunderea penală, astfel, în consecință, produce efecte juridice atât asupra primului act procesual îndeplinit de organele de cercetare penală cât și asupra actelor premergătoare, dat fiind faptul că acestea se efectuează în scopul începerii procesului penal. [15, p. 98]

Prezumția de nevinovăție exprimă cerința unei cercetări a cauzei sub toate aspectele, atât în favoarea cât și în defavoarea învi-

nuitului, fără păreri preconcepute cu privire la vinovăția acuzatului, deoarece determină structura procesului penal și unele instituții fundamentale ale acestuia, fiind capabil să influențeze sistemul probator, măsurile preventive și de siguranță, repararea pagubelor suferite de cei condamnați sau arestați pe nedrept, dar și se află într-o strânsă relație cu alte principii ale procesului penal, precum: dreptul la apărare, aflarea adevărului, rolul activ al organelor judiciare.

Deductiv, reiese că prezumția de nevinovăție, inițial se califica ca principiu ce guvernează materia probațiunii, deoarece implicațiile și efectele sale sunt în legătură directă cu administrarea și aprecierea probelor în procesul penal și, apoi, cu acele instituții procesuale a căror reglementare este influențată de instituția juridică în discuție, [12, p. 37-57] iar mai târziu statornicită ca principiu fundamental care determină structura procesului penal și a unor instituții fundamentale ale acestuia. [14, p. 122; 7, p. 44]

Din punctul de vedere al garanțiilor instituite prezumției de nevinovăție, doctrina a stabilit că unele dintre acestea sunt împrumutate din reglementarea articolului 6 CEDO, fiind de ordin general (comun) și special (proprii), și anume: [1, p. 541] obligația pe care o au judecătorii de a nu pleca în judecarea cauzei cu idei preconcepute, sarcina probei în materie penală revine acuzării, aplicarea principiului „in dubio pro reo”, acuzarea este obligată să indice faptele de care este acuzat inculpatul și să aducă un probatoriu suficient pentru dovedirea vinovăției; precum și cele proprii: [4, p. 295] garantarea dreptului la tăcere, obligația statelor de a se abține de la impunerea de sancțiuni fără a exista o hotărâre de condamnare ori interdicția de a exista o judecată de două ori pentru aceeași faptă și același făptuitor, existând opinia că această interdicție se răsfrânge și asupra urmăririi penale.

Principiul prezumției nevinovăției având semnificația unui drept fundamental al omului își găsește aplicabilitatea în activitatea

practică a organelor de drept, care impune anumite reguli ce trebuie respectate, în caz contrar garanția impusă își pierde din valoare sa, și anume: vinovăția persoanei trebuie să fie dovedită în modul prevăzut de Codul de Procedură Penală, prin mecanismele prevăzute de cod, astfel, principiul legalității având o aplicare directă; vinovăția necesită a fi dovedită, într-un proces judiciar public în cadrul căruia trebuie asigurate toate garanțiile necesare apărării; se va considera vinovăția ca și dovedită când aceasta va fi constatată printr-o hotărâre judecătorească de condamnare definitivă, deci după pronunțarea deciziei instanței de apel care este susceptibilă de a fi pusă în executare din momentul adoptării; nimeni nu este obligat să dovedească nevinovăția sa, deoarece sarcina probei în cauzele penale este pusă în seama procurorului; concluziile despre vinovăția persoanei de săvârșirea infracțiunii nu pot fi întemeiate pe presupuneri; iar toate dubiile în probarea învinuirii care nu pot fi înlăturate, în condițiile Codului de Procedură Penală, se interpretează în favoarea bănuțului, învinutului, inculpatului. [8, p. 56-57]

Prin urmare, se desprind două trăsături esențiale cumulative ale prezumției de nevinovăție:

- una, de fond, anume aceea că nevinovăția este prezumată până când vinovăția inculpatului a fost dovedită cu probe neîndoelnice, care să infirme prezumția de nevinovăție prevăzută de lege;

- a doua, formală, adică vinovăția să fie stabilită printr-o hotărâre penală definitivă, care este executorie și are autoritate de lucru judecat, stabilind, cu efecte erga omnes, vinovăția inculpatului. [7, p. 44; 12, p. 88]

Prezumția de nevinovăție stă la baza tuturor garanțiilor procesuale legate de protecția persoanei în procesul penal, inclusiv în ceea ce privește dreptul la imagine al persoanei până în momentul în care, urmare dovedirii corecte a împrejurărilor de fapt și aplicarea judicioasă a normei de drept, se stabilește cu certitudine vinovăția acesteia.

De asemenea, principiul analizat determină statutul persoanei nu numai în cadrul procesului penal, dar și în cadrul tuturor relațiilor sociale în care ea apare ca unul dintre subiecți, astfel că, până la intrarea în vigoare a hotărârii de condamnare, învinuitul arestat are dreptul să participe la alegeri, să i se păstreze locul de muncă, de studii etc.

Ar fi de remarcat faptul că respectarea prezumției de nevinovăție reprezintă o responsabilitate nu numai doar a instanțelor de judecată, ci și a altor organe ale statului, [3, p. 358] chiar dacă principalii destinatari ai art. 6, alin. (2) al Convenției sunt judecătorii, care au obligația să-și desfășoare activitatea fără a porni de la ideea că persoana învinuită a comis actul incriminat [9, p. 496] și le este interzis acestora să pronunțe o hotărâre fără a judeca sau să se pronunțe asupra vinovăției pe baza unei antijudecăți. [10, p. 294]

Organele de urmărire penală și procurorul pot informa publicul cu discreție și rezervele pe care le impune respectul prezumției de nevinovăție. [6, p. 60] Subiecții cărora li se aplică direct această interdicție de pronunțare în public cu privire la vinovăția acuzatului, sunt atât judecătorii cât și procurorii, sau orice alt reprezentant al puterii publice, cât timp declarațiile acestora sunt făcute în calitate de reprezentant al statului. [13, p. 625]

Se consideră precum că declarațiile publice ale acestuia sunt de natură să aducă atingere prezumției de nevinovăție, cu precădere atunci când acesta exercită o funcție cvasijudiciară, de exemplu, atunci când este de competența sa să dispună neînceperea sau încetarea urmăririi penale în cauză sau atunci când exercită un control absolut în materie procedurală. [4, p. 293]

Referitor la terminologia folosită, s-a menționat că nu se poate folosi orice tip de vocabular, ci doar acel care nu oferă temei de interpretări, mai ales că în stadiul incipient al anchetei nu sunt permise declarațiile interpretabile, în catalogarea lor ținându-se cont de sensul real al termenilor care se apreciază în context. [1, p. 546]

O distincție trebuie făcută între o declarație prin care se exprimă doar suspiciunea că s-a comis o infracțiune și afirmația clară și neechivocă, în absența unei condamnări definitive, că o persoană a comis infracțiunea în discuție.

Prin urmare, din analiza celor expuse cu privire la prezumția de nevinovăție se desprind următoarele **idei de bază**, care guvernează instituția respectivă atât ca principiu al procesului penal cât și ca drept - garanție al fiecărui individ în fața justiției:

- vinovăția se stabilește în cadrul unui proces, cu respectarea garanțiilor procesuale, deoarece simpla învinuire nu înseamnă și stabilirea vinovăției;

- sarcina revine organelor judiciare, motiv pentru care interpretarea probelor se face în fiecare etapă a procesului penal, concluziile unui organ judiciar nefiind obligatorii și definitive pentru următoarea fază a procesului;

- la adoptarea unei hotărâri de condamnare, până la rămânerea definitivă, inculpatul are statutul de persoană nevinovată;

- la adoptarea unei hotărâri de condamnare definitive prezumția de nevinovăție este răsturnată cu efecte „*erga omnes*”;

- hotărârea de condamnare trebuie să se bazeze pe probe certe de vinovăție, iar în caz de îndoială ce nu poate fi înlăturată prin probe, trebuie să se pronunțe o soluție de achitare;

- luarea măsurilor preventive nu se poate face decât în cazurile strict enumerate și condițiile stabilite de lege, prin aceasta asigurându-se caracterul de excepție al restrângerii libertății individuale până la stabilirea definitivă a vinovăției. [12, p. 72]

Toate aceste cerințe sunt expuse spre analizare, fiind cumulate argumente pentru transformarea concepției asupra prezumției de nevinovăție, dintr-o simplă regulă-principiu, ori garanție a unor drepturi fundamentale, într-un drept distinct al fiecărei persoane, de a fi tratată ca nevinovată până la stabilirea vinovăției printr-o hotărâre penală definitivă.

BIBLIOGRAFIE

1. Bârsan C. Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Comentariu pe articole. București: „All Beck,” 2006, 817 p.
2. Boroș, A., Gorunescu M., Popescu M. Dicționar de drept penal, București: „All Beck,” 2004, 416 p.
3. Chiriță R. Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Comentarii și Explicații. București: „C. H. Beck,” 2008, 976 p.
4. Chiriță R. Dreptul la un proces echitabil. București: „Universul Juridic,” 2008, 472 p.
5. Creangă I., Gurin C., Drepturile și libertățile fundamentale. Sistemul de garanții. Chișinău: „Tish,” 2005, 400 p.
6. Mateuț Gh. Presumția de nevinovăție în lumina Convenției europene și a reglementărilor procedurale interne.// Revista „Dreptul,” 2000, nr. 11, p. 59-67.
7. Neagu I. Tratat de procedură penală. București: Global Lex, 2004, 487 p.
8. Poalelungi M., Dolea I., Vîzdoagă T. Manualul judecătorului pentru cauze penale. Chișinău: „Tipografia Centrală,” 2013, 1192 p.
9. Renucci J-F. Tratat de drept european al drepturilor omului. București: „Hamangiu,” 2009, 1128 p.
10. Sudre F. Drept european și internațional al drepturilor omului. Iași: „Polirom,” 2006, 568 p.
11. Theodoru Gr. Tratat de drept procesual penal. București: „Hamangiu,” 2008, 1080 p.
12. Tulbure A. Presumția de nevinovăție. Sibiu: „Red,” 1996, 208 p.
13. Udriș M., Predescu O. Protecția europeană a drepturilor omului și procesul penal român. București: „C. H. Beck,” 2008, 1050 p.
14. Volonciu N. Tratat de procedură penală. București: „Paideia,” 1996, 510 p.
15. Volonciu, N. Conotații din perspectivă europeană la ultimele modificări ale Codului de procedură penală.// „Revista de drept penal,” 2004, nr. 1, p. 96-104.

Prezentat: 17 iulie 2015.

E-mail: r10ion@mail.ru

Economie și finanțe publice



Impactul noului sistem de elaborare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale asupra modului de administrare a resurselor bugetare

Tatiana MANOLE,
doctor habilitat în științe economice, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The present article contains the opinions of the author, who studied the process of implementation of the new system of budget development of administrative-territorial units in the districts Riscani and Ocnita, which were subjected to piloting in 2014. As result of the analysis made with the help of a set of quantitative and qualitative indicators and by using the comparative procedure of the new system with the old one, the author synthesizes some opinions, in which advantages and disadvantages of the new system are found. Generally, the author concludes that the new system of local budget development leads to the strengthening of financial autonomy and raises the responsibility of local public authorities in capitalizing new sources of revenues to the local budget.

Key-words: *own revenues, autonomous revenues, general and special transfers, current expenses, capital expenses, degree of implementation, degree of self-financing.*

Introducere. Gestionarea finanțelor publice este parte integrantă a managementului general economic. Managementul finanțelor publice este unul dintre pilonii managementului economic general. Locul important pe care îl ocupă în acest context managementul finanțelor publice este determinat de faptul că el este instrumentul principal de promovare a politicii fiscale care, împreună cu alte politici financiare, se află la baza creșterii și dezvoltării durabile a economiei naționale. În scopul asigurării dezvoltării durabile a finanțelor publice, consolidării disciplinei bugetar-fiscale și asigurării gestionării eficiente și transparente a resurselor financiare publice, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Legea finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale (MO al RM, nr. 206-208 din 21 iulie 2014).

Un loc deosebit în cadrul finanțelor publice îl ocupă finanțele publice locale.

Legea nr. 397-XV din 16 octombrie 2003 privind finanțele publice locale (MO al RM, 2003, nr. 248-253), în cadrul reformei finanțelor publice locale, a fost modificată prin **Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 267 din 01.11.2013** (MO al RM nr. 262-267/748 din 22.11.2013). Prin această Lege s-a mai făcut un pas important în reforma managementului finanțelor publice locale. În ultimii ani această reformă a luat amploare, având ca obiectiv fundamental consolidarea autonomiei financiare locale. Sarcina principală a autorităților publice locale în atingerea acestui obiectiv este suplimentarea veniturilor proprii. Suplimentarea veniturilor proprii la nivel local este legată de baza fiscală a fiecărei unități administrativ-teritoriale.

Noua Lege a finanțelor publice locale a însemnat o reformă esențială în elaborarea bugetelor unităților administrativ-teritori-

ale, un nou sistem de calculare a transferurilor generale (de echilibrare), ridicând gradul de responsabilitate a administrației publice locale în consolidarea autonomiei locale și a descentralizării fiscale.

Pentru a vedea avantajele noului sistem de elaborare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale, este nevoie de comparat noul sistem cu sistemul vechi, ceea ce vom încerca să facem mai jos.

Analiza indicatorilor calitativi. În rezultatul comparației celor două variante de elaborare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale – sistemul vechi și noul sistem, implementat în raioanele pilot în 2014 – putem constata următoarele:

la compartimentul „venituri” vom compara indicatorii agregați:

- veniturile totale și gradul lor de realizare;

- veniturile proprii;

- veniturile autonome / defalcările;

- transferurile generale (de echilibrare) și transferurile speciale.

I. Veniturile totale și gradul lor de realizare în condițiile implementării noii formule de finanțare a APL în comparație cu vechiul sistem.

Veniturile totale și veniturile totale pe cap de locuitor au crescut în anul 2014, comparativ cu anul 2013 în toate unitățile administrativ-teritoriale din raionul Râșcani și raionul Ocnița. În unele localități acest indicator, practic, s-a dublat.

Îmbunătățirea indicatorului a fost cauzată atât de alocarea din bugetul de stat a transferurilor pentru cheltuieli capitale, cât și de faptul că, în urma trecerii la noul sistem de finanțare, toate UAT de nivelul I au fost câștigătoare, fapt confirmat și prin lipsa transferurilor din fondul de compensare pentru anul 2014 în structura veniturilor UAT de nivelul întâi din raion. Creșterile impunătoare ale indicatorului în unele localități au fost influențate și de încasarea unor restanțe din anii precedenți la plata de arendă și la impozitul funciar în mărimi considerabile.

Trecerea la noul sistem de calculare a transferurilor din bugetul de stat a influențat creșterea veniturilor totale și pe cap de locuitor în toate UAT de nivelul I din raionul Ocnița, fapt confirmat și prin lipsa transferurilor din fondul de compensare pentru anul 2014 în structura veniturilor UAT de nivelul întâi din raion.

Gradul de realizare a veniturilor totale nu s-a schimbat esențial în anul 2014 comparativ cu anul 2013 și în majoritatea UAT el este aproape de mărimea ideală de 100%, abaterea maximă fiind, în unele localități, în medie de 5,9 puncte procentuale.

UAT care au înregistrat un nivel mai jos de realizare au avut probleme la încasarea plăților de arendă. Gradul de predictibilitate a veniturilor totale în UAT din raionul Ocnița este destul de înalt atât până la cât și după implementarea reformei sistemului de transferuri. Astfel, gradul de realizare a veniturilor s-a îndepărtat de ponderea ideală de 100% față de 2013, iar în alte UAT pilot s-a înregistrat o creștere a predictibilității fluxurilor financiare printr-o apropiere a gradului de realizare a veniturilor de 100%.

În unele localități din raionul Râșcani gradul de realizare a veniturilor totale este mai slab și constatăm că 1/3 de localități nu au realizat nivelul preconizat și chiar mai jos de 2013 cu circa 3-4%.

II. Veniturile proprii. La acest indicator majoritatea localităților au obținut creșteri. Sunt și unele localități care au înregistrat performanțe la acest indicator. Același trend este și la veniturile proprii pe locuitor. Dar e de menționat că motivul creșterii veniturilor proprii în anul 2014 este încasarea datoriilor din anii precedenți la plata pentru arendă și la impozitul funciar. În concluzie, putem menționa, că peste 70% din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi au înregistrat creșteri la acest indicator. Dar, de rând cu majorarea veniturilor proprii, s-a înregistrat și o scădere considerabilă a populației.

Veniturile proprii creează condiții de autofinanțare. **Gradul de autofinanțare** a înregistrat o descreștere în 2014 în toate localitățile analizate. Descreșterea gradului de autofinanțare în localitățile pilot a fost determinată de creșterea transferurilor. În acele localități în care situația nu s-a schimbat se datorează coinciderii ritmului de creștere a veniturilor proprii și defalcărilor din impozit pe venit persoane fizice (veniturilor autonome) cu ritmul de majorare a transferurilor. Dacă și sunt localități care au un grad mai înalt de autofinanțare, apoi aceasta este grație încasărilor restanțelor din alți ani la plata de arendă a terenurilor, precum și datorită faptului că acele localități nu exercită competența de educație preșcolară (care a fost preluată de APL de nivelul doi) și nu primește transferuri cu destinație specială pentru educație.

În concluzie, putem menționa că în majoritatea localităților gradul de autofinanțare a scăzut în anul 2014, comparativ cu anul 2013, el constituind de la 12% până la 24%. Cauza diminuării o constituie creșterea transferurilor curente, precum și a celor capitale, inclusiv mijloacele primite din Fondul rutier pentru reparația capitală a drumurilor, care până în anul 2014 nu se alocă pentru nivelul I.

Din cele menționate putem concluziona că UAT au o bază financiară slabă și nu sunt capabile în situația dată să se autofinanțeze.

Gradul de realizare a veniturilor proprii. Gradul de realizare a veniturilor proprii în localitățile pilot din raionul Ocnița și Râșcani are un caracter mixt, oscilând în anul 2013 de la 80% , ridicându-se în unele localități până la peste 200 %. În peste 50% de localități gradul de realizare a veniturilor proprii s-a apropiat de mărimea ideală de 100%, ce presupune creșterea predictibilității acestor venituri, iar în cealaltă parte a avut loc o îndepărtare de la această valoare, ce presupune o scădere a predictibilității. Totuși, dacă excludem din

numărul localităților în care a scăzut predictibilitatea veniturilor proprii, unde au fost încasate datoriile din anii precedenți, care nu au putut fi prevăzute cu exactitate și unde nu au fost încasate veniturile din arendă, planificate conform contractelor și neachitate de arendaș, predictibilitatea veniturilor proprii în localitățile din aceste raioane a crescut.

Dar e de menționat, că gradul de realizare a veniturilor proprii nu oferă o caracteristică exactă a predictibilității veniturilor, dat fiind faptul că uneori sumele planificate pentru încasare de la baza impozabilă existentă și conform contractelor existente nu se achită la timp de contribuabili, iar uneori se încasează sume restante, care nu se planifică din cauza lipsei certitudinii că vor fi percepute.

Știind că în structura veniturilor proprii cea mai mare pondere o are venitul din impozitul pe proprietate, ar fi bine să vedem dinamica încasărilor din acest impozit. Veniturile din impozitele pe proprietate au înregistrat în anul 2014 o creștere comparativ cu anul 2013 în majoritatea localităților supuse pilotării. Creșterea se datorează, în mare parte, achitării restanțelor din anii precedenți. **Puterea de decizie a APL din localitățile rurale asupra impozitului pe imobil este, practic, nulă, obiectul, subiecții, cotele impozitului, scutirile și reducerile fiind aprobate prin lege, iar în orașe această putere de decizie este limitată, practic, numai la alegerea cotei impozitului pe imobil cu destinație locativă evaluat la valoare de piață din diapazonul aprobat prin lege.**

În concluzie, putem menționa că pe parcursul unui an de implementare a reformei finanțelor publice, îmbunătățiri semnificative la colectarea impozitelor pe proprietate nu se înregistrează, dat fiind faptul că majoritatea rezervelor a fost valorificată în perioadele precedente. **Singura posibilitate de sporire a încasărilor la aceste venituri este extinderea bazei**

fiscale prin vânzarea sau darea în arendă a terenurilor și bunurilor proprietate a UAT, neutilizate.

Gradul de realizare a impozitelor pe proprietate. Pentru anul 2014 **predictibilitatea** (prognozarea) impozitelor pe proprietate determinată de gradul de realizare a acestora a scăzut în multe UAT, unde gradul de realizare s-a îndepărtat de mărimea de 100%, iar în unele fiind mai aproape de nivelul de 100% decât în anul 2013.

În concluzie, putem menționa, că reforma sistemului de calculare a transferurilor din fondul de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale nu a influențat din primul an îmbunătățirea predictibilității impozitelor pe proprietate

III. Veniturile autonome/defalcările, pe lângă veniturile proprii, cuprind cotele defalcate de la impozitele generale de stat partajate. Aceste defalcări, spre deosebire de alte transferuri de la bugetul de stat, sunt vărsate în contul bugetelor UAT în mod automat și reflectă foarte bine situația economiei locale și eforturile pe care APL le face pentru dezvoltarea acesteia.

În localitățile pilotate veniturile autonome au crescut în anul 2014 comparativ cu anul 2013 în mai multe localități. Deși sunt unele localități cu descreșteri, totuși trendul este pozitiv.

Dinamica **veniturilor autonome per locuitor** este identică cu dinamica veniturilor autonome, cu excepția unor localități unde datorită scăderii numărului populației, dinamica veniturilor autonome per locuitor este pozitivă, spre deosebire de dinamica veniturilor autonome în ansamblu pe localitate.

În concluzie, putem menționa, că în majoritatea localităților din raion veniturile autonome au înregistrat o dinamică pozitivă, care se explică, în mare parte, prin creșterea încasărilor din impozitul pe venit persoane fizice (IVPF), care, la rândul său, a fost influențată de majorarea salariilor în sectorul real și în cel bugetar, precum și de

majorarea cotei de defalcare din IVPF de la 70% în anul 2013 la 75% în anul 2014, în urma reformei sistemului de transferuri.

Gradul de realizare a veniturilor autonome nu s-a schimbat esențial în 2014 comparativ cu anul 2013. În anul 2013 acest indicator a oscilat de la circa 80% în unele localități până la circa 200%, fiind influențat de achitarea datoriilor din anii precedenți la plata de arendă.

Gradul de finanțare din veniturile autonome este în dependență de gradul de realizare a veniturilor autonome și, prin urmare, gradul de finanțare din veniturile autonome a înregistrat o descreștere în 2014 în majoritatea localităților pilotate. Descreșterea gradului de finanțare în localitățile pilot a fost determinată de creșterea transferurilor. Baza fiscală slabă din majoritatea localităților nu poate asigura autofinanțare.

IV. Transferuri cu destinație generală (de echilibrare). Toate unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi au primit transferuri generale (de echilibrare) și transferuri speciale. În anul 2014 transferurile cu destinație generală (TG) la un locuitor revin în localitățile cu capacitate fiscală redusă și cu un număr mic de populație, iar cel mai puține TG sunt alocate în localitățile cu o capacitate fiscală apropiată sau mai mare de media națională. Transferurile cu destinație generală în 2014 au înregistrat o scădere față de anul 2013.

Transferurile cu destinație specială de la bugetul de stat (TS) sunt transferurile pentru finanțarea învățământului preșcolar, primar, secundar general, special, complementar și a competențelor delegate autorităților APL de Parlament, la propunerea Guvernului. În anul 2014 localitățile pilot au finanțat din TS învățământul preșcolar și plata indemnizației pentru tutelă. Media transferurilor cu destinație specială per locuitor în localitățile pilot constituie de la 350 până la 600 lei, oscilând între aceste valori.

Gradul de dependență a Bugetului UAT față de Bugetul de Stat. Gradul de dependență a UAT de bugetul de stat în localitățile pilotate este neuniform: în unele dependența a scăzut, iar în altele a crescut. Motivul constă în schimbarea modului de calcul al transferurilor, care a contribuit la reducerea gradului de dependență a bugetelor UAT de bugetul de stat.

În concluzie, vom menționa că, în general, gradul de dependență a bugetelor UAT față de bugetul de stat a crescut. Cauza este modalitatea de calculare a capacității fiscale pe locuitor într-o localitate concretă (CFLi) la nivel local și capacitatea fiscală la nivel național, luându-se în considerație localitățile supuse alocărilor (CFL n), diminuându-se aceste valori și, ca urmare, pentru echilibrarea bugetului UAT este nevoie de sume mai mari finanțate din Fondul de susținere financiară a unităților administrativ-teritoriale (FSF a UAT).

La fel, Legea finanțelor publice locale nr. 267 prevede un set de activități finanțate prin transferuri cu destinație specială. Toate aceste prevederi sporesc dependența bugetului UAT de Bugetul de Stat.

Această situație nu influențează autonomia financiară, care, de fapt, nu va depinde de proveniența surselor, dar de descentralizarea competențelor și autonomia administrativă a APL de a avea dreptul autonom, independent de a utiliza resursele după priorități, pe activități așezate pe programe și indicatori de măsurare a performanței.

V. Analiza cheltuielilor. Ponderea cheltuielilor curente în total cheltuieli. Cheltuielile pentru UAT iau în considerare componenta de bază, care cuprinde:

- a) cheltuieli curente (recurente);
- b) cheltuieli capitale.

Ponderea cheltuielilor curente în cheltuielile totale în majoritatea UAT au tendința de reducere. În unele localități se observă o creștere a cheltuielilor capitale care, la rândul lor, se datorează alocării

transferurilor din Bugetul de Stat și a mijloacelor din Fondul rutier pentru investiții și reparații capitale.

Noua formulă stimulează formarea veniturilor suplimentare și prin optimizarea cheltuielilor curente, economisirea lor și utilizarea indicatorilor de performanță pe resurse, produs, eficiență și rezultate. Reducerea cheltuielilor curente creează premise pentru majorarea cheltuielilor capitale, cheltuielilor de investiții. Acolo unde a avut loc creșterea cheltuielilor de capital, ele au crescut din contul reducerii cheltuielilor curente.

Cheltuielile de personal (art. 111, 112, 116), ca parte componentă a cheltuielilor curente, în 2014 sunt în creștere față de 2013. Creșterea cheltuielilor de personal se datorează implementării treptate a politicilor de majorări salariale în sectorul bugetar, promovate de autoritățile publice centrale, precum și extinderea serviciilor de educație preșcolară în mai multe localități, fapt ce a generat și creșterea cheltuielilor salariale. Aici este necesar de menționat, că în noul sistem, la stabilirea relațiilor interbugetare, politicile de majorări salariale se iau în considerație numai la determinarea transferurilor cu destinație specială (pentru educație). Cât privește majorările salariale ale angajaților din ramurile finanțate din veniturile cu caracter general (administrație publică, cultură ș. a.), acestea nu sunt compensate din bugetul de stat, spre deosebire de vechiul sistem. **Cheltuieli de personal pe un locuitor** au aceeași dinamică ca și cheltuielile de personal total pe localitate.

Rigiditatea cheltuielilor în localitățile analizate demonstrează un trend de scădere a cheltuielilor de personal în raport cu cheltuielile totale în anul bugetar 2014 față de 2013. Aceasta se datorează creșterii părții de cheltuieli din contul transferurilor din Bugetul de Stat și mijloacelor din fondul rutier pentru reparații capitale.

Cheltuielile de personal autonome (fără învățământ) sunt similare cheltu-

ielilor de personal total. Aceeași tendință de creștere este influențată de creșterea salariilor și indexarea cu 10-12% și se păstrează și la indicatorul cheltuielilor de personal autonome raportate la un locuitor. Se constată schimbarea pozitivă în gradul de asigurare cu resurse a cheltuielilor de procurare a mărfurilor și serviciilor pentru realizarea competențelor proprii.

Ponderea cheltuielilor de personal autonome (fără învățământ) în total cheltuieli. Ponderea cheltuielilor de personal autonome în totalul cheltuielilor s-a redus în majoritatea localităților, iar în unele au înregistrat o creștere neînsemnată. Această indică o schimbare pozitivă în gradul de asigurare cu resurse a cheltuielilor de procurare a mărfurilor și serviciilor pentru realizarea competențelor proprii. Reducerea cheltuielilor de personal autonome în total cheltuieli este motivată prin finanțarea învățământului din bugetul de stat.

Rezultatul (excedentul sau deficitul) operațional brut a crescut semnificativ în majoritatea localităților. Această creștere indică o capacitate mai bună a administrației publice locale de mobilizare a resurselor pentru cheltuieli capitale. În esență, această creștere demonstrează o capacitate de management financiar superior în 2014 față de 2013, deoarece nu utilizează toate resursele disponibile pentru a acoperi cheltuielile curente, ci, dimpotrivă, creează fonduri disponibile pentru investiții. Rezultatul operațional brut (excedent/deficit) reprezintă sursa principală și esențială prin care APL poate mobiliza fonduri pentru investiții.

Ponderea rezultatului (excedent/deficit) operațional brut în total venituri a crescut în anul 2014 în majoritatea localităților. Indicatorii rezultatului operațional în creștere reflectă capacitatea managementului financiar și se referă la relația dintre venituri și cheltuieli, definind gradul în care APL implementează un management performant al resurselor financiare.

Impactul noului sistem asupra modului de administrare a resurselor bugetare: concluzii și recomandări.

1. Considerăm că noul sistem de elaborare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale creează premise pentru responsabilitatea cheltuirii banilor publici, deoarece au dreptul să identifice activitățile prioritate pe care trebuie să le finanțeze. **„Se conduce bine de sus, dar se administrează mai bine de jos.”**

2. Prin noul sistem de finanțare transferurile generale se alocă direct bugetelor de nivelul întâi, ceea ce este apreciat de APL. Stabilirea directă a relațiilor dintre unitățile administrativ-teritoriale și Bugetul de Stat înlătură subiectivismul în alocarea transferurilor. S-au mărit transferurile cu destinație specială, din care se finanțează învățământul preșcolar și unele activități delegate de la centru. Toate acestea stimulează autoritățile publice locale și sporesc încrederea în autoritățile centrale.

3. Menționăm că nerealizarea reformei de descentralizare financiară, lipsa pârghiilor locale de influență asupra colectării impozitelor și taxelor locale au un impact negativ asupra creșterii veniturilor proprii. Nu este consolidată autonomia locală. *Propunem ca receptorului fiscal să i se atribue funcția de inspector fiscal sau abilitatea de a întocmi procese-verbale asupra contribuabililor care nu-și respectă obligativitatea față de buget.*

4. Considerăm că pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelul întâi ar trebui de venit la defalcarea TVA. Totodată, menționăm că, deoarece pentru bugetele de nivelul întâi nu se prevede defalcarea procentuală a taxei rutiere pentru reparația drumurilor locale, ar fi binevenit de revăzut această modalitate în Codul Fiscal și în Bugetul de Stat, deoarece taxa de amenajare a teritoriului are o valoare mică și nu permite întreținerea drumurilor locale. Aceasta ar majora veniturile autonome, ar ridica gradul de autofinanțare și ar crea condiții reale pentru autonomie financiară.

5. O problemă importantă este impozitul (taxa) local pe resursele naturale. Această taxă este un venit propriu pentru UAT de nivelul doi. Faptul că, adesea, resursele naturale se află pe teritoriul UAT de nivelul întâi, de exemplu, cariera de piatră, dar, în același timp, este gestionată de UAT de nivelul doi, care conduce la utilizarea incorectă a bunurilor publice.

În localitățile în care există **carieră de piatră** cu un potențial mare de resurse naturale se desfășoară o adevărată industrie a extragerii zăcămintelor minerale: piatra, pietriș, aducând venit anual de milioane de lei, dar în bugetul local pentru această carieră (mină) se plătește numai impozitul funciar. Chiar dacă conform Codului Fiscal resursele naturale sunt impozit local, dar se varsă în bugetul de nivelul II, ar trebui modificată legea, și UAT, pe teritoriul căruia se află această carieră, trebuie să-i revină, cel puțin, 1-2% din venitul anual. Într-un astfel de caz bugetul local nu ar avea nevoie de transferuri generale. Agenții economici, care gestionează acest bun public sau, fie privat, trebuie să plătească în bugetul local *taxa de mediu* și dauna adusă infrastructurii locale.

6. Noul sistem stimulează APL să suplimenteze veniturile, deoarece ele rămân la dispoziția APL și pot fi utilizate conform deciziilor consiliilor locale. Pot îmbunătăți calitatea serviciilor publice. Dar pentru aceasta trebuie rezolvată o problemă principală – *toate bunurile publice ce se află pe teritoriul UAT trebuie să fie gestionate de ea*. Altfel, se reduce interesul și stimulul APL de a promova un management performant financiar și administrativ.

7. Unele autorități publice locale propun introducerea impozitului unic în agricultură. Ideea despre introducerea impozitului unic consolidat de circa 3,1 lei la grad hectar ar consolida câteva impozite și taxe locale. Astfel, s-ar eficientiza administrarea fiscală la nivel local.

8. Pe teritoriul administrațiilor publice locale sunt amplasate edificii care prestează servicii populației (de exemplu, Poșta Moldovei, Moldtelecom, Rețelele electrice etc.). În acest caz, trebuie revăzută plata impozitului funciar și plata arendei, după caz. Nu este real să se plătească numai pentru un m² ocupat. APL trebuie să aibă dreptul să perceapă plata pentru comercializarea mărfii, dacă în incinta Poștei Moldovei se efectuează comerțul. Chiar dacă edificiul acesta este la balanța primăriei, dar orice activitate comercială trebuie supusă taxei locale de amplasare a obiectivelor comerciale. Pentru tot trebuie de plătit.

9. Terenurile aferente edificiilor aparțin în totalitate primăriei, dar edificiile amplasate pe aceste pământuri aparțin unor SRL. Prin urmare, aceste pământuri de sub construcții trebuie privatizate la preț de piață.

10. Practica arată că în unele localități se înregistrează nereguli în evidența întreprinderilor mici și mijlocii (IMM): nu se ține evidența numărului de angajați, nu se cunoaște cu precizie volumul veniturilor încasate. Toate acestea sunt pierderi în veniturile bugetului local. Trebuie să existe o conlucrare transparentă între APL și inspectoratele fiscale teritoriale de stat.

11. O sursă importantă de venit în multe localități este patentarea activității de servicii ale deținătorilor – proprietari de tractoare. Se menționează necesitatea **conlucrării cu IFS teritorial în vederea convingerii proprietarilor de tractoare să practice activitate în baza patentei de întreprinzător. Activitățile preconizate pentru viitor vor contribui la deschiderea noilor locuri de muncă, la suplimentarea veniturilor bugetului local.**

În concluzie, vom menționa că noul sistem de elaborare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale este un pas sigur spre descentralizare și consolidarea autonomiei financiare la nivel local.

BIBLIOGRAFIE

1. Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 173-176 din 9 august 2013.
2. Legea finanțelor publice și responsabilități bugetar-fiscale.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 206-208 din 21 iulie 2014.
3. Legea pentru modificarea și completarea unor acte legislative nr. 267 din 01.11.2013.// Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 262-267/748 din 22.11.2013.
4. Materiale informative privind implementarea noului sistem de elaborare a bugetelor unităților administrativ-teritoriale în raioanele pilot Râșcani și Ocnița pentru anul pilotat 2014. Analiza materialelor prezentate de primăriile acestor raioane.

Prezentat: 9 iunie 2015.

E-mail: tatmanole@yahoo.com

Eficiența managementului riscului în securitatea informațională a Republicii Moldova

Ecaterina BARBĂROȘIE,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

Nadejda NAZAR,
doctor în economie, conferențiar universitar,
Universitatea Agrară de Stat din Moldova

SUMMARY

The article describes the basic concepts of risk management in the information security system of the country. It argues the main directions proposed and risk management system of information security.

Keywords: *national security, economic security, information security, risk management.*

Riscul reprezintă posibilitatea apariției situațiilor nefavorabile în timpul aplicării planurilor și executării bugetului întreprinderii.

Trăsăturile caracteristice ale riscului:

- incertitudine;
- imprevizibilitate;
- nesiguranță;
- ipoteză, că succesul va dispărea.

În activitatea de antreprenariat este important de a determina riscurile dintre contractanți. Responsabil de risc este participantul proiectului, care poate determina și controla riscurile cel mai bine.

Riscul se distribuie la elaborarea planului proiectului și actelor contractuale. Distribuția riscului între părțile proiectului poate fi calitativă și cantitativă.

Distribuția cantitativă implică aplicarea unui model conceptual, bazat pe metode standard de decizii, temelia căruia este un arbore de probabilități și soluții, utilizate la determinarea consecutivității acestora.

Distribuția calitativă a riscului reflectă adaptarea de către participanții proiectului a deciziilor, direcționate spre majorarea sau micșorarea numărului investitorilor potenți-

ali, ce depinde de nivelul de risc suprapus de participanți asupra investitorului. Participanții negocierilor trebuie să exercite o flexibilitate maximă în decizia privind nivelul de risc, pe care sunt de acord să-l accepte.

Tipurile principale de risc:

- de producție;
- comercial;
- financiar (creditor);
- investițional;
- de piață.

Riscul de producție este legat de producția și vânzarea bunurilor, realizarea oricăror tipuri de activități de producție. Acest tip de risc este destul de sensibil la schimbarea volumelor planificate ale producției și a volumului bunurilor realizate, a cheltuielilor materiale planificate și a consumului de muncă, la modificarea prețurilor, rebut, calitatea mărfurilor etc.

Riscul de producție include, la rândul său, următoarele riscuri:

- neexecutarea contractelor economice (din cauza insolvenței partenerilor);
- modificarea conjuncturii pieței și sporirea concurenței (din cauza politicii imperfecte de marketing);

- apariția unor cheltuieli neprevăzute (majorarea prețurilor);
- pierderi de proprietate a întreprinderii (calamități naturale, accidente, furturi).

Riscul comercial apare în procesul vânzării bunurilor achiziționate și prestării serviciilor (micșorarea prețurilor).

Riscul financiar apare la executarea operațiunilor financiare (insolvabilitatea uneia dintre părți, schimbări pe piața valutară).

Riscul investițional este legat de devalorizarea portofoliului hârtiilor de valoare.

Riscul de piață apare la fluctuația dobânzilor pe piață, schimbului valutar.

Orice tip de risc depinde de partenerii unei tranzacții. Pentru luarea deciziei privind oportunitatea participării partenerilor potențiali în realizarea unui proiect este necesară analiza riscului.

Riscurile de antreprenoriat sunt prezentate în Fig. 1. Acestea sunt redată într-o schiță simplă, care nu ia în considerare toți factorii obiectivi și subiectivi, ce influențează activitatea de antreprenoriat.

Pierderile apărute în urma riscului în activitatea de antreprenoriat pot fi materiale, de muncă, financiare, pierderi de timp, tipuri speciale de pierderi.

Pierderile materiale sunt cheltuielile neplanificate în proiect sau pierderi directe de obiecte materiale sub formă naturală (clădiri, edificii, materiale, materii prime).

Pierderi de muncă sunt pierderile tim-

pului de muncă, cauzate de circumstanțe accidentale sau neprevăzute (utilizarea unei metode, mijloace sau instrumente de producție diferite față de cele planificate etc.).

Pierderile financiare apar în rezultatul unui prejudiciu monetar direct (plăți neprevăzute, profit neîncasat, datorii, amenzi, taxe fiscale suplimentare etc.).

Pierderile de timp apar în cazul în care activitatea de antreprenoriat decurge mai lent decât a fost prognozat.

Pierderi speciale pot apărea în cazurile în care există daune de sănătate pentru salariați, mediul înconjurător, reputația companiei, precum și alți factori sociali și moral-psihologici nefavorabili.

Vom examina riscul sistemului informațional care influențează asupra activității economice a unei organizații.

O trăsătură deosebită a noii etape a dezvoltării social-economice în Republica Moldova este crearea unui spațiu informațional unic.

Un proces important în societatea informațională este reprezentată de formarea culturii informaționale a persoanelor, inclusiv competența în domeniul dat, și în mediul informațional. Cu siguranță, aceste calități sunt necesare pentru procesarea eficientă a analizei și utilizării unor cantități mari de date în funcționarea structurilor publice, industriale și alte domenii.

Riscurile de antreprenoriat	
Politice	Economice
Interne	Externe
De asigurare	Organizatorice
Valutare	De resurse
Fiscale	De portofoliu
Riscul situațiilor de forță majoră	De credit
	Inovaționale

Fig. 1. Riscurile de antreprenoriat.

Cu toate acestea, în stadiul actual de dezvoltare a societății, conceptul de cultură informațională ar trebui să fie extins și completat cu conceptul de securitate a informațiilor.

Activitatea obiectelor și a subiecților – posesorii de informații se expun influenței factorilor interni și externi, care pot provoca incertitudine în atingerea obiectivelor propuse și, în consecință, pentru a include riscul cauzat de acești factori. Prin urmare, există o necesitate de a gestiona riscurile potențiale prin identificarea lor, analizând respectarea criteriilor și evaluarea impactului asupra lor.

Gestionarea eficientă a riscurilor este definită prin folosirea tehnologiilor, implementarea și îmbunătățirea sistemului de gestionare a riscurilor, asigurând identificarea și evaluarea caracterului și complexității riscurilor.

Managementul activ al sistemului include atât identificarea potențialelor amenințări în domeniul informațiilor, îmbunătățirea gestionării, alocarea eficientă a resurselor pentru a influența riscul și pregătirea personalului în tehnologiile securității informaționale. Acest fapt permite să asigure un business sigur de planificare și luare a deciziilor, minimalizarea pierderilor, sporirea durabilității, eficacitatea funcțională și rezultativă a organizației, nivelul de securitate.

Critica riscului securității informaționale este determinată de aspectele sociale, culturale, politice și juridice. Acestea reglementează mediul financiar, tehnologic, economic, natural, de piață și sociocultural la nivel internațional, național, regional sau local. De asemenea, oportunități potențiale, înțelese ca resurse și expertiză. Acestea pot include capital, timp, oameni, procese, sisteme și tehnologii.

Ca părți vulnerabile ale riscului în securitatea informațiilor se includ relațiile cu părțile interesate externe, valorile și percepțiile; sistemele de informare, fluxurile de informații și procesele luare a deciziilor (formale și informale).

Riscul securității informațiilor este un indicator multifactorial integral, care este cauzat de eficiența managementului riscului, importanța datelor evaluate de infrastructură sau probabilitatea de riscuri potențiale.

Totodată, ar trebui de minimalizat următorii factori: critica riscului, potențialul vulnerabilității, eficiența sistemului asigurării securității informațiilor.

Principalele **metode de diminuare a riscului** pot fi:

- atragerea unor specialiști competenți în procesul de producție;
- soluționarea preventivă a problemelor posibile;
- prognozarea tendințelor de dezvoltare a conjuncturii pieței;
- distribuirea riscului între participanții proiectului;
- amortizarea resurselor pentru acoperirea cheltuielilor imprevizibile.

Sunt cunoscute patru metode de management al riscului:

1) *Anularea* – renunțarea la măsurile riscante (în antreprenoriatul financiar anularea riscului presupune, de obicei, anularea profiturilor).

2) *Prevenirea pierderilor*, măsuri de control preventive (de avertizare), acțiuni determinate de necesitatea prevenirii consecințelor negative, protecția față de cazualități, monitorizarea mărimii acestora dacă pierderile deja au apărut sau sunt inevitabile.

3) *Asigurarea* (autoasigurarea reprezintă crearea unui fond de amortizare la întreprindere; asigurarea la companii de profil: investitorul va plăti o parte din venit, pentru a evita riscul, adică plata pentru diminuarea riscului).

4) *Asimilarea* este recunoașterea daunei și renunțarea la asigurarea acesteia (dacă suma pagubei este infimă, poate fi neglijată).

Totodată, se pot propune următoarele domenii ale deținătorilor de securitate a informațiilor de resurse informaționale:

a) necesitatea dezvoltării managementului riscului organizației ca un întreg sau o

entitate separată în domeniul securității informațiilor. Aceasta identifică neapărat angajați-cheie și responsabilitățile acestora;

b) stabilitatea avantajelor fiecărui element al sistemului de gestionare a riscurilor, precum și difuzarea informațiilor cu privire la aceasta fiecărui angajat al organizației. Este, de asemenea, posibil un studiu de design preliminar al problemelor și distribuția riscurilor între părțile la proiect. În același timp, este recomandabil de a instrui personalul în abilitățile de securitate a informațiilor;

c) atragerea profesioniștilor calificați din alte organizații sau firme de consultanță spe-

cializate în aceste teme. Și apoi, de asemenea, să instruiască personalul de securitate a informațiilor;

d) previziunea actuală și relevantă a tendințelor anticipate în dezvoltarea condițiilor de piață și, prin urmare, informațiile care permit de a identifica aceste tendințe.

Eficiența minimalizării riscului managementului depinde de realizarea măsurilor sus-numite. În opinia noastră, aceste direcții de reducere a riscurilor ar trebui luate în considerație în orice activitate economică a întreprinderilor din Republica Moldova în toate ramurile economiei naționale.

BIBLIOGRAFIE

1. Barbăroșie E., Nazar N., Barbaros I. Managementul afacerilor mici și mijlocii. Manual pentru studii universitare, ciclul II, AAP, Chișinău: Centrul ed. al UASM, 2011, 239 p.

2. Барбарошие Е. А., Назар Н. М. Значение информационного обеспечения в финансовом менеджменте организации.// «Проблемы информационной безопасности», 1-я Международная научно-практическая конференция, 26-28 февраля 2015 г., Симферополь, ГУРЗУФ, стр. 4-5.

3. Барбарошие Е. А., Назар Н. М. Малое предпринимательство Молдовы: проблемы и перспективы. Монография. Издательство: Lambert Academic Publishing, 2015 149 стр. [On-line]: <<https://www.lap-publishing.com/catalog>>.

Prezentat: 20 august 2015.

E-mail: ec_barbaros@yahoo.com

Propășire – de la bunăstare la prosperare

Oleg FRUNZE,
doctor, lector superior universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The idea of well-being was and is a trendy one but it just indicates the state of affairs at a specific time. In subject of welfare, between science and philosophy, there should be a cooperation, joint efforts, and for it to be fertile, both theoretically and practically, it is necessary that each maintain their spiritual specificity embodied in culture.

Key-words: *welfare, philosophy, society, spirituality, culture.*

În timp ce știința are puterea de a înlătura multe surse de nefericire și de a spori bunăstarea omului, filozofia veghează la buna stare a sufletului și la buna așezare a spiritului în ordinea lumii. Ideea de bunăstare a fost și este una la modă, însă indică doar starea lucrurilor la un anumit moment. Chiar dacă starea lucrurilor nu este una dorită, aceasta trebuie acceptată și conștientizată, astfel creând o trambulină pentru relansare la un alt nivel de bunăstare, adică aceasta asigură un fundament de creștere sau prosperare. Privind acest subiect, între știință și filozofie trebuie să existe o conlucrare, o unire de eforturi, iar pentru ca aceasta să fie fertilă, atât în plan teoretic cât și practic, e necesar ca fiecare să-și mențină specificitatea spirituală întruchipată în cultură.

Dacă este vorba de menirea culturii, atunci instituțiile – în frunte cu statul – lasă ca numărul să decidă acolo unde e vorba de valoare și de semnificație, menirea adevăratei culturi este de a hrăni acele stări interioare mobilizatoare prin care insul devine altceva decât ceea ce este. Grav este însă faptul că impulsul către autodepășire este anulat de puteri străine culturii. Speculanții reduc cultura la inteligență și cunoaștere, mizând pe profit, după formula: nevoia de cultură presupune cunoaștere mai multă, ceea ce generează noi trebuințe și, pe de altă parte, impulsionează producția, creându-se șansa

creșterii profitului aducător de bunăstare. Egoismul statului dorește extinderea și generalizarea culturii numai în sensul instrumentului de dominație.

În prezent domină spiritul pragmatic. Singura valoare admisă este cea a utilității și folosului personal. Lumea nu mai are tâlcuri și sensuri, ci e constituită din procese și fenomene care trebuie cunoscute întocmai pentru a procura bunăstarea. Existența, de obicei, este văzută neutral. De aici decurg o serie de consecințe: comportamentul individualist și întreprinzător ce nu se lasă sedus de înțelepciune, ci se implică eficient într-o realitate concretă considerată stare de bine.

Într-un sens mult mai larg, binele se referă la multiple alte sfere ale existenței: utilități, avantaje, obiectele satisfacțiilor, bunăstarea materială, binele spiritual, poziția și prestigiul în societate, situațiile convenabile, starea de sănătate ș. a. Pot fi considerate bune (sau ca aparținând binelui) acele fenomene, condiții, raporturi, întâmplări – naturale sau sociale, materiale sau spirituale –, evenimente istorice, acțiuni ș. a. care, în virtutea însușirilor și a efectelor benefice pe care le pot avea, satisfac anumite nevoi, trebuințe, aspirații și exigențe umane. Deci categoria axiologică generală a binelui indică tot ceea ce merită să aibă un statut preferențial.

O bună parte de populație crede cu tărie că „banii nu aduc fericirea” sau „banul este

ochiul dracului,” însă Biblia nu spune că banii stau la rădăcina tuturor relelor. Este important să recunoaștem că Dumnezeu este suveran peste toate stările financiare și materiale ale fiecărei familii, persoane și țări. Sfânta Scriptură spune astfel: „*Eu întocmesc lumina și fac întunericul, Eu dau propășirea și aduc restriștea, Eu, Domnul, fac toate aceste lucruri*.” (Isaia 45:7). Ceea ce mai spune Biblia este: „*Rădăcina tuturor relelor este iubirea de bani, iar cei care s-au datat la ea au rătăcit de la credință și și-au provocat multe chinuri*” (1Timotei 6,10). Banii nu stau la rădăcina tuturor relelor, ci dragostea de bani, setea de bogăție stă la rădăcina tuturor relelor. Problema nu sunt banii, problema constă în dorința obscură a omului de bogăție.

Biblia condamnă abuzul de bogăție, care poate avea trei forme:

- a) felul cum omul ajunge bogat;
- b) modul cum folosește bogăția;
- c) câtă inimă pune în bogăție.

Prima formă de abuz o vedem la cei care îi exploatează pe săraci pentru a se îmbogăți. Aparent, bogații condamnați de Sfântul Apostol Iacob aparțin acestei clase. Continuarea pasajului clarifică: „*lată, plata pe care voi ați reținut-o de la lucrătorii care au secerat ogoarele voastre, strigă, iar strigătele secerătorilor au ajuns până la urechile Domnului oștirilor. Ați trăit pe pământ în plăceri și în desfătări. V-ați săturat inimile chiar într-o zi de măcel. L-ați osândit și l-ați ucis pe cel drept, iar el nu vi s-a împotrivit*” (Iacob 5:4-6). Bogăția este bună când omul o atinge prin muncă curată, onestă, asiduă. Când te folosești de necinste și de fraudă, atunci este bogăția care a venit prin abuz.

A doua formă de abuz o întâlnim la cei care au ajuns bogați prin mijloace oneste, dar se folosesc de bogăție doar pentru a se răsfăța pe ei înșiși. Iisus ne dă un exemplu de astfel de abuz în parabola bogatului necănat care și-a adunat bogății și a spus sufletului său: „*Suflete, ai adunat bunuri suficiente pentru mulți ani. Odihnește-te, mănâncă, bea și desfătează-te!*” (Luca 12:19). Dar Dumnezeu

îi spune: „*Nebunule, chiar în noaptea aceasta ți se va cere sufletul; iar cele pe care le-ai pregătit ale cui vor fi?*” (Luca 12:20). Bogăția, ca orice altă binecuvântare de la Dumnezeu, ne este dată cu încrederea că îi vom sluji cu ea lui Dumnezeu. Dumnezeu nu ne dă binecuvântările Sale pentru satisfacția noastră personală. Lucru valabil inclusiv pentru bogăție. A folosi bogăția, pur și simplu, pentru auto-răsfățare este un abuz de bogăție.

A treia formă, sunt cei care văd bogăția ca cel mai important lucru în viață. Pentru siguranța ei se încred mai degrabă în bogăție, decât în Dumnezeu. Pentru astfel de oameni, bogăția a devenit un alt Dumnezeu. Acestor oameni le-a spus Iisus Hristos că „*nici un servitor nu poate sluji la doi stăpâni; căci sau îl va urî pe unul și-l va iubi pe celălalt, sau va ține la unul, iar pe celălalt îl va disprețui. Nu puteți sluji lui Dumnezeu și mamonei*” (Luca 16:13). Materialismul și credința creștină nu pot merge împreună: fie este una, fie alta. Cuvintele lui Iov, după toate necazurile pe care le-a avut, sunt foarte elocvente: „*Gol am ieșit din pântecul maicii mele, gol mă voi întoarce-n matca mea; Domnul a dat, Domnul a luat; cum l-a plăcut Domnului, așa s-a făcut; fie numele Domnului binecuvântat!*”

Biblia nu ne avertizează privitor la bogăție, ci privitor la abuzul de ea. Ceea ce îi cerem lui Dumnezeu să ne dea este o atitudine creștină echilibrată vizavi de bogăție: în modul de a o obține; în modul de a o utiliza; și în modul în care ne punem inima în ea.

În cartea sa „Biblia - Cartea Vieții” preotul Iosif Trifa a scris: „*Dar va zice cineva: foarte bine, e ușor a grăi că nu numai cu pâine va trăi omul, dar viața e tocmai contra; e tocmai o luptă aspră pentru pâine. Ba încă în acest subiect, Evangheliei i se aduc chiar și învinuiri. Socialismul, comunismul mustră Evanghelia că nu se ocupă destul cu pâinea, cu starea materială a omului. Ei spun: Pâine mai întâi, bunăstare materială mai întâi, pentru că unor oameni flămânzi în zadar le vorbești despre pâinea și mâncarea cea duhovnicească.*”

Dar Evanghelia ține și aici calea cea dreaptă

tă, cea adevărată. Evanghelia nu spune că nu trebuie să umbli după pâinea cea de toate zilele. Dimpotrivă, prin Adam ni s-a lăsat și nouă, tuturor, testamentul să ne scoatem cu trudă pâinea din pământ. Să ne câștigăm cu trudă traiul vieții. Dar Evanghelia apasă aici adevărul că nu numai cu această pâine va trăi omul. Că nu numai acesta este rostul vieții omului, ca el să aibă pâine, îndeplănire și bunăstare. Ci omul trebuie să trăiască așa după cum este făcut. Avem corpul acesta trecător? Să-i dăm și lui ce i se cuvine: pâine, haine etc. Avem și un suflet în noi? Să-i dăm și lui ce i se cuvine: pâine și grijă duhovnicească.

Iar aici Mântuitorul a pus o răspântie: „*Căutați mai întâi Împărăția lui Dumnezeu, și toate celelalte se vor adăuga vouă*” (Matei 6:33). Adică între cele două griji ce le aveți – grija de corp și grija de suflet – căutați mai întâi grija de cele sufletești, și asta va aduce apoi o binecuvântare, ca să aveți și toate celelalte ce ar lipsi traiului vieții. Sau, invers: în zadar veți căuta cele trecătoare; toate vă vor merge prost, până nu veți căuta mai întâi cele netrecătoare.

În punctul acesta, Domnul ne-a lăsat o Evanghelie măreață. Este Evanghelia cu săturarea celor cinci mii de oameni (Matei 14: 14-22).

Dar, de ce creșterea economică nu pro-

duce și bunăstarea după care alergăm? Răspunsul nu poate fi rupt de structura PIB-ului (indicator ce arată potențialul unei țări de a produce bogăția). Lumea toată s-a convins, atât în anii de dinainte de criză, cât și, mai cu seamă, de când a început criza, că PIB-ul crește dacă se înmulțesc produsele, recoltele și serviciile; dacă se construiesc și funcționează bine spitalele, școlile, cinematografele, hotelurile, centrele de agrement; dacă sporesc investițiile în industrie sau investițiile pentru deschiderea de noi afaceri în comerț, în turism, în alte domenii.

Standardul de viață nu depinde, pur și simplu, de o cantitate fizică totală a producției; depinde mult mai mult de distribuția corectă sau de proporționarea diferiților factori de producție specifici pentru producerea unui ansamblu echilibrat al bunurilor de consum. Dar la această latură vom reveni cu altă ocazie.

În concluzie, se pot aduce cuvintele spusese de Sfântul Ioan Gură de Aur: „*Că cel ce nu-și poate stăpâni pofta, chiar dacă ar avea orice, cum ar putea fi vreodată în bunăstare? Deci cei ce se mulțumesc cu ale lor și iubesc ale lor și nu se uită după averile altora, chiar de ar fi mai nevoiași decât toți, trebuie socotiți mai bogați decât toți: că cel ce n-are trebuință de avut străin, ci se mulțumește cu ce are, mai bogat este decât oricine.*”

BIBLIOGRAFIE

1. Biblia ortodoxă sau Sfânta Scriptură, Ed.: IBMBOR, 2012.
2. Macoviciuc V. Filozofie. Ediția a 2-a, rev. București, 2002, p. 228.
3. Mises L. Economia în șapte lecții. Ed. Institutul Ludwig von Mises România, 2010, p. 180.
4. <<http://www.crestinortodox.ro/>>.
5. <<http://www.profamilia.ro/>>.

Prezentat: 24 august 2015.

E-mail: frunze_oleg@yahoo.com

Relații internaționale și integrare europeană ---



Obligații extrateritoriale ale statelor-părți la tratatele în domeniul drepturilor omului

Oleg BALAN,
doctor habilitat în drept, profesor universitar,
Ministru al Afacerilor Interne al Republicii Moldova

Mihai POALELUNGI,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Președintele Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova,
ex-judecător la Curtea Europeană a Drepturilor Omului

SUMMARY

International jurisdictions and other bodies invested with the noble task of human rights protection developed distinct practice on the extraterritorial applicability of international treaties of that field. In the present paper, acceptations and characters of extraterritorial obligations of the states are analyzed, as well as their interpretation given the different systems of human rights protection (global and regional) in order to prove the specific legal nature of such obligations and to enlighten the common frames used by competent authorities to assure practical and effective guaranteeing of human rights all over the world.

It is to be mentioned that the extraterritorial obligations contracting states have could be met practically in any specific system of human rights protection, as it is proved infra.

Key-words: *Human rights, international treaties, extraterritorial obligation, extraterritorial act, International Court of Justice, European Court of Human Rights, Inter-American system of human rights, Committee against torture.*

Obiectul și scopul instrumentelor internaționale în materia drepturilor omului cer ca prevederile lor să fie interpretate în modul garantării practice și eficace a drepturilor și libertăților fundamentale pe care le protejează și, din acest motiv, ele sunt incompatibile cu o abordare negativistă a obligațiilor convenționale ale părților contractante.

Vorbind despre tratatele internaționale, statele își asumă obligații prin exprimarea liberă a consimțământului de a deveni parte la ele. Momentul nașterii obligațiilor este determinat, astfel, prin momentul intrării în vigoare a tratatului, dictat de circumstanțele specifice ale acestuia. Situația este oarecum

diferită în cazul obligațiilor extrateritoriale. Datorită caracterului excepțional al acestora, obligațiile extrateritoriale se pot naște doar în virtutea unor circumstanțe speciale, de regulă, provocate de acțiunile statului ce au efect sau sunt exercitate în afara limitelor sale teritoriale.

Obligațiile extrateritoriale vor putea fi determinate, în majoritatea cazurilor, din masa obligațiilor generale prin întinderea spațială a acestora, adică statul își va asuma un anumit comportament în afara limitelor sale teritoriale. Obligația rezultată deseori va fi onorată în legătură cu o persoană aflată în afara limitelor teritoriale ale statului sau în legătură cu un spațiu extrateritorial,

existând, prin urmare, un punct de legătură similar celui din doctrina dreptului internațional privat. Această analogie este necesară doar pentru înțelegerea particularităților obligațiilor extrateritoriale, nu și a naturii juridice a acestora, ele, în mod evident, depășind sfera privată.

Așadar, obligațiile extrateritoriale, în dependență de circumstanțe, vor avea efecte asupra unui spațiu situat în afara teritoriului statului, care și-a asumat obligația, dacă statul respectiv va controla în mod exclusiv acest teritoriu, deci dacă teritoriul se va afla sub jurisdicția exclusivă a acestui stat. Raționamentul dat se referă atât la spațiul terestru cât și la marea teritorială, însă nu și la spațiile maritime cu regim mixt sau la spațiile maritime nesupuse jurisdicției statelor. În acest sens sunt posibile 2 situații: ocupația unui teritoriu de către forțele armate ale unui alt stat sau ale unei entități derivate (cum ar fi Uniunea Europeană), sau suportul economic, militar, financiar al unui regim separatist, ale cărui autorități desfășoară controlul exclusiv asupra spațiului unui alt stat. Este de menționat că statul își poate exercita pe un teritoriu străin jurisdicția și nemijlocit asupra unei persoane (nu asupra spațiului), și aceasta – prin intermediul unui agent, aflat în serviciul său.

În primul caz, momentul apariției obligației extrateritoriale va fi identic momentului începerii ocupației de către stat sau a suportului entității nestatale care deja deține un control exclusiv asupra teritoriului. Dimensiunea spațială va atrage răspunderea statului pentru orice ingerință în drepturile și libertățile omului săvârșită pe teritoriul ocupat/aflat sub controlul exclusiv al statului respectiv. În aceste situații nașterea obligației extrateritoriale va avea loc anterior cauzării ingerinței.

Situația va fi diferită în cazul în care statul va acționa prin intermediul agentului său pe teritoriul unui alt stat sau atunci când statul permite unui stat terț să săvârșească pe teritoriul său fapte, care ulterior, deja pe

teritoriul statului terț, vor fi cauzatoare de ingerințe. Aici momentul nașterii obligației extrateritoriale va coincide cu momentul săvârșirii actului extrateritorial sau al admiterii faptei unui stat terț pe teritoriul său (de exemplu, în cazul extrădării persoanei, ulterior fiindu-i cauzate ingerințe). Obligațiile extrateritoriale vor fi limitate din punctul de vedere al conținutului doar la fapta respectivă și la dreptul încălcat.

Obligațiile extrateritoriale se dovedesc a fi o categorie distinctă în raporturile guvernate de Convenția europeană a drepturilor omului (CEDO), [3] iar pentru însușirea adecvată a acestora este necesară definirea exhaustivă și delimitarea caracterelor sale speciale.

În sens larg, obligațiile extrateritoriale pot fi definite în felul următor: „Obligațiile cu caracter global, prevăzute în Carta ONU și în instrumentele din domeniul drepturilor omului, de a lua măsuri în mod separat și prin cooperare, pentru a realiza drepturile omului în mod universal.” [22] Din punctul nostru de vedere, definiția dată obligațiilor extrateritoriale este, în principiu, una exhaustivă și cuprinde toate elementele sale speciale, și anume:

- sunt *globale*, deci sunt înlăturate limitările de orice natură. Aceasta înseamnă că obligațiile extrateritoriale în lumina CEDO nu sunt, în principiu, limitate nici din punct de vedere personal – ipotetic vorbind, orice persoană, indiferent de cetățenie sau de locul aflării acesteia, poate beneficia de protecția oferită prin Convenție; nici din punct de vedere spațial – actul extrateritorial al statului va atrage răspunderea extrateritorială a acestuia indiferent de *locus delicti*. Totuși pot exista anumite limitări speciale ale aplicării extrateritoriale a Convenției, care înlătură protecția oferită de către ea în anumite circumstanțe;

- *sursa* obligațiilor sau fundamentarea acestora se conține în Carta ONU și în tratatele internaționale ce consacră drepturile și libertățile fundamentale ale omului. În

sensul protecției persoanelor prin prisma CEDO, evident că principala sursă este însăși Convenția, celelalte instrumente având doar o valoare adăugată;

- *conținutul* acestora – de a lua măsuri prin cooperare și individual – presupune atât obligația negativă de a nu aduce atingere drepturilor și libertăților fundamentale ale omului cât și pe acele pozitive – de a le proteja împotriva actelor ilicite ale subiecților din ordinea juridică internă și internațională, și a întreprinde măsuri legislative și executive în vederea realizării acestora. Dacă cooperarea este un aspect important din punctul de vedere al genezei și al politicii internaționale ce formează ordinea publică internațională, atunci actele/omisiunile statelor au un caracter mai concret, vorbind despre impactul acestora asupra fiecărui individ în parte. Un act extrateritorial al statului poate da naștere atât obligațiilor sub aspectul cooperării internaționale cât și sub aspectul actelor individuale ce afectează drepturile sau obligațiile unei anumite persoane sau să cuprindă concomitent ambele aspecte;

- *scopul* presupune respectarea universală a acestora. Măsurile date urmează a fi exercitate atât separat cât și prin cooperare.

Obligațiile extrateritoriale nu trebuie înțelese în sensul atribuirii responsabilității fiecărui stat pentru asigurarea drepturilor omului tuturor persoanelor de pe glob. Acțiunile statelor dau naștere obligațiilor extrateritoriale corelative drepturilor omului doar în anumite circumstanțe și condiții. O precondiție generală ar fi ca statul să-și exercite controlul sau autoritatea asupra unor persoane sau spații, aflate în afara limitelor lor teritoriale, într-un mod care ar avea un impact negativ asupra drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanelor respective.

Astfel, obligațiile extrateritoriale se dovedesc a fi o *excepție* în aplicarea Convenției, deoarece nașterea acestora este determinată doar de acțiunile/omisiunile statelor

în legătură cu persoanele aflate sub jurisdicția lor.

În sens restrâns, obligațiile extrateritoriale pot fi definite în felul următor: „*Obligații ce rezultă din actele sau omisiunile unui stat, comise în interiorul sau în afara teritoriului său, ce produc efecte asupra drepturilor omului în afara teritoriilor acestuia.*” [22] Definiția dată se încadrează în situația unui act extrateritorial al unui stat, pasibil de a produce o ingerință în drepturile sau libertățile omului prevăzute în tratat, și reflectă acele caractere, cumulara cărora este necesară pentru angajarea răspunderii extrateritoriale a statului:

- **elementul faptic** – actele sau omisiunile statului (se face referire la încălcarea obligațiilor pozitive sau negative ale statelor);

- **elementul spațial** – actul/omisiunea se va produce, de regulă, în afara teritoriului statului, dar e posibil și ca actul să fie produs pe teritoriul statului provocator de ingerință, însă consecințele acestuia să fie suportate în afara teritoriului său;

- **ingerința** presupune existența unei legături cauzale între actul/omisiunea statului și efectul negativ asupra drepturilor omului.

În scopul angajării răspunderii statului pentru încălcarea unei obligații extrateritoriale va fi necesar ca statul să satisfacă un anumit **test**, „*standardizarea*” căruia depinde de fiecare tratat în parte. În cazul Convenției Europene a Drepturilor Omului acest test este determinat de elementul „jurisdicție” din art. 1 al Convenției. Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice [10] prevede noțiunea de „*teritoriu*.” Convenția americană a drepturilor omului [2] prevede, de asemenea, noțiunea de „jurisdicție.” Ceea ce unește aceste două noțiuni, utilizate în instrumentele respective și nu în mod abstract, este faptul că înțelesul lor se deosebește de acel obișnuit în dreptul internațional public. Interpretarea acestor noțiuni ține, în primul rând, de competența organelor de supraveghere instituite prin

tratatele respective, dar și a jurisdicțiilor internaționale de competență generală, cum ar fi CIJ. Este important de menționat că ambele concepte – teritoriul și jurisdicția – reprezintă două fațete ale aceluiași fenomen – al obligațiilor extrateritoriale.

Inițial, conceptul de obligații extrateritoriale a fost interpretat restrictiv, statele fiind în acest sens obligate doar la abținerea de la un comportament provocator de ingerințe (obligații negative), reieșind din conjunctura existentă în perioada legiferării mondiale a celei de-a doua generații de drepturi. În ultimele două decenii însă obligațiile extrateritoriale se dovedesc să nu aibă vreo deosebire, cel puțin, din punct de vedere formal, în legătură cu componența acestora, de obligații „obișnuite”, acestea fiind, în dependență de clasificare: pozitive/negative sau de a respecta/proteja de ingerințele din partea terților/de a îndeplini. [21] Astfel:

- obligația de a respecta presupune obligația statului de a respecta drepturile omului într-un alt stat atunci când este vorba de cooperare mutuală sau de acțiuni militare, de exemplu;

- obligația de a proteja se referă la activitățile terților ce pot provoca o ingerință în drepturile și libertățile fundamentale ale unui individ, statul asigurând prin metode legitime apărarea;

- prin obligația de a îndeplini se va înțelege obligația statelor de a lua astfel de măsuri legislative și/sau administrative care sunt necesare pentru ca persoanele să se poată bucura de drepturile și libertățile respective în deplină măsură.

Structura obligațiilor extrateritoriale s-a dovedit a fi o problemă de ordin practic în jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului. O perioadă lungă de timp Curtea se afla pe poziția că drepturile prevăzute în Convenție nu pot fi „divizate și adaptate” [16], ceea ce înseamnă că dacă statul obiectiv nu avea posibilitatea să garanteze apărarea drepturilor atât sub aspect ne-

gativ cât și pozitiv, și în măsura în care nu avea posibilitatea să garanteze respectarea tuturor drepturilor prevăzute în Convenție, răspunderea statului pentru actele extrateritoriale ale acestuia nu era angajată. Acest principiu limita drastic aplicarea extrateritorială a Convenției, fiind, practic, neaplicabilă actelor unui stat efectuate prin intermediul agentului său în condiții de conflict armat. Abia în 2009, după adoptarea hotărârii pe cauza *Al-Skeini*, Curtea a afirmat că drepturile și libertățile prevăzute în Convenție, de fapt, pot fi „divizate și adaptate.” [12]

Faptul că CEDO este un instrument regional nu diminuează caracterul fundamental al acestuia, mai ales în măsura în care obligațiile ce rezultă din Convenție coincid cu obligațiile *erga omnes* din dreptul internațional al drepturilor omului.

Drepturile fundamentale ale persoanelor, grupurilor de persoane și popoarelor sunt afectate și dependente de actele extrateritoriale ale statelor, luând în considerare influența economică, socială și militară ce își începe existența odată cu nașterea fenomenului globalizării și „noii ordini mondiale.”

Obligațiile extrateritoriale din domeniul dreptului internațional al drepturilor omului reprezintă un punct de convergență a mai multor principii de drept internațional public.

Reieșind din obligația statelor-membre ale ONU de a coopera în sensul protecției universale a drepturilor și libertăților fundamentale, obligațiile extrateritoriale se dovedesc a fi o continuare logică a principiului cooperării internaționale, dar și, în mod evident, a principiului respectării drepturilor omului.

Obligațiile extrateritoriale, adeseori, pot fi determinate din punct de vedere spațial, adică statul are datoria să exercite un anumit comportament în afara limitelor sale teritoriale sau pot fi anticipate de un asemenea comportament. Acțiunile respective vor fi în mod obligatoriu o manifestare a jurisdicției statului, deci a autorității legis-

lative, executive și judiciare. Însă obligația de a manifesta un anumit comportament nu poate fi privită *in abstracto* de acțiunile statului care preced apariției obligației de a respecta drepturile și libertățile fundamentale. Realmente, obligația extrateritorială în majoritatea cazurilor va fi precedată de un act extrateritorial. Aici deosebim 2 tipuri de situații: atunci când statul exercită jurisdicția extrateritorială pe teritoriul unui stat terț și atunci când statul exercită jurisdicția pe teritorii nesupuse jurisdicției statelor.

În privința corelației dintre principiile fundamentale și obligațiile extrateritoriale, prima situație, atunci când statul va exercita jurisdicția sa pe teritoriul unui alt stat în mod legal sau ilegal, este mai interesantă. Jurisdicția se va exercita legal în cazul în care există un acord dintre statul care exercită jurisdicția extrateritorială și statul pe teritoriul căruia aceasta este exercitată. Jurisdicția se va exercita ilegal atunci când acest acord lipsește, de exemplu, în cazul intervenției militare.

Din momentul în care statul și-a introdus contingentele militare pe teritoriul unui alt stat cu încălcarea normelor *jus contra bellum* (norme ce interzic recurgerea la forță întru soluționarea diferendelor, precum cele inserate în textul art. 2, par. 4 al Cartei ONU), el, oricum, va fi obligat să respecte normele dreptului internațional al drepturilor omului. Astfel, principiul respectării drepturilor omului nu va putea fi neglijat, indiferent de încălcarea altor principii fundamentale, precum: principiul neagresiunii, integrității teritoriale și acel al inviolabilității frontierei de stat. În acest sens, principiul respectării drepturilor omului are un caracter autonom față de celelalte principii menționate.

Totodată, o altă situație poate fi observată atunci când statul va exercita jurisdicția executivă pe teritoriul unui stat terț, cum ar fi cazul *extrădării extraordinare*, deci fără acordul statului pe al cărui teritoriu se efectuează extrădarea. Faptul dat ar putea

fi privit și ca o imixtiune în afacerile interne ale celui stat terț, însă și în acest caz principiul respectării drepturilor omului va avea caracter autonom, deci primul stat va fi, oricum, ținut să respecte obligațiile sale din sfera dreptului internațional al drepturilor omului.

În cel de-al doilea caz, când statul exercită jurisdicția pe teritorii nesupuse jurisdicției statelor, cum ar fi marea liberă, problema deja nu mai este privită în termeni „teritoriali”, cum ar fi în circumstanțele ce dau naștere raporturilor dintre statul „intervenient” și statul pe al cărui teritoriu își exercită jurisdicția primul, ci este privită exclusiv în termeni „personali”, adică în ce mod actul extrateritorial al statului a afectat drepturile și libertățile fundamentale ale persoanei recunoscute ca fiind sub jurisdicția sa în marea liberă, celelalte principii având implicații subsidiare.

Interpretarea prezenței și întinderii obligațiilor extrateritoriale în privința fiecărui tratat din domeniul dreptului internațional al drepturilor omului în mod separat ține de competența jurisdicțiilor internaționale și organelor formate în scopul monitorizării conformității părților contractante obligațiilor ce rezultă din instrumentul respectiv. Criteriile și circumstanțele reieșind din care un stat va avea obligații extrateritoriale, în final de ele fiind legată și eficacitatea aplicării tratatului respectiv, depind de raționamentele, condițiile istorice, prevederile tratatului ș. a. factori, aplicarea extrateritorială a acestora nefiind uniformă.

Practica Curții Europene a Drepturilor Omului cu privire la aplicarea extrateritorială a CEDO, după cum s-a exprimat fostul judecător al Maltei la Înalta Curte, Giovanni Bonello, în opinia sa separată în speța *Al-Skeini*, ar fi o amestecătură de jurisprudență în cel mai bun caz. [9]

Astfel, considerăm că este oportună retrospectiva în practica organelor internaționale de interpretare a clauzei jurisdicționale în paralel cu Convenția europeană.

Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice. Atât Comitetul pentru Drepturile Omului (în continuare – Comitetul), fiind organul responsabil de monitorizarea conduitei statelor cât și Curtea Internațională de Justiție (în continuare – CIJ) au elaborat o practică clară și coerență de aplicare a respectivului Pact. [10] Tratatul utilizează în mod diferențiat 2 criterii: teritoriul și jurisdicția, fapt care nu trebuie să admită o concluzie greșită, precum că termenul de jurisdicție ar trebui interpretat doar în lumina celui alt criteriu.

În speța *Burgos c. Uruguayului*, [17, par. 12(3)] Comitetul pentru Drepturile Omului a stabilit că această clauză jurisdicțională nu poate fi interpretată în sensul că statul, un grup de persoane sau o persoană să aibă dreptul de a se angaja în vreo activitate sau să exercite vreun act, care ar avea drept scop încălcarea oricărui drept sau libertate, recunoscută prin Pact, sau că drepturile și libertățile prevăzute în Pact ar fi limitate într-un mod extensiv. Mai mult, Comitetul chiar a subliniat scopul primordial al interpretării Pactului în folosul extrateritorialității, susținând că ar fi de neconceput ca să se interpreteze astfel responsabilitatea în conformitate cu art. 2, par. 1 („*Statele părți la prezentul Pact se angajează să respecte și să garanteze tuturor indivizilor care se găsesc pe teritoriul lor și aflați sub jurisdicția lor drepturile recunoscute în prezentul Pact, fără nicio deosebire, în special de rasă, culoare, sex, limbă, religie, opinie politică sau orice altă opinie, origine națională sau socială, avere, naștere sau întemeiată pe orice altă împrejurare*”) al Pactului, încât să permită statelor-părți să comită încălcări pe teritoriul unui alt stat, care ar fi inadmisibile pe teritoriul propriului stat. Această soluție nu reprezintă o novație în ziua de astăzi, speța datând cu anul 1979, iar Comitetul a reușit în mod remarcabil să estimeze toată problematica aplicării extrateritoriale a Pactului în 2 propoziții, materie în care Curtea Europeană nu a înregistrat succes timp îndelungat.

O altă speță, în care Comitetul a abordat problema consecințelor actului săvârșit pe teritoriul unui stat, care ulterior se produce pe teritoriul altui stat, este *Mohammad Munaf c. României*. [20] Reclamantul, jurnalist de profesie, care avea cetățenie dublă (a Irakului și SUA), a invocat încălcarea dreptului la viață și nerespectarea interdicției torturii. El a indicat că, aflându-se în Irak, a fost capturat împreună cu alți 3 jurnaliști români și ținut în localurile ambasadei române din Bagdad, iar apoi transmis militarilor americani pentru a fi investigat în cadrul unei proceduri penale. Ulterior, a fost predat autorităților Irakului, fiind torturat și condamnat la moarte. Reclamantul a invocat că guvernul României a încălcat prevederile *Pactului internațional cu privire la drepturile civile și politice* prin predarea lui autorităților respective. Comitetul a statuat că pentru a angaja responsabilitatea României, ultima trebuie să: expună persoana la riscul real de a-i fi încălcate în mod extrateritorial drepturile respective, potrivit informației pe care o cunoștea agentul guvernului; și să existe o **legătură causală** dintre actul statului și consecința care s-a produs în afara jurisdicției acestuia. Astfel, Comitetul a accentuat criteriul clar, când statul ar trebui să fie responsabil pentru acțiunile sale, care produc consecințe extrateritoriale.

În privința corelării aplicării extrateritoriale a Pactului cu răspunderea internațională, Comitetul a comentat că statele-membre sunt obligate să garanteze drepturile prevăzute în Pact tuturor persoanelor aflate sub controlul lor efectiv, *chiar dacă aceste persoane nu sunt situate pe teritoriul statului respectiv*. [7, par. 10]

Astfel, Comitetul preferă o interpretare extensivă a principiului controlului efectiv, extinzându-l asupra acțiunilor agenților statului, independent de faptul dacă ingerința s-a produs în interiorul sau în afara localurilor aflate sub jurisdicția statului.

Dacă ne referim la jurisprudența Curții Internaționale de Justiție în materia re-

spectivă, răspunzând la întrebarea dacă Pactul urmează să fie aplicat extrateritorial de guvernul izraelit asupra teritoriilor, care de facto se află sub jurisdicția sa, în speța *Consecințele juridice ale construirii unui zid în teritoriul palestinian ocupat*, CIJ a statuat în opinia sa consultativă că redactorii Pactului nu au intenționat să permită statelor să scape de obligațiile lor atunci când își exercită jurisdicția în afara teritoriului lor național, ci doar de a împiedica persoanele nerezidente ale acelui stat să invoce drepturi față de acesta care nu cad sub jurisdicția sa. [19, par. 109] CIJ a concluzionat în mod expres, că Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice este aplicabil actelor statelor, comise în afara teritoriilor proprii.

Sistemul interamerican de protecție a drepturilor omului. Acesta reprezintă un sistem de organe, create sub egida Organizației Statelor Americane [11], menit să monitorizeze respectarea drepturilor omului de către statele-membre ale organizației. El reprezintă, în principiu, o analogie a sistemului de protecție a Consiliului Europei care a existat până la reformarea Curții Europene prin Protocoalele 9 și 11. Constă din două organe principale – Comisia Interamericană a Drepturilor Omului și Curtea Interamericană a Drepturilor Omului. Principalele instrumente juridice de protecție sunt Declarația Americană a Drepturilor Omului [6], Convenția Americană a Drepturilor Omului [2] și Carta organizației [1].

Aplicarea extrateritorială a instrumentelor juridice nu a suferit modificări majore în ultima perioadă, Curtea și Comisia Interamericane deja având practică stabilă și coerentă în acest sens. Cele mai culminante evoluții ale jurisprudenței organelor în folosul obligațiilor extrateritoriale sunt: principiul nediscriminării definit în art. 1 al Convenției americane și aplicarea agresivă a criteriului de *autoritate și control*. Ultimul criteriu se deosebește de criteriile aplicate de Curtea Europeană prin flexibilitatea sa. El acoperă, în principiu, orice act extrate-

ritorial al statului săvârșit prin intermediul agenților săi, ori de câte ori aceștia se află sub autoritatea și controlul acestui stat. Criteriul de autoritate și control privește atât dimensiunea relațiilor directe de agent-stat cât și a celor indirecte.

În speța *Armado Alejandro Jr. ș. a. c. Cubei*, [15] Comisia Interamericană a Drepturilor Omului a evaluat aplicarea extrateritorială a Convenției americane în spațiul aerian internațional. Reclamanții au invocat faptul că nava aeriană militară, care aparținea Forțelor Aeriene Cubaneze, a distrus două nave aeriene comerciale în timp ce ele se aflau în spațiul aerian internațional, fapt care a cauzat moartea persoanelor care se aflau la bordul navelor doborâte. Comisia a statuat că în unele circumstanțe aplicarea extrateritorială a Convenției americane este nu doar admisibilă, ci și necesară, în conformitate cu principiul nediscriminării în protecția drepturilor omului, după cum este prevăzut în art. 1 al respectivei Convenții. Referindu-se la *legătura causală* dintre moartea victimelor în urma încălcărilor produse prin acțiunile navei cubaneze, Curtea a concluzionat că aceasta a survenit în urma acțiunilor directe ale echipajului aeronavei, care se afla în acel moment sub controlul și autoritatea guvernului cubanez. Aceste constatări au satisfăcut criteriile pentru determinarea răspunderii Cubei pentru fapta internațională ilicită, și anume:

- a) încălcarea obligației internaționale;
- b) imputabilitatea faptei statului pârât;
- c) legătura causală dintre fapta ilicită și suferința victimei.

În mod similar, în speța *Coard ș. a. c. SUA* [18] Comisia a aplicat extrateritorial Convenția americană, în circumstanțele conflictului armat din Grenada. Reclamanții au invocat încălcarea de către guvernul SUA a dreptului la un proces echitabil și la libertate, care i-a încarcerat neoferindu-le vreun remediu de atac a deciziei unilaterale a agentului Statelor Unite de a-i deține în custodia militară a forțelor armate americane.

Guvernul SUA a încercat fără succes să-și argumenteze acțiunile prin necesitate militară și inaplicabilitatea dreptului internațional al drepturilor omului pe timp de conflict armat. Comisia a statuat că dreptul la un proces echitabil este absolut, protecția pe timp de conflict armat a civililor fiind garantată de rând cu dreptul la libertate (cu excepțiile prevăzute în Convențiile de la Geneva din 1949), menționând, *inter alia*, că drepturile omului se protejează în mod nediscriminatoriu, reieșind din simpla natură umană a beneficiarilor, iar statele sunt obligate să protejeze aceste drepturi ori de câte ori ele sunt supuse autorității și controlului lor.

Reieșind din jurisprudența analizată, poate fi menționat faptul că organele sistemului american de protecție a drepturilor omului, în spețele ce implică aplicarea extrateritorială a instrumentelor relevante, nu ezită să facă referință la *principiul autorității și controlului statului*, acesta fiind aplicat de către ele în mod prioritar față de principiul teritorialității. De asemenea, Comisia nu ezită să invoce clauza de nediscriminare, ceea ce îi permite să aplice instrumentele cu mai puțină „ipocrizie juridică.”

Curtea Internațională de Justiție (CIJ). În speța *Georgia c. Federației Ruse*, CIJ a luat în considerare principiul controlului efectiv, invocat de guvernul georgian în scopul determinării jurisdicției Rusiei cu privire la aplicabilitatea extrateritorială a Convenției cu privire la eliminarea discriminării rasiale, [5] care nu conține o clauză extrateritorială expresă. În speță, Georgia a invocat actele violente și discriminatorii exercitate de către forțele armate rusești, argumentându-și poziția prin faptul că acest tratat se extinde asupra obligațiilor Rusiei ce reies din actele armatei ruse staționate în Abhazia și Osetia de Sud. [13] Rusia a contraargumentat că obligațiile care reies din articolele 2 și 5 ale Convenției se aplică doar pe teritoriul statelor-părți, [14, par. 153] deoarece în ea ar lipsi o clauză extrateritorială, iar în absența acesteia nu se poate vorbi despre o veritabilă

la excepție a extrateritorialității reieșind din dreptul internațional public, invocând speța *Consecințele juridice ale construirii unui zid în teritoriul palestinian ocupat*. [19] Curtea a inversat ultimul argument, statuând că lipsa unei bariere jurisdicționale conduce la absența limitei teritoriale pentru obligațiile ce reies din Convenție.

Prin urmare, Curtea nu a statuat care circumstanțe ar trebui să servească drept temei pentru aplicarea extrateritorială a Convenției, însă în mod implicit a ajuns la concluzia că în lipsa unei clauze teritoriale sau jurisdicționale, ea urmează a fi aplicată în afara limitelor teritoriale ale statelor-părți.

Comitetul împotriva torturii. În conformitate cu art. 2, par. (1) al Convenției împotriva torturii și a altor tratamente crude, inumane sau degradante: [4] *„Fiecare stat parte va lua măsuri legislative, administrative, judiciare și alte măsuri eficiente pentru a împiedica comiterea unor acte de tortură pe teritoriul de sub jurisdicția sa.”* Clauze similare pot fi găsite în art. 5 (par. 1), 11 și 16 ale tratatului. În pofida ambiguității sintagmei subliniate, Comitetul interpretează Convenția în folosul aplicării extrateritoriale a acesteia, în limitele exercitării *controlului efectiv*. Astfel, după primirea raportului din partea Regiunii Speciale Administrative Macao, în care era stabilit că Macao aplică extrateritorial actele încriminate conform Convenției doar dacă pe teritoriul celui alt stat actele similare sunt, de asemenea, încriminate (o interpretare, cel puțin, stranie, fiind evidențiată lacuna de neaplicare extrateritorială a Convenției în cazul absenței dublei incriminări sau în cazul spațiilor nesupuse jurisdicției vreunui stat), Comitetul i-a recomandat statului să aplice „jurisdicția deplină în aplicarea extrateritorială a Convenției împotriva torturii.” [8]

Având în vedere tematica analizată, subliniem că obligațiile extrateritoriale ale statelor, deși nu reprezintă o noutate a Curții de la Strasbourg, anume în practica dezvoltată de aceasta au căpătat o expresie deosebi-

tă, cu adevărat contribuind la aplicarea la scară universală a garanțiilor de respectare a drepturilor omului și eficientizarea măsurilor de protecție transpuse în practică la acest subiect. Iar abordările normative și jurisprudențiale date de organe abilitate în alte sisteme de protecție decât cel regional european edificat în baza CEDO, au pregătit

un teren favorabil pentru magistrații Curții Europene, care în ultimii ani sunt tentați tot mai des să stabilească jurisdicția și răspunderea unui stat reclamat în fața Curții pentru încălcările drepturilor omului și a libertăților fundamentale comise dincolo de frontierele Consiliului Europei, aplicând Convenția Europeană în mod extrateritorial.

BIBLIOGRAFIE

1. Carta Organizației Statelor Americane din 30 aprilie 1948. [On-line]: <https://www.oas.org/dil/treaties_A-41_Charter_of_the_Organization_of_American_States.pdf> (vizitat la 25/03/2015).
2. Convenția Americană a Drepturilor Omului din 18 iulie 1978. [On-line]: <http://www.oas.org/dil/treaties_B-32_American_Convention_on_Human_Rights.htm> (vizitat la 25/03/2015).
3. Convenția Europeană a Drepturilor Omului din 04 noiembrie 1950 la Roma, Italia. [On-line]: <http://echr.coe.int/Documents/Convention_ROM.pdf> (vizitat la 25/03/2015).
4. Convenția împotriva torturii și a altor tratamente crude, inumane sau degradante din 10 decembrie 1984. [On-line]: <<http://www.un.org/documents/ga/res/39/a39r046.htm>> (vizitat la 25/03/2015).
5. Convenția internațională privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială din 21/12/1965. [On-line]: <<http://www.ohchr.org/EN/ProfessionalInterest/Pages/CERD.aspx>> (vizitat la 25/03/2015).
6. Declarația Americană a Drepturilor Omului din 30 aprilie 1948. [On-line]: <<http://www.oas.org/en/iachr/mandate/Basics/2.AMERICAN%20DECLARATION.pdf>> (vizitat la 25/03/2015).
7. General comment no. 31 (80) on the nature of the general legal obligation imposed on states parties to the covenants, 29 martie 2004. [On-line]: <<http://www.refworld.org/docid/478b26ae2.html>> (vizitat la 25/03/2015).
8. Observațiile finale ale Comitetului împotriva torturii în Regiunea Administrativă Specială Macao din 19 ianuarie 2009. [On-line]: <<http://www.refworld.org/country,,CAT,,MAC,,4986bc0c13,0.html>> (vizitat la 25/03/2015).
9. Opinia separată concurentă a judecătorului Giovanni Bonello în speța *Al-Skeini ș. a. c. Regatului Unit*, hotărârea din 7 iulie 2011. În: baza de date HUDOC. [On-line]: <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-105606>> (vizitat la 25/03/2015).
10. Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice din 19 decembrie 1966. [On-line]: <<https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%20999/volume-999-I-14668-English.pdf>> (vizitat la 25/03/2015).
11. Site-ul oficial al Organizației Statelor Americane [On-line]: <<http://www.oas.org/en/default.asp>> (vizitat la 25/03/2015).
12. Speța *Al-Skeini ș. a. c. Regatului Unit*, hotărârea din 7 iulie 2011.// Baza de date HUDOC. [On-line]: <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-105606>> (vizitat la 25/03/2015).
13. Speța *Aplicarea Convenției internaționale privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială (Georgia c. Federației Ruse)*, cerere pentru indicarea măsurilor provi-

zorii, ordonanța CIJ din 15 octombrie 2008. [On-line]: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/140/14801.pdf>> (vizitat la 25/03/2015).

14. Speța *Aplicarea Convenției internaționale privind eliminarea tuturor formelor de discriminare rasială (Georgia c. Federației Ruse)*, obiecțiile preliminare ale Federației Ruse din 01 decembrie 2009. [On-line]: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/140/16099.pdf>> (vizitat la 25/03/2015).

15. Speța *Armado Alejandro Jr. ș. a. c. Cubei*, raportul Comisiei IADO din 29 septembrie 1999. [On-line]: <<http://www1.umn.edu/humanrts/cases/86-99.html>> (vizitat la 25/03/2015).

16. Speța *Bankovic ș. a. c. Belgiei ș. a.*, decizia din 12 decembrie 2001.// Baza de date HUDOC. [On-line]: <<http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-22099>> (vizitat la 25/03/2015)

17. Speța *Burgos c. Uruguay*, comunicarea comitetului pentru drepturile omului din 29 iulie 1981. [On-line]: <<http://www.unhchr.ch/tbs/doc.nsf/0/e3c603a54b129ca0c1256ab204d70b2?Opendocument>> (vizitat la 25/03/2015).

18. Speța *Coard ș. a. c. SUA*, raportul Comisiei IDO din 29 septembrie 1999. [On-line]: <<http://www1.umn.edu/humanrts/cases/us109-99.html>> (vizitat la 25/03/2015).

19. Speța *Consecințele juridice ale construirii unui zid în teritoriul palestinian ocupat*, avizul consultativ al CIJ din 09 iulie 2004. [On-line]: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/131/1671.pdf>> (vizitat la 25/03/2015).

20. Speța *Mohammad Munaf c. României*, comunicarea Comitetului ONU pentru drepturile omului din 21 septembrie 2009. [On-line]: <<http://www.refworld.org/docid/4acf500d2.html>> (vizitat la 25/03/2015).

21. The Maastricht Guidelines on violations of economic, social and cultural rights. [On-line]: <http://www1.umn.edu/humanrts/instree/Maastrichtguidelines_.html> (vizitat la 25/03/2015).

22. The Maastricht Principles on extraterritorial obligations of states. [On-line]: <<http://www.lse.ac.uk/humanRights/articlesAndTranscripts/2011/MaastrichtEcoSoc.pdf>> (vizitat la 25/03/2015).

Prezentat: 1 iulie 2015.

E-mail: dorulolga@yahoo.com

Comerțul exterior și aportul misiunilor externe ale Danemarcei

Alexandru GRIBINCEA,
doctor habilitat în științe economice, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică

Ludmila TĂBĂCARU,
manager, Federația Moldovenească de Fotbal

Aliona DANILIUC,
doctor în științe economice,
Universitatea de Studii Europene din Moldova

SUMMARY

Denmark recorded a trade surplus of 6897.20 DKK Million in October of 2014. Balance of Trade in Denmark averaged 1483 DKK Million from 1960 until 2014, reaching an all-time height of 10821.40 DKK Million in October of 2013 and a record low of -2969 DKK Million in December of 1985. Balance of Trade in Denmark is reported by the Statistics Denmark. Danish economy depends heavily on foreign trade. Denmark is self-sufficient in energy producing, oil, natural gas, wind and bioenergy. Its principal exports are machinery, instruments and food products. Denmark imports mainly machinery and equipment, raw materials and semi manufactures for industry, chemicals, grain, foodstuffs and consumer goods. Trade with other EU countries accounts for almost 69% of its exports and 74% of its imports. Germany is Denmark's most important trading partner.

Introducere. În pofida dificultăților economice, cauzate de criză, Danemarca rămâne într-un grup relativ restrâns al țărilor economice dezvoltate din lume (6 țări), cu rating maximal după indicatorii de atractivitate investițională (AAA). Cele mai atractive ramuri pentru investiții se consideră: „tehnologiile curate,” bioenergetica, carburanții, electromobilele și mijloacele de transport propulsate cu surse de energie alternative, tehnologiile informațional-comunicaționale, tehnologiile acustice, clusterelor biotehnologiei, utilajul medical și industria navală. Se consideră, că guvernul Danemarcei stimulează creșterea antreprenoriatului și investițiile particulare, ușurând preponde-

rent povara fiscală pentru companiile și antreprenoriatul particular. [6]

Scopul cercetării constă în analiza politicii comerțului extern al Danemarcei (țară mică după dimensiuni, membru al UE, dar din afara zonei euro) și rolul misiunilor diplomatice în promovarea creșterii economice.

Cercetare și analiză. Cel mai avansat pas în această direcție a fost întreprins în 2007 prin reducerea impozitului corporativ de la 28% la 25%, ce a facilitat antreprenoriatul și investițiile. Cu toate acestea, Danemarca rămâne țara în care acest impozit este cel mai înalt comparativ cu alte țări din UE, unde mărimea medie a acestui impozit constituie 23,3%.

Tabelul 1

**Comerțul exterior al Danemarcei cu produse
în perioada 2009-2013, miliarde**

Anii	2009		2010		2011		2012		2013		2013/2012, %	
Valuta	DKK	USD	DKK	USD	DKK	USD	DKK	USD	DKK	USD	DKK	USD
Comerțul	933,5	174,1	1004,7	180,9	1110,4	207,2	1149	198,1	1177,5	209,5	102,5	105,8
Exportul	495,6	92,4	532,5	96,6	597	111,4	614,7	106	625,2	111,2	101,7	104,9
Importul	437,9	81,7	472,2	84,4	513,4	95,8	534,3	92,1	552,3	98,3	103,4	106,7
Bilanțul	57,7	9,9	60,3	12,3	83,6	15,6	80,4	13,9	72,9	12,9		

Sursa. Departamentul de Statistică al Danemarcei („Danmarks Statistik”), aprilie 2014.
(<http://www.danmarksstatistik.dk/da/>>)

Stimularea investițiilor în IMM se realizează în formă de facilități mici. Pentru IMM cu cifra de afaceri de până la 15 mln. DKK se admite o vacanță de rambursare a TVA de până la 40 de zile. Au fost stabilite defalcări administrative ponderate la deschiderea unei IMM sau unele facilități la „schimbarea generațiilor de manageri” etc. [4]

Stimularea investițiilor se realizează prin formarea fondurilor specializate, alocarea de granturi guvernamentale, finanțarea bugetară directă (alocarea de mijloace pentru fondul investițional pentru țările în curs de dezvoltare - „IFU,” achiziția de calculatoare pentru școli) și indirectă (excluderea din sumele impozitate a tehnicii electronice pentru colaboratorii întreprinderii etc.). Ea se realizează prin promovarea unor programe ministeriale sau sectoriale în ramurile prioritare, rambursarea defalcărilor fiscale (de exemplu, impozite „verzi,” inclusiv prin investirea mijloacelor în protejarea mediului, tehnologii energetice eficiente sau în ramuri noi, ce se dezvoltă), susținerea IMM și

a unor regiuni (prin bugete) sau prin forme indirecte. Aceasta se referă la ramurile unei economii noi (tehnologii informaționale, biotehnologii etc.).

Un rol semnificativ, din punctul de vedere al atragerii investițiilor, îl joacă subvenționarea unor activități concrete, atât de către stat (consumatori de energie electrică, producerea energiei eoliene, încurajarea substituirii sistemelor eoliene depășite cu unele de generație nouă), cât și de către UE (subvenționarea agriculturii și a exportului produselor alimentare, a renovării flotei comerciale etc.).

Guvernul încurajează formarea de fonduri în anumite domenii (de risc pentru IMM, fonduri și antreprenori tineri în anumite ramuri). Unul dintre aceste fonduri este fondul de stat „Fondul creșterii” („Vækstfonden”), sarcina căruia constă în atragerea investițiilor naționale și străine în ramurile cu perspectivă pentru economie. Mijloacele alocate se implementează exclusiv în întreprinderi și proiecte de stat, la care participă companiile daneze. [3]

Există un Fond special de investiții în Europa Centrală și de Est, creat în decembrie 1989 din contul bugetului de stat danez și este o filială a Fondului de Investiții pentru țările în curs de dezvoltare (IFU, fondat în 1967). Este o entitate juridică independentă care răspunde obligațiilor sale cu propriul capital.

Există două forme de participare a Fondului:

- dreptul de proprietate asupra acțiunilor timp de 2-3 ani, urmată de o cesiune de drepturi;
- împrumuturi financiare cu o scadență de 2-3 ani.

Pentru distribuirea geografică a riscurilor asociate cu investițiile, investiția totală a Fondului într-o anumită țară nu ar trebui să depășească în mod normal 15% din capitalul său. Fundația participă în calitate de acționar în compania de proiect, prin numirea reprezentanților săi în Consiliul de administrație. Ponderea Fondului, de regulă, nu depășește 30% din capitalul social total al unei întreprinderi sau 5% din capitalul social al Fondului.

Concomitent cu partenerul danez, Fondul poate participa la reconstrucția și la privatizarea societății într-una din țările din Europa de Est. Condiția de participare a Fondului este rentabilitatea economică și rentabilitatea investițiilor, semnificația socioeconomică pozitivă. Pe parcursul întregii perioade de activitate în Rusia din 1991, fondul a investit în 45 de proiecte de investiții în valoare de 990 milioane DKK (165 mil. USD).

Cei mai cunoscuți participanți la proiectele implementate cu succes în Rusia, cu participarea Fondului, au fost „Dandy Holding A/S” – producerea gumei de mestecat; „GN Store Nord A/S” – instalarea legăturii telefonice; „Danfoss A/S” – fabricarea utilajului pentru apă-canal; „Grundfos A/S” – producerea pompelor; „Velux A/S” – construcții, ferestre; „Rockwool A/S” – producerea materialelor termoizolatoare etc. [11]

În legătură cu integrarea unui număr de țări din Europa Centrală în UE, noile proiecte ale Fondului în aceste țări nu încep, ci se finalizează doar cele inițiate anterior. Pentru atragerea investițiilor în Danemarca, în 2001 a fost creată în mod special Agenția pentru atragerea investițiilor străine „Invest in Danemarca” (în continuare – IDK), care face parte din Consiliul de Export de pe lângă Ministerul Afacerilor Externe al Danemarcei. Danezii înțeleg că investițiile străine sunt însoțite de tehnologii avansate și contribuie la crearea de noi locuri de muncă, ceea ce contribuie la dezvoltarea în continuare a economiei. În cadrul activităților sale, IDK se concentrează pe trei domenii:

Location Denmark - atragerea companiilor străine pentru plasarea în Danemarca a reprezentanțelor regionale, a depozitelor de distribuție etc.;

IT / Telecom / Electronics - atragerea investitorilor străini pentru înființarea centrelor de cercetare și dezvoltare în domeniul comunicațiilor optice și fără fir;

Life Sciences - atragerea investițiilor în sectoare dinamice de biotehnologie, produse farmaceutice, utilaje medicale etc.

Agenția funcționează cu investitorii straini, cu garantarea confidențialității și complet gratuit. La cererea investitorilor străini IDK, pregătește informațiile necesare, ajută la stabilirea contactelor cu organizațiile guvernamentale, organizează vizite de studiu în Danemarca pentru potențialii investitori (fact-finding tours), oferă asistență practică în selecționarea spațiilor pentru construcție, achiziționarea sau închirierea echipamentelor în leasing, caută surse suplimentare de finanțare etc.

Potrivit specialiștilor Ministerului Economiei și Antreprenoriatului al Danemarcei, 3.000 de companii daneze cu proprietari străini reprezintă doar 3% din numărul de societăți înregistrate în țară, dar pentru care lucrează aproape 20% din totalul angajaților, iar aceste companii furnizează 24% din valoarea adăugată produsă în țară. [7]

Forme organizatorice și juridice pentru afaceri. În conformitate cu legislația în vigoare din Danemarca, reglementarea investițiilor trebuie să fie în conformitate cu următoarele documente: Legea nr. 372 din 23.12.1964; amendamentele la Legea nr. 279 din 11.04.1988; Ordinul Ministerului Economiei și Antreprenorialului al Danemarcei din 02.08.1988. [10]

În pofida eforturilor țării de a atrage investiții străine, legislație specială pentru punerea în aplicare a investițiilor directe nu există. Astfel, Danemarca extinde regimul investițional național asupra investitorilor străini. Aceștia se pot implica în orice tip de activitate de afaceri supuse normelor, cu condiția obținerii permisului de ședere și permisului de muncă. Actualmente, nu există restricții privind investițiile, împrumuturile, repatrierea capitalului, dobânzilor la depozite, importul și exportul. Plățile sunt efectuate cu ajutorul intermediarilor autorizați sau Danmarks Nationalbank. Plățile de până la 60 de mii DKK (peste 10 mii de USD) se desfășoară fără nicio formalitate. Mai mult decât atât, băncile daneze (de exemplu, Nordea, Danske Bank, Saxo Bank) deschid sucursale în alte țări, în scopul simplificării operațiilor pentru afaceri. Legislația națională daneză corespunde și funcționează în proporție de 99,5% directivelor UE. Același lucru se referă la majorarea investițiilor, creșterea sau descreșterea căroră este reglementată exclusiv de situația de pe piața liberă. Ca membru al Uniunii Europene, Danemarca respectă deciziile luate la nivelul UE, inclusiv vizând reglementarea investițiilor. Principalul act legislativ care reglementează circulația produselor peste hotare și determinarea taxelor vamale este „Tariful Vamal de Danemarca,” intrat în vigoare la 1 ianuarie 1988. El se bazează pe „Sistemul Armonizat” al Consiliului de Cooperare Vamală (Organizația Mondială a Vămirilor), „Nomenclatorul Unic din UE” și „tariful unificat UE” („Taric”). De la unificarea pieței interne, bunurile pot circula în mod

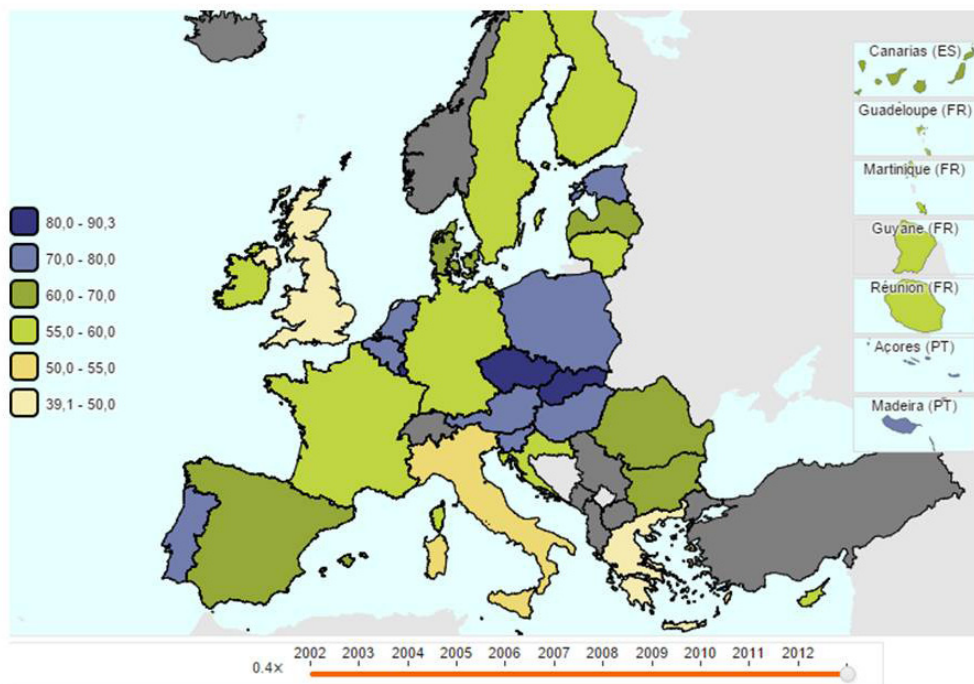
liber între statele-membre. În consecință, tariful vamal comun se aplica bunurilor importate prin granițele externe ale UE. Tariful este același pentru toți membrii CE, dar taxele vamale depind de clasificarea lor în nomenclator în funcție de natură și de țara de origine. Tariful este un concept care înglobează mai multe norme de drept vamal aplicabile importatorilor și care stabilesc taxele pe care aceștia trebuie să le plătească. Tariful funcțional, Taric, nu este un act normativ, ci un sistem de determinare a taxelor de import. Include atât taxele normale percepute pentru import cât și taxele stabilite prin unele convenții pe care UE le-a semnat cu state terțe sau prin acte unilaterale (tarife preferențiale sau măsuri protecționiste). [8]

În „Tariful vamal” sunt stabilite dimensiunile taxelor de import pentru bunurile provenite din țări terțe ca un procent din valoarea bunurilor. Se aplică, de asemenea, taxe vamale specifice (accize), exprimate în monedă națională per kilogram sau litru. Ca toate țările UE, Danemarca folosește „nomenclatură uniformă a UE” pentru produsele importate din țările terțe. În același timp, UE are acorduri comerciale preferențiale cu mai multe țări (SUA, Canada, Japonia și altele), pentru care taxa de import este redusă în mod semnificativ, oscilând între 4-16% pentru diferite grupe de produse. Pentru produsele provenite din țările-membre UE taxele sunt eliminate.

Danemarca face parte din UE-28. În cadrul acordurilor de liberalizare a comerțului din OMC, UE intenționează să înceapă reducerea taxelor la import (36%) și reducerea subvențiilor la export pentru produsele agricole (45%), în scopul de a facilita accesul produselor din țările în curs de dezvoltare.

Între 2003 și 2013, ponderea G-20, care participă la reuniunea Asia-Europa, în comerțul internațional cu bunuri EU-28 a crescut brusc, ponderea lor în exporturile EU-28 a crescut de la 25% la 30%, iar importurile cu 40%, până la 44%. EU-28 a înregistrat

Fig. 1. Ponderea exporturilor către țările UE-28, din exportul mondial, % [3]



un deficit comercial cu Partenerii G-20 pe parcursul perioadei 2003-2013, de la 162 miliarde EUR în 2003 la un maximum de 308 miliarde în 2008, înainte de a scădea din nou la 219 miliarde în 2013. Comerțul EU-28 în bunuri cu partenerii G-20, care au reprezentat 86% din exporturile lor și 68% din ei importurile în 2013. Anul 2013 a fost o perioadă de ajustare economică în urma piețelor imobiliare supraîncălzite. Guvernul s-a angajat să îmbunătățească finanțele publice pe termen mediu, dar politicile pe termen scurt sunt susceptibile de a majora deficitul. Deficitul bugetar este de 1,7% din PIB. O creștere a cheltuielilor publice în domenii prioritare, inclusiv sănătatea, implică reduceri în alte domenii. Taxa „verde” va crește. [5] Alte obiective includ îmbunătățirea calității și eficienței serviciilor publice, creșterea ofertei de muncă, promovarea tehnologiilor ecologice și menținerea unui mediu concurențial pentru cercetare și dezvoltare.

Danemarca este o țară bogată, cu un PIB/cap de locuitor situată printre cele mai ridicate din lume și în cazul în care inegalitățile sunt mici. Rata șomajului rămâne scăzută la nivel european (7%). Sectorul agricol constituie doar 1,2% din PIB și antrenează 2,4% din populație, dar Danemarca este unul dintre cei mai mari exportatori de produse agricole. Două treimi din producția agricolă este exportată. Cea mai mare parte a terenului danez este folosit pentru agricultură și Danemarca are mai mult de 50.000 de fermieri. Aproape 90% din veniturile agricole ale țării provin de la producția animalieră.

Danemarca este limitată în resurse naturale, care împiedică dezvoltarea industriei grele. Cu toate acestea, țara are suficiente rezerve de petrol și gaze pentru a asigura independența energetică. Danemarca este liderul mondial în fabricarea de turbine eoliene și exportă 85% din producția sa.

Principalele industrii sunt produsele chimice, farmaceutice și biotehnologia.

Tabelul 2

PIB-ul pe cap de locuitor în unele țări din Europa, 2013

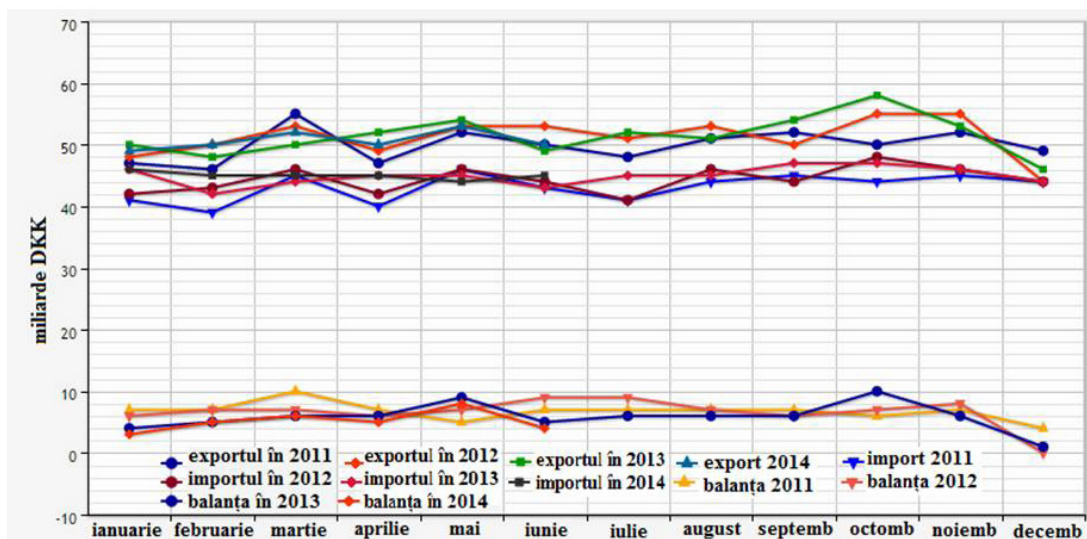
Rating	Țara	USD/per capita
1.	Luxemburg	110.573
2.	Qatar	104.655
3.	Norvegia	101.271
4.	Elveția	80.276
5.	Australia	64.157
6.	Danemarca	57.999
7.	Suedia	57.297
	
14.	Olanda	47.651
15.	Finlanda	47.625
16.	Belgia	45 537
17.	Islanda	45.315
18.	Germania	43.952
	
66.	România	8.630
	
125.	R. Moldova	2.214

Sursa. International Monetary Fund. Accessed on 8 October 2014.

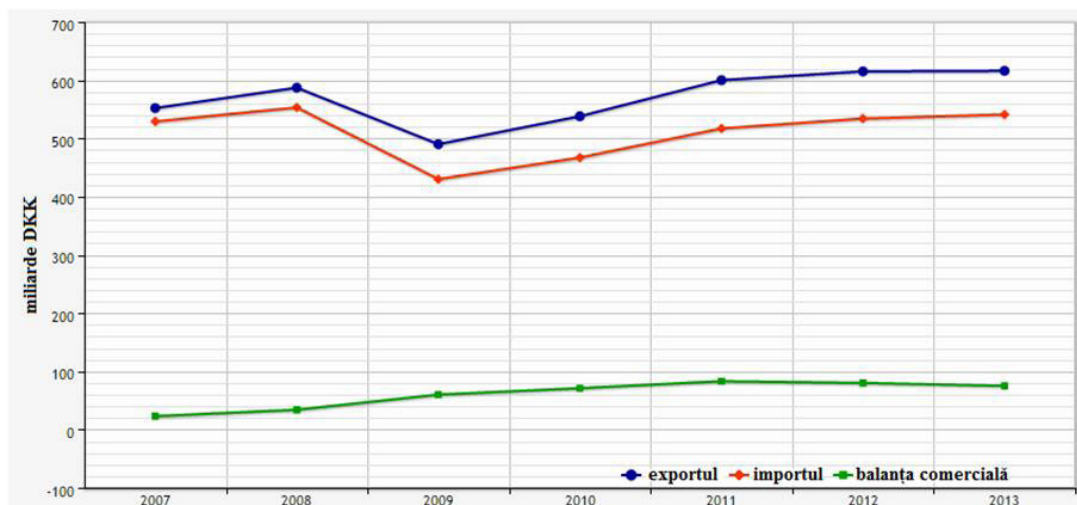
Sectorul serviciilor constituie aproape $\frac{3}{4}$ din produsul intern brut și este cel mai mare furnizor de locuri de muncă. Mineritul de uraniu a fost autorizat recent în Groenlanda, teritoriu danez autonom.

Potrivit Departamentului de Statistică al Danemarcei („Danmarks Statistik”), în 2013 cifra de afaceri din comerțul exterior cu bunuri din Danemarca s-a ridicat la 1.177,5 miliarde DKK, sporind comparativ cu 2012 cu

2,5% (209,5 miliarde USD, creșterea în USD – cu 5,8%). Exporturile de mărfuri, s-au ridicat în 2013 la 625,2 miliarde DKK, sporind cu 1,7% față de anul precedent (111,2 USD, creșterea în USD – cu 4,9%). Ponderea exporturilor în PIB-ul din Danemarca, calculat în DKK, a constituit 40,2% (în 2012 – 39,6%). Importurile de bunuri s-au ridicat în 2013 la 552,3 miliarde DKK, o creștere de 3,4% față de 2012 (98,3 miliarde USD, creșterea în

Fig. 2. Exportul și importul Danemarcei, 2011-2014.


Sursa. <www.statistikbanken.dk>.

Fig. 3. Comerțul exterior al Danemarcei, 2007-2013.


Sursa. <www.statistikbanken.dk>.

USD fiind de 6,7%). Ponderea importurilor de bunuri în PIB-ul din Danemarca, calculat în DKK, a fost de 35,5% (2012 – 34,5%). Ca urmare, Danemarca a avut un excedent în comerțul cu bunuri – 72,9 miliarde DKK (12,3 miliarde USD).

Ministrul pentru relațiile externe al Danemarcei, Holger Nielsen, a confirmat pla-

nurile Guvernului de reorganizare a structurii reprezentanțelor Danemarcei. Principala idee a reformei – reducerea cheltuielilor de stat, prioritatea interacțiunii cu țările europene (UE-28), prezența pe piețele emergente – sunt pe prim-plan. Guvernul va închide ambasadere în 5 țări europene (Elveția, Luxembourg, Slovacia, Slovenia, Cipru) și va

Tabelul 3

Structura exportului Danemarcei, mld. USD

Grupe de produse	2013		2014		Modifi- cări, %
	Costul	Ponde- rea, %	Costul	Ponde- rea, %	
Export total <i>inclusiv:</i>	106	100,0%	111,2	100,0%	+4,9%
Produse medicale și farmaceutice	11,5	10,8%	12,7	11,4%	+10,4%
Petrol, produse petroliere și materiale conexe	10,3	9,7%	10,2	9,2%	-1,0%
Utilaje și unelte industriale; piese pentru mașini	7,2	6,8%	7,3	6,6%	+1,4%
Carne și produse din carne	5,4	5,1%	5,5	4,9%	+1,9%
Mașini și echipamente care generează energie	4,0	3,8%	4,9	4,4%	+22,5%
Diverse bunuri industriale	4,8	4,5%	4,9	4,4%	+2,1%
Articole de îmbrăcăminte și accesorii	3,9	3,7%	4,1	3,7%	+5,1%
Mașini electrice, aparate și dispozitive	4,0	3,8%	4,0	3,6%	+0,0%
Produse din metal	3,6	3,4%	3,9	3,5%	+8,3%
Mașini specializate pentru anumite industrii	3,4	3,2%	3,4	3,1%	+0,0%

În 2013, rata de schimb USD/DKK a constituit 1 USD = 5,62 DKK; în 2012 – 1 USD = 5,8 DKK.

Sursa. <www.statistikbanken.dk>.

reduce numărul statelor de personal în România, Olanda, Portugalia, Albania, Argentina, Malaezia, Vietnam și Maroc. Concomitent, în țările de concentrare ale organelor puterii UE numărul de personal din Ambasadă Danemarcei va spori (Berlin, Bruxelles, Londra, Paris). Ambasadă noi vor fi deschise în Columbia, Nigeria, Myanmar, Filipine. Pe lângă ambasada din capitala Nigeriei (Lagos) va fi deschisă o secție comercială. În opinia lui Holger Nielsen, structura nouă din reprezentanțele externe va reflecta mai bine interesele Danemarcei peste hotare, concomitent va reduce cheltuielile de stat ,

aproximativ cu 10 milioane DKK pe an (1,82 milioane USD). În 2014, bugetul MAE al Danemarcei a constituit 1,7 miliarde DKK, din care 65% revin menținerii reprezentanțelor externe. Confederația industriașilor danezi și-a expus regretul privind reducerea cheltuielilor pentru misiunile diplomatice. Din timpul crizei petroliere (1970) economia daneză a pus miza pe dezvoltarea exportului, în rezultatul căruia Danemarca s-a transformat într-o țară prosperă.

În sarcina misiunilor diplomatice, tradițional, intră stimularea exportului în țările de reședință, din care motive reducerea finan-

țării misiunilor diplomatice va conduce la diminuarea aportului și susținerii întreprinderilor daneze peste hotare. [1]

Republica Moldova și Regatul Danemarcei au stabilit relații diplomatice la 20 ianuarie 1992. Regatul Danemarcei a recunoscut independența Republicii Moldova la 31 decembrie 1991. La 22 aprilie 2009, o casă daneză a fost deschisă la Chișinău. Reprezentanții companiilor daneze („The Aminodan Group”, „Chr. Hansen” etc.) doresc să colaboreze cu parteneri din R. Moldova, oferind parteneriat în domeniul biotehnologiilor pentru industria alimentară, industria farmaceutică, agricultură. În 2011, volumul comerțului exterior al R. Moldova cu Danemarca (fără regiunea transnistreană și Bender) a constituit circa 11 mln. USD, crescând comparativ cu 2010 cu 2,4%. Această creștere este cauzată de sporirea importului și exportului. Până în prezent, între R. Moldova și Danemarca au fost semnate 6 documente bilaterale, dintre care 4 sunt în vigoare. Volumul comerțului exterior cu Regatul Danemarcei a înregistrat în anul 2012 o creștere, comparativ cu anul 2011, înregistrând valori de 15 mln. USD în 2012 și 11,6 mln. USD în anul 2011. Analiza comerțului exterior din-

tre Republica Moldova și Regatul Danemarcei în perioada ianuarie-aprilie 2013 denotă valori de 5,1 mln. USD. Asistența Guvernului danez acordată R. Moldova vizează, în special, proiectele din domeniul mediului, îmbunătățirii eficienței Parlamentului, consolidării societății civile și a presei libere și independente, promovării creșterii economice rurale și reducerii sărăciei. În prezent Danemarca implementează un program de promovare a bunei guvernări, a drepturilor omului și democrației (2010-2013).

Concluzii. Danemarca are o structură economică foarte dezvoltată, conform indicelui prețurilor, stabilit de Legatum Institute, prosperitatea Danemarcei se numără printre cele trei țări cele mai de succes. Mărimea PIB-lui pe cap de locuitor danez este de circa 58 mii USD. Creșterea PIB-ului pozitiv se observă din 1987. Cele mai importante ramuri din Danemarca sunt prelucrarea metalelor, ingineria mecanică și instrumentele. Legatum Prosperity Index este un indice anual, bazat pe Legatum Institute, care evaluează dezvoltarea economică a 142 de țări. Printre factorii care afectează locul țării în clasament intră ocrotirea sănătății, creșterea economică, nivelul social.

BIBLIOGRAFIE

1. „Berlingske Tidende” // <ved.gov.ru>, 28 februarie 2014, nr. 1024109.
2. International Monetary Fund. Accessed on 8 October, 2014.
3. <<http://www.statistikbanken.dk>>.
4. <<http://www.webeconomy.ru/index.php?page=cat&newsid=1383&type=news>>.
5. <http://www.ved.gov.ru/exportcountries/dk/about_dk/eco_dk/>.
6. <<http://www.svoi.dk/danmark/item/denmark-economy-3>>.
7. <<http://www.warandpeace.ru/ru/analysis/view/76854/>>.
8. <<http://www.vestifinance.ru/articles/27586>>.
9. <<http://www.km.ru/referats/336266-daniya-investitsii-v-finansovyi-sektor>>.
10. <<http://www.danmarksstatistik.dk/da/>>.
11. <<http://www.dst.dk/pukora/epub/upload/17959/sy.pdf>>.

Prezentat: 16 decembrie 2014.

E-mail: agribincea@mail.ru

Practici diplomatice ale regatului Dacia în contextul relațiilor cu lumea limitrofă

Silvia DULSCHI,
doctor în istorie,
conferențiar universitar interimar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article attempts to put in correlation diplomatic practices of various barbarian peoples with that of indigenous population of the Dacia province. The subject proposed by this paper is not much investigated in specialized literature. Most of this kind of discoveries have been published under some articles that address a particular state or a particular point of discovery and not an overview.

In the present study, we aimed at attaining a synthesis of novel information, and at the same time, at accomplishing a correlation between various archaeological discoveries

1. Diplomația militară a lui Burebista

Vestigii arheologice dacice. Diplomația românească constituie un aspect distinct în istoria diplomației mondiale. Prima tră-sătură a diplomației românești - vechimea, practică pe teritoriul țării, de peste două milenii. În scrierile lui Herodot, și în alte izvoare, sunt menționate tratativele duse de coloniile grecești cu băștinașii. În statul geto-dac, găsim o instituție diplomatică, corespunzătoare întinderii și rolului jucat de această țară în perioada greco-romană. O sursă istorică atestă că: în anul 48 î. Hr., meșterii pietrari din Dionysopolis au primit poruncă să scrie pe o placă de marmură un decret în cinstea lui *Acornion*, cetățean de seamă al orașului. De ce hotărâse adunarea poporului și reprezentanții ei să-i acorde o asemenea prețuire?

De mai mulți ani, vremurile erau tulburi; armatele romane, cu stăruință și duritate, se așezau în ținuturile de la miază-zi de Dunăre, respingând rezistența băștinașilor. „Iar pe vremea iernării lui Gaius Antonius la noi, – scriau meșterii pe marmură, – luând iarna asupra sa preoția zeului eponim Dionysos, a împlinit după cuviință și cu mărinimie proce-

siunile și sacrificiile pentru zeu.” Dar nu acesta era temeiul principal pentru care se aduceau mulțumiri lui *Acornion*. Tot el, cu ani în urmă, trecuse în ținuturile din stânga Dunării, ca purtător al unei solii la un cârmuitor al geților, și câștigase bunăvoința acestuia. Acum, din nou și tot cu cheltuiala sa, mersese dincolo de fluviu, în țara geților, până la Argedava, în ambasadă, la puternicul lor rege - Burebista.

În ceea ce privește decretul dat de cetățenii din *Dyonisopolis*, trebuie făcute câteva precizări pentru că importanța sa este covârșitoare pentru epoca despre care discutăm. Este bine cunoscut faptul că primele acțiuni ale lui *Acornion* nu sunt legate nici de Burebista și nici de tatăl său.

„Și în timpul din urmă, precizează decretul, regele Burebista, ajungând cel dintâi și cel mai mare dintre regii câți au stăpânit în Tracia, și stăpânitor al tuturor ținuturilor de dincolo și de dincoace de Dunăre, **Acornion** a fost și pe lângă acesta, în cea dintâi și cea mai mare apropiere, și a obținut cele mai bune rezultate pentru patria sa, inspirând și colaborând la cele mai eficace măsuri și, nu mai puțin, câștigând bunăvoința regelui pentru

mântuirea cetății sale, și, de asemenea, și în toate celelalte ocazii, oferindu-se fără rezervă pentru împlinirea soliilor orașului și luându-și asupra sa fără întârziere înfruntarea primejdiilor numai spre a izbuti în toate chipurile la câștigarea unui folos pentru patria sa."

Deși a ajuns la noi mutilată, inscripția arată clar că Acornion, fiul lui Dionysios, a ajuns la Argedava, după unii istorici, capitala regatului dac, încă dinaintea lui Burebista și a tatălui său. Radu Vulpe crede totuși că în decretul lui Acornion este vorba și despre tatăl lui Burebista, care își avea reședința la Argedava.

S-a ajuns la concluzia că Argedava nu poate fi situată în Banat, ci numai în estul getic, acolo unde este cel mai probabil că și Burebista să fi apărut, deoarece cultura geto-dacă gravita spre răsărit. Faptul că Burebista va folosi un sol grec, Acornion, pentru a-i purta soliile, vorbește multe despre pătrunderea greacă pe Dunăre și afluenții săi. Încrederea dată solului grec era susținută de vechea prietenie care exista între Acornion și casa getă.

Între anii 62-61 î. Hr. Antonius Hybrida, guvernatorul Macedoniei, se va aventura militar în Dobrogea, pentru a pedepsi coloniile grecești, nemulțumite de tutela romană. De aceea vor trimite solii către Burebista, cunoscut și ca protector al coloniilor, pentru a le ajuta, dar va fi înfrânt de coalitia greco-bastarnă-getă. Acțiunea lui Hybrida venea și ca o încercare a Romei de a învălui Dacia. Aceasta arată că, de fapt, Dacia ajunsese un inamic pentru Roma, ceea ce denotă, indirect, puterea pe care statul lui Burebista începea să o aibă în lumea antică. Aflat în fața acestei oportunități, Burebista va întreprinde o serie de acțiuni diplomatice și militare în spațiul pontic, pe care va reuși să-l supună. Pe lângă acest lucru, Burebista va mai obține un lucru foarte important: o stopare a expansiunii romane în ținuturile nord-dunărene.

Politica externă a regelui Burebista constă mai mult în expediții de cucerire decât în relații diplomatice.

O etapă importantă în istoria Daciei bu-

rebistiene se desfășoară între anii 55-48 î. Hr. În acest moment, Dacia este o putere demnă de luat în seamă în spațiul european. Chiar și romanii în frunte cu mărețul Cezar privesc dacii ca pe un real pericol. Poziția lui Burebista în scena europeană îi permite să intervină în politica internă romană. La Roma tocmai izbucnise războiul civil. Preferatul regelui dac este Pompeius care vorbește în fața Senatului de un ajutor militar din partea unui prieten personal. Cu un diplomat ca Acornion de partea sa, cu siguranță că Burebista este acest „prieten” al lui Pompeius. Așa cum, probabil, au plănuit, regele dac îi trimite ajutor militar lui Pompeius, însă Cezar obține o victorie zdrobitoare, hotărând ca următoarele campanii militare să se desfășoare în Dacia. Aceste războaie civile de la Roma îl secătuiesc pe Cezar de resurse, ceea ce îi oferă posibilitatea lui Burebista să întreprindă acțiuni de destabilizare a puterii romane. Între acestea se numără amestecul pe plan diplomatic în răscoala dalmaților de pe malul Adriaticii. Pentru a-și întări armata, va acționa în continuare pe cale diplomatică, intervenind pe lângă regele part, Mitridates VI Eupator. La orizont se profilează ciocnirea între cei doi titani, dar în același an, ambii conducători, atât Cezar cât și Burebista, sunt asasinați, ambele țări fiind sfâșiate.

Cu lumea geto-dacă, orașele elene de pe țărmul Pontului ospitalier, aveau legături vechi, vânzând căpeteniilor și fruntașilor geți: ceramica, vinuri alese, untdelemn, podoabe sau țesături în schimbul grânelor, sare, lemn, sclavi. Bunele rezultate și „bunăvoința” câștigate de Acornion pentru patria sa marcau o întreagă evoluție a raportului între lumea elenă și cea geto-dacă. Desigur, aceste raporturi nu au fost întotdeauna liniștite. Istoricii *Strabon* și *Arrian* ne relatează expediția regelui Alexandru Macedon la Nordul Dunării în 335 î. Hr., expediție în care, armata macedoneană, după ce a trecut Dunărea, a avut dificultăți în înaintare datorită lanurilor înalte de grâu pe care soldații le-au

culcat cu lancea înclinată. Au ajuns la o cetate întărită pe care au cucerit-o și din care au luat o pradă bogată. Așa, marele Alexandru, înainte de a porni la asaltul Orientului, își aduse oștenii până la Istru (335 î.e.n.), unde urma să supună tracii conduși de „regele” Syrmos; Alexandru hotărâse atunci un atac în zona Zimnicei, folosind pentru trecerea fluviului numeroase monoxyle ale geților.

Povestește istoricul Arrian: *„Trecerea s-a întâmplat noaptea, în fața unui câmp acoperit cu grâne dese, putând, în acest chip, să ascundă mai ușor ieșirea la mal. Iar când se crăpa de ziuă, Alexandru porni prin grâne, poruncind pedestrașilor să calce cu sulile piezișe grâul și, astfel, să înainteze spre locurile necultivate. Călărirea se ținea în urma pedestrimii atât timp cât acesta înainta prin lanuri, dar, odată ce ieșiră pedestrașii din ogoarele lucrate, Alexandru în persoană conduse călărirea la aripa dreaptă, iar lui Nicanor îi ordonă să înainteze cu pedestrima în formație de careu [...]”* Așa au pătruns macedonenii în ținuturile nord-dunărene, prin locuri unde holdele de grâu erau atât de dese, încât pedestrima culca spicele cu lăncile înclinate, deschizând drum falangei mai greu înarmate. Dar demonstrația de forță a lui Alexandru rămăsese fără urmare, căci geții se retrăseseră din fața atacatorilor, care, la rândul-le, după ce obținură, în cele din urmă, restabilirea păcii cu tribalii și cu celelalte triburi, se înapoiară de la Dunăre spre Macedonia. Mai târziu (pe la anul 300 î. Hr.), puterea macedoneană se ciocni cu aceea a geților strânși sub o singură cârmuire, a lui Dromichaïtes.

Diodor din Sicilia, Polianos și geograful Paul Sanias descriu conflictul dintre generalul (gliadoh) macedonean, Lysimah, și regele geto-dac Dromichaïtes desfășurat între anii 300-292 î. Hr. La sfârșitul acestui conflict, Lysimah a fost înfrânt și luat prizonier fiul său, Agathocles. Adunarea poporului a cerut uciderea lui, însă Dromichaïtes, cu diplomație a reușit să-i convingă că este mai bine să fie lăsat în viață și să se încheie un tratat de alianță. În același timp, geții nădăj-

duiau să-și recapete prin aceasta binefacere pământul pe care-l ocupase Lysimah.

Istoricul Iustinus vorbește în secolul III de luptele pe care regele Oroles al geto-dacilor le-a dus cu bastarnii (un neam germanic), lupte în care, la început, geto-dacii au fost înfrânți. Oroles i-a pedepsit să doarmă cu picioarele pe căpătâi și să facă muncile femeilor lor. Amenințarea tot mai serioasă pe care o reprezenta pentru Dacia prezența Romei la Dunăre îndemna triburile să se unească din nou. În timpul domniei lui Duras, izbucnește un grav conflict cu romanii, cârmuiți pe atunci de Domițian (81 – 96 e.n.) În fața pericolului iminent, Duras cedează tronul lui Decebal.

2. Principii și mijloace diplomatice respectate și utilizate de Decebal.

Diplomația e primul mijloc pe care-l folosește Decebal, propunându-i lui Domițian o pace avantajoasă pentru daci. Împăratul roman refuză și trimite peste Dunăre o armată care cade în plasa lui Decebal și, astfel, romanii sunt învinși. În anul următor, Domițian trimite o nouă oaste, de data aceasta romanii obțin o importantă victorie la Tapae. Decebal cere pace, care va fi încheiată în anul 89, în condiții favorabile romanilor, iar Decebal devine client al Romei, căreia trebuia să-i dea ascultare. După câțiva ani, la Roma pacea încheiată de Domițian începea să fie considerată rușinoasă pentru Imperiu.

De aceea, în anul 98 e.n., la urcarea sa pe tron, împăratul Traian încetează să-l mai ajute pe Decebal cu bani, meșteri și instructori militari și se pregătește activ de război. Primul război dacic al lui Traian izbucnește în primăvara anului 101 și se termină cu înfrângerea Daciei, condițiile de pace fiind dure pentru daci. Decebal însă calcă prevederile păcii și începe refacerea cetăților, făurește arme, primește la el fugari romani, caută aliați pentru înfrângerea romanilor și atacă aliații romanilor. Prin soliile trimise din timp, Decebal își asigura colaborarea unor triburi vecine, roxolanii, bastarnii și burii; în schimb, alianța cu Pacorus al II-lea, regele

parților, nu pare să se fi încheiat. Odată începute operațiunile militare în vara anului 101, Traian primi un fel de înștiințare din partea dacilor, a burilor și a aliaților lor, scrisă pe o ciupercă mare, cu litere latine și sfătuind pe romani să se întoarcă din drum și să încheie pace.

Victoria romană răsturna planurile lui Decebal. După reluarea luptelor, în primăvara anului 102, au urmat noi tratative, o dată printr-o delegație de *pileați* (frunțașii dacilor), propunând o întrevvedere directă între Traian și Decebal, a doua oară, prin doi reprezențanți ai împăratului L. Licinus Sura și Claudius Livianus, prefectul pretoriatului, sosit în tabăra dacilor; a treia oară, când s-a încheiat pacea, urmată de o solie specială, care a ajuns până la Roma, spre a obține și ratificarea Senatului.

Istoricul și omul politic grec, Dion Cassius, care a trăit în secolele II-III, astfel îl descrie pe Decebal: „*Era foarte priceput în ale războiului și iscusit la faptă, știind să aleagă prilejul pentru a-l ataca pe dușman și a se retrage la timp. Abil în a întinde curse, era viteaz în luptă, știind a se folosi cu dibăcie de o victorie și a scăpa cu bine dintr-o înfrângere, lucruri pentru care a fost mult timp pentru romani un potrivnic de temut.*”

Prezența lui Decebal în Munții Orăștiei, și nu numai, este încă de actualitate. Istori-

cii spun că Decebal avea multe calități de strateg și conducător, iar acestea se văd în cetățile care se mai păstrează pe teritoriul fostului Regat din Carpați și de la Dunăre.

Așezați din cele mai îndepărtate timpuri ale istoriei în cetatea carpatică, câmpiile Dunării și ale țărmului Pontului Euxin, cu o creație materială și spirituală ce se număra printre cele mai de seamă ale antichității, geto-dacii și-au făurit istoria alături de lumea greacă și romană. Secole de-a rândul, ei au stat în neîncetată legătură cu aceste două civilizații fundamentale ale continentului nostru. Cu grecii au ajuns, treptat, la un echilibru, la rapoturi în care fiecare parte și-a păstrat rânduilele și întocmirea proprie, asigurându-și, totodată, schimbul de valori și bunuri ce-i erau necesare. Cu romanii a fost lupta pentru libertate, continuată un secol și jumătate; echilibrul a fost rupt, și Dacia a intrat în hotarele imperiului. Conflictul a dat însă o noua sinteză, aceea a poporului român; și când în Transilvania, în Tara Românească și Moldova se vor constitui statele feudale românești, ele vor continua tradiția lui Burebista și Decebal: aceea a bunelor raporturi cu celelalte popoare. De aceea și rădăcinile diplomației românești se trag din relațiile de acum două milenii dintre daci, orașele grecești ale Pontului și Republica romană.

BIBLIOGRAFIE

1. V. Cîndea, D. Giurescu. Pagini din trecutul diplomației românești. București, 1966.
2. A. Cozma. La originile diplomației Republicii Moldova: enunțarea problemei. Vol. III. – Ch.: CE USM, 2003.
3. R. Feltham. Introducere în dreptul și practica diplomației. Ed. All, Buc., 1996.
4. H. Kissinger. Diplomația. București, 1998.
5. I. Anghel. Dreptul diplomatic și consular. Ed. Lumina Lex, București, 1996.
6. Istoria diplomației. Vol. I, București, 1967.
7. M. Malița. Diplomația. București, 2004.
8. C. H. Opreanu. Dacia Romană și Barbaricum. Timișoara, 1998.
9. А. Ф. Бокщанин. История международных отношений и дипломатии в Древнем мире. М., 1945.
10. М. А. Мунтян. История дипломатии. Москва, 2007.
11. История международных отношений. Под ред. Д. Богатурова, 2000 г.
12. История дипломатии. Т. 1-3; под ред. В. П. Потемкина, Москва, 1997 г.

13. Всеобщая история дипломатии. Сб., 2009 г.
14. Marin Alexie, Petre Bărbulescu. Dicționar diplomatic. Ed. Politică, 1979.
15. Cristian Alexandrescu. Mic dicționar diplomatic român, Ed. Politică, 1967.
16. Dan Berindei. Din începuturile diplomației românești moderne. Ed. Politică, 1965.
17. Dinu C. Giurescu, Rudolf Dinu, Laurențiu Constantiniu. O istorie ilustrată a diplomației românești (1862-1947). Ed. Monitorul Oficial, 2011.
18. Mircea Malița, Dinu C. Giurescu. Zid de pace, turnuri de frăție. Ed. Compania, Colecția „Figuri & Clipe”, București, 2011.
19. Pagini din diplomația României („semper fidelis patriae”, vol. I), Ed. Junimea, Iași, 2009.
20. Florin Constantiniu. Diplomații români și devierea de dreapta. Ed. Tritonic, 2003.
21. Aurel Turbăceanu. Arabii și relațiile româno-arabe, 2011.
22. Neamurile barbare de la frontierele Daciei.
23. <www.institutarheologie-istoriaarteicj.ro/.../eph-l...>

Prezentat: 03 iulie 2015.

E-mail: silvia_moldovan@mail.ru

Aspecte de asigurare a securității naționale a Republicii Moldova în contextul agravării situației geopolitice din regiune

Gheorghe CĂLDARE,
doctor în istorie, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

This present study reflects on some aspects of the national security policy of the Republic of Moldova in the light of the new evolutions in the regional security situation. The article highlights to which extent the developments in the region may have an impact on the national security of Moldova and it emphasizes the measures that need to be taken by Moldovan authorities in order to ensure and preserve the national security of the country. In this respect, the study approaches economic and social aspects of the national security, as well as it approaches the cooperation with the country's partners in the process of ensuring national security by means of safeguarding regional security.

Secolul al XXI-lea reprezintă o perioadă caracterizată de schimbări continue în domeniul relațiilor internaționale, printre care diversificarea actorilor relațiilor internaționale, modificarea raporturilor dintre aceștia, schimbări la nivel de interese naționale, precum și modificări substanțiale în conjuncturile regionale de securitate, care, în ultimă instanță, contribuie în mod nemijlocit la adoptarea de către actorii internaționali a unui anumit comportament în raport cu ceilalți. Factorii enumerați, precum și o serie de alți factori au contribuit la diversificarea condițiilor de conducere a relațiilor internaționale și de stabilire a raporturilor dintre actori, mai cu seamă în aspecte ce vizează subiecte de securitate.

În contextul celor enunțate, merită a fi menționat faptul că, în noile condiții conturate pe arena internațională, atenția cercetătorilor a atras conceptul de securitate. În acest sens, conceptul de securitate a cunoscut noi abordări, de această dată pe mai multe dimensiuni, cu recunoașterea noilor tipuri de amenințări în fața cărora este plasată comunitatea internațională per ansam-

blu, dar și statele naționale. Astfel, procesul de asigurare a securității naționale, în consecință – a celei internaționale, reprezintă un obiectiv prioritar în procesul de realizare a politicii externe, dar și interne a statelor naționale, precum și a comunității internaționale.

Procesul de asigurare a securității naționale, precum și a celei regionale, dar și internaționale, constituie un subiect de preocupare continuă pentru comunitatea internațională, mai cu seamă în contextul în care noile evoluții în materie de securitate, în diferite regiuni ale lumii, prezintă pericol pentru întreaga comunitate și trezesc semne mari de îngrijorare. În acest sens, studierea și abordarea conceptului de securitate națională a devenit o prioritate pentru statele naționale, precum și un domeniu de interes sporit pentru comunitatea de cercetători. Republica Moldova nu reprezintă o excepție, mai cu seamă în condițiile în care unul dintre cei doi vecini ai statului se confruntă cu un conflict militar în condiții deosebite și care comportă repercusiuni la nivel regional, dar și internațional.

Realitățile istorice, dar și geopolitice care caracterizau perioada obținerii independenței Republicii Moldova au suferit schimbări esențiale, atât la nivel regional, cât și la cel internațional. În acest sens, se impune necesitatea ajustării cadrului legal al Republicii Moldova care tratează subiectul securității naționale. La momentul actual, modificarea acestui cadru legal, precum și lipsa aprecierii juste a riscurilor și amenințărilor la adresa securității naționale a Republicii Moldova contribuie în mod direct la plasarea statului nostru într-un mediu de insecuritate și vulnerabilitate constantă. Instabilitatea politică și economică din țară, nesoluționarea conflictului transnistrean, declanșarea și extinderea crizei din Ucraina reprezintă câțiva dintre factorii-cheie care contribuie la insecuritatea statului și care urmează a fi tratați corespunzător și cu noi abordări în noile realități ale mediului regional de securitate.

În acest sens, se impune necesitatea definirii cât mai explicite a conceptului de securitate prin prisma dimensiunilor sale, realizarea unei evaluări a politicii de securitate și apărare a Republicii Moldova, precum și evaluarea oportunităților de sporire a securității statului prin implementarea reformelor necesare în sectorul de securitate și apărare, dar și promovarea unei politici externe active orientate spre sporirea dialogului cu structuri internaționale relevante, precum sporirea cooperării bilaterale pe filiera securității. Istoria relațiilor internaționale a demonstrat că în funcție de perioade și conjuncturi, conceptul de securitate a suferit modificări, iar definirea acestui concept se prezintă a fi un exercițiu complex, deloc simplu de realizat. Complexitatea exercițiului rezidă nu în lipsa abordărilor la acest subiect, ci, mai curând, în abundența acestora și în faptul că în pofida cercetării largi a conceptului de securitate, totuși, comunitatea științifică nu a reușit să ajungă la o abordare unanim acceptată.

Cercetătorul britanic, Bary Buzan, studi-

ază în lucrarea sa, *Popoarele, Statele și Frica*, conceptul de securitate, descriindu-l ca fiind unul incomplet dezvoltat, „slab conceptualizat și puternic politizat.” [6, p. 17] Totodată, autorul identifică securitatea statului cu absența amenințărilor, iar în contextul sistemului internațional, securitatea s-ar referi la capacitatea statelor și a societăților de a-și menține identitatea independentă și integritatea lor funcțională. În sistemul internațional contemporan, potrivit autorului, unitatea standard a securității este statul suveran din punct de vedere teritorial. [6, p. 30] De asemenea, referindu-se la aspectul examinat în acest articol, securitatea statului, autorul specifică faptul că identificarea statului ca obiect de referință al securității are la bază rațiuni solide:

1. Statele sunt cel mai puternic tip de unitate în sistemul internațional.

2. Ca formă de organizare politică statul a devenit standardul universal al legitimității politice.

De asemenea, autorul atenționează că securitatea colectivităților umane, prin deducerea formelor de organizare a acestora, este afectată de factori din cinci sectoare principale, care nu operează izolat unul de celălalt și care definesc un punct central în problematica securității:

1. Securitatea militară – capacitatea statului de ofensivă și defensivă armată, precum și percepția statelor despre intențiile celuilalt.

2. Securitatea politică – stabilitatea organizațională a statelor, a sistemelor de guvernare și a ideologiilor care le legitimează.

3. Securitatea economică – accesul la resurse, finanțe și piețe necesare pentru a susține un nivel acceptabil de bunăstare și de putere a statului.

4. Securitatea socială – capacitatea de a susține elementele tradiționale de limbă, cultură, identitate și obiceiuri culturale și religioase.

5. Securitatea mediului – menținerea biosferei locale și planetare ca suport esențial

de care depind toate acțiunile oamenilor. [6, p. 30]

Odată cu obținerea independenței, Republica Moldova a devenit actor al relațiilor internaționale în fața căruia au fost trasate, în primă instanță, câteva dintre cele mai importante sarcini: consolidarea statalității, prezervarea suveranității și integrității teritoriale a statului. Pentru Republica Moldova, una dintre sarcinile de bază la momentul obținerii independenței reprezenta asigurarea securității naționale și prezervarea independenței statului tânăr în limitele sale teritoriale cu respectul suveranității.

Ca și pentru majoritatea țărilor est-europene, calea Republicii Moldova spre o societate deschisă și o economie competitivă, mai ales din aspectele sale de democratizare, dezvoltare a pieței și de securitate, a fost puternic dependentă de riscurile și amenințările de securitate. Insecuritatea și instabilitatea au rămas printre cele mai importante obstacole pe calea creării unei societăți democratice în Republicii Moldova, ceea ce a condus la persistența unor efecte sociale deosebit de nefaste pentru populație, pentru stat și societatea civilă în ansamblu.

Un alt factor important, care merită a fi luat în calcul în procesul de determinare a specificului asigurării securității naționale a Republicii Moldova, este amplasarea geografică a statului. În acest sens, țara noastră se află într-o poziție de interferență a trei zone geopolitice: Sud-est-europeană, Central-europeană și Eurasiatică. Prin urmare, una dintre cele mai importante provocări ale tranziției Republicii Moldova este reforma sectorului de securitate. Schimbările geopolitice rapide și proliferarea noilor riscuri și pericole ce afectează ordinea postbelică cu sistemele sale de valori, îngreunează aceste reforme, în special pentru statele mici, recent apărute pe harta politică a Europei. Un alt aspect important în procesul de analiză a securității naționale a Republicii Moldova este raportarea conceptului de securitate la conceptul de interes național. În acest

sens, cercetătorul Iurie Pîntea analizează principalele documente care fac referire la sectorul național de securitate prin prisma identificării interesului național al statului. Astfel, autorul identifică faptul că Concepția securității naționale nu conține în genere nicio referință la oarecare obiective sau interese naționale. În plus, chiar și principiile, obiectivele, misiunile și importanța acestui document au fost în scurt timp date uitării. În vederea elucidării importanței conceptului de interes național, autorul aduce unele postulate și definiții de sinteză.

Sistemul intereselor naționale ale Republicii Moldova este constituit din ansamblul intereselor fundamentale cu caracter universal ale individului, societății și statului și intereselor cu caracter situativ bazate pe situația și condițiile concrete ale statului moldovenesc și formate sub impactul factorilor de influență geografic, economic, politic, istoric, demografic, social, informațional etc.

Interesele naționale predomină în fața tuturor altor evenimente, tendințe, doleanțe ale unor părți aparte ale populației și conjuncturilor politice.

Interesele naționale există obiectiv și nu pot fi negociate, tratate sau reformulate conjunctural, ignorarea intereselor naționale de către o parte a populației, de unele elite politice sau organele de stat pot avea ca efect dispariția statului ca subiect independent al raporturilor internaționale.

Interesele naționale se bazează pe valorile și patrimoniul naționale, potențialul moral și intelectual al societății și sunt realizate/asigurate prin activitatea de perspectivă în domeniile economic, politic, militar, social, demografic, informațional, ecologic etc.

Armonizarea intereselor naționale ale țării la nivel regional și internațional este o condiție indispensabilă a stabilității și securității.

Între interesul național și politică există o relație funcțională evidentă, politică, inclusiv cea de securitate, fiind subordonată și determinată în coordonatele și componentele sale de interesele naționale, orice atingere a inte-

reselor naționale constituie act de ostilitate care atrage riposta. [14, p. 24-25]

În Republica Moldova nu există un document exhaustiv care ar defini în detalii politica de securitate și apărare. Totodată, există un șir de acte juridice și documente, care permit formarea unei imagini generale despre viziunea de securitate, interesele, amenințările, riscurile, obiectivele, mecanismele de implementare, instituțiile implicate și acțiunile principale din cadrul politicii de securitate și apărare a Republicii Moldova.

În conformitate cu viziunile doctrinare naționale, lista acestor acte și documente include: Constituția Republicii Moldova; Concepția securității naționale; Strategia securității naționale; Strategia militară/ Doctrina militară; Legea securității statului; Legea privind organele securității statului; Legea cu privire la apărarea națională; alte legi, strategii sectoriale și programe de guvernare. În baza unei analize sumare a acestor documente, putem constata că, în mare parte, acestea nu sunt în măsură să asigure cadrul de securitate național, din, cel puțin, câteva perspective: definirea neadecvată a intereselor naționale, a scopului securității naționale, obiectivelor și valorilor; lipsa definirii principiilor securității naționale; definirea și interpretarea eronată a amenințărilor la adresa securității naționale; lipsa definirii sistemului de asigurare a securității naționale, rolului și misiunilor instituțiilor; interpretarea statutului de neutralitate permanentă.

Analiza cadrului normativ ce definește sectorul de securitate și apărare impune necesitatea stringentă de actualizare a documentelor strategice ce vizează sectorul de securitate și apărare al Republicii Moldova: Strategia Militară, Strategia Securității Naționale, Strategia Securității Cibernetice etc. Lipsa acestor documente sau neracordarea acestora la realitățile geopolitice actuale ale statului lipsesc liniile directorii pentru procesul de asigurare a securității naționale.

Asigurarea securității naționale a Repu-

blicii Moldova reprezintă o necesitate stringentă la momentul actual, mai cu seamă în contextul conflictului armat din statul vecin.

În acest sens, D. Minzărari, expert în domeniul securității, analizează noile tehnologii de război indirect („război hibrid”), în mare parte bazându-se pe exemplul situației din Ucraina. Importanța acestuia se explică prin necesitatea pentru Republica Moldova de a prezice modalitățile de răspuns la noile provocări de natura indirectă. Acest tip nou de conflict a fost definit ca un proces ce include următoarele elemente sau faze consecutive:

- folosirea mass-mediei pentru manipularea preferințelor populației care conduce spre delegitimizarea autorităților centrale;
- crearea organizațiilor social-politice de fațadă pentru a avea credibilitate publică;
- pătrunderea în sistemul organelor de stat și forțelor de securitate ce permite familiarizarea cu sistemul din interior și vulnerabilitățile acestuia;
- provocarea în continuare a tulburărilor sociale, demonstrațiilor cu intenția de a produce dezordinea publică;
- desfășurarea acțiunilor militare și preluarea controlului asupra administrației locale.

De asemenea, expertul analizează avantajele desfășurării „războiului hibrid.” Cercetările au demonstrat că costul unor asemenea acțiuni este mai redus comparativ cu un război direct, deosebindu-se prin natura voalată, similară rebeliunii interne. În timpul acțiunilor militare ale rebelilor, statul care oferă ajutor din exterior poate nega participarea nemijlocită în acțiuni militare, precum și este dificil de aplicat cadrul dreptului internațional ca dovadă de intervenție directă. Luând în considerație toate acestea, scenariile respective creează probabilitatea de a fi aplicate și în alte state. [7]

Corneliu Ciurea, director de programe, IDIS „Viitorul,” abordează conceptul de neutralitate, menționând că în contextul crizei din Ucraina, neutralitatea și-a pierdut rele-

vanța. Totodată însă C. Ciurea menționează faptul că neutralitatea reprezintă un garant al minimalizării riscurilor, la care Republica Moldova nu poate renunța. Expertul prezintă 4 opțiuni de asigurare a securității Republicii Moldova:

1. Abandonarea statutului de neutralitate și integrarea în structurile euroatlantice în paralel cu procesul de integrare europeană - o opțiune cu mai multe riscuri decât beneficii. În același timp, anularea acestui scenariu este puțin probabilă atât timp cât există partide politice care să-l promoveze.

2. Continuarea procesului de integrare europeană și instituirea unui moratoriu la tema neutralității și aderării la NATO. Potrivit opiniei expertului, acest scenariu, care este în concordanță cu Conceptul Securității Naționale, este fezabil și ar fi favorabil anumitor forțe politice întrucât promovează *statu-quo-ul*.

3. Consfințirea neutralității Republicii Moldova prin intermediul unui Pact de Stabilitate, agreeat de marile puteri ale lumii. Autorul consideră că acest scenariu ar rezolva problemele de securitate ale țării.

4. Schimbarea opțiunii integraționiste a Republicii Moldova și reorientarea țării spre Uniunea Eurasiatică. Potrivit autorului, acest scenariu implică riscuri mari și ar reprezenta o „piruetă geopolitică sinucigașă.” [4]

Un alt specialist în domeniul securității, M. Popșoi, expert asociat APE, prezintă patru opțiuni posibile de asigurare a securității, în baza a 4 criterii: a) grad de securitate; b) costuri; c) fezabilitate tehnică și administrativă; d) fezabilitate socială și politică. Cele 4 opțiuni posibile identificate de autor sunt următoarele:

1. Aderarea la NATO ca fiind o alternativă sigură, dar dificilă: ar reduce dependența de Federația Rusă, ar impune sporirea investițiilor la bugetul militar conform cerințelor statelor NATO – 2% din PIB. Totodată, ca impediment în realizarea acestui scenariu dificultățile de interoperabilitate pentru Republica Moldova cu statele-membre NATO: ad-

ministrative și tehnice. *Concluzie:* opțiunea implică costuri mari, aceasta va întâmpina opoziția forțelor politice, reticenta populației, prin urmare, nu este o opțiune fezabilă.

2. Aderarea la Organizația Tratatului pentru Securitate Colectivă – alternativă simplă, dar incertă. Costurile implicate de această opțiune sunt nesemnificative, criteriile de aderare – simple, iar gradul de securitate - discutabil. *Concluzie:* opțiunea rămâne în discuție atât timp cât există forțe politice pentru a o promova (PSRM).

3. Aderarea la Uniunea Europeană și, prin urmare, la Politica de Securitate și Apărare Comună a UE. Aderarea la UE și, respectiv, la PSAC – reprezintă o opțiune incertă la momentul actual, acesta reprezentând un obiectiv pe termen lung, cu impedimente interne și externe. Procesul de transformare a politicii de securitate europene într-un mecanism viabil este un obiectiv de viitor. *Concluzie:* opțiunea nu este fezabilă la moment.

4. Aderarea la un mecanism regional de securitate reprezintă un compromis rezonabil. Model de cooperare a țărilor nordice – NORDEFECO. *Concluzie:* opțiunea ar reprezenta o posibilă platformă de cooperare, care ar implica costuri mai mici și care nu ar întâmpina rezistență din partea societății. [11]

În opinia politologului V. Croitoru, Republica Moldova, deși neglijată, devine pentru Rusia un spațiu convenabil de aplicare a diferitelor strategii distructive (sanctiuni, provocări în zona de securitate etc.), transmițând semnale UE. Însă interesul scăzut pentru Moldova nu înseamnă neapărat și neglijarea ei, dimpotrivă, aceasta ar putea antrena o creștere a provocărilor la adresa securității țării noastre. Conflictul din Ucraina, cu tot ce se întâmplă în jurul acestuia, impune UE să fie mai eficientă, pentru că acest conflict are loc chiar la frontiera sa, iar viitoarea politică de vecinătate trebuie să fie foarte mult axată pe dimensiunea de securitate și cooperare în domeniul energetic, ceea ce lipsește în contextul actual.

Reacția UE la criza din Ucraina a demonstrat că Bruxelles-ul a avut capacități limitate de analiză și prognoză a anumitor procese din această regiune, dar și capacități mai limitate în felul în care putea interveni în aceste conflicte. Totodată, s-a evidențiat că relația dintre UE și Uniunea Economică Euroasiatică nu este doar o competiție între două blocuri comerciale, ci și de rivalitate între două sisteme diferite de valori politice și economice. Statelor din Europa de Est trebuie să li se acorde perspective de aderare la UE, pentru a nu crea spații geopolitice vide, susceptibile de a fi ocupate de Rusia. Situația impune ca Ucraina și Republica Moldova să aprofundeze procesul de integrare europeană, iar semnarea Acordului de Asociere cu UE să fie doar o etapă tranzitorie. [5]

În situația regională complicată este important ca Republica Moldova să-și fortifice sistemul său de securitate și apărare, dar și să-și consolideze relațiile de cooperare cu partenerii săi, pentru a spori capacitățile de contracarare a eventualelor amenințări la adresa securității naționale. În acest sens se cere de menționat că autoritățile țării au adoptat un șir de măsuri care se înscriu în ansamblul acțiunilor necesare de adoptat la nivel central.

Astfel, la 23 martie 2015, a fost convocată ședința Consiliului Suprem de Securitate, la care au fost audiate rapoartele miniștrilor de externe, de interne, al apărării, precum și al directorului SIS, care au evaluat principalele riscuri și amenințări la adresa securității naționale a Republicii Moldova în contextul evoluțiilor regionale. În cadrul ședinței N. Timofti, Președintele Republicii Moldova, a subliniat necesitatea elaborării unei noi Strategii de Securitate națională, adaptată noilor realități geopolitice. În acest context, s-a stabilit ca Guvernul să creeze un grup interdepartamental, care urmează să elaboreze acest document. Totodată, prin decizia Consiliului Suprem de Securitate au fost formulate recomandări instituțiilor abilitate ale statului în vederea asigurării unui nivel

sporit de reacție la eventualele crize, ajustării cadrului normativ în domeniu și asigurarea securității informaționale. [10]

În vederea elaborării unei noi Strategii de Securitate națională a Republicii Moldova, care să ia în calcul schimbările cardinale ale situației geopolitice din regiune, este instructiv de analizat conținutul Strategiei de Securitate Națională a Ucrainei, aprobată de către organul abilitat al statului și promulgat de către Președintele Ucrainei P. Poroshenko. Acesta este primul document cu titlu de lege, care consemnează Federația Rusă ca agresor și amenințare la adresa securității naționale. Principalele obiective ale noii Strategii de Securitate Națională a Ucrainei vizează aderarea la Uniunea Europeană și crearea condițiilor pentru admiterea țării în NATO. Potrivit Strategiei, principalele direcții ale politicii de stat în domeniul securității naționale vizează restabilirea integrității teritoriale în cadrul granițelor Ucrainei recunoscute pe plan internațional, crearea unui sector de securitate și apărare eficient și creșterea capacității de apărare a țării.

Documentul mai prevede aprofundarea cooperării militaro-industriale și tehnico-militare cu statele-membre NATO și UE și obținerea unei independențe totale față de Rusia în materie de producție de arme și echipament militar. Totodată, documentul prevede formarea și dezvoltarea serviciilor de informații, contrainformații și de aplicare a legii. Este vorba despre reforma sectorului de securitate și despre revalidarea, prin proceduri adecvate, a persoanelor care lucrează în structurile de forță, criteriile acoperind componente din manualele NATO de validare, dar eliminând și persoanele implicate în neîndeplinirea atribuțiilor prin servirea unor interese de natură politică sau oligarhică, contrare regulilor și obiectivelor instituțiilor respective. Strategia de Securitate Națională a Ucrainei include și o reformă a administrației publice și intensificarea luptei împotriva corupției. Practic, corupția devine amenințare la adresa securității și în

atribuțiile unei viitoare instituții restructurate de combatere a corupției, cu capacități de investigare și cu component de constituire a dosarelor de acuzare și trimitere în instanță. [6]

În vederea aprofundării cooperării cu partenerii externi este deosebit de important sprijinul pe care Republica Moldova îl primește din partea Alianței Nord-Atlantice. Secretarul General NATO, J. Stoltenberg, a afirmat recent că Alianța trebuie să fie pregătită pentru o abordare pe termen lung în vederea contracarării amenințărilor din flancul estic și cel sudic al organizației, criticând comportamentul provocator al Rusiei față de Ucraina, Republica Moldova și Georgia. Provocarea de Securitate din flancul estic este clară, parvenind din partea Rusiei, care încearcă să-și consolideze influența. Anexarea ilegală și nelegitimă a regiunii Crimeea de către Rusia și acțiunile continue în scopul destabilizării Ucrainei au declanșat un conflict militar în Europa, a subliniat J. Stoltenberg. Prin comportamentul provocator utilizat împotriva Ucrainei, Republicii Moldova și Georgiei, Rusia a demonstrat că are intenția de a recurge la forța și amenințarea cu forță în scopul exercitării de presiuni în raport cu țările vecine, a explicat Secretarul General al NATO. [8]

Oficialii NATO și-au exprimat clar disponibilitatea de a sprijini Republica Moldova în situația tensionată din regiune. În acest sens, poate fi menționată și vizita în premieră în Republica Moldova a reprezentanților Comitetului pentru Parteneriate și Securitate prin Cooperare (PCSC) al NATO, în perioada 1-3 iunie 2015. Vizita reprezentanților PCSC a venit să reconfirme angajamentul Alianței pentru parteneriatul cu Republica Moldova și sprijinul oferit de aceasta pentru suveranitatea și integritatea teritorială a țării noastre, iar evenimentele de diplomatie publică (Conferința cu genericul Viitorul

Parteneriatului în condițiile noilor provocări regionale cu participarea reprezentanților societății civile și ai instituțiilor de stat, unde a fost examinată cooperarea RM-NATO și Conferința de presă a Președintelui PCSC, J. Appathurai, organizate de către CID-NATO au oferit posibilitatea informării la o scară mai largă a societății despre caracterul cooperării RM-NATO, precum și despre beneficiile acestui parteneriat).

Astfel, dl J. Appathurai a declarat că „NATO își dorește consolidarea parteneriatului cu Republica Moldova, inclusiv să contribuie la reevaluarea Strategiei de securitate a țării și la reînnoirea echipamentului militar al Armatei Naționale.” El a menționat că NATO respectă neutralitatea și independența Republicii Moldova, că îi va acorda toată susținerea, în limitele pe care le are, pentru rezolvarea pașnică a diferendului transnistrean și va sprijini integritatea teritorială a țării noastre. [12]

Urmare a studiului realizat, considerăm oportun să venim cu următoarele concluzii și propuneri:

- elaborarea în regim de urgență a noii Strategii a Securității Naționale, care să țină cont de noile realități geopolitice;
- aprofundarea cooperării cu NATO în cadrul mecanismelor existente: IPAP-ul actualizat, participarea la misiuni conduse de NATO (Kosovo) pentru ca Republica Moldova să devină nu doar un consumator de securitate, ci și un furnizor de securitate;
- amplificarea colaborării cu SUA (semnarea Acordului de parteneriat strategic) și UE în materie de securitate, inclusiv prin avansarea lor în procesul de negocieri 5+2 de la observator la membru deplin;
- desfășurarea unei campanii bine fundamentate de informare a populației privind necesitatea unei colaborări multiple cu Ucraina și România, state vecine, interesate în asigurarea securității regionale.

BIBLIOGRAFIE

1. Albu N. Conceptele de securitate și securitate națională: teorii și politici.// Revista militară „Studii de securitate și apărare”, nr. 1(3), Chișinău, 2010, p. 4-14.
2. Buzan B. Popoarele, statele și teama. Chișinău: Editura Cartier, 2000, 386 p.
3. Chifu I. Opțiunile de securitate ale Republicii Moldova. [On-line]: <<http://www.cpc-ew.ro/pdfs/p05.pdf>> (accesat la 06.05.2015).
4. Ciurea C. Criza din Ucraina și impactul ei asupra sistemului de securitate al Republicii Moldova. Chișinău: Asociația pentru Politică Externă, 2014, 20 p.
5. Croitoru V. Influența crizei din Ucraina asupra securității Republicii Moldova.// Revista „Moldoscopie” (Probleme de analiză politică), nr. 2, 2015, p. 152; „Evenimentul zilei”, 29.05.2015 (accesat la 01.06.2015).
6. Chifu I. Ucraina a decis prin lege: Rusia e agresor și amenințare la adresa securității naționale.
7. Mânzărari D. Tehnologii de conflict în spațiul postsovietic: pericolele agresivității indirecte străine în Moldova și potențialele răspunsuri. Chișinău, APE, 2015, 22 p.
8. NATO trage semnal de alarmă privind agresivitatea Rusiei.// „Evenimentul zilei”, 29.05.2015 (accesat la 01.06.2015).
9. Pîntea I. Identificarea pericolelor existente și probabile pentru interesele naționale de bază ale Moldovei.// „Securitatea și apărarea națională a Republicii Moldova,” Institutul de Politici Publice. Chișinău: Editura ARC, 2002, p. 33-65.
10. Președintele Nicolae Timofti solicită elaborarea unei noi strategii a Securității Naționale. [On-line]: <www.președinte.md> din 23.03.2015 (accesat la 28.04.2015).
11. Popșoi M. Analiza comparativă a opțiunilor de asigurare a securității naționale a RM în contextul agresivității ruse în Ucraina. Chișinău: APE, 2015, 10 p.
12. Historic visit to Moldova by the NATO Partnership Committee aims to deepen partnership. [On-line]: <http://www.nato.int/cps/en/natohq/news_120372.htm> (accesat la 04.06.2015).
- 13 Pîntea I. Identificarea pericolelor existente și probabile pentru interesele naționale de bază ale Moldovei.// „Apărarea și securitatea națională ale Republicii Moldova,” Institutul de Politici Publice. Chișinău: Editura ARC, 2001, p. 24-25.

Prezentat: 20 iunie 2015.

E-mail: victorios@mail.ru

Tribuna tânărului cercetător ---



Исследование влияния факторов развития национальной экономики Украины на эффективность труда

Татьяна КОРНЕЕВА,
ассистент кафедры экономики труда и менеджмента
Кировоградского национального технического университета
(Украина)

SUMMARY

The article examines the factors of influence on the level of labour efficiency of the national economy of Ukraine. The role and importance of growth of productivity of social labour in Ukraine are grounded. The methodology of creating a model of the calculation coefficients of the rating of the influence of factors is worked out.

The numerical values of the coefficients of ratings of influence factors of the development of national economy on productivity of social labour are defined.

The analysis of rating coefficients of the influence of factors of the development of national economy on the level of productivity of social labour has been carried out.

Key-words: *labour efficiency, productivity of social labour, factors of development of national economy, rating coefficients of the influence of factors, methodology of creating a model.*

Среди показателей эффективности труда в национальной экономике Украины выбираем производительность общественного труда, как отношение валовой добавленной стоимости к количеству занятого населения. Производительность общественного труда (ПОТ) является самым важным индикатором конкурентоспособности экономики.

Цель статьи: определение численных значений коэффициентов рейтингов влияния факторов развития национальной экономики на ПОТ и разработка необходимой для этого методики построения модели расчета коэффициентов рейтингов влияния факторов.

Рассчитанные показатели «Производительность общественного труда» (в гривнах) и «Производительность общественного труда в соответствии с паритетом покупательной способности» (ППС в млн. долл. США) представлены в таблице 1.

Производительность общественного труда в гривнах в период 2000-2013 гг. возрастала и общее увеличение составило 815,88%, ПОТ за ППС в долл. США за этот исследуемый период тоже росла и общее увеличение составило 110,28%. Разница объясняется нивелированием влияния внутренних цен.

Исследуемые факторы приведены в таблице 2.

Таблица 1

**Динамика производительности общественного труда в Украине,
по годам**

Показатели	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Производительность общественного труда, грн.	7151	9178	10171	12126	15684	19149	23498	31423	41041	41965	49342	57414	62009	65495
Производительность общественного труда, за ППС, долл. США	9317	10514	11164	12412	14203	14774	16300	17904	18614	16599	17441	18655	18991	19592

Примечание. Рассчитано автором по данным официального сайта
Государственного комитета статистики Украины.

Таблица 2

**Факторы влияния на уровень эффективности труда
национальной экономики**

Обозначения, X_i	Название фактора (по группам)	Единицы измерения
Состояние использования основного капитала (ОК)		
X_1	Основные средства в экономике (в фактических ценах)	млн. грн.
X_2	Фондовооруженность на уровне национальной экономики	тыс. грн.
X_3	Коэффициент обновления основных средств экономики, накопленный	%
X_4	Коэффициент обновления новыми основными средствами экономики, накопленный	%
Инвестиционная деятельность		
X_5	Капитальные инвестиции, накопленные, всего	млн. грн.
X_6	Удельный вес инвестиций в основной капитал к общему объёму, накопленных	%
X_7	Удельный вес инвестиций на капитальное строительство к общему объёму, накопленных	%
X_8	Удельный вес инвестиций в машины, оборудование, инвентарь к общему объёму, накопленных	%
X_9	Удельный вес инвестиций на капитальный ремонт к общему объёму, накопленных	%
X_{10}	Коэффициент интеллектуализации инвестиций в основной капитал, накопленных	%

Обозначения, X_i	Название фактора (по группам)	Единицы измерения
Инновационная деятельность		
X_{11}	Общий объем затрат на инновационную деятельность, накопленный	млн. грн.
X_{12}	Объем затрат на исследования и разработки, накопленный	млн. грн.
X_{13}	Объем затрат на приобретение новых технологий, накопленный	млн. грн.
X_{14}	Объем затрат на приобретение средств производства, накопленный	млн. грн.
X_{15}	Количество внедренных в производство новых технологических процессов, накопленных	ед.
X_{16}	Количество внедренных инновационных видов продукции, наименований, накопленных	ед.
Формирование и использование персонала		
X_{17}	Удельный вес занятого населения, которое имеет полное высшее образование	%
X_{18}	Удельный вес занятого населения, которое имеет базовое высшее образование	%
X_{19}	Удельный вес занятого населения, которое имеет неполное высшее образование	%
X_{20}	Среднемесячная номинальная заработная плата одного работника	грн.
Компьютеризация		
X_{21}	Количество предприятий, которые имели на балансе вычислительную технику	тыс. ед.
X_{22}	Наличный парк персональных вычислительных машин (ПВМ)	тыс. ед.
X_{23}	Коэффициент обновления компьютерного парка ПВМ, накопленный	%

Примечание. Составлено автором.

Каждый из приведенных в таблице факторов по разному влияет на эффективность труда. Уровень влияния необходимо определить в числовом выражении.

Вводим понятие коэффициента рейтинга фактора, которым может быть коэффициент при факторе $X_i(B_i = \text{tg} \varphi)$ линейной модели: «функционал (ПОТ) – фактор». То есть, чем больший угол φ_i между линеаризованным функционалом и абсциссой, тем стремительнее растут показатели эффективности труда при изменении величины фактора. По сути

является критерием значимости фактора X_i .

В общепринятом формате зависимости $y = f(X_i)$ сравнивать коэффициенты $B_i(\text{tg} \varphi)$ между собой нельзя, поскольку масштабы значений факторов по оси X_i разные и зависят от единиц измерения.

Для того, чтобы сделать возможным сравнение критериев значимости факторов, их необходимо представить в кодовой форме.

Для двумерной линейной модели

$$y = a + B_i + X_i, \quad (1)$$

где X_i – абсцисса (фактор в натуральном выражении с соответствующей единицей

измерения), после переноса начала координат в точку $y = a$ надо перейти к значениям факторов в кодовой форме x_i^* с интервалом величин для всех факторов ($x_1^* \dots x_k^*$) от «0» до «1».

После превращений формулы (1) в новой системе координат получим значения b_i^* (коэффициент рейтинга i -того фактора в формате сравнения) в одинаковом масштабе x_i^* (0-1), эквивалентном натуральной величине X_i . Для расчетов принимаем соответствие $X_{i \max} \rightarrow x_{i \max}^*$, где, соответственно условиям $(x_i^* = 0 \dots 1) x_{i \max}^* = 1$.

экономики на ПОТ групп «Инвестиционная деятельность» и «Формирование и использование персонала»: $X_6; X_8; X_{19}; X_9; X_{10}; X_7; X_{18}$ (табл. 2) – показали их невлиятельность. Это объясняется следующим.

Удельный вес накопленных показателей ($X_8; X_7; X_8; X_9; X_{10}$) из группы факторов «Инвестиционная деятельность» за период 2010-2013 гг. уменьшался. Это свидетельствует о слабой инвестиционной активности национальной экономики Украины и, соответственно, недостаточности кредитования инвестиционных потребностей,

Таблица 3

Значения коэффициентов рейтинга влияния значимых факторов развития национальной экономики Украины на производительность общественного труда (y)

	Обозначения коэффициентов рейтинга факторов															
Коэффициент рейтинга значи- мых факторов, $K_i = b_i^* = B_i \times X_{i\max}$	K_{17}	K_{16}	K_{15}	K_{20}	K_{12}	K_1	K_{11}	K_{14}	K_2	K_5	K_{13}	K_{21}	K_{22}	K_{23}	K_4	K_3
	19,358	7,263	6,787	6,468	6,366	6,241	6,187	6,147	6,104	5,816	5,179	4,579	4,440	3,500	1,806	1,576

Примечание. Рассчитано и составлено автором.

Тогда

$$b_i^* = B_i \times X_{i \max} \quad (2)$$

Величина коэффициента рейтинга не свидетельствует об абсолютном уровне его влияния. Он используется для определения относительного влияния факторов на функционал (ПОТ) и их размещения по ранжиру.

Значения коэффициентов рейтинга влияния значимых факторов на производительность общественного труда (y), рассчитанные по формуле (2), приведены в таблице 3.

Значения коэффициентов рейтинга влияния факторов развития национальной

что не способствует модернизации производства на основе современных технологий.

Относительно факторов группы «Формирование и использование персонала» (показатели $X_{18}; X_{19}$), то удельный вес занятого населения, которое имеет базовое высшее образование, и удельный вес занятого населения, которое имеет неполное высшее образование, уменьшаются и работа, которую выполняют работники с таким уровнем образования, не влияет на производительность общественного труда.

Средние значения коэффициентов рейтинга (по группам) приведены в таблице 4.

Таблица 4

Определение средних значений коэффициентов рейтинга влияния факторов K_i (по группам) национальной экономики Украины на производительность общественного труда

№ п/п	Группы факторов	Обозначения коэффициентов рейтинга групп факторов	Количество факторов (план), N_i	Количество влияющих факторов, N_b	ΣK_i Суммарный коэффициент рейтинга всех влияющих факторов	$K_i = (\Sigma K_i)/N$ Среднее значение коэффициента рейтинга всех влияющих факторов
1.	Состояние использования основного капитала	$\overline{K_{OK}}$	4	4	15,727	3,932
2.	Инвестиционная деятельность	$\overline{K_{ИНВ}}$	6	1	5,816	5,816
3.	Инвестиционная деятельность	$\overline{K_{ИННОВ}}$	6	6	37,929	6,322
4.	Формирование и использование персонала	$\overline{K_{ПЕРС}}$	4	2	25,826	12,913
5.	Компьютеризация	$\overline{K_{КОМП}}$	3	3	12,519	4,173
6.	Средний коэффициент по всем группам факторов	\overline{K}	23	16	97,817	6,114

Примечание. Рассчитано и составлено автором.

В таблице 4: N_i - общее количество факторов; N_b - количество влияющих факторов; ΣK_i и $K_i = (\Sigma K_i)/N$ - сумма коэффициентов рейтинга и средний коэффициент соответственно (по группам факторов).

Наиболее влиятельной является группа факторов «Формирование и использование персонала», для которой коэффициент рейтинга влияния на ПОТ составил $\overline{K_{ПЕРС}} \times 10^{-4} = 12,913$. Это свидетельствует о том, что самым важным элементом трудовой деятельности являются люди с их уровнем образования, опытом и мотивацией к труду.

На втором месте находится группа факторов «Инновационная деятельность» с коэффициентом рейтинга $\overline{K_{ИННОВ}} \times 10^{-4} = 6,322$. Несмотря на низкую инновационную активность предприятий Украины в сравнении со странами ЕС, эта

группа факторов существенно влияет на увеличение добавленной стоимости и, как результат, на ПОТ.

На третьем месте - «Инвестиционная деятельность» - с $\overline{K_{ИНВ}} \times 10^{-4} = 5,816$.

Четвертое место занимает группа факторов «Компьютеризация» с $\overline{K_{КОМП}} \times 10^{-4} = 4,173$. На последнем месте - «Состояние использования основного капитала» с $\overline{K_{OK}} \times 10^{-4} = 3,932$, что свидетельствует о структурных нарушениях капиталовложений в обновление основного капитала экономики Украины и доминировании тенденции к повышению степени использования существующих производственных мощностей с применением преимущественно устарелых технологий.

Наибольшее влияние на ПОТ оказывает

уровень образования, а именно удельный вес занятого населения, которое имеет полное высшее образование ($K_{17} \times 10^{-4} = 19,358$), что совпадает с приоритетами развития экономики большой семьи, создает возможность преодоления технологического и информационного разрыва между экономикой Украины и экономикой ЕС.

Фактор X_{16} с $K_{16} \times 10^{-4} = 7,263$ определяет эффективность производства, обеспечение конкурентоспособности продукции а, значит, надежность рынка.

Следующий по рейтингу - фактор этой же группы X_{15} с $K_{15} \times 10^{-4} = 6,787$. Это объясняется направлением инноваций на повышение качества товаров, изменения моделей и поколений техники. При этом растет прибыльность предприятий.

Существенно влияет на ПОТ среднемесячная номинальная заработная плата одного работника, что является главной мотивацией труда, $K_{20} \times 10^{-4} = 6,468$.

Фактор X_{12} имеет коэффициент рейтинга $K_{12} \times 10^{-4} = 6,366$. Это подтверждает увеличение роли научно-технического прогресса в обеспечении стойкого экономического роста и конкурентоспособности национальной экономики.

Основные средства в экономике занимают лишь 6-е место в рейтинге влияния на производительность общественного труда ($K_1 \times 10^{-4} = 6,241$), что свидетельствует о настоятельной необходимости обновления основных средств, особенно их активной части.

Приблизительно на таком же уровне влияния находятся факторы X_{11} ($K_{11} \times 10^{-4} = 6,187$); X_{14} ($K_{14} \times 10^{-4} = 6,147$); X_2 ($K_2 \times 10^{-4} = 6,104$) и X_5 ($K_5 \times 10^{-4} = 5,816$).

Значение фактора X_{13} ($K_{13} \times 10^{-4} = 5,179$) свидетельствует о малом объеме затрат на этот вид деятельности. Необходимо решить проблемы структурно-технологической модернизации отраслей.

Группа факторов «Компьютеризация», которые определяют интеллектуализацию труда: X_{21} ($K_{21} \times 10^{-4} = 4,579$); X_{22} ($K_{22} \times 10^{-4} = 4,440$) и X_{23} ($K_{23} \times 10^{-4} = 3,500$), занимают, соответственно, 12, 13 и 14-е места в рейтинге.

Наименее влиятельными факторами являются X_4 ($K_4 \times 10^{-4} = 1,806$); X_3 ($K_3 \times 10^{-4} = 1,576$). Причинами этого являются их малые значения и незначительная динамика роста, что говорит о необходимости технологического обновления производственной структуры национальной экономики Украины.

Выводы. Проведенные согласно разработанной методики исследования позволили вычислить значения коэффициентов рейтинга влияния факторов развития национальной экономики Украины на производительность общественного труда. Анализ этих коэффициентов даёт возможность определить приоритеты в развитии составляющих групп факторов: «Состояние использования основного капитала», «Формирование и использование персонала», «Инновационная деятельность», «Инвестиционная деятельность», «Компьютеризация», а, значит, позволяет целенаправленно влиять на динамику роста производительности общественного труда. Это приведёт к более рациональному использованию ресурсов, направляемых на развитие национальной экономики Украины, и ускорит переход от экстенсивного типа роста экономики к интенсивному.

БИБЛІОГРАФІЯ

1. Данілов О. Д. Чинники забезпечення конкурентоспроможності національної економіки / О. Д. Данілов, Т. В. Паєнтко // Бізнес Інформ. Економіка. Механізми регулювання економіки. – 2011. – № 11. – С. 24-26.
2. Левченко О. М. Професіональний потенціал: регуляторні механізми інноваційного розвитку: монографія / О. М. Левченко. – Кіровоград: КОД, 2009. – 375 с.
3. Лисогор Л. С. Продуктивність праці в Україні: проблеми та перспективи підвищення/ Л. С. Лисогор// Демографія та соціальна політика. – 2010. – № 2. – С. 131-138.

4. Офіційний сайт Державного комітету статистики України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <<http://ukrstat.gov.ua>>.

5. Петренко М. М. Інтелектуалізація основного капіталу як визначальний фактор економічного розвитку / М. М. Петренко, Т. С. Корнєєва // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. – 2005. – № 8. – С. 75-77.

6. Покришка Д. С. Структурні чинники забезпечення конкурентоспроможності економіки України/ Д. С. Покришка // Стратегічні пріоритети. Економічна політика. – 2006. – № 1. – С. 102-110.

7. Семикіна М. В. Продуктивність праці: методологія вимірювання, передумови зростання/ М. В. Семикіна // Наукові праці КНТУ. Економічні науки. – 2010. – № 17. – С. 457-464.

8. Стратегічні виклики XXI століття суспільству та економіці України: В 3 т. / За ред. акад. НАН України В. М. Гейця, акад. НАН України В. П. Семіноженка, чл.-кор. НАН України Б. Є. Кваснюка. – К.: Фенікс, 2007. – (Т. 2: Інноваційно-технологічний розвиток економіки: монографія). – 2007. – С. 13, 189.

9. Танасієнко Н. П. Компаративний аналіз динаміки продуктивності праці в світі та Україні / Н. П. Танасієнко // Вісник Хмельницького національного університету. Економічні науки. – 2013. – № 4, Т. 3 – С. 172-176.

10. Федулова Л. Технологічний розвиток економіки / Л. Федулова // Економіка України. – 2006. – №6. – С. 4-11.

Prezentat: 3 iunie 2015.

E-mail: nikolt@i.ua

Experi n a statelor Uniunii Europene  n dezvoltarea managementului urban

Ina GORTOLOMEI,
magistru, consultant principal,
Direc ia politic   i cooperare regional ,
Ministerul Dezvolt rii Regionale  i Construc iilor al Republicii Moldova

SUMMARY

Cities have been acquiring worldwide political importance and many are protagonists of the global economy. For the first time in 2001, a city's mayor spoke in the General Assembly of the United Nations. Some cities are given the opportunity to become main players in the political, social or economic sphere. Other cities carry out leading roles in their countries or at regional level. No matter at which level, an urban system is a complex reality. Cities are places where multifold phenomena concentrate, usually in mutual relationship.

Urban centers are places for people to commute, to work, to enjoy themselves, to rest, to inhabit, and so on. Urban centers welcome every day or night the commuter, the businessman, youth, the elderly, families with children and so on. This multitude of functions, actors and their requirements pose continuous challenges to our metropolitan regions. There is a need for innovative approaches capable of tackling the urban reality. This article strives for answers by means of a holistic approach towards urban management. Real cases and comparative analyses are employed during the investigations.

Pentru a r spunde problemelor urbane curente, generate de competi ia urban   i de cre terea continu  a cererii pentru servicii  i bunuri publice, este necesar un mod nou de guvernare  i administrare a orașelor, orientat către cerințele pieței, către acțiune  i rezultat. Aceasta înseamnă o reorientare a atitudinii autorităților locale de la „administrare” la „management,”  mprumut nd aspecte de gestiune din filozofia sectorului privat. Sarcina managementului urban este de a îmbunătăți atractivit tea orașului și pozi ia competitivă a acestuia într-un mod integral, armonios  i durabil. [1, p. 34]

Administratorii locali sunt, în consecință, confrunțați cu managementul orașelor în sensul obținerii maximei atractivit  i pentru grupurile de populație avute în vedere. Managementul urban, prin instru-

mentele sale, trebuie să amplifice c t mai mult atractivit tea acestora ca locuri de via   pentru populație, ca localizare pentru întreprinderi, oportunitate pentru investiții, ca punct de atrac ie pentru turi ti.

Motivele existen ei orașelor sunt oarecum dificil de precizat  i foarte controversate. Dar opiniile referitoare la această problemă influen eaz  majoritatea conceptelor despre mecanismele de func ionare, scopurile  i func iile orașelor, cauzele diferitelor probleme  i rezolvările aferente acestora.

Anul 1986 marchează adoptarea Programului Pieței Unice Europene  i semnarea Actului Unic European. Actul Unic European pune bazele unei politici de coeziune de sine stătătoare.

 n anul 1988 are loc, odată cu creșterea

considerabilă a alocațiilor din bugetul comunitar, recunoașterea importanței Fondurilor Structurale, denumire sub care sunt cunoscute fondurile de solidaritate, pentru reducerea disparităților regionale la nivel comunitar. [2, p. 45]

Odată cu intrarea în vigoare, în anul 1993, a Tratatului de la Maastricht, coeziunea economică și socială devine, alături de uniunea economică și monetară și piața unică, unul dintre principalele obiective ale Uniunii Europene (UE). Totodată, se creează și Fondul de Coeziune, pentru sprijinirea proiectelor în domeniul mediului și transporturilor în statele-membre cel mai puțin prospere (Spania, Portugalia, Grecia, Irlanda).

În anul 2000, pentru promovarea dezvoltării economice și sociale a țărilor din Europa Centrală și de Est candidate la aderarea la Uniunea Europeană, programul PHARE este completat de Instrumentul pentru Politici Structurale de Preaderare (ISPA) și Programul Special de Aderare pentru Agricultură și Dezvoltare Rurală (SAPARD). [2, p. 47]

Cadrul legal al Uniunii Europene privind dezvoltarea urbană. [3, p. 31]

a. Amenajarea teritoriului.

Schema de Dezvoltare a Spațiului Comunitar - UE, Potsdam, mai 1999. Acest document stabilește principiile directe pentru o politică de dezvoltare spațială în UE: dezvoltarea unui sistem urban echilibrat și policentric și o nouă relație oraș-mediul rural; asigurarea unei parități a accesului la infrastructuri și informații; dezvoltarea durabilă, gestionarea inteligentă și protejarea naturii și a patrimoniului cultural.

Agenda Teritorială Europeană, mai 2007. În contextul politicii de coeziune teritorială, Agenda a stabilit drept prioritate dezvoltarea policentrică și inovarea prin crearea unor rețele de regiuni urbane și orașe. În acest context, este stipulat că orașele care funcționează ca centre regionale ar trebui să coopereze, ca elemente ale modelului policentric, pentru a oferi o parte din pro-

pria valoare adăugată altor orașe, din zone rurale și periferice, precum și din zone cu provocări și necesități geografice specifice.

b. Dezvoltarea durabilă.

Carta de la Leipzig privind dezvoltarea durabilă a orașelor, 24-25 mai 2007. Acest document stabilește că Europa are nevoie de orașe puternice, iar în acest sens dezvoltarea urbană integrată ar trebui aplicată unitar la nivelul Europei, cadrul cel mai potrivit fiind cel stabilit la nivel național și european.

Declarația de la Toledo privind dezvoltarea urbană, 22 iunie 2010. Prin această declarație s-a reiterat necesitatea de a promova o dezvoltare urbană mai inteligentă, durabilă și incluzivă din punct de vedere social. Astfel, s-a accentuat necesitatea implementării strategiilor de dezvoltare urbană integrată, adoptând o viziune globală și comprehensivă a orașului, având drept reper o perspectivă a dezvoltării teritoriale care să promoveze, într-un mod armonios și integrat, toate dimensiunile sustenabilității urbane, precum și noile dezvoltări și zone existente ale orașului.

c. Dezvoltarea spațială.

Perspectiva europeană privind dezvoltarea spațială - Potsdam, mai 1999. În acest document este stipulat expres că pentru a asigura o dezvoltare regională echilibrată este necesar să ne axăm pe o abordare policentrică, evitându-se, astfel, concentrarea resurselor, populației, precum și a dezvoltării economice doar în anumite centre urbane. Astfel, acest concept de policentricitate este un instrument central adoptat de EU ca principal mijloc de echilibrare a dezvoltării spațiale viitoare.

d. Urbanism.

Rezoluția Parlamentului European nr. 2008/2130(INI) asupra dimensiunii urbane a politicii de coeziune accentuează importanța prioritizării finanțărilor de proiecte ce vizează planurile de dezvoltare urbană.

Comisia Europeană a lansat „*Ghidul dimensiunii urbane în contextul politicilor*

comunitare”, instrument adresat actorilor implicați în domeniul dezvoltării urbane. Acesta identifică inițiativele cu implica ii directe  i indirecte asupra dezvoltării urbane  i furnizează o imagine globală a politicilor comunitare aferente perioadei 2007-2013.

Tratatul de la Lisabona din anul 2007 adaugă, fără a modifica fundamental prevederile legislative ale politicii de coeziune, o dimensiune nouă,  i anume „coeziunea teritorială,” cu impact asupra  n elegerii  i implementării politicii de coeziune.  n „Orientările Strategice Comunitare privind Coeziunea 2007-2013,” document care trasează liniile directe pentru politica de coeziune în perioada 2007-2013, sunt specificate modalit  ile în care dimensiunea urbană a politicii de coeziune poate fi luată în considerare în elaborarea programelor operaționale cu finanțare din fonduri structurale: acțiuni de promovare a orașelor ca motoare de dezvoltare regională, având ca scop creșterea competitivității; acțiuni de sprijinire a promovării coeziunii interne a orașelor prin sprijinirea cartierelor aflate în dificultate, în special prin reabilitarea mediului ambiant, reabilitarea anumitor zone, conservarea  i dezvoltarea mo tenirii culturale  i istorice; acțiuni care au ca scop promovarea unei dezvoltări echilibrate, policentrice a teritoriului Uniunii Europene prin dezvoltarea re etelor urbane la nivel național  i comunitar.

Orașele sunt motoarele economiei europene  i pot fi considerate catalizatoare pentru creativitate  i inovare în întreaga UE.  n jur de 68% din popula ia UE locuie te într-o regiune metropolitană, iar aceste regiuni generează 67% din PIB-ul UE. Cu toate acestea, tot aici se manifestă extrem de acut o serie de probleme permanente, precum șomajul, segregarea  i sărăcia. Prin urmare, politicile destinate zonelor urbane au o mai mare semnifica ie pentru UE în ansamblul său. [3, p. 31]

Diversele dimensiuni ale vieții urbane – economică, socială, culturală  i de mediu

– sunt str ns legate între ele  i succesul în materie de dezvoltare urbană poate fi atins numai prin intermediul unei abordări integrate. Trebuie combinate măsuri privind renovarea fizică a zonelor urbane cu măsuri care promovează educa ia, dezvoltarea economică, incluziunea socială  i protecția mediului.  n plus, dezvoltarea unor parteneriate puternice între cetățenii de la nivel local, societatea civilă, economia locală  i diversele niveluri de guvernare reprezintă o cerință obligatorie.

O astfel de abordare este deosebit de importantă în această perioadă, dată fiind seriozitatea provocărilor cu care se confruntă în prezent orașele europene. Aceste provocări variază de la schimbări demografice specifice la consecin ele stagnării economice în termeni de creare de locuri de muncă  i progrese sociale, precum  i la impactul schimbărilor climatice. Răspunsul la aceste provocări va avea o importan   crucială pentru realizarea obiectivului unei societ  i inteligente, durabile  i favorabile incluziunii, prevăzut în strategia Europa 2020.

Propunerile Comisiei Europene privind politica de coeziune în anii 2014-2020 urmăresc să stimuleze politicile urbane integrate pentru a intensifica dezvoltarea urbană durabilă în vederea consolidării rolului orașelor în contextul politicii de coeziune. [4]

Strategii integrate de investiții, având o abordare cu caracter strategic  i holistic mai accentuat: ca principiu de bază, Fondul european de dezvoltare regional (FEDR) ar trebui să sprijine dezvoltarea urbană durabilă prin intermediul unor strategii integrate care abordează provocările economice, climatice, sociale  i de mediu din zonele urbane [art. 7, alin. (1) din propunerea de regulament privind FEDR]. Acest principiu are dublu sens: resursele ar trebui concentrate într-un mod integrat pentru a viza zonele afectate de provocări urbane specifice  i, în același timp, proiectele cu finanțare FEDR din zonele urbane ar trebui integrate în ca-

drul unor obiective mai largi ale programelor. Statele-membre UE ar trebui să caute să utilizeze Fondul social european (FSE), în sinergie cu FEDR, pentru a susține măsuri în materie de ocupare a forței de muncă, educație, incluziune socială și capacitate instituțională, concepute și puse în aplicare în cadrul strategiilor integrate. [4]

Rezervarea finanțării pentru dezvoltarea urbană durabilă integrată: cel puțin, 5% din resursele FEDR alocate fiecărui stat-membru vor fi investite în acțiuni integrate în favoarea dezvoltării urbane durabile, puse în aplicare prin intermediul instrumentului de investiții teritoriale integrate (ITI) (a se vedea mai jos), iar gestionarea și punerea în aplicare a acestora vor fi delegate orașelor [a se vedea art. 7, alin. (2) din propunerea de regulament privind FEDR]. Forma și intensitatea delegării gestionării orașelor pot varia în funcție de aranjamentele instituționale ale fiecărui stat-membru. Orașele care pun în aplicare acțiuni integrate în favoarea dezvoltării urbane durabile, cu gestionare delegată, ar trebui să fie incluse într-o listă care să însoțească contractele de parteneriat [art. 7, alin. (2)] și programul operațional [art. 87, alin. 2), lit. (c)]. Aceste liste sunt orientative și ar putea fi modificate în cursul perioadei de programare. [4]

Platforma de dezvoltare urbană. În baza unei liste a orașelor, elaborate de statele-membre în cadrul contractului de parteneriat, Comisia va stabili o platformă de dezvoltare urbană, cuprinzând 300 de orașe din întreaga Europă, care va stimula un dialog la nivel european între orașe și Comisie, orientat preponderent spre politică, în ceea ce privește dezvoltarea urbană.

Acesta nu este un instrument de finanțare, ci mai degrabă un mecanism destinat creșterii vizibilității contribuției orașelor la strategia Europa 2020 în cadrul politicii de coeziune, facilitării acțiunilor integrate și inovatoare pentru dezvoltarea urbană durabilă, precum și valorificării rezultatelor

acestora (art. 8 din propunerea de regulament privind FEDR). [4]

Acțiuni inovatoare în zonele urbane. În scopul încurajării soluțiilor noi și inovatoare în materie de dezvoltare urbană durabilă, FEDR poate sprijini, la inițiativa Comisiei, acțiuni inovatoare în limita unui plafon de 0,2% din contribuția totală a FEDR. Acțiunile inovatoare în mediul urban vor consta în proiecte urbane pilot, proiecte demonstrative și studii aferente de interes european.

Sfera acestora poate include toate obiectivele tematice și prioritățile de investiții (art. 9 din propunerea de regulament privind FEDR).

Un accent mai puternic pus pe dezvoltare urbană la un nivel strategic. În baza orientărilor Cadrului strategic comun (CSC), contractele de parteneriat ar trebui să stabilească modalitățile de a asigura o abordare integrată a utilizării fondurilor CSC pentru dezvoltarea durabilă a zonelor urbane. Programele operaționale ar trebui să stabilească contribuția la abordarea integrată a dezvoltării teritoriale, inclusiv, după caz, o abordare integrată a dezvoltării zonelor urbane (art. 11, 14 și 87 din propunerea de regulament de stabilire a unor dispoziții comune privind fondurile CSC 2014-2020). De asemenea, este de așteptat ca această abordare a dezvoltării urbane să fie puternic legată de abordarea integrată care pune în discuție nevoile specifice ale zonelor geografice cele mai afectate de sărăcie sau ale grupurilor ținută cele mai expuse riscului de discriminare sau excludere – astfel cum este stabilit în contractul de parteneriat și în programele operaționale. [4]

Instrumente îmbunătățite pentru realizarea de acțiuni integrate. Investițiile teritoriale integrate (ITI) reprezintă un nou mod de punere în aplicare ce oferă un pachet de finanțare provenind de la mai multe axe prioritare ale unui sau ale mai multor programe de intervenții multidimensionale și intersectoriale. ITI este un instrument ideal pentru susținerea acțiunilor integrate

 n zonele urbane, întrucât acesta oferă posibilitatea combinării finanțării în funcție de diferite obiective tematice, inclusiv combinarea finanțării provenind de la acele axe prioritare  i programe operaționale sprijinite din FEDR, FSE  i Fondul de coeziune (CF) (art. 99 din propunerea de regulament de stabilire a unor dispoziții comune privind fondurile CSC 2014-2020). [4]

Oportunit  i sporite privind abordarea provocărilor urbane vizate de prioritățile de investiții. Patru dintre obiectivele tematice, care vor fi sprijinite din fondurile CSC în vederea contribuirii la strategia Europa 2020 pentru o creștere inteligentă, durabilă  i favorabilă incluziunii, con in priorități corespunzătoare de investiții specifice zonelor urbane (enumerate la art. 5 din propunerea de regulament privind FEDR). Este recomandat ca orașele să combine acțiunile sprijinite în cadrul priorit  ilor sectoriale de investiții specifice zonelor urbane (să promoveze strategii pentru emisiuni scăzute de dioxid de carbon în zonele urbane, să  mbun  teasc  mediul urban, să promoveze mobilitatea urbană durabilă, precum  i incluziunea socială prin sprijinirea regenerării fizice  i economice a zonelor urbane defavorizate)  i să le încorporeze în strategia integrată de dezvoltare urbană a orașului în vederea punerii în aplicare a principiului dezvoltării urbane integrate [art. 7, alin. (1) din propunerea de regulament privind FEDR]. De asemenea, acestea pot combina acțiunile respective cu alte acțiuni sprijinite din FSE în cadrul priorit  ilor sale de investiții (enumerate la art. 3 din propunerea de regulament privind FSE).

Instrumente financiare. Statele-membre sunt încurajate să utilizeze în mod extensiv instrumentele financiare pentru sprijinirea dezvoltării urbane durabile. Sfera instrumentelor financiare este extinsă  i include toate obiectivele tematice  i prioritățile de investiții și toate tipurile de beneficiari, proiecte  i activități (art. 32-40 din propunerea de regulament de stabilire

a unor dispoziții comune privind fondurile CSC 2014-2020). [4]

Crearea de re ele.  n cadrul obiectivului de cooperare teritorială europeană (CTE), programul de schimburi  i  nv  are destinat orașelor va continua să le furnizeze acestora oportunități de creare de re ele în vederea partajării  i dezvoltării de bune practici în materie de dezvoltare urbană (art. 2 din propunerea de regulament privind CTE).

Explicarea diferen ierilor dintre orașele europene. [3, p. 32]

A. Orașele și performanțele economice. O chestiune esen ial  pentru orașele mai puțin prospere este măsura în care zonele urbane   i pot  mbun   ti performanțele relative în compara ie cu adversarii lor europeni. Datele arată că există caracteristici structurale de competitivitate, care sunt acumulate pe o lungă perioadă de timp  i nu sunt pierdute rapid. Orașele, care au avut rezultate bune acum zece ani  i erau bine văzute de sectorul privat ca loc propice pentru afaceri, se află încă în fruntea clasamentului. Cu toate acestea, există  i date conform cărora orașele   i pot modifica performanțele.

Datele cantitative au arătat cum Barcelona  i Madrid  i-au  mbun   tit pozi ia – la fel ca  i Helsinki: Barcelona este considerată un model de rena tere economică. De la intrarea în Uniunea Europeană, managerii urbani ai Barcelonei au dezvoltat o strategie pe termen lung profit nd de faptul că Jocurile Olimpice s-au desf  urat aici. Strategia folosea pozi ia geografică a orașului, avantajele culturale  i de mediu care au fost manevrate în mod creativ pentru a reconstrui o mare parte din mediul fizic al orașului și pentru a-l transforma în imaginea sa internațională. Conducerea politică clară  i o strategie sofisticată de planificare au dat rezultate foarte bune.

O recentă trecere în revistă internă a punctelor forte ale Barcelonei a evidențiat: capacitatea de transformare a infrastructurii fizice; gestionarea proiectelor de

prestigiu; calitatea arhitecturii sale; centrul orașului; afluxul de specialiști în design; realizările culturale; legăturile internaționale; sistemul sofisticat de planificare urbană. Însă, în ceea ce privește competitivitatea acerbă, orașul a rămas undeva în urma orașelor din nordul Europei ce vin puternic din urmă. PIB-ul, nivelul de productivitate, nivelul de educație și inovațiile sunt mai scăzute. Facilitățile IT nu sunt foarte bine dezvoltate. Băncile sunt conservatoare, iar capitalul de investiții nu este foarte ușor accesibil. În ciuda numărului mare de studenți, universitățile nu servesc adecvat intereselor economiei locale. Orașul și-a maximalizat valorile și a realizat ceea ce s-a putut în zona renașterii urbane. Mai are însă multe de realizat pentru a îmbunătăți competitivitatea economică.

Helsinki este un alt exemplu de oraș care s-a schimbat în mod uluitor în timpul ultimului deceniu. Cu zece ani în urmă, datorită principalului său aliat comercial, Uniunea Sovietică, Helsinki se afla într-o recesiune economică serioasă. Dar autoritățile locale au folosit această perioadă pentru a dezvolta o nouă strategie economică construită pe industria de comunicații și depinzând de legăturile puternice dintre oraș, compania Nokia și universități, ceea ce l-a făcut să fie un oraș cu însușiri globale. Helsinki a crescut rapid în percepția sectorului privat și are punctaje foarte bune în ceea ce privește nivelul inovațiilor.

B. Orașele și performanțele naționale. Există date multiple din Europa continentală conform cărora renașterea urbană se află în plin proces de desfășurare. Datele demografice au demonstrat clar renașterea orașelor ca locuri unde se poate trăi în condiții excelente. Orașele sunt văzute din ce în ce mai mult ca niște zone de potențiale oportunități și nu de ocazii sigure. Există o recunoaștere crescândă printre factorii de decizie naționali și locali că orașele reprezintă dinamul economiilor naționale. Desigur, această opinie se manifestă în diferite

moduri în diverse orașe. Dar, de exemplu, investițiile guvernului francez pe termen lung în infrastructura urbană hard și soft și-au adus o contribuție majoră la performanța lor economică.

De exemplu, *Olanda*, cu o populație de 16 milioane de locuitori, recunoaște că cele 4 orașe mari ale sale joacă un rol critic în economia țării, iar guvernul are o politică aparte pe care o folosește când se ocupă de ele. Orașele joacă un rol major în dezvoltarea politicii naționale și, în mod frecvent, sunt locurile de testare a anumitor politici care ulterior sunt adoptate ca politici naționale. Aceasta se întâmplă cu Rotterdam ale cărui experimente cu inițiativele bazate pe vecinătăți, precum și cu eforturile de a crește siguranța în oraș au influențat foarte mult politica națională de guvernare.

C. Orașe de succes – regiuni de succes. Chestiunea relației dintre orașele de succes și regiunile de succes este una foarte incitantă, ridicând un număr de întrebări politice și analitice. Multe lucrări de specialitate au demonstrat că cele mai competitive regiuni au și cele mai competitive orașe. Nu au fost găsite exemple de regiuni de succes care să aibă orașe fără realizări la bază. Mulți factori de decizie consideră că orașele, de fapt, conduc performanțele economice ale regiunii. Nu există un conflict de interese între orașe și regiuni și nu trebuie să existe unul între politicile urbane și regionale.

Alți specialiști au susținut că deși regiunile sunt importante, ele sunt adesea niște zone prea mari în care să se poată aborda competitivitatea economică. Abordările subregionale sunt preferate chiar și în Germania unde regiunile de 16-18 milioane de locuitori sunt considerate prea departe de realitățile economice de pe teren pentru a fi singurele implicate. În toate orașele și țările europene există o preocupare din ce în ce mai mare pentru crearea unor relații corecte între regiuni și orașe. Problema nivelului spațial potrivit la care să se abordeze competitivitatea economică este o pre-

ocupare din ce în ce mai accentuată. La fel cum există o părere comună că ora ul este un spațiu prea mic pentru a putea aborda aceste probleme, există şi o opinie din ce în ce mai pronunțată că în anumite cazuri regiunea este prea mare.

D. Orașele și subregiunile. Rela ia pozitivă între orașele  i regiunile economice de care apar in este o problemă din ce în ce mai importantă. Speciali tii au arătat că există o serie de dificult ti regional-urbane pe care le găsim în diferite orașe europene: fragmentarea guvernării locale, competi ia economică între autoritățile locale adiacente, problemele legate de impactul ecologic al descentralizării reziden iale  i de locuri de muncă, exploatarea fiscală a orașului central de către consumatorii suburbani de servicii, segregarea comunităților excluse sub forma unui concurs între autorități pentru atragerea oamenilor boga i  i a locuin elor de lux  i respingerea celor săraci cu locuin ele lor, îngrijorarea că ora ul central este prea mic să conteze ca importan   pe piața europeană  i globală.

Aceasta a condus la eforturi din ce în ce mai sporite de a crea relații de muncă subregionale între municipalit  i. Acestea au luat diferite forme cu diverse grade de succes în diferite locuri.  n Franța, fragmentarea municipală în 36.000 de mici comune a condus la crearea comunităților urbane pentru a încuraja colaborarea. Cu toate acestea, parteneriatele s-au stabilit cel mai adesea între agen iile din sectorul public.  i, de asemenea, din ce în ce mai des se încearcă, de exemplu, în Lyon, unde comunitățile urbane sunt prea mici pentru a func iona ca unități economice eficiente, trecerea la unități mai mari, cum ar fi regiunea urbană. Există o disponibilitate politică remarcabilă pentru operarea la nivel subregional, dar realizările sunt încă modeste: [3, p. 41]

- *Barcelona* a reu it recent să- i extindă planificarea economică  i spațială dincolo de ora ul propriu-zis spre zona metropolitană mai întinsă, produc nd un nou plan

strategic pentru întreaga regiune metropolitană;

- *Munchen* a creat o organiza ie subregională pe trei zone în încercarea de a realiza un marketing eficient.

Cu toate acestea, imaginea generală este că doar câteva zone urbane  i-au realizat un set satisfăcător de aranjamente care să capteze întregul teritoriu economic. Există o serie de tensiuni teritoriale.

Municipalit  ile mai mici nu sunt dispuse să fie „ nghi ite” de ora ul mai întins. Deseori, guvernele naționale nu sunt dispuse să întărească pozi ia orașelor și a a destul de puternice. Prin urmare, se obține o imagine amestecată cu anumite zone incapabile să dezvolte aranjamente metropolitane largi.

Unele dispun de agen ii separate ad-hoc prin care se limitează func iile subregionale, în special cele care  in de transport, managementul de eurilor și mediu. Însă în majoritatea orașelor există viziunea că ora ul central nu este suficient de mare pentru a servi ca bază pentru dezvoltarea economică.

Toate încearcă să creeze alian e strategice informale, deseori conduse de primari puternici cum se  nt mpl  în Lyon, Barcelona  i Helsinki.

De asemenea, au existat exemple recente de structuri regionale create formal pentru a prelua întreaga gamă de funcții economice de dezvoltare.  n Stuttgart, cu 10 ani în urmă, în culmea unei crize economice (declinul industriei de automobile  i pierderea a 200.000 de locuri de muncă), de autorități locale au votat pentru a- i transfera puterea  i resursele unei organizații de dezvoltare formală (Stuttgart Regional Agency) care promova dezvoltarea economică a regiunii. Acest demers a  mbun t  it în mod semnificativ abilitatea regiunii de a face fa   schimbărilor economice  i a determinat realizarea unei strategii de dezvoltare economică regională mai flexibilă  i cuprinzătoare.

E. Competitivitatea economică, excluderea și coeziunea socială. Există un interes considerabil în orașele europene privitor la modurile de rezolvare a tensiunilor aparente între strategiile ce se concentrează pe creșterea economică și cele ce se concentrează asupra echității sau bunăstării sociale. Studii recente au demonstrat că nu este necesar să existe o societate echitabilă pentru a avea o economie urbană competitivă. Exemplul oferit de Londra, Edinburgh, Leeds și Bristol demonstrează că sunt obișnuite procente substanțiale de excludere socială în economiile ce cresc rapid. Cu toate acestea, adevărul acestor relații empirice nu rezolvă dilema politică.

Există două aspecte clare. Mai întâi, excluderea socială nu este același lucru cu coeziunea socială. Este posibil să existe excludere socială și competitivitate economică. Dar aceasta nu contrazice următorul argument: coeziunea socială crescută (de exemplu, printr-o educație corespunzătoare) poate îmbunătăți competitivitatea. În al doilea rând, trebuie să răspundem la întrebarea dacă acele orașe de succes ar fi fost și mai de succes, dacă ar fi avut parte de mai puțină excludere socială. Ce ne spune experiența europeană? Mai întâi, este clar că toate orașele competitive sunt preocupate de problemele excluderii sociale și în toate există o preocupare ca nu cumva dezvoltarea să sporească inegalitățile. Multe orașe intenționează să urmărească o agendă echilibrată în locul unei simple strategii de competitivitate. Mai întâi, orașele de succes din Europa dispun de forța de muncă cea mai calificată și bine instruită. În acest sens, pe termen lung, nu există niciun conflict între o strategie de creștere economică și o strategie echilibrată a societății. Îmbunătățirea performanței educaționale a indivizilor îi ajută și contribuie și la dezvoltarea economiei pe scară largă. În al doilea rând, cele mai performante economii au cele mai joase rate ale șomajului.

Succesul pe termen lung al orașelor

Stuttgart și Rotterdam din punct de vedere economic a creat o piață a muncii explozivă și a asigurat într-o anumită măsură posibilitatea excluderii economice.

În cazul orașului Stuttgart, succesul economic a asigurat micșorarea excluderii etnice, de vreme ce comunitatea turcă este bine integrată pe piața muncii.

Succesul pe care l-a înregistrat Rotterdamul în absorbirea unui număr important de imigranți și în evitarea zonelor și grupurilor extreme în ceea ce privește excluderea este explicat mai puțin prin performanța economiei sale și mai mult prin sistemul său încă generos de bunăstare națională.

Deși este supus încă revizuirilor, acesta sugerează faptul că șomajul nu a condus în mod necesar la excluderea socială. Astfel, fie există o strategie de dezvoltare care să evite problema prin crearea de oportunități economice pentru toată lumea, fie poate fi rezolvată prin strategii alternative.

F. Probleme ale administrației naționale și regionale. Orașele trebuie să-și maximalizeze oportunitățile dacă doresc să reușească din punct de vedere economic. Cadrul fixat de administrația națională contează însă foarte mult.

Experiența Franței este instructivă în acest sens. Decizia de a descentraliza și de a crea centre urbane alternative Parisului acum mai bine de 20 de ani a avut un impact major asupra ierarhiei urbane franceze.

Parisul încă domină, dar multe dintre orașele secundare au acum un rol foarte important. De exemplu, orașul *Toulouse* este unul dintre principalele centre de inovații datorită investițiilor făcute de guvern în tehnologie, cercetare și facilități de dezvoltare într-o perioadă de peste 20 de ani.

Orașul *Lyon* este foarte bine legat de piețele europene datorită investițiilor făcute de stat în infrastructura de transport și TGV. La fel de clar, rezistența curentă națională la expansiunea aeroportului din Lyon pe cheltuiala Parisului sau rezistența la ex-

tinderea sistemului TGV Lyon-Milano, subliniază importanța foarte mare a investițiilor naționale continue în transporturi pentru performanțele viitoare ale orașelor.

Importanța administrației centrale este accentuată și de impactul deciziilor naționale asupra relocalizării organizațiilor tehnice, educaționale și internaționale – cheie atât în Lyon, cât și în Toulouse în ultimul deceniu, ceea ce le-a permis să-și sporească profilul educațional și internațional.

Mai poate fi accentuat și un al doilea aspect al relației dintre autoritățile centrale și cele locale.

Atât Franța cât și Olanda au adoptat relații contractuale pe termen lung între autoritățile naționale și cele locale pentru a obține performanțe economice. În Germania, autoritățile naționale joacă un rol mai puțin important. Cu toate acestea, politicile statale ale landurilor sunt la fel de importante.

Succesul orașului Munchen s-a datorat politicilor statale de investiții uriașe incluzând strategia de folosire a profiturilor rezultate din vânzările utilităților statului în anii 1990 pentru a investi în facilități cu o tehnologie avansată în oraș.

G. Probleme legate de descentralizare și de capacitatea fiscală. Natura relației dintre autoritățile locale și cele centrale contează. Deși nu este o relație directă, datele arată că acolo unde orașele au parte de o mai mare libertate și autonomie, ele au răspuns la provocări fiind mai proactive, întreprinzătoare și de succes. Descentralizarea din Franța a înviorat orașele provinciale în ultimii 20 de ani. Cele mai de succes orașe europene au fost cele germane pentru că Germania este țara cea mai descentralizată din Europa. Renașterea Barcelonei se datorează, în parte, mișcării de regionalizare și micșorării influenței capitalei, Madrid.

Datele colectate din literatura de specialitate, sondajele efectuate la nivelul autori-

tăților locale și studiile de caz realizate arată că, cu cât este mai mare independența fiscală a orașelor cu atât este mai mare capacitatea lor de a experimenta și de a fi proactive. Majoritatea orașelor europene au autonomie financiară față de autoritățile guvernamentale și dispun de diferite moduri de generare a resurselor la nivel local prin taxe și impozite pe venituri, taxe comerciale și accize. Există însă și o excepție continentală.

Orașele olandeze au o mare dependență fiscală față de autoritățile naționale, primind 90% din fonduri de la centru. Cercetătorii și factorii de decizie olandezi au arătat că problema critică nu este nivelul de suport financiar național, ci gradul de control asociat cu acesta. Deși există dovezi în ceea ce privește restricțiile crescânde impuse la nivel național, fondurile naționale sunt transmise cu relativ puține constrângeri în Olanda. Aceasta conferă orașelor avantaje din partea ambelor lumi – acces la posibilități mai mari de impozitare, dar și o libertate mai mare de cheltuieli.

În Tabelul 1 sunt prezentate performanțele celor 25 de regiuni europene fruntașe – în locul orașelor respective – în ceea ce privește capacitatea inovativă. Comitetul European de Marcare a Inovațiilor folosește șapte indicatori: [30, p. 52]

- educația terțiară;
- participarea la programe de pregătire continuă;
- angajarea în ramuri industriale cu tehnologie avansată;
- angajarea în servicii cu tehnologie avansată;
- cheltuielile publice pentru cercetare și dezvoltare;
- cheltuielile de afaceri pentru cercetare și dezvoltare;
- patentul de tehnologie avansată.

Acestea sunt combinate pentru a genera un Index Regional de Inovații care compară fiecare regiune cu media europeană.

Tabelul 1

Indexul inovațiilor europene – Primele 25 de regiuni

<i>Regiunea</i>	<i>Orașul</i>	<i>Țara</i>	<i>Locul</i>	<i>Scorul</i>
Stockholm	Stockholm	Suedia	1.	225
Uusimaa	Helsinki	Finlanda	2.	208
Nord Brabant		Olanda	3.	191
Pohjois Suomi		Finlanda	4.	161
Eastern		Regatul Unit	5.	161
Ile de France	Paris	Franța	6.	160
Bayern	Munchen	Germania	7.	151
South East		Regatul Unit	8.	150
Comunidad de Madrid	Madrid	Spania	9.	149
Baden-Wuttemberg	Stuttgart	Germania	10.	146
Berlin	Berlin	Germania	11.	140
Ostra Mellansverige		Suedia	12.	140
South West	Bristol	Regatul Unit	13.	147
Midi Pyrenees	Toulouse	Franța	14.	141
Wien	Viena	Austria	15.	126
Lombardia	Milano	Italia	16.	112
Rhone-Alpes	Lyon	Franța	17.	111
Lazio		Italia	18.	110
Piemonte	Turin	Italia	19.	109
Zuid-Holland	Rotterdam	Olanda	20.	109
West Midlands	Birmingham	Regatul Unit	21.	108
Groningen		Olanda	22.	107
Hamburg	Hamburg	Germania	23.	103
Cataluna	Barcelona	Spania	24.	101
Londra	Londra	Regatul Unit	25.	100

Sursa. Parkinson M., Hutchins M., Simmie J., Clark G., Verdonk H. –

Competitive European Cities: Where do the Core Cities Stand.//

Raport to the Office of the Deputy Prime Minister, Great Britain, 2010.

Chiar dacă clasificarea variază, apare la un moment dat un tipar care se repetă. Orașele și țările din Europa nordică au performanțe bune: Suedia, Finlanda, Olanda. Câteva orașe din Europa sudică au performanțe bune, cu excepția Madridului. Ora-

șele germane, în general, au rezultate bune. Din Regatul Unit numai Londra și cele mai sudice au posibilitatea de a ajunge în primele zece.

Concluzii. Orașele sunt motoarele economiei europene și pot fi considerate ca-

talizatoare pentru creativitate  i inovare în întreaga UE. Fiecare oraș trebuie să-şi analizeze cu aten ie op iunile, resursele, spiritul concurențial în raport cu alte orașe, for a sa calitativă  i părțile slabe în momentul în care va stabili propria strategie.

Aceasta reprezintă o provocare care trebuie să fie  nt lnit  într-un mediu economic, care devine din ce în ce mai com-

petitiv  i r sp ndit la scară internațională  i în care se situează acum fiecare oraș în parte. Orașele care nu reu esc să direc ioneze strategiile lor de dezvoltare spre rezolvarea problemelor-cheie, probabil că se vor îndrepta către un nivel mai redus de creștere a numărului de produse finite  i a ratei de angajare  i, implicit, vor fi marginalizate.

BIBLIOGRAFIE

1. Iano  I. Orașele  i organizarea spa iului geografic. București: Editura Academiei, 1987.
2.  ar lung  N. Forme de control privind folosirea terenului urban. Editura Timpul, Chișinău, 2004.
3. Parkinson M., Hutchins M., Simmie J., Clark G., Verdonk H. – Competitive European Cities: Where do the Core Cities Stand.// Raport to the Office of the Deputy Prime Minister, Great Britain, 2010.
4. Propunerile Comisiei Europene privind politica de coeziune, anii 2014-2020.

Prezentat: 29 iunie 2015.

E-mail: ina_low_office@mail.ru

Приоритетные направления государственной политики повышения эффективности функционирования системы здравоохранения в Украине

Дмитрий ГАЙДАШ,
*магистр государственного управления,
аспирант кафедры управления охраной общественного здоровья
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины*

SUMMARY

The article considers the main problems and shortcomings of the current system of health care in Ukraine, the main advantages, disadvantages and risks of change, the basic problems standing in the way of introducing the system of compulsory medical insurance in Ukraine. It proposes priority tools to enhance the functioning of the health system in Ukraine.

Key-words: *health care system, public policy, protection of public health, state control mechanisms.*

Реформирование медицинской отрасли является неотъемлемой составляющей социально-экономических преобразований в Украине. Эти преобразования должны быть системными, касаться сразу всех политических, экономических и социальных институтов. Именно поэтому Стратегия устойчивого развития „Украина – 2020“, утвержденная Указом Президента Украины № 5/2015, предусматривает 60 реформ и специальных программ, среди которых одной из приоритетных определена реформа здравоохранения [1].

Главной целью реформ является построение такой модели здравоохранения, которая обеспечивала бы равный и справедливый доступ всех членов общества к необходимым медицинским услугам, высокое их качество и экономичность при сохранении социально приемлемого объема го-

сударственных гарантий. Одной из важных задач реформирования системы здравоохранения на современном этапе является подготовка условий для перехода к страховой или бюджетно-страховой модели [2, с. 25].

Различные аспекты управления здравоохранением стали предметом рассмотрения многих исследователей. Отдельным вопросам в сфере развития теории и практики государственного управления здравоохранением осуществили М. И. Бадюк, М. М. Билынская, В. Я. Билий, М. П. Бойчак, Ю. В. Вороненко, З. С. Гладун, Л. А. Голик, М. В. Голубчиков, Л. И. Жалило, В. И. Журавель, В. В. Загородний, В. В. Косарчук, Ф. М. Левченко, В. М. Лехан, В. М. Лобас, В. П. Мегедь, В. Ф. Москаленко, Я. Ф. Радыш и другие.

Политические и социально-экономические преобразования в украинском обществе, утверждение

демократических принципов требуют научного обоснования и совершенствования механизмов государственного управления в области здравоохранения в соответствии с общественными потребностями и международными нормами и стандартами [3, с. 17].

В связи с этим в процессе формирования новой парадигмы национальной системы здравоохранения Украины перед органами государственного управления возникает необходимость разработки приоритетных направлений государственной политики в этой сфере.

Несмотря на то, что дискуссии об усовершенствовании системы здравоохранения в Украине ведутся много лет, среди ученых, чиновников, законодателей, работодателей, профсоюзов, представителей медицинского сообщества и рядовых граждан до сих пор отсутствует единое мнение о направлении развития отечественной системы здравоохранения, путей ее финансирования, а также возможности и формы введения страховой медицины.

На необходимость немедленного поиска путей реформирования медицинской отрасли указывают некоторые из главных проблем здравоохранения.

1. Недостаток ресурсного обеспечения сферы здравоохранения, в частности низкая доля расходов на здравоохранение относительно валового внутреннего продукта (ВВП) Украины. Она за последние пять лет колеблется в пределах 3-4%, что ниже среднемировых затрат на медико-санитарную помощь почти в 3 раза.

2. Недостатки механизмов государственного финансирования сферы здравоохранения, в частности:

- в 2015 году Министерству здравоохранения Украины по всем отраслям экономики из государственного бюджета по общему фонду определе-

ны расходы в объеме 3.740,1 млн. грн. (177,4 млн. \$), что на 2.752,8 млн. грн. (130,6 млн. \$) (73,6 %) меньше плановых показателей 2014 года.

Всего с учетом новой модели финансового обеспечения местных бюджетов и межбюджетных отношений в Государственном бюджете Украины на 2015 год расходы на здравоохранение в сводном бюджете предусмотрено в сумме 51,2 млрд. грн. (2,43 млрд. \$), что на 4,4 млрд. грн. (0,21 млрд. \$) или на 8 % меньше плановых показателей 2014 года [2014 г. – 55,6 млрд. грн. (2,64 млрд. \$)] [4];

- уровень заработных плат в медицинской отрасли, по данным Госкомстата, остается одним из самых низких. По состоянию на 01.09.2014 года средняя заработная плата в медицинской отрасли составляет 2394 грн (113,5 \$). Таким образом, сохраняется постоянное отставание уровня средней заработной платы отрасли от работников промышленности (3868 грн. (183,5 \$) на уровне 60-70% [5];

- высокая доля негосударственной и неформальной составляющих финансирования. Несмотря на конституционную гарантию (ст. 49) государственного финансирования сферы здравоохранения, в Украине суммарное финансирование почти наполовину обеспечивается за счет негосударственной доли финансирования, формируется за счет инвестиций, благотворительных взносов, личных расходов населения и др. По данным исследований, объемы неформальных/теневых платежей составляют 41,0-50,0% [6, с. 30];

- формирование сметы медицинских учреждений происходит в зависимости от мощности медицинского учреждения (численности коек и медицинского персонала), а не от реальных потребностей населения в медицинской

помощи, что приводит к экстенсивному развитию отрасли. Подавляющая часть государственного финансирования идет на финансирование больниц, при этом 80 - 90% из них расходуются на оплату труда персонала и коммунальные услуги.

Таким образом, несмотря на некоторое увеличение в последние годы бюджетного финансирования сферы здравоохранения, размер финансирования на душу населения остается очень низким.

3. Несовершенство структурно-организационной модели системы здравоохранения, в частности:

- в Украине, кроме системы здравоохранения, которая находится в ведении Министерства здравоохранения Украины, существует ряд параллельных медицинских служб и ведомств, на финансирование которых тратится 42,3% расходов из государственного бюджета. Наличие ведомственных систем здравоохранения приводит к дублированию мощностей медицинских учреждений, и соответственно неэффективному использованию государственных средств [6, с. 31].

4. Низкое качество кадрового обеспечения системы охраны здоровья, в частности:

- участковые врачи, труд которых оплачивается по ставкам и не зависит от качества их работы и объема предоставляемых услуг, не заинтересованы в повышении своей квалификации;

- отрицательный кадровый баланс: старение работников; низкое качество подготовки медицинских кадров; недостаточный приток в медицину квалифицированных молодых специалистов;

- непрозрачность, субъективизм и формализм механизмов лицензи-

рования медицинской практики, аккредитации медицинских учреждений, аттестации медицинского персонала в сочетании с медленным, а иногда – отсутствующим внедрением процесса стандартизации медицинской практики приводит к усугублению проблемы предоставления качественных услуг по охране здоровья.

Таким образом, для реформирования национальной системы охраны здоровья должна предшествовать значительная подготовительная работа по повышению эффективности функционирования существующей системы охраны здоровья с параллельным содействием развитию добровольного медицинского страхования. Приоритетными направлениями государственной политики в этой сфере должны быть:

1. Совершенствование законодательного обеспечения системы охраны здоровья:

- с целью обеспечения гарантированной государством бесплатной медицинской помощи на законодательном уровне определить базовый пакет оказания медицинских услуг, гарантированных государством, который в дальнейшем станет базовым для внедрения медицинского страхования;

- с целью обеспечения законодательной защищенности прав пациентов и медицинских работников в Украине: принять закон Украины „О защите прав пациента” (попытки его принятия осуществлялись в 2008 и 2010 годах) [7], ввести в Украине врачебное самоуправление;

- с целью усиления эффективности механизмов реализации действующего законодательства ввести систему мониторинга качества реализации нормативно-правовых актов в сфере охраны здоровья.

2. Усиление ресурсного обеспечения системы охраны здоровья:

- в целях совершенствования процедуры обеспечения населения Украины базовым пакетом лекарственных препаратов создать Государственный реестр цен на лекарственные средства; на государственном уровне ввести систему фиксирования цен на ряд социально важных лекарственных средств с одновременным введением государственного заказа на их производство;

- способствовать развитию социального партнерства между государством и представителями частной медицины путем привлечения их к социальным программам.

3. Стимулирование развития добровольного медицинского страхования:

- с целью обеспечения принципа многоканальности финансирования ВОЗ, способствовать дальнейшему развитию добровольного медицинского страхования, больничных касс; более широко использовать ресурсы частных медицинских учреждений;

- с целью стимулирования применения системы официальных платежей населения в процессе медицинского обслуживания установить льготы по налогообложению подоходным налогом для тех, кто пользуется частными медицинскими услугами [8, с. 25];

- с целью отработки системы повышения качества медицинской помощи, целенаправленного и контролируемого использования средств, способствовать дальнейшему развитию больничных касс, привлечению к ним предприятий, учреждений, организаций независимо от форм собственности. При этом предприятия могут платить часть взносов или полный их размер своих сотрудников;

- с целью более широкого исполь-

зования добровольного медицинского страхования, снижение цен на его услуги, ввести механизмы финансирования страховыми компаниями профилактических мероприятий, направленных на снижение рисков заболеваемости, повышение уровня здоровья населения и тем самым сокращение количества страховых случаев.

4. Повышение качества кадрового обеспечения системы охраны здоровья:

- с целью устранения диспропорции в кадровом обеспечении СОЗ, ввести систему прогнозирования на долгосрочную перспективу по категориям медицинского персонала в соответствии с потребностями здравоохранения с учетом стратегии и темпов системных преобразований отрасли, внешних и внутренних миграционных процессов и естественного выбытия кадров;

- обеспечить подготовку и переподготовку опережающими темпами врачей общей практики / семейной медицины, семейных медицинских сестер, среднего медицинского персонала с высшим образованием.

5. Создание национальной модели здравоохранения.

С целью поиска наиболее оптимальной для Украины национальной модели здравоохранения, деятельность и инфраструктура которой будут отвечать потребностям населения, и учитывать географические, исторические и культурные особенности Украины, обеспечить:

- проведение текущего и ретроспективного анализа элементов современных мировых моделей здравоохранения показало свою эффективность;

- оптимизацию системы сбора и анализа статистических данных, в частности согласование порядка

предоставления и обращения информации между Министерством здравоохранения, региональными центрами медицинской статистики и Госкомстатом;

– внедрение системы оценки качества предоставления медицинских услуг конечному потребителю и эффективной обратной связи для разработки научно- и экономически обоснованных механизмов реформирования отечественной системы здравоохранения.

Таким образом, учитывая, что здоровье нации является главным фактором осуществления общественных реформ, в современных условиях

государственного строительства здравоохранение должно стать приоритетом государственной политики.

Поэтому всю деятельность государства по охране здоровья в Украине необходимо направлять на достижение этой отраслью современного мирового уровня, возрождение ее национального характера, обновление содержания, форм и методов оказания медицинской помощи, организационных основ построения и деятельности отрасли.

А все это невозможно без всеобъемлющей реорганизации системы государственного управления здравоохранением.

БИБЛІОГРАФІЯ

1. Указ Президента України № 5/2015 „Про Стратегію сталого розвитку „Україна – 2020,” <<http://www.president.gov.ua/documents/18688.html>>.

2. Татарников М. А. Основные подходы к реформированию здравоохранения.// Татарников М. А. Проблемы социальной гигиены, здравоохранения и истории медицины. – 2002, № 6. – С. 23-29.

3. Авраменко Н. В. Державне управління системою охорони здоров'я на регіональному рівні: сучасний стан, шляхи вдосконалення: монографія / Н. В. Авраменко. – Запоріжжя: КПУ, 2010. – 196 с.

4. Закон України „Про Державний бюджет України на 2015 рік”. Відомості Верховної Ради (ВВР), 2015, № 5, ст.37 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <<http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/80-19/page?text=%E7%E4%EE%F0+%EE%F5%EE%F0>>.

5. Зарплати в медичній галузі на 60-70% нижчі, ніж в промисловості [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.moz.gov.ua/ua/portal/pre_20141017_g.html>.

6. Стратегія розвитку системи охорони здоров'я: український вимір: Лехан В. М., Слабкий Г. О., Шевченко М. В. – Київ, 2009. – С. 30-31.

7. Проект закону України „Про захист прав пацієнта” [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_2?id=&pf3516=1132&skl=7>.

8. Рудий В. М. Законодавче забезпечення реформи системи охорони здоров'я в Україні / В. М. Рудий. – К.: Сфера, 2005. – 272 с.

Prezentat: 15 iunie 2015.

E-mail: dima.gaidash@gmail.com.

Реализация полномочий органов публичной власти Украины на региональном уровне

Наталия КАЛИНЕЦ,
аспирант кафедры кадровой политики и государственной службы Львовского регионального института государственного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины

SUMMARY

The organizational and legal regulation is considered as an integral system, the inherent element of which is the realization of rights and obligations of local self-government bodies. The problems connected with the imperfect distribution of the sphere of competence between local state administrations and local self-government bodies are analyzed. The components of the mechanism for exercising competencies of public authorities at the regional level are presented as well as the generalized model for exercising these competencies and improving the institution of delegation of powers is offered.

Key-words: *organizational and legal regulation of local self-government relations, realization, competence, exercise of competencies, public authority, delegation, interaction, functions.*

Одним из важнейших признаков построения демократического государства является развитие местного самоуправления. Конституция Украины закрепила две системы власти на местах: местные государственные администрации, которые являются соответствующими органами исполнительной власти, и местное самоуправление, как публичную власть территориальных общин. Появление и развитие института местного самоуправления обусловлены осознанием обществом того, что укрепление государственной власти в центре не может быть эффективным и полезным для общества в целом без ее одновременной децентрализации, функционирования первичных территориальных общин,

объединенных определенными общими местными интересами.

Проблему реализации полномочий органов публичной власти на региональном уровне целесообразно рассматривать в рамках учения о правовом регулировании, учитывая то, что конечная цель в этом случае состоит в предоставлении отношениям, возникающим на региональном уровне, большей упорядоченности в виде правовых норм, а затем реализация этих норм в жизни.

В свое время вопрос реализации полномочий органов местного самоуправления и органов исполнительной власти изучали ученые Е. Бабенков, И. Грицак, И. Дегтярева, В. Лучин, В. Любченко, В. Мелашенко, А. Сущинский и др. Однако современное

состояние местного самоуправления, конституционно-правовой статус органов местного самоуправления и органов исполнительной власти на региональном уровне вызывают необходимость более широкого исследования процесса механизма реализации полномочий органов публичной власти, что и является целью статьи.

Реализация полномочий органов публичной власти – это целенаправленное воздействие на общественные отношения, связанное с установлением прав и обязанностей их участников, с использованием таких прав и выполнением обязанностей, а также с организацией необходимых для этого условий.

Актуальность, рассматриваемой в данной статье проблемы, обусловлена следующими факторами:

- чрезмерной централизацией системы государственного управления;
- необходимостью адаптации отечественной законодательной базы и управленческих практик к соответствующим стандартам Совета Европы, членом которой является Украина. Характер отношений между органами местного самоуправления и местными органами исполнительной власти, их статус определен, прежде всего, Конституцией Украины и действующим законодательством.

Конституцией предусмотрено существование двух систем власти на местах: местные государственные администрации (ст. 118, 119), которые являются местными исполнительными органами государственной власти, и местное самоуправление (ст. 140, 143) как публичная власть территориальных общин. [1] Эти две системы власти различны по своей юридической природе, а также наделены различными функциями и полномочиями. Основной закон – Конституция Украины – не

допускает замены местного самоуправления государственными администрациями. При реализации функций и полномочий вышеуказанных систем местной власти возникают спорные вопросы относительно границ их функций и полномочий.

Основные принципы взаимодействия и отношений органов местного самоуправления и органов исполнительной власти определены в Законе Украины «О местном самоуправлении в Украине» (ст. 10, ст. 25-40, ст. 43, 44, 49, 71, 73, 74, 76, 79), а также в Законе Украины «О местных государственных администрациях» (ст. 13, 16, ст. 17-29, ст. 35, 44) [2], [3]. Эти законы разграничивают полномочия органов местного самоуправления и местных государственных администраций.

Однако разграничение, описанное данным Законом, не совсем четкое. В двух законах 16 полномочий органов местного самоуправления и местных государственных администраций дублируются полностью и 12 – частично.

Полномочия органов местного самоуправления делятся на собственные, то есть полномочия органа или должностного лица, которые не могут быть переданы другим органам или должностным лицам. Собственные полномочия связаны с решением вопросов местного значения.

Делегированные полномочия – полномочия органов исполнительной власти, предоставленные органам местного самоуправления законом, а также полномочия органов местного самоуправления, передаются соответствующим местным государственным администрациям по решению районных и областных советов, то есть переданы государством для реализации программ общегосударственного значения.

Субделегирование полномочий – наделение соответствующим договором органа исполнительной власти или органа местного самоуправления одним или несколькими отдельными полномочиями, которые были делегированы другому органу исполнительной власти или органу местного самоуправления.

Делегирование полномочий, одной из сторон которого являются местные государственные администрации, требует четкой правовой регламентации, ведь эти органы государственной власти и их должностные лица в соответствии со ст. 19 Конституции Украины могут действовать только на основании и в пределах определенных законом полномочий. Правовые основы делегирования полномочий заложены Конституцией Украины, законами «О местном самоуправлении в Украине» и «О местных государственных администрациях».

Конституция Украины допускает возможность исполнительной власти предоставлять отдельные полномочия органам местного самоуправления. Указанное конституционное положение конкретизировано в упомянутых законах. Согласно им субъектом делегирования полномочий местному самоуправлению могут быть органы исполнительной власти.

Реализация полномочий органов местного самоуправления осуществляется в четырех основных формах:

- использования, то есть активного поведения, направленной на осуществление предоставленных субъектам реализации прав и возможностей;
- выполнения, то есть активного поведения субъектов реализации, направленной на выполнение возложенных на них обязанностей;
- соблюдения, то есть пассивного поведения, не нарушает установлен-

ных запретов, воздержание от поступков, запрещенных действующим законодательством;

- применения – активно властная деятельность компетентных органов по решению в рамках правовых норм конкретных дел, издание специальных правовых актов. [4]

Полная и реальная реализация права наступает только тогда, когда полностью будут осуществляться субъективные права и выполняться юридические обязанности как элементы правоотношений, является завершающим этапом реализации права путем создания (прекращения) правоотношений. Для существования законности недостаточно только заключения договора, подачи заявления, жалобы, принятия правовых актов, а необходима большая организаторская работа по осуществлению содержания создаваемых правоотношений. [5, с. 53-54]

Вместе с тем под реализацией права имеется в виду не только осуществление нормативных предписаний – прежде всего это деятельность самого государства для обеспечения реализации права. Степень демократичности общества во многом определяется тем, насколько государством гарантируются и защищаются права и свободы граждан, как они могут реализовывать свои права и осуществлять обязанности.

Нужно заметить, что слово «реализация» означает воплощение в жизнь, осуществление. [6] Реализацию права следует понимать как воплощение, практическое осуществление требований права. [7]

Современные украинские ученые также обращаются к понятию механизма местного самоуправления. Так, И. Дегтярева отмечает, что «под механизмом местного самоуправле-

ния имеются в виду средства решения насущных проблем и актуальных противоречий в его реализации, применение которых должно приводить к достижению поставленных целей, получения желаемых результатов (качественные управленческие услуги, обеспечение жизнедеятельности граждан, эффективная деятельность органа местного самоуправления и т. д.)». [8] Среди важнейших механизмов местного самоуправления И. Дегтярева выделяет организационный, правовой, финансово-экономический и информационный, причем организационный механизм связан с решением противоречий нормативно-организационного характера в деятельности органов местного самоуправления, а основу правового механизма составляет совокупность нормативно-правовых актов (ратифицированных, общегосударственных и локальных), позволяющие субъекту местного самоуправления в процессе своей деятельности достигать целей по качественному жизнеобеспечению граждан и т. п. [8]

Е. Бабенков рассматривает механизм осуществления местного самоуправления как комплексную системную категорию, отражающую совокупность организационных, материальных, финансовых и других средств, объединенных общей целью реализации интересов отдельного человека, территориальной общины и согласования их с общегосударственными. Среди элементов организационной составляющей механизма функционирования системы местного самоуправления он предлагает выделять структуру, цели, полномочия, принципы деятельности, формы и методы деятельности, кадровое обеспечение. [9]

Итак, обобщая вышеуказанные подходы, можно сделать вывод, что механизм реализации полномочий органов местного самоуправления местного уровня - это совокупность взаимосвязанных организационных, правовых, материально-финансовых, политических и информационных средств, с помощью которых осуществляется воздействие районных и областных советов на те общественные отношения, которые находятся в пределах полномочий этих органов.

Все упомянутые составляющие этого механизма тесно связаны между собой, часто переплетают влияния на факторы управления и реализации полномочий органов местного самоуправления. Но надлежащее функционирование системы местного самоуправления можно обеспечить не только с помощью права, потому что деятельность органов местного самоуправления объединяет явления как в экономической, так и в политической системе общества. Поэтому обеспечить реализацию отдельных законов невозможно без применения таких составляющих, как социально-экономические, организационные, политические.

Важным фактором для полноценного функционирования органов местного самоуправления является наличие материально-финансовых средств, то есть определенных законодательством Украины материальных ресурсов (совместная собственность территориальных общин или государственное имущество, находящееся в распоряжении районных и областных советов), а также финансовых средств (бюджеты и внебюджетные фонды), которые дают возможность реализовывать полномочия органов местного самоуправления и функционирования региона в целом.

В результате внедрения пропорциональной избирательной системы в 2006 г., на основе которой происходили выборы в местные советы, политические средства механизма реализации полномочий приобретают все большее значение и расширяют свое влияние. К данным средствам относятся политические фракции, которые представлены в советах, а также те или иные политические обращения и меры, которые выполняются представителями партий при решении тех или иных вопросов.

Все большее значение приобретают информационные средства, потому что с их помощью проводится информирование населения соответствующих населенных пунктов о деятельности и развитии органа местного самоуправления, а также информацию о деятельности депутатов местных советов по вопросам, по которым им приходится принимать решения.

В ходе трактовки понятия механизма реализации полномочий органов местного самоуправления на региональном уровне, нужно учитывать следующие обстоятельства:

- данное понятие должно использоваться не только для характеристики масштабных явлений, но и локальных, четко очерченных, которые имеют устойчивые структурные и функциональные связи и направлены на решение той или иной проблемы местной жизни;

- в процессе реализации полномочий органов местного самоуправления основное внимание целесообразно акцентировать не только на структуре, но и на динамике функционирования механизма в процессе реализации полномочий органов местного самоуправления.

Нормативно-правовая база межин-

ституциональных отношений (а это, прежде всего, действующая Конституция Украины и текущее законодательство) требует как основательного пересмотра, так и доработки и развития. Цель - повышение эффективности функционирования государства в целом и каждого ее элемента - прежде всего в части образования и обеспечения прав и свобод человека. Вместе с тем следует отметить, что действующим законодательством еще не урегулирован должным образом вопрос о деятельности органов осуществления различных видов власти. Ведь соответствующие публичные служащие, в том числе должностные и служебные лица, как специальные субъекты права при исполнении своих служебных функций и полномочий, на наш взгляд, должны действовать эффективно по своим внутренним, собственным, не навязанным никем убеждениям. Оно должно основываться на всестороннем, полном и объективном рассмотрении всех обстоятельств дела в их совокупности лишь на основании, в пределах полномочий и способов, которые предусмотрены законодательством. В основу должен быть положен принцип «ответственной миссии», что означает: любая властная деятельность социального характера идеологически обусловленная и не может происходить без самоконтроля. [10]

В научной литературе реализацию полномочий органов местного самоуправления предлагается рассматривать как завершающий этап правового регулирования отношений местного регулирования, как процесс, требующий использования целого комплекса мер, в которые должны входить правовые, организационные и материально-технические средства, а также, как деятельность происходит

в определенной последовательности. [11]

Успешность реализации большинства полномочий органов местного самоуправления в значительной мере зависит от степени зрелости экономических, политических и правовых институтов, в целом, и от эффективности функционирования правового механизма реализации, в частности. [12] Кроме того, эффективная реализация полномочий органов и должностных лиц местного самоуправления требует заинтересованности членов территориальной общины и контроля с их стороны, а также находится в непосредственной зависимости от системы гарантий, направленных на обеспечение процесса реализации. [13]

Таким образом, в форме реализации компетенции местного самоуправления понимается внешнее отражение конкретных действий должностных лиц, органа, его структурных подразделений, которые осуществляются в процессе их деятельности и направлены на осуществление функций, стоящих перед этими субъектами. Что же касается форм реализации полномочий, то в качестве таковых следует отметить: проведение местного референдума, собрания (сходов) граждан, местных выборов, голосование по отзыву выборных лиц (формы прямой демократии); народное обсуждение наиболее важных вопросов местного значения, обсуждение отчетов депутатов, органов и должностных лиц местного самоуправления, народной правотворческой инициативы, наказов избирателей, индивидуальных и коллективных обращений в органы и к должностным лицам местного самоуправления, проведения собраний, митингов и демонстраций и т. п. (формы представительной демократии).

Система взаимоотношений между субъектами местного самоуправления

базируется на двух основных принципах: на принципе равенства и самостоятельности между советами, территориальными общинами и органами различных уровней; и на принципе подконтрольности и подотчетности советов, соответствующих глав и других субъектов местного самоуправления перед территориальной общиной, голов, комиссий и других субъектов местного самоуправления - перед соответствующими советами и тому подобное. Но вопрос взаимоотношений между субъектами местного самоуправления, в отличие от взаимоотношений субъектов местного самоуправления с органами государственной власти, недостаточно урегулирован законодателем, что требует определенных усилий по решению этой проблемы. Итак, с этой целью необходимо разработать отдельные законы об областных советах регионального самоуправления; городские, сельские (поселковые) советы, как органы низового (базового) уровня самоуправления; территориальные общины; добровольные объединения органов местного самоуправления.

Под ответственностью органов и должностных лиц, субъектов местного самоуправления, следует понимать наступление негативных последствий в случае неисполнения или ненадлежащего исполнения возложенных на них законом или договором обязанностей. В практике функционирования системы местного самоуправления важнейшим видом юридической ответственности – конституционно-правовая ответственность.

Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления – это одна из важных гарантий местного самоуправления, которая служит обеспечению функционирования местного самоуправления

в интересах населения и общества в целом.

Жизнедеятельность региона – достаточно сложный процесс том, что органы местного самоуправления несут ответственность за будущее данного региона. Именно от надлежащего выполнения полномочий органов местного самоуправления на региональном уровне зависит продуктивная реализация их полномочий.

Таким образом, целесообразно передать органам местного самоуправления более широкого круга полномочий по управлению территориями и решению вопросов мес-

тного значения, в то время как местные государственные администрации должны осуществлять только контрольно-надзорные полномочия относительно законности решений органов местного самоуправления. И такая практика будет вполне согласовываться, в частности, с положением части второй статьи 8 Европейской хартии местного самоуправления: любой административный надзор за деятельностью местной власти, как правило, имеет целью только обеспечение соблюдения законности и конституционных принципов.

БИБЛІОГРАФІЯ

1. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 р.
2. Закон України «Про місцеві державні адміністрації»././ Електронний ресурс // Режим доступу: <<http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=586-14>>.
3. Європейська хартія місцевого самоврядування././ Електронний ресурс // Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=994_036>.
4. Ковтун І. Б. Процес та механізм реалізації повноважень органів місцевого самоврядування регіонального рівня././ Електронний ресурс // Режим доступу: <www.univer.km.ua> Університетські записки, 2011, №1(37), с. 385.
5. Ковтун І. Б. Теоретичні питання реалізації повноважень органів місцевого самоврядування на регіональному рівні в Україні [Текст]/І. Б. Ковтун// Управління у ХХІ ст.: погляд молодих вчених: [зб. тез доп. всеукр. конф.] (27-28 лютого 2004). –Хмельницький: ХУУІІ, 2004. – с. 53-55.
6. Короткий тлумачний словник української мови [Текст]. – К., 1988. – с. 244.
7. Розпупенко І.І. Розвиток позик органів місцевого самоврядування в перехідний період [Текст]: автореф. дис... канд. наук з держ. управл. /НАДУ при Президентіві України. – К., 2003. – 20 с.
8. Дегтярьова І. О. Домінанти державної політики розвитку місцевого самоврядування в Україні [Текст]: автореф. дис. на здобуття наук. ступ. канд. наук здерж. упр.: /НАДУ при Президентіві України; Хар РІДУ. – Х., 2005. – 20 с.
9. Бабенков Є. П. Організаційно-економічний механізм розвитку місцевого самоврядування [Текст]: автореф. дс. на здобуття наук. ступеня канд. наук здерж. управл.: спец. 25.00.04. «Місьцеве самоврядування» НАДУ при Президентіві. Хар РІДУ. – Х., 2005 с. 15.
10. Сушинський О. І. Контроль на влада України: сутність та система././ Українське державотворення: уроки, проблеми, перспективи: Матеріали науково-практичної конференції. Львів: ЛФ УАДУ, 2001, ч. 1, с. 168-178.
11. Любченко М. П. Компетенція суб'єктів місцевого самоврядування [Текст]/М. П. Любченко. - Х.: Модель всесвіту, 2001. - с.158-159.
12. Організаційні засади функціонування місцевого самоврядування в Україні

[Текст]: [монограф.] / [за заг. ред. Ю. О. Куца; авт. кол.: Ю. О. Куца; авт. кол. Ю. О. Куц, С. В. Болдирев, А. Є. Тамм та ін.]. – Х.: Магістр, 2004 – 180 с.

13. Волянська Г. Правові гарантії реалізації повноважень органів місцевого самоврядування.// Місцеві ради: Проблеми місцевого самоврядування і місцевого господарства: Львівська регіон. наук.-практ. конф. (Львів, 13 лют. 2004 р.) Тезидоп. іповідом. Львів, 2004. – С. 6-7.

Prezentat: 22 iunie 2015.

E-mail: nkalynets@gmail.com

Accesul liber la justiție - drept fundamental cu valoare de principiu constituțional

Elena T NASE,
doctorand , Institutul de Cercet ri
Juridice  i Politice al
Academiei de  tiin e a Moldovei

SUMMARY

Free access to justice is legislatively and tacitly recognized by theorists as a right - constitutional principle through which the exercise of fundamental human rights and freedoms is guaranteed and seen as both an essential prerequisite to the existence of the rule of law and a principle that governs the organization and functioning of justice.

In accordance with the constitutional provisions both in Romania and Moldova, a free access to justice is conceived as a fundamental right of every person to be able to appeal to a court of justice to protect the rights, freedoms and legitimate interests guaranteeing that the execution of this right cannot be restricted by any law.

Liberul acces la justiție este recunoscut legislativ  i t lm cit de către doctrinari ca un drept - principiu constituțional prin intermediul căruia se garantează exercitarea drepturilor  i libertăților fundamentale ale omului, privit atât ca o premisă esen ial  a existen ei statului de drept c t  i ca un principiu care guvernează organizarea  i funcționarea justiției.

Prin accesul liber la justiție, numit  i dreptul la acțiune, se întelege „un drept public, care conferă titularului puterea garantată juridic de a recurge la protecția statului în condiții care să oblige instanțele judecătorești competente să se pronunțe asupra preten iei sale.” [14, p. 14]

Accesul liber la justiție este consacrat, ca drept cetăţenesc fundamental, prin art.10 din Declarația Universală a Drepturilor Omului, [11] art. 14, pct. 1 din Pactul Internațional cu privire la Drepturile Civile  i Politice, [24] art. 6, pct. 1 din Convenția Europeană a Drepturilor Omului, [8] precum  i prin art. 21 din Constituția României, [7] respectiv, art. 20 din Constituția Republicii Moldova. [6]

 n conformitate cu prevederile constitu i-

onale atât din România c t  i din Republica Moldova, accesul liber la justiție este conceput ca un drept fundamental al oricărei persoane de a se putea adresa în instanța de înfăptuire a justiției pentru apărarea drepturilor, a libertăților  i a intereselor sale legitime, garant ndu-se că exercitarea acestui drept nu poate fi îngrădită prin nicio lege.

Prin urmare, este de menționat în acest context opinia prof. C. Ionescu care consideră accesul liber la justiție un veritabil drept-garanție, prin intermediul căruia se asigură respectarea tuturor celorlalte drepturi  i libert  i. [17, p. 305]

La rândul lor, Ioan Muraru  i Elena Simina Tănăsescu examinează accesul liber la justiție ca principiu constituțional aplicabil drepturilor  i libertăților fundamentale, ar t nd că acesta se aplică indiferent de calitatea persoanei protejate, cetăţean român, cetăţean străin ori apatrid, care permite apărarea oricărui drept sau a oricărei libert  i  i a oricărui interes legitim, fără deosebire dacă acestea rezultă din Constituție sau din legi. [23, p. 163]

Al i autori, subliniind rolul justiției de a

garanta exercitarea efectivă a drepturilor și libertăților cetățenești, au apreciat că accesul liber la justiție este un principiu constituțional, dacă nu nou, în orice caz cu un conținut complex și care este în așa mod formulat încât nu admite excepții, fiind un principiu general, care domină democrația constituțională, pentru că, în fond, democrația presupune dominația legii, iar justiția - paznicul legii. [21, p. 184-186; 5, p. 55-66; 29, p. 8-11; 26, p. 240-241]

Prof. Tudor Drăganu a definit liberul acces la justiție ca fiind facultatea nestânjenită a persoanelor de a introduce, după libera lor apreciere, o acțiune în justiție, fie ea chiar nefondată în fapt sau în drept. Aceasta implică, în același timp, obligația corelativă pentru tribunalul competent de a se pronunța în fond asupra acestei acțiuni și, în consecință, să o admită sau să o respingă, deoarece accesul liber la justiție nu este un simplu principiu, ci un adevărat drept fundamental, pentru că, în conformitate cu Constituția, acesta se analizează ca o facultate de voință recunoscută și garantată persoanelor de a se adresa instanțelor judecătorești în vederea soluționării în fond a litigiilor lor, facultate căreia îi corespunde obligația pentru aceste organe ale statului de a desfășura activitatea judiciară prevăzută de lege. [14, p. 7]

Dreptul de acces liber la justiție a mai fost definit ca fiind unul dintre acele drepturi principii, care prin conținutul lor reprezintă adevărate principii pentru exercitarea tuturor celorlalte drepturi și libertăți în contextul în care independența și imparțialitatea justiției reflectă poziția cetățeanului, deoarece accesul liber la justiție este dreptul oricărei persoane de a se adresa justiției pentru apărarea drepturilor, libertăților și intereselor sale legitime. [10, p. 224]

J.-F. Renucci examinează dreptul de acces la justiție (dreptul la justiție) ca fiind un drept fundamental și o realitate juridică care implică afirmarea unui anumit număr de principii, atât în cadrul drepturilor substanțiale ale justițiabilului cât și în domeniul drepturilor pro-

cedurale. În această ordine de idei, dreptul la justiție trece prin respectarea dreptului la un judecător și a unui proces echitabil, care presupune semne de egalitate între accesul la justiție și dreptul la un judecător, din considerentul că despre accesul la justiție ar fi iluzoriu de vorbit fără o justiție bună și proces echitabil. [25, p. 357]

Într-o altă opinie, s-a considerat că accesul la justiție este o libertate individuală, pentru că, pe de o parte, pentru exercitarea sa nu este nevoie de mai multe persoane, astfel încât nu poate fi considerată o libertate publică, iar pe de altă parte, orice persoană are facultatea, nu și obligația, de a promova o acțiune în justiție, pe când statul are obligația corelativă prin instanța competentă, să se pronunțe asupra acestei acțiuni, chiar dacă este nefondată în fapt ori în drept, dar reprezintă rezultatul liberei aprecieri a persoanei de a introduce o acțiune în justiție. [4, p. 176]

A existat și un punct de vedere izolat, în sensul că dreptul de a accede la justiție reprezintă un aspect al dreptului general de petiționare. De altfel, autorul citat a revenit mai târziu asupra acestui punct de vedere, apreciind că accesul liber la justiție constituie un principiu fundamental al organizării oricărui sistem judiciar democratic, fiind consacrat într-un număr important de documente internaționale, astfel că el prezintă semnificații deosebite și pentru dreptul procesual, dar și pentru dreptul constituțional. [20, p. 224; 19, p. 57-61]

În plus, între accesul la justiție și dreptul la petiționare pot fi identificate deosebiri substanțiale în ceea ce privește sfera de aplicare și categoria de organe ale statului cărora se adresează, și anume:

- liberul acces la justiție este chemat să protejeze numai drepturi subiective și interese personale născute și actuale, în timp ce dreptul de petiționare tinde la valorificarea atât a unor drepturi și interese personale cât și a unor interese obștești, chiar eventuale;
- dreptul de petiționare este aplicabil în raporturile persoanelor cu toate organele

statului, pe când liberul acces la justiție vizaz  raporturile lor cu o singură categorie de organe, instanțele judecătorești ;

- liberul acces la justiție poate fi valorificat în fața instanțelor judecătorești de persoanele fizice sau juridice, care au capacitate de folosin    i exerci iu, în timp ce dreptul de petiționare poate fi exercitat  i de cei lipsi i de capacitate procesuală de folosin    i exerci iu;

- exercitarea dreptului de petiționare d  na tere la obligația organului sesizat de a răspunde în termenul prevăzut de lege, în timp ce accesul liber la justiție obligă instanțele să examineze în fond litigiul  i să pronunțe o hotărâre, care după epuizarea căilor de atac prevăzute de lege, se bucură de autoritate de lucru judecat ;

- dreptul de petiționare nu presupune în mod necesar existența unui litigiu juridic, în timp ce accesul la justiție se exercită tocmai în vederea soluționării unei asemenea situații.

Deși dispozițiile Convenției Europene a Drepturilor Omului [8] nu consacră în mod expres dreptul la un tribunal, acesta a fost consacrat de jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului, care a decis cu valoare de principiu că textul art. 6, paragr. 1 garantează fiecărei persoane dreptul ca o instanță să solu ioneze orice contesta ie privitoare la drepturile sale civile, iar dreptul de a sesiza instanța nu constituie dec t unul dintre aspectele dreptului la un tribunal. Astfel, dreptul de acces la un tribunal sau dreptul de acces la justiție este analizat ca un drept procedural, supus unor limitări implicite de o asemenea manieră, astfel încât să nu fie afectată  ns  i substan a acestuia dreptului. [1, p. 457- 461]

 n același context, prof. Ion Guceac afirmă că accesul la justiție, recunoscut prin art. 20 al Constitu iei Republicii Moldova, acordă oricărei persoane dreptul la satisfac ie efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile  i interesele sale legitime, iar în conformitate cu acest principiu asocia iile

cetățenilor, întreprinderile, instituțiile și organizațiile au dreptul, în modul stabilit de lege, la acțiune în instanță judecătorească pentru apărarea drepturilor  i intereselor legitime care le-au fost încălcate. [16, p. 423-424]

Statele semnatare ale Convenției Europene a Drepturilor Omului  i-au asumat obligații de natură să asigure ca drepturile garantate de Convenție să fie concrete  i efective, nu teoretice  i iluzorii, iar accesul la justiție este  n eles în cadrul dreptului european, ca un drept de acces concret  i efectiv, care presupune că justițiabilul trebuie să beneficieze de o posibilitate clară  i concretă de a contesta un act constituind o atingere adusă drepturilor sale  i să dispună de mijloacele concrete de a ajunge în fața judecătorului. [27, p. 267]

Spre deosebire de prevederile art. 21 din Constituția României, care comportă un aspect mai general, lipsit de enun area trăsăturilor sau condițiilor exercitării accesului la justiție, dispozițiile art. 20 al Constitu iei Republicii Moldova r m n a fi mai concrete  i mai clare, fără loc de interpretări, deoarece consfin esc în textul legii exhaustiv trăsăturile accesului la justiție:

- este dreptul oricărei persoane, indiferent că este persoană fizică sau juridică, ori cetăţean al Republicii Moldova sau străin, indiferent de rasă, na ionalitate, sex etc.;

- trebuie să fie suficient efectiv;

- satisfac ia efectivă se poate cere prin intermediul instanțelor judecătorești competente, constituind concomitent  i o obliga ie corelativă a statului;

- se afirmă ca un drept - garanție de sorghinte constituțională îndreptat împotriva actelor care violează drepturile, libertățile  i interesele sale legitime.

 n doctrină s-a afirmat că efectivitatea accesului la justiție implică trei aspecte:

- a) statul să permită accesul la justiție oricărei persoane;

- b) să acorde tribunalului o competență de plină jurisdicție pentru a-i permite să examineze cauza în fond, atât asupra aspectelor de fapt cât  i asupra celor de drept;

c) să implice obligația pozitivă a statelor de a asigura în mod real posibilitatea oricărei persoane de a-și susține cauza în fața unui judecător. [28, p. 231]

Într-o altă opinie, satisfacția efectivă, sintagmă utilizată în sensul dispozițiilor constituționale din Republica Moldova, nu impune câștig de cauză reclamantului în orice proces, ci obligativitatea instanței judecătorești în cazul sesizării, de a lua toate măsurile necesare pentru examinarea plină, sub toate aspectele, a situației create, urmând să satisfacă cerințele reclamantului, numai în cazul demonstrării faptului că drepturile și libertățile lui au fost violate.

În acest caz, instanța va dispune efectuarea tuturor măsurilor de realizare efectivă a dreptului și de reparare a pagubei cauzate prin fapte ilegale. [9, p. 265]

Autorii francezi, comentând Convenția Europeană a Drepturilor Omului, arată că, pentru a fi efectiv, dreptul de acces la justiție nu trebuie să întâlnească niciun obstacol care, practic, împiedică pe beneficiarul său să-l exercite, iar caracterul non-absolut presupune că statul poate impune reguli prin care să limiteze accesul la justiție, prin reglementări care pot să varieze în timp și spațiu în funcție de resursele comunității și de nevoile individuale, să aibă un scop legitim și să existe un raport de proporționalitate între mijloacele folosite și scopul vizat, fără a afecta în substanță sa însuși dreptul. [18, p. 259; 2, p. 19-21]

În opinia lui Radu Chiriță, efectivitatea accesului implică o eficiență a acestuia, adică statul să permită accesul la justiție al oricărei persoane, astfel încât aceasta să-și poată satisface interesele pe care le-a urmărit prin promovarea litigiului în fața judecătorului. Autorul este de părere că efectivitatea accesului la justiție implică obligația statului de a acorda tribunalului o competență de plină jurisdicție pentru a-i permite cauza pe fond, respectiv acest caracter mai implică obligația pozitivă a statelor de a asigura în mod real posibilitatea oricărei persoane de a-și susține cauza în fața unui judecător. [4, p. 282]

La rândul său, Frederic Sudre înaintea următoarelor exigențe cu referire la dreptul de acces la un tribunal:

- un tribunal cu deplină jurisdicție;
- un acces efectiv la judecător, adică justițiabilul să beneficieze de o posibilitate clară și concretă de a contesta un act constituind o atingere adusă drepturilor sale, să dispună de mijloacele concrete de a ajunge în fața judecătorului, inclusiv să beneficieze de asistența unui avocat în cadrul procedurii judiciare;

- obținerea unei hotărâri judecătorești, adică o decizie motivată care soluționează litigiul definitiv, însă cu respectarea principiului securității juridice, care se subsumează preeminenței dreptului și presupune ca soluția pronunțată în mod definitiv într-o cauză de către o instanță, să nu mai poată face obiectul unei noi proceduri judiciare;

- nu este absolut și poate face obiectul unor „limitări implicite.” [27, p. 272-274]

Prin urmare, s-a opinat faptul că acesta este supus la două limitări:

a) o primă limitare este cea în temeiul căreia liberul acces la justiție este garantat numai în domeniul dreptului civil, de vreme ce, în materie penală, tot ce se garantează persoanei este dreptul de apărare față de acuzația ce i se aduce, dar nu cel de a pune în mișcare acțiunea penală;

b) a doua limitare se referă la valorile sociale înseși, care pot fi protejate prin intermediul dreptului de acces la justiție. Acestea sunt drepturile și obligațiile civile, sintagmă care cuprinde toate drepturile și obligațiile stabilite prin reguli de drept privat, garanție care nu mai operează pentru protejarea simplor interese. [13, p. 109-111]

Prof. T. Drăganu este de părere că accesul liber la justiție este un drept fundamental garantat de Constituție în aceleași condiții ca și alte drepturi fundamentale, astfel încât atât dreptul procesual civil privat generic cât și Constituția României admit anumite limitări ale liberului acces la justiție, care pot fi tratate ca condiții de admisibilitate a acțiuni-

lor în justiție comune mai multor ramuri de drept: capacitatea procesuală de folosin   i exerci iu, prescrip ia extinctivă  i decăderea din drepturi  i instituirea prin lege a unor proceduri exagerat de complicate prealabile soluționării de către instanțele judecătorești a litigiilor juridice. [14, p. 70]

 tefan Deaconu susține că accesul la justiție, astfel cum rezultă din denumirea sa marginală, dar  i din conținutul art. 21 din Constituția României, este liber  i neîngrădit, însă nu în sensul de acces la justiție fără niciun fel de reguli, dar  i stabilirea unor condiții de exercitare a acestui drept, pentru că accesul liber la justiție nu este un drept absolut şi nici nu înseamnă un acces gratuit, pentru că justi ia presupune  i costuri, fiind deci stabilite prin legi anumite taxe judiciare pentru diferite categorii de cauze pe care le soluționează instanțele judecătorești. [10, p. 225]

 n aceeași ordine de idei, C. Furtună afirmă că anumite limitări sau condi ion ri sunt inerente naturii  ns  i a dreptului de acces la justiție, dar ele trebuie să fie rezonabile, propor ionale cu scopul urmărit  i, în orice caz, să nu aducă atingere  ns  i substan ei dreptului. Altfel, drepturile  i libertățile riscă să r m n  teoretice  i iluzorii, adică inutile  i demagogice. [15, p. 66-69]

Referitor la formularea art. 21, alin. (2) din Constituție, se arată că textul constituțional nu exclude posibilitatea existen ei unor condi ion ri sau limitări, dar interzice categoric orice asemenea condiții sau limitări de natură să aducă atingere  ns  i substan ei dreptului de acces liber la justiție, însă acesta trebuie formulat pe c t posibil comprehensiv. [12, p. 42]

Frederic Sudre identifică o serie de limitări ale dreptului de acces la un tribunal,  i anume: imunit  ile de jurisdicție (de exemplu, imunitatea de jurisdicție a statelor, imunitatea parlamentară din dreptul intern); regulile procedurale (de exemplu, cele care impun interdic ii pentru anumite categorii de ac i i în justiție, termenele de prescrip ie); executarea unei decizii anterioare, în sensul

că exigen ele care decurg uneori din executarea unor decizii anterioare pot fi surse de obstacole în calea dreptului de acces la un tribunal. [27, p. 272-274]

Cu referire la limitele dreptului de acces liber la justiție, ne alăturăm opiniei lui Radu Chiri  , care enun   principalele exigen e ce se regăesc în legislația procesuală atât din România c t  i din Republica Moldova: condițiile de formă în care poate fi sesizată o instanță de judecată, condițiile privind termenele de prescrip ie ori de decădere pentru sesizarea unei instan e, condițiile privind plata ori consemnarea unor sume de bani (ca taxe de timbru, taxe judiciare, depunerea unei cau iuni), existența unor imunit  i conferite anumitor categorii de persoane, cum ar fi imunit  ile de jurisdicție diplomatică sau parlamentară, alte categorii de imunit  i acceptate în dreptul internațional (imunitatea unui organism internațional, a unui stat străin), respectiv alte categorii de imunit  i specifice din dreptul intern (imunitatea de opinie decurg nd din calitatea de magistrat ca membru al unui consiliu judiciar, recunoscută de CEDO în hotărârea Esposito contra Italia din 5 aprilie 2007). [4, p. 302-318]

Sinteza explica iilor privitor la sintagma „interese legitime” [22, p. 196; 3, p. 283-284] regăsită în prevederile constituționale atât din România c t  i din Republica Moldova, exclude faptul de a recuno te sub orice formă sintagma drept o restr ngere a posibilit  ii de a ac iona în justiție, deoarece prin utilizarea acestei formulări, textul constituțional nu pune o condi ie de admisibilitate a ac iunii în justiție, ci obligă justi ia să ocrotească numai interesele legitime. Prin urmare, caracterul legitim sau nelegitim al preten iilor formulate în ac iunea în justiție va rezulta numai în urma judecării pricinii respective  i va fi constatat prin hotărârea judecătorească.

 n concluzie,  inem să aducem în eviden   faptul că accesul liber la justiție, atât în conformitate cu prevederile legale din România c t  i din Republica Moldova, se

identifică ca un drept fundamental cu valoare de principiu constituțional, asigurat fiecărei persoane indiferent că este persoană fizică sau juridică, ori cetățean, străin sau apatrid, indiferent de rasă, naționalitate, sex etc., menit să satisfacă efectiv accesul la instanțele judecătorești competente, afirmându-se ca un drept - garanție de sorginte constituțională îndreptat împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime.

Important este ca limitările rezonabile aduse accesului la justiție să nu excludă grupuri sau categorii sociale de la exercita-

rea drepturilor procesuale, respectiv legea să nu instituie categorii de limitări prin care se aduce atingere substanței dreptului, golindu-l de conținut, cu excepția celor prevăzute de lege, raționale și necesare înfăptuirii actului de justiție de către instanțele judecătorești competente, fiind asigurată și respectarea condițiilor de formă privind acțiunile în instanță, condițiile privind termenele de introducere a acestora, condițiile privind taxele de stat ori alte sume de bani necesare deschiderii procedurii, imunitățile de jurisdicție, obligativitatea unor proceduri prealabile și alte condiții.

BIBLIOGRAFIE

1. Bîrsan C. Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Comentariu pe articole. Vol. I. Drepturi și libertăți. București: Editura All Beck, 2005, 1276 p.
2. Bogdan D. Procesul civil echitabil în jurisprudența CEDO. Vol. I. Accesul la justiție. București, 2009, 434 p.
3. Cârnaț T. Drept constituțional. Ediția a 2-a (revăzută și adăugită). Chișinău: „Print-Caro” SRL, 2010, 513 p.
4. Chiriță R. Convenția Europeană a Drepturilor Omului. Comentarii și explicații. Vol. I. București: C.H. BECK, 2007, 505 p.
5. Ciobanu V. M. Accesul la justiție – principiu constituțional. În: Despre constituție și constituționalism. București: Hamangiu, 2006, p. 55-66.
6. Constituția Republicii Moldova adoptată la 29.07.1994, în vigoare din 27 august 1994. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
7. Constituția României modificată și completată prin Legea de revizuire a Constituției României nr. 429/2003. În: Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 758 din 29 octombrie 2003.
8. Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, Roma, 04 noiembrie 1950, ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1298-XIII din 24.07.1997. Ediția Oficială „Tratate Internaționale”, vol. I. Chișinău, 1998, p. 341 – 358.
9. Creangă I., Gurin C., Drepturile și libertățile fundamentale. Sistemul de garanții. Chișinău: TISH, 2005, 400 p.
10. Deaconu Șt. Drept constituțional. București: Editura C.H. Beck, 2011, 490 p.
11. Declarația Universală a Drepturilor Omului, New-York, 10 decembrie 1948, ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.1990. Ediția Oficială „Tratate Internaționale”, vol. I. Chișinău, 1998, p. 11-17.
12. Deleanu I. Accesul liber la justiție sau dreptul la un recurs efectiv.// „Curierul Judiciar”, nr. 11 din 2006, p. 35-49.
13. Drăganu T. Considerații critice cu privire la caracterul absolut atribuit dreptului la liber acces la justiție de Legea de revizuire a Constituției din 21 noiembrie 2003.// „Pandectele Române”, nr. 4 din 2004, p. 109-117.
14. Drăganu T. Liberul acces la justiție. București: Editura Lumina Lex, 2003, 263 p.

15. Furtună C. Măsuri legislative pentru soluționarea cauzelor într-un termen optim  i previzibil.// „Curierul judiciar,” nr. 7-8 din 2006, p. 66-69.
16. Guceac I. Curs elementar de drept constituțional. Vol. II. Chișinău: F.E.P. Tipografia Centrală, 2004, 496 p.
17. Ionescu C. Instituții politice  i drept constituțional. București: 2004, 446 p.
18. La Convention Europeene des Droits de l’Homme Commentaires article par article. Paris: Economica, 1999, 1230 p.
19. Le  I. Organizarea sistemului judiciar românesc. București: All Beck 2004, 346 p.
20. Le  I. Principii  i instituții de drept procesual civil. București: Lumina Lex, 1998, 544 p.
21. Muraru I., Constantinescu M. Studii constituționale. Vol I. București: Actami, 1995, 208 p.
22. Muraru I. Drept constituțional  i instituții politice. Ediția a 8-a, București: ACTAMI, 1998, 480 p.
23. Muraru I., Tănăsescu E. S. Drept constituțional  i instituții politice. București: C. H. Beck, 2009, 290 p.
24. Pactul internațional cu privire la drepturile civile  i politice, New-York, 16 decembrie 1966, ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 217-XII din 28.07.1990. Ediția Oficială „Tratate Internaționale”, vol. I. Chișinău, 1998, p. 30-49.
25. Renucci J.-F. Tratat de drept european al drepturilor omului. București: Editura Hamangiu, 2009, 1128 p.
26. Selejan-Gu an B. Excepția de neconstitu ionalitate. București: Editura All Beck, 2005, 297 p.
27. Sudre F. Drept european  i internațional al drepturilor omului. Ia i: Polirom, 2006, 568 p.
28. Udroi  M., Neme  A. Dreptul de acces la justiție  i limitele sale în cadrul procesului penal.// „Dreptul”, nr. 12 din 2008, p. 231-252.
29. Voicu M. Accesul la justiție.// „Dreptul”, nr. 4 din 1997, p. 3-18.

Prezentat: 14 iulie 2015

E-mail: e.tanase@yahoo.com

Государственные механизмы в сфере предотвращения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем: понятийно-категориальный аппарат

Лилия КРИВОНОС,
*аспирант кафедры государственного управления
и общественного развития Национальной академии
государственного управления при Президенте Украины*

SUMMARY

The article analyzes the conceptual apparatus of state mechanisms in the field of prevention and counteraction to legalization (laundering) of proceeds from crime. It carries out the study of theoretical approaches to the definition of the concept of state mechanisms, proceeds of crime, legalization, laundering of proceeds, countering, system.

Key-words and word combinations: *state mechanisms, proceeds of crime, legalization, laundering of proceeds, countering, system.*

Одним из приоритетных направлений государственной финансово-экономической политики является регулирование финансовых потоков, формирование и обеспечение эффективной работы системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем.

Эффективность государственного управления находится в прямой зависимости от механизмов, которые позволяют обеспечить скоординированное и действенное руководство общественными процессами и надлежащее организационно-управленческое влияние на их ход.

Отдельным вопросам государственного управления в сфере борьбы с отмыванием денег посвящены труды таких ученых, как А. И. Барановский, С. А. Буткевич, Из. С. Варналий, Л. К. Воронова, С. Г. Гурий, Л. М. Судьба, И. В. Коломиец,

В. А. Некрасов, С. А. Солодников, С. А. Синянский и др.

Для понимания сущности государственных механизмов, в том числе по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, важным является осмысление понятийного аппарата, что предполагает, в первую очередь, проработку теоретических подходов к определению понятия „механизм государственного управления“.

Термин „механизм“ используется в различных сферах общественной деятельности. Примеров достаточно: „механизмы государственного управления“, „государственные механизмы“, „механизмы государственного регулирования“, „организационно-экономические механизмы“, „социальные механизмы“, „правовые механизмы“, „политические механизмы“, „мотивационные механизмы“,

„рыночные механизмы”, „антикризисные механизмы” и тому подобное. А потому стоит согласиться с мнением французского ученого А. Кульмана, который считал, что механизмы представляют собой систему взаимосвязанных элементов (целей, функций, методов, организационной структуры и субъектов) и объектов управления через целенаправленное превращение влияния элементов управления в необходимое состояние объектов **управления, что входящие посылки и результативную реакцию** [1, с. 13-14].

„Краткий экономический словарь” определяет механизм как последовательность состояний, процессов (определенные действия и явления); система, устройство, определяющее порядок какого-либо вида деятельности [2, с. 401].

На современном этапе развития науки общепринятого и единого подхода к толкованию понятия „государственные механизмы” не существует. В литературе встречается плюрализм трактовок и подходов по этому поводу.

Так, В. Аверьянов определяет государственный механизм как совокупность соответствующих государственных органов, организованных в систему для выполнения целей (задач) государственного управления в соответствии с их правовым статусом, и массив правовых норм, регламентирующий организационные основы и процесс реализации указанными органами своего функционального назначения. Отсюда составными элементами данного механизма выступают: 1) система органов исполнительной власти; 2) совокупность правовых норм, регламентирующих организационную структуру системы органов исполнительной власти и процессы ее функционирования и развития [3, с. 22].

Авторы „Словаря-справочника

по государственному управлению”, в частности, В. Бакуменко и В. Князев отмечают, что механизмы государственного управления – это практические меры, средства, рычаги, стимулы, посредством которых органы государственной власти влияют на общество, производство, любую социальную систему с целью выполнения поставленных задач. Схема механизма государственного управления включает цели, решения, влияния, действия, результаты. Комплексный механизм государственного управления эти ученые определяют как систему политических, экономических, социальных, организационных и правовых средств целенаправленного воздействия органов государственного управления [4, с. 116-117].

В. Малиновский трактует механизм государственного управления как совокупность средств организации управленческих процессов и способов влияния на развитие управляемых объектов с использованием соответствующих методов управления, направленных на реализацию целей государственного управления [5, с. 114].

Авторы труда „Государственное управление в Украине: научные, правовые, кадровые и организационные основы” считают, что „механизм управления – это составная часть системы управления, обеспечивающая осуществление воздействия на факторы, от состояния которых зависит результат деятельности управленческого объекта. При этом механизм должен отражать устойчивые взаимозависимости и взаимодействия между элементами управляемой системы, обеспечивать согласование их интересов” [6, с. 235-236].

Л. Юзьков предлагает два основных подхода к определению понятия „механизм”:

– структурно-организационный под-

ход, при котором механизм характеризуется как совокупность определенных составляющих элементов, которые создают организационную основу определенных явлений, процессов, а механизм государства – как „совокупность учреждений”, через которые осуществляется „государственное руководство обществом”;

– структурно-функциональный, согласно которому при определении механизма того или иного государственно-правового института (процесса, явления) внимание акцентируется не только на организационной основе его построения, но и на его динамике в реальном функционировании [7, с. 57, 59, 61].

Ф. Шамхалов трактует механизм государства в широком смысле, как механизм практической реализации государственной власти, а в узком – как конкретное средство воздействия государства на общество для решения поставленных задач или разрешения противоречий [8, с. 152].

М. Васильева добавляет, что механизм государственного управления можно определить как систему процедур государственного управления, формирующих управленческое решение или правила его принятия и реализации. Механизм государственного управления представляет собой единую систему, которая, в свою очередь, состоит из конкретных управленческих механизмов [9, с. 2].

По мнению Ю. Тихомирова, механизм управления – это способ организации и функционирования управления, который имеет выражение в создании управленческой системы.

В широком смысле механизм управления – это процесс согласованного воздействия субъектов управления на явления социальной действительности. Он служит динамическим проявлением управления, которое без него находится в статике [10, с. 45].

Похожей трактовки придерживается и Д. Правдин, который считает механизм управления процессом реализации в управленческой деятельности установленных норм, правил поведения, принципов [11, с. 24-26].

В. Афанасьев считает, что механизмы управления – это те практические меры, средства, рычаги, стимулы, посредством которых органы управления воздействуют на общество, производство, любую систему социального порядка с целью достижения целей, стоящих перед ними, решения поставленных задач [12, с. 234].

На основании научных разработок понятия „механизм управления” А. Клименко определил механизм противодействия легализации доходов, добытых преступным путем, как „законодательно закрепленную систему организации и функционирования в пределах своих полномочий субъектов первичного и государственного финансового мониторинга, их взаимодействие между собой и с компетентными органами исполнительной власти” [13, с. 33].

Таким образом, можно сделать вывод, что государственные механизмы предотвращения и противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, представляют собой комплексную систему государственного управления, составляющими которой являются конкретные механизмы управления (организационный, экономический, политический, правовой, информационно-аналитический, мотивационный и др.), которые в совокупности способны обеспечить реализацию сбалансированной и эффективной финансово-экономической политики.

Для определения содержания системы противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, необходимо выяснить еще ряд терминов, которые в своей

совокупности составляют изучаемое понятие.

Прежде всего, необходимо определить, о каких именно доходах идет речь в указанном определении. Согласно Конвенции Организации Объединенных Наций против транснациональной организованной преступности, „доходы от преступления” означают любое имущество, приобретенное или полученное, прямо или косвенно, в результате совершения любого преступления [14].

Довольно удачно понятие „доходы” определяются принятой резолюцией Генеральной Ассамблеи ООН 1990 г. Факультативный протокол к Типовому договору о взаимной помощи в области уголовного правосудия, содержит положения о решении дел относительно преступных доходов. Данный документ определяет доходы, полученные в результате преступления „как любую собственность, полученную или реализованную, прямо или косвенно, вследствие совершения правонарушения или стоимостное выражение собственности или другие выгоды, полученные в результате совершения правонарушения” [15, с. 45].

Однозначно, во всех странах такими незаконными доходами признается любая выгода, полученная в результате торговых операций по официально запрещенных к обороту товарам (психотропных и наркотических веществ, несанкционированного оружия и др.). Также преступными являются доходы, полученные любым другим незаконным способом: контрабанда, мошенничество, кража, вымогательство, присвоение имущества путем злоупотребления служебным положением, уклонения от уплаты налогов, и тому подобное. При этом, преступный доход может быть выражен в любой форме: денежной, вещественной, документальной и др.

Согласно принятому в октябре 2014

г. Закона Украины „О предотвращении и противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, финансированию терроризма и финансированию распространения оружия массового уничтожения”, доходы, полученные преступным путем – любая выгода, полученная вследствие совершения общественно опасного деяния, предшествующего легализации (отмыванию) доходов, которая может состоять из движимого или недвижимого имущества, имущественных и неимущественных прав независимо от их стоимости [16].

Денежные средства в данном случае могут быть как в национальной валюте, так и в иностранной, выступать как в наличной, так и в безналичной формах. Под имуществом нужно понимать разнообразные предметы материального мира, которые удовлетворяют потребности людей и по поводу которых могут возникать гражданские права и обязанности. Это могут быть ценные бумаги, недвижимость, транспортные средства, произведения искусства, ювелирные изделия, драгоценные металлы, прочее.

Таким образом, под доходом, полученным преступным путем, необходимо понимать любое имущество, в том числе денежные средства или права на него, которые были получены лицом в результате совершения общественно опасных действий, предусмотренного Уголовным кодексом Украины.

Относительно понятий „легализация” и „отмывание”. Первый из них (от лат. „legalis” – законный) является достаточно распространенным в различных сферах общественной жизни. В зависимости от того, в какой отрасли используется термин „легализация”, он имеет несколько значений. Среди них основными являются следующие: разрешение законной деятельности любой организации, признание факта

ее законного функционирования; оказание юридической силы какого-либо акта, действия [17, с. 693]. Как видно из приведенных определений, суть „легализации” сводится к узакониванию определенных действий, вещей (в том числе денежных средств), документов.

Что касается понятия „отмывание”, в нормативно-правовых актах и научных источниках до недавнего времени отсутствовало его разъяснение. Справочник „Слова и фразы” 1989 г. (West Publishing Co.) определяет термин „отмывание” как „процесс, посредством которого деньги, полученные от преступной деятельности, могут быть беспрепятственно обменены без отслеживания их происхождения” [18, с. 9].

Предложенное швейцарским исследователем Кристофом Граббером разъяснение данного понятия имеет следующий вид: под отмыванием денег следует понимать все операции, которые осуществляются с целью сокрытия на первой стадии наличие, происхождение или целевое назначение имущественных ценностей, которые возникли из преступления, с тем, чтобы на второй стадии приступить к извлечению из них постоянных доходов [19, с. 36-38].

В последнее время этот термин стал употребляться чаще, что обусловило необходимость его толкования современными учеными.

Так, процесс отмывания денежных средств определяется как:

– процесс легализации противоправно полученных денежных средств и имущества, который осуществляется путем различных манипуляций с „грязным” капиталом, вследствие чего последний приобретает статус законного (легального) [20, с. 38];

– умышленные действия, направленные на придание правомерного вида источникам и природе происхождения доходов, полученных в результате

совершения преступления, либо на сокрытие или маскировку их местонахождения, размещения, движения или действительной принадлежности [21, с. 286];

– умышленное, общественно опасное действие, направленное на совершение гражданско-правовой сделки с имуществом, добытым заведомо преступным путем, а также на использование его в легальной хозяйственной деятельности, вследствие чего имуществу предоставляется вид легального характера происхождения [22, с. 33];

– действия, направленные на сокрытие незаконного источника средств, полученных в результате совершения преступлений, и на перевод средств из криминального оборота в легальный сектор экономики [23, с. 72];

– процесс, при котором преступно добытые доходы, как правило, наличные, полученные в ходе противоправной деятельности, пропускаются через банковскую и финансовую систему с целью предоставления им видимости легальности [24, с. 183].

Как и любая деятельность, отмывание доходов имеет ряд характерных особенностей, а именно: 1) содержанием такой деятельности является сокрытие источников получения таких доходов (тех преступных деяний, благодаря которым лицо завладело имуществом, в том числе деньгами или правами на них); 2) вспомогательным субъектом такой преступной деятельности обычно является действующее на законных основаниях и согласно правовых предписаний юридическое лицо; 3) проведение такой операции тайно является необходимым условием дальнейшего использования таких доходов в легальной хозяйственной деятельности, так как раскрытие правоохранительными органами незаконного источника дохода

делает невозможным его дальнейшее использование.

По-своему определяют процесс „отмывания” доходов международные сообщества и организации, действующие в исследуемой сфере. Группа разработки финансовых мер борьбы с отмыванием денег (FATF) характеризует его как преобразование или передачу собственности, которая приобретена преступным путем, с целью сокрытия или маскировки незаконного происхождения собственности или оказания помощи любому лицу, которое втянуто в совершение подобного преступления или преступлений, с целью избежания правовых последствий действий лица, которое осуществляет „отмывание”; сокрытие или маскировка действительного характера, источника, местонахождения, расположения, перемещения, прав в отношении собственности или права собственности; приобретение, владение или использование собственности, если на момент получения известно, что собственность возникла в результате преступления или участия в таком преступлении [25, с. 97].

В отдельных нормативных документах Украины встречается толкование понятия легализации противоправных доходов. Так, согласно ст. 63 (предотвращение легализации денег, приобретенных преступным путем) Закона Украины № 2121 от 7 декабря 2000 г. „О банках и банковской деятельности”, под легализацией денег, приобретенных преступным путем, следует понимать внесение в банк денег или другого имущества, приобретенных с нарушением требований законодательства Украины, или перевод таких денег или имущества через банковскую систему Украины с целью сокрытия источника происхождения этих средств или создания вида их легальности.

Исходя из содержания данного закона, ученые сделали вывод, что легализация имущества, полученного незаконным путем, – это придание вида легального происхождения противоправным доходам или сокрытия источника происхождения таких средств в результате совершения с ними финансовых операций или других сделок [22, с. 27].

Относительно сущности понятия „противодействие”. Толковый словарь украинского языка определяет противодействие как действие, направленное против другого действия, препятствует ей [26]. Противодействие легализации доходов, добытых преступным путем, можно определить как систему взаимосвязанных правовых форм деятельности уполномоченных субъектов, которые осуществляются с целью предупреждения, выявления и пресечения фактов легализации доходов, добытых преступным путем, а также привлечения к ответственности виновных лиц [13, с. 36]. Такое противодействие должно осуществляться только компетентными субъектами, полномочия которых на такие действия закреплены в соответствующих нормативно-правовых актах.

В свою очередь, противодействие легализации доходов, добытых преступным путем, как система форм деятельности состоит из отдельных этапов, а именно:

1. Выявление фактов легализации доходов, добытых преступным путем.

2. Привлечение к ответственности виновных лиц и принятие соответствующих мер к имуществу, которое подлежало легализации [13, с. 40].

Толковый словарь украинского языка определяет термин „система” как: 1) порядок, обусловленный правильным, планомерным расположением и взаимной связью частей чего-либо; 2) форма организации, строение чего-либо; 3)

совокупность способов, методов, приемов осуществления чего-нибудь [26].

Система (от греч. *systema* – целое, состоящее из частей) – множество элементов, находящихся во взаимоотношениях и связях друг с другом и создают определенную целостность [17, с. 1209].

Таким образом, систему противодействия легализации (отмыванию) до-

ходов, полученных преступным путем, можно определить как совокупность определенных законодательством мер, реализуемых компетентными органами государственной власти и направленные на предупреждение, выявление и пресечение легализации преступно полученных доходов, а также привлечения виновных лиц к ответственности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Кульман А. Экономические механизмы: Пер. с франц. / Под общ. ред. Н. И. Хрустальной. – М.: Прогресс; Универс, 1993. – 192 с.
2. Авер'янов В. Адміністративна реформа і правова наука/ В. Авер'янов // Право України. – 2002. – № 3. – С. 20 – 30.
3. Державне управління: Словник-довідник / За заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. – К.: Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.
4. Державне управління в Україні: наукові, правові, кадрові та організаційні засади: Навч. посібник / За заг. ред. Нижник Н. Р., Олуйка В. М. – Л.: Вид-во Нац. університету „Львівська політехніка”, 2002. – 352 с.
5. Юзьков Л. П. Государственное управление в политической системе развитого социализма. – К.: Вища школа, 1983. – 155 с.
6. Шамхалов Ф. И. Теория государственного управления. – М.: ЗАО „Изд-во „Экономика”, 2002. – 638 с.
7. Государственный финансовый контроль в управлении регионом: Дис. канд. экон. наук: 08.00.05, 08.00.10 / Васильева М. В.; РГБ ОД. – Волгоград, 2003. – 182 с.
8. Тихомиров Ю. А. Механизм управления в развитом социальном обществе / Ю. А. Тихомиров. – М. – 1978. – 320 с.
9. Правдин Д. И. Проблемы управления экономическими и социальными процессами при социализме / Д. И. Правдин. – М.: Мысль, 1979. – 197 с.
10. Афанасьев В. Г. Человек в управлении обществом / В. Г. Афанасьев. – М.: Политиздат, 1977. – 382 с.
11. Клименко А. О. Організаційно-правові засади діяльності банків в системі заходів протидії легалізації доходів, здобутих злочинним шляхом: дис. канд. юрид. наук: 12.00.07 / А. О. Клименко. – К., 2004. – 215 с.
12. Типовой договор о взаимной помощи в области уголовного правосудия и Факультативный протокол, касающийся доходов от преступления. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www1.umn.edu/humanrts/russian/instree/Rcriminal-model.html>
13. Про запобігання та протидію легалізації (відмиванню) доходів, одержаних злочинним шляхом // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2014. – № 1. – Ст. 2
14. Советский энциклопедический словарь / гл. ред. А. М. Прохоров [М. С. Гиляров, А. А. Гусев, И. Л. Кнунянц, М. И. Кузнецов и др.] 3-е изд. – М. „Советская энциклопедия”. – 1985. – 1600 с.

15. Міжнародна банківська справа та відмивання грошей / Матеріали міжнародного семінару (Київ, 15-19 лютого 1999). – Глінко, Федеральний правоохоронний навчальний центр, 1999. – 230 с.

16. Кернер Х.-Х., Дах Э. Отмывание денег. Путеводитель по действующему законодательству и юридической практике. Пер. с нем.– М.: Междунар. отн., 1996.– 240 с.

17. Савченко А. „Відмивання” грошей / А. Савченко // Право України. — 1997. – № 5. – С. 38-42.

18. Дудоров О. Чи спливають „брудні гроші” на поверхню. Легалізація злочинних прибутків; проблеми кримінально-правової протидії / О. Дудоров // Віче. – 1998. – № 1. – С. 72.

19. Тлумачний словник української мови [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://uktdic.appspot.com/?q=%D1%81%D0%B8%D1%81%D1%82%D0%B5%D0%BC%D0%B0>

Prezentat: 20 august 2015.

E-mail: krivonoslv1975@gmail.com

Сравнительный анализ готовности к внедрению Е-правительства в Украине и других постсоветских странах

Константин КОНДАКОВ,
*аспирант кафедры государственного управления и земельного кадастра Классического частного университета
(г. Запорожье, Украина)*

Научный руководитель - Зиновий НАДЮК,
доктор наук по государственному управлению, доцент, профессор
кафедры кадровой политики и государственной службы Львовского
регионального института государственного управления Национальной
академии государственного управления при Президенте Украины
(г. Львов, Украина)

SUMMARY

The article analyzes the general condition and dynamics of development of electronic interaction between public authorities in Ukraine and compares the degree of readiness of e-government in Ukraine and the former Soviet countries in the European Region.

It is concluded that the level of readiness of Ukraine to the introduction of e-government is low negative (dynamics EGDI - (- 0.0424) over the past 10 years. Comparison of readiness for e-government in other post-Soviet countries in the European region with Ukraine shows their better dynamics and successes in this area, which involves the study of their experience for its subsequent use in Ukraine. Based on the analysis of the legal framework relating to the research of key problematic aspects of interaction in the public authorities in Ukraine in the sphere of implementation and development of e-government are identified.

Key-words: *index of readiness for e-government (EGDI), e-participation index (EPI), post-Soviet countries, Ukraine.*

Актуальность темы исследования. На современном этапе развития социума, любое государство демократического типа построения власти не может существовать и функционировать без развитого гражданского общества. Главным условием действенности влияния общества на процессы управления государством является обеспечение обратной связи в системе власть - граждане, доминирующими

характеристиками которой должны быть социальная ответственность и практическая направленность.

Изложение основного материала. Для сравнительной оценки стран, которые внедряют элементы электронного правительства в систему государственного управления избрано 7 стран по следующим критериям:

- бывшие республики Советского Союза (приобретения независимости, то

есть изменение менталитета граждан - попытка ухода от административно-командной системы);

- географическая принадлежность страны к Европейскому региону;

- среднегодовая численность населения по состоянию на 1991 год более 1.000.000 человек.

Таким образом, для сравнительного анализа избраны Беларусь, Эстония, Латвия, Литва, Молдова, Российская Федерация, Украина.

Методология Индекса готовности стран к электронному правительству 2014 является дальнейшим развитием и расширением методологии международного Индекса готовности стран к электронному правительству, который определяется международным

сообществом с 2003 года. В общем, опубликовано в настоящее время 7 докладов [1]:

- 2014 Global E-Government Survey (E-government for the Future We Want) [2];

- 2012 Global E-Government Survey (E-Government for the People) [3];

- 2010 Global E-Government Survey (Leveraging E-Government at a Time of Financial and Economic Crisis) [4];

- 2008 Global E-Government Survey (From E-Government to Connected Governance) [5];

- 2005 Global E-Government Readiness Report (From E-Government to E-Inclusion) [6];

- 2004 Global E-Government Readiness Report (Towards Access for Opportunity) [7];

Таблица 1

**Показатель готовности стран к Е-правительству (EGDI)
в разрезе анализируемых стран (2005-2014 гг.) (за данными [1-6])**

Страны	2005		2008		2010		2012		2014		<i>Динамика изменения показателя</i>
	<i>EGDI</i>	<i>N</i>	<i>EGDI</i>	<i>N</i>	<i>EGDI</i>	<i>N</i>	<i>EGDI</i>	<i>N</i>	<i>EGDI</i>	<i>N</i>	
Беларусь	0.5318	51	0.5213	56	0.4900	64	0.6090	61	0.6053	55	+0.0735
Эстония	0.7347	19	0.7600	13	0.6965	20	0.7987	20	0.8180	15	+0.0833
Латвия	0.6050	32	0.5944	36	0.5826	37	0.6604	42	0.7178	31	+0.1128
Литва	0.5786	40	0.6617	28	0.6295	28	0.7333	29	0.7271	29	+0.1485
Молдова	0.3459	109	0.4510	93	0.4611	80	0.5626	69	0.5571	66	+0.2112
Российская Федерация	0.5329	50	0.5120	60	0.5136	59	0.7345	27	0.7296	27	+0.1967
Украина	0.5456	48	0.5728	41	0.5181	54	0.5653	68	0.5032	87	-0.0424
Средне- мировой показатель	0.4267	-	0.6490 *	-	0.6277*	-	0.4882	-	0.4712	-	+0.0445

Примечание. N - рейтинговое место страны согласно Индекса готовности стран к электронному правительству (EGDI) в разрезе стран мира.

* - Средний европейский показатель.

- 2003 Global E-Government Survey (E-Government at the Crossroads) [8].

E-government Development Index (EGDI) - это комплексный показатель, который состоит из следующих трех компонентов:

- индекса онлайн-сервисов [(Online Service Index (OSI));

- индекса телекоммуникационной инфраструктуры [(Telecommunication Infrastructure Index (TII));

- индекса человеческого капитала [Human Capital Index (HCI)].

Математически, этот индекс является взвешенной средней трех показателей важнейших измерений E-правительства, а именно: 1) количества и качества доступных онлайн-сервисов (OSI); 2) состояния развития телекоммуникационной инфраструктуры (TII); 3) имеющегося человеческого капитала (HCI). Каждый из вышеперечисленных показателей может быть исследован и рассматриваться независимо друг от друга, однако для расчета показателя готовности страны к е-управлению применяется следующая формула: $EGDI = 1/3 (OSI + TII + HCI)$.

Динамика Индекса готовности стран к E-правительству в разрезе анализируемых стран показана в таблице 1 по 2005-2014 гг.

Как видно из табл.1, рейтинг готовности Украины к внедрению E-правительства снизился как общий (EGDI), так и каждый из составляющих индексов (OSI, TII), за исключением индекса развития человеческого капитала (HCI).

Так, в общем рейтинге Украина опустилась с 48 места на 87, хотя и относится к группе стран с высоким уровнем готовности. Надо отметить, что в 2008 году Украина занимала 41 рейтинговое место с показателем - 0.5728. Для сравнения - в 2014 этот показатель составил 0.5032.

Если рассмотреть динамику составляющих общего индекса готовности, в частности индекс телекоммуникационной структуры, то видно, что рейтинговое место этого показателя также снизилось, хотя количественно он вырос с 0.116 в 2005 году до 0.3802 в 2014 году в Украине. Снижение рейтингового места произошло за счет быстрого роста индекса в других странах, по сравнению с Украиной.

Также, для характеристики готовности страны к внедрению электронного правительства, используют так называемый индекс электронного участия граждан (E-participation). Он представляет собой трехуровневую модель участия граждан, а именно [2]:

- 1) *e-information* (е-информация - возможность предоставления гражданам доступа к публичной информации);

- 2) *e-consultation* (е-консультирования - привлечение граждан к обсуждению вопросов государственной политики, оказания услуг);

- 3) *e-decision-making* (е-решения - совместная возможность в формировании политики, совместная разработка сервисных компонентов).

Эта модель оценивалась в сферах финансы, социальное обеспечение, окружающая среда, образование, здравоохранение и труд.

По рейтингу E-participation, Украина в 2014 году заняла 77 рейтинговое место с показателем 0.4314 (табл. 2) [2], причем в данном рейтинге Украина была оценена по первым двум компонентам (62.96% и 27.27% соответственно). По оценкам этого рейтинга в Украине полностью отсутствует общая возможность в формировании государственной политики.

Отсчет времени по развитию электронного взаимодействия в Украине можно начинать от принятия и утверждения Постановления Кабинета

Таблица 2

**Индекс электронного участия граждан (ЕПИ) в разрезе анализируемых стран
в динамике (2005-2014 гг.) (на основе данных [2-6])**

Страны	2005		2008		2010		2012		2014		<i>Динамика изменения показателя</i>
	<i>EPI</i>	<i>N</i>	<i>EPI</i>	<i>N</i>	<i>EPI</i>	<i>N</i>	<i>EPI</i>	<i>N</i>	<i>EPI</i>	<i>N</i>	
Беларусь	0.2698	27	0.0909	98	0.2429	51	0.0789	29	0.3529	92	0.0831
Эстония	0.6190	9	0.7273	8	0.6857	9	0.7632	5	0.7647	22	0.1457
Латвия	0.1746	33	0.2273	55	0.2714	45	0.2105	24	0.7059	24	0.5313
Литва	0.1111	37	0.4773	20	0.5286	19	0.5263	13	0.6471	33	0.5360
Молдова	0.0000	44	0.0682	116	0.2000	58	0.3947	17	0.6275	40	0.6275
Российская Федерация	0.1429	35	0.0909	98	0.1286	86	0.6579	8	0.6863	30	0.5434
Украина	0.3651	21	0.5682	14	0.2571	48	0.1579	26	0.4314	77	0.063

Министров Украины № 208 «О мерах по созданию электронной информационной системы «Электронное правительство», в котором были определены задачи по интеграции государственных информационных ресурсов.

Осуществив анализ современного законодательства Украины по вопросу электронного взаимодействия, надо отметить, что непосредственно задача налаживания взаимодействия в сфере электронного управления между органами публичной власти и определялась одной из основных в частности в таких нормативно-правовых актах:

1) Закон Украины № 537-V от 09.01.2007 г. «Об основных принципах развития информационного общества в Украине на 2007-2015 годы» в статье 1 «Основные стратегические цели развития информационного общества в Украине» II раздела [9];

- ускорение разработки и внедрения

наиболее конкурентоспособных информационных-компьютерных технологий во все сферы общественной жизни, в частности в экономику Украины и в деятельность органов государственной власти и органов местного самоуправления;

- использование информационно-компьютерных технологий для совершенствования государственного управления, отношений между государством и гражданами, становления электронных форм взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления, физическими и юридическими лицами.

2) Концепции развития электронного управления от 13.12.2010 г. в разделе «Цель, принципы и задачи Концепции» [10]:

- организация информационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного

самоуправления на базе электронного документооборота с использованием электронной цифровой подписи.

3) Стратегии развития информационного общества в Украине от 15.05.2013 г. [11].

Однако вышеперечисленные задачи носят декларативный характер, без определения конкретных сроков и механизмов их достижения.

В 2012 году была утверждена Концепция создания и функционирования информационной системы электронного взаимодействия государственных электронных информационных ресурсов. В 2013 году был утвержден комплексный план реализации этой концепции, предусматривающий разработку ряда нормативно-правовых и технических документов. Это должно было способствовать достижению интероперабельности и обеспечению электронного взаимодействия государственных информационных ресурсов. Однако этот план требует доработки и внесения корректив, поскольку в запланированные сроки он не был выполнен.

Мы разделяем мнение специалистов [11] о том, что основными факторами, которые привели к торможению развития информационного общества в Украине, являются:

- отсутствие действенного механизма выполнения задач развития информационного общества. Реализация органами исполнительной власти плана мероприятий по выполнению задач, предусмотренных Законом Украины „Об основных принципах развития информационного общества в Украине на 2007-2015 годы”, не обеспечило создание условий для развития информационного общества в Украине;

- неэффективность работы Межотраслевого совета по вопросам развития информационного общес-

тва, созданного в соответствии с постановлением Кабинета Министров Украины от 14 января 2009 № 4;

- экономический кризис, который привел к уменьшению объема финансирования работ в рамках выполнения Национальной программы информатизации, в результате чего уменьшилось влияние Программы на процессы информатизации в государстве и усилилась децентрализация подходов к осуществлению мероприятий по развитию информационного общества соответствующими государственными органами;

- низкий уровень взаимодействия заказчиков Национальной программы информатизации по согласованию с Генеральным государственным заказчиком Национальной программы информатизации заданий (проектов); создание информационно-телекоммуникационных систем государственными органами.

Кроме вышеперечисленных, мы выделяем еще следующие проблемные аспекты взаимодействия в органах публичной власти: хранение электронных документов; архивирование электронных документов; уничтожение электронных документов; использование электронных документов, как доказательной базы при осуществлении фискальных и других видов проверок, а также в юриспруденции и т.д.

Выводы. Проанализировав состояние и динамику развития электронного взаимодействия между органами публичной власти в Украине, а также сравнив степень готовности к Е-правительству Украины и бывших постсоветских стран Европейского региона, можно сделать следующие выводы:

- уровень готовности Украины к внедрению Е-правительства является слабоотрицательным (динамика EGDl – (- 0.0424), что негативно повлияло на

рейтинговое место в оценке UNPAN (с 49 места в 2005 г. до 87 в 2014 г.);

- сравнение показателей готовности к Е-правительству других постсоветских стран Европейского региона с Украиной показывает их лучшую динамику и успехи в этой сфере, что предусматривает исследование их опыта

для последующего его использования в Украине;

- на основе анализа законодательной базы по теме исследования определены ключевые проблемные аспекты взаимодействия в органах публичной власти в Украине в сфере внедрения и развития Е-правительства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. United Nations Public Administration Network. [Электронный документ]. – Режим доступа: <http://www.unpan.org/egovkb/global_reports/08report.htm>.

2. 2014 Global E-Government Survey (E-government for the Future We Want). [Электронный документ]. – Режим доступа: <http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2014-Survey/E-Gov_Complete_Survey-2014.pdf>.

3. 2012 Global E-Government Survey (E-Government for the People). [Электронный документ]. – Режим доступа: <<http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2012-Survey/unpan048065.pdf>>.

4. 2010 Global E-Government Survey (Leveraging E-Government at a Time of Financial and Economic Crisis). [Электронный документ]. – Режим доступа: <<http://unpan3.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2010-Survey/Cover.pdf>>.

5. 2008 Global E-Government Survey (From E-Government to Connected Governance). [Электронный документ]. – Режим доступа: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan028607.pdf>>.

6. 2005 Global E-Government Readiness Report (From E-Government to E-Inclusion). [Электронный документ]. – Режим доступа: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan021888.pdf>>.

7. 2004 Global E-Government Readiness Report (Towards Access for Opportunity). [Электронный документ]. – Режим доступа: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan019207.pdf>>.

8. 2003 Global E-Government Survey (E-Government at the Crossroads). [Электронный документ]. – Режим доступа: <<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan016066.pdf>>.

9. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007-2015 роки: Закон України №537-V від 09.01.2007. // Відомості Верховної Ради України (ВВР). – 2007. – № 12. – Ст. 102.

10. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України №2250-р від 13.12.2010 р. // Офіційний вісник України, 2010. – № 97. – С. 48. – Ст. 3443. – Код акту 53988/2010.

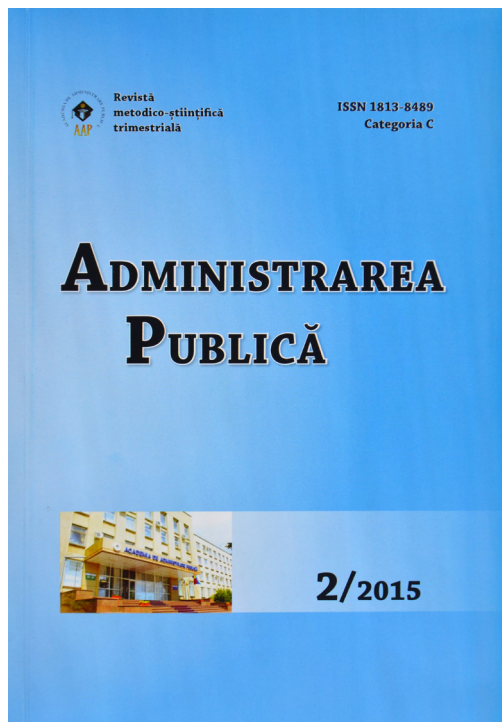
11. Про Схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України №386-р від 15.05.2013 р. // Офіційний вісник України, 2013. – № 44. – С. 79. – Ст. 1581. – Код акту 67438/2013.

Prezentat: 25 august 2015.

E-mail: zinoviyadyuk@ukr.net

AVIZ

Continuă abonarea la ziarul „Funcționarul public” și la revista metodico-științifică „Administrarea Publică” pentru anul 2016, editate de **Academia de Administrare Publică**.

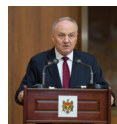


№ 16 (461) august 2015

FONDAT ÎN ANUL 1994



Discursul Președintelui Republicii Moldova,
dl Nicolae TIMOFTI, la recepția consacrată Zilei
Independenței



Aș începe prin a aduce
un omagiu compatrioților
noștri care au săvârșit actul
Independenței. Mă refer aici
atât la semnatarii Declarației
de Independență, cât și la
patrioții care au făcut parte
din mișcarea de renaștere
națională, care au apropiat,
prin acțiunile lor energice
și prin jertfa lor, momentul
eliberării noastre.

Cenacurile scriitorilor de la Teatrul de Vară, manifestările
din Piața Marii Adunări Naționale, cântecul patriotic
despre limba română rămân printre cele mai importante pași
ni din istoria noastră recentă, de care suntem mândri și care
între-adevăr ne fac cinste.

(...) Ca președinte, mi-aș dori ca, de acum înainte, să
tratăm lucrurile cu mai multă înțelegere, cu mai puțină
patimă, și cu mai multă dedicație pentru faptele concrete,
pentru că ele, în definitiv, sunt cele care rămân.

Ultimii ani ne-au demonstrat, prin realizările pe care le-
am obținut, pe plan intern și în politica noastră externă, că
cele mai temerare obiective pot fi atinse.

Călătorim liber în spațiul Schengen și suntem asociați cu
Uniunea Europeană. Avem instituții clar structurate și bine
organizate, de factură europeană. E timpul să le remodelăm
și pe celelalte, care au rămas incremenite într-o altă epocă,
și să le punem în serviciul oamenilor.

(...) În mai puțin de un an, am trecut prin două scrutine,
parlamentară și local. E firesc ca aceste alegeri să fi influențat
climatul politic din țara noastră. Odată cu formarea recentă
a unui nou Guvern, e important să ne concentrăm nu doar
asupra politicii, ci, mai ales, asupra politicilor care să facă
viața oamenilor mai bună.

(...) Putem afirma, fără puțință de tăgădă, că cetățenii
noștri își doresc să trăiască după legile democrației, în mod
organizat și corect. Elitele au datoria să preia această vire
a poporului și să o transpună în politici corecte.

Astăzi, în zi de sărbătoare, mulțumesc tuturor
concetățenilor mei care au lucrat pentru ca țara noastră
să arate mai bine. Efortul fiecăruia dintre dumneavoastră
este important pentru anii care urmează. Cred într-un viitor
prosper al Republicii Moldova, în cadrul unei Europe unite.

Așa să ne ajute Dumnezeu!

31 august - Ziua Limbii Române

Ziua Națională a Limbii Române s-a început
tradițional cu depuneri de flori. La monumentul
voievodului Ștefan cel Mare și Sfânt din Chișinău și la
busturile scriitorilor de pe Aleea Clasicilor din Grădina
Publică au depus buchete de flori Președintele Re-
publicii Moldova, Nicolae Timofti, Președintele Parla-
mentului, Adrian Căndu, și Primul-Ministru, Valeriu
Streleț.

De remarcat faptul că Ziua Limbii Române este
sărbătoare deopotrivă în Republica Moldova și în
România. Oamenii spun că au emoții de fiecare dată
când vin la sărbătoarea Limbii Române.



Întotdeauna Divină a Limbii

„O altă limbă mai frumoasă nu-i”
Victor Teleucă

Condiția primordială a
Limbii este nu numai una
a comunicării (în scris și
oral...) dintotdeauna și în-
tru totdeauna, socioumană,
mundană, dar totodată și
una asociativ-disiocativă pe
măsura necesităților ei in-
terne, creator-novatoare de
la sine și Divine, „non-finite”,
perene și matern-paternelle
din perspectiva Unului și a Totu-
lui deschizător-revelator și
înmărmător. Or, evoluția
secular-milenară a Logosului

(Continuare în pag. 3)

Revista

„Administrarea Publică”
apare trimestrial.

Costul unui abonament:

3 luni - 42 lei;

6 luni - 84 lei;

1 an - 168 lei.

Indice poștal - **76957.**

Ziarul

„Funcționarul public”

apare de 2 ori pe lună.

Costul unui abonament:

3 luni - 37 lei 80 bani;

6 luni - 75 lei 60 bani;

1 an - 151 lei 20 bani.

Indice poștal - **67919.**

Secția activitate editorială

Mihai MANEA - **șef secție**

Ion AXENTI - **secretar responsabil**

Vitalie NICA - **redactor, designer**

Sergiu CARCEA - **redactor, designer**

Luminița BOICIUC - **redactor**

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

Data la cules: 01.06.2015

Bun de tipar: 05.09.2015

Tipar executat la S. C. „Elan Poligraf” S. R. L.

Tiraj: **235 ex.** Hârtie offset.

Preț contractual.

ISSN 1813-8489