

ISSN 1813-8489  
Categoria C

# Administrarea Publică

*Revistă metodico-științifică  
trimestrială*

**octombrie - decembrie 2016  
nr. 4 (92)**

**Chișinău, 2016**

# Administrarea Publică

## Revistă metodico-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. 4 (92), octombrie - decembrie 2016**

### COLEGIUL REDACȚIONAL

**BALAN Oleg** – redactor-șef, rector al Academiei,  
doctor habilitat în drept, profesor universitar

**GROZA Andrei** – redactor-șef-adjunct, prim-pro-  
rector al Academiei, doctor în istorie, conferențiar  
universitar

**SÎMBOTEANU Aurel** – prorector al Academiei,  
doctor în științe politice, conferențiar universitar

**BĂRBULESCU Iordan-Gheorghe** – doctor în științe  
politice, profesor universitar, președinte al Senatu-  
lui, Școala Națională de Studii Politice și Administra-  
tive, București, România

**DULSCHI Silvia** – șef al Direcției știință și doctorat,  
doctor în istorie, conferențiar universitar

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

**GUCEAC Ion** – vicepreședinte al Academiei de Ști-  
ințe a Moldovei, doctor habilitat în drept, profesor  
universitar

**IJA Nikolai** – director al Institutului Regional de Ad-

ministrare Publică al Academiei Naționale de Admi-  
nistrare Publică de pe lângă Președintele Ucrainei,  
Odessa, 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 econo-  
mice, profesor universitar

**RUSU Rodica** - șef Catedră științe politice și relații  
internaționale, doctor în științe politice, conferențiar  
universitar

**ȘAPTEFRAȚI Tatiana** - doctor, conferențiar univer-  
sitar, Catedra științe administrative

**TĂRÎȚĂ Orest** – șef al Direcției relații internaționale,  
doctor în științe politice, conferențiar universitar

**TOFAN Tatiana** - șef Catedră economie și  
management public, doctor în științe economice,  
conferențiar universitar

# SUMAR

## ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ȘI PRACTICĂ

### Aurel SÎMBOTEANU

Retrospective, valențe actuale și dimensiuni prospective ale cercetării științifice  
la Academia de Administrare Publică.....11

### Sergiu CORNEA

Precizări terminologice privind noțiunile esențiale ale organizării teritoriale a  
puterii publice.....22

### Violeta TINCU

Provocări ale gestionării serviciilor publice locale prin parteneriat public-privat.....31

## SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

### Nicolae ROMANDAȘ, Andrei FURCULIȚĂ

Cetățenii străini cu drept de muncă pe teritoriul Republicii Moldova care nu au statut  
de lucrători imigranți și nu cad sub incidența Legii.....38

### Igor TROFIMOV, Andrian CREȚU

Statutul agentului constatator în relevarea și documentarea cazurilor  
de comitere a contravențiilor ecologice.....53

### Natalia CHIPER, Irina IACUB

Mecanismul rotației cadrelor în sistemul serviciului public al Republicii  
Populare Chineze și Japoniei.....60

## ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

### Tatiana TOFAN, Veronica BUTNARU

Dezvoltarea și prosperitatea regiunii de dezvoltare Vest a României.....69

### Evgheni KULGHINSKI

Formarea noii paradigme sociale în administrarea publică a ocrotirii  
sănătății din Ucraina în condițiile reformei.....76

### Lilia DRAGOMIR, Ina DARII

Asigurarea sustenabilității în procesul planificării bugetare în  
Republica Moldova.....81

## **INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI: STRATEGII ȘI TEHNOLOGII NOI**

**Ana GOREA**

Asistarea la lecții și acordarea feedback-ului.....90

## **RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI INTEGRARE EUROPEANĂ**

**Alexandru GRIBINCEA, Igor ENICOV, Mihai BRADU**

Diplomația țărilor lipsite de materii prime.....97

**Iurie RICHICINSCHI**

Riscuri și amenințări potențiale la adresa securității internaționale.....105

**Stela SPÎNU**

Criza valorilor europene în rândul tinerilor din Republica Moldova.....112

## **TRIBUNA TÂNĂRULUI CERCETĂTOR**

**Claudia LACHI, Tamara GHEORGIȚA**

Eficientizarea serviciilor publice prin prisma sporirii profesionalismului  
funcționarilor publici.....118

**Doina BUMBU**

Protestul ca formă de participare a societății civile în dezvoltarea  
Republicii Moldova.....123

**Nicoleta CUPCEA**

Considerațiuni privind reglementarea perioadei de probă.....129

**Oleg GRAUR**

Repere bibliografice privind eficiența administrației publice.....134

**Viorica MOCREAC**

Politici publice în domeniul administrării datelor geospațiale de către  
organele cadastrale.....142

**Yuriy ZBYRANIK**

Particularitățile aplicării elementelor complexului de marketing în  
activitatea organelor administrației publice din Ucraina.....149

# SUMMARY

## PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

### **Aurel SÎMBOTEANU**

Retrospectives, current valences and prospective dimensions of research at the Academy of Public Administration .....11

### **Sergiu CORNEA**

Terminological clarifications on the essential notions of the territorial organization of public power.....22

### **Violeta TINCU**

Challenges of local public services management through public-private partnership.....31

## CIVIL SOCIETY AND THE RULE OF LAW

### **Nicolae ROMANDAȘ, Andrei FURCULIȚĂ**

Foreign citizens with the right to work in the Republic of Moldova with no status of immigrant workers who do not fall under the provisions of the Law .....38

### **Igor TROFIMOV, Andrian CREȚU**

The status of the official examiner in revealing and documenting cases of committing ecological offenses.....53

### **Natalia CHIPER, Irina IACUB**

Personnel rotation mechanism in the civil service system of the People's Republic of China and Japan .....60

## ECONOMICS AND PUBLIC FINANCES

### **Tatiana TOFAN, Veronica BUTNARU**

Development and prosperity of the Western Development Region of Romania.....69

### **Evgheni KULGHINSKI**

Formation of a new social paradigm in the public administration of health care in Ukraine in the conditions of the reform.....76

### **Lilia DRAGOMIR, Ina DARII**

Ensuring the sustainability of the budget planning process in the Republic of Moldova.....81

## **TRAINING OF CIVIL SERVANTS: NEW STRATEGIES AND TECHNOLOGIES**

### **Ana GOREA**

Classroom observation and feedback.....90

## **INTERNATIONAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION**

### **Alexandru GRIBINCEA, Igor ENICOV, Mihai BRADU**

Diplomacy of countries lacking raw materials.....97

### **Iurie RICHICINSCHI**

Potential risks and threats to international security.....105

### **Stela SPÎNU**

Crisis of European traditional values among youth in the Republic  
of Moldova.....112

## **THE TRIBUNE OF THE YOUNG RESEARCHER**

### **Claudia LACHI, Tamara GHEORGHITA**

Efficient public services through the professionalism increasing of  
civil servants.....118

### **Doina BUMBU**

Protest as a form of civil society participation in the development of the  
Republic of Moldova.....123

### **Nicoleta CUPCEA**

Considerations regarding the regulation of the probation period.....129

### **Oleg GRAUR**

Bibliographic landmarks on the efficiency of public administration.....134

### **Viorica MOCREAC**

Public policies on the management of geospatial data by cadastral bodies.....142

### **Yuriy ZBYRANIK**

Peculiarities of applying complex marketing elements in the activity  
of public administration bodies in Ukraine.....149

## ОГЛАВЛЕНИЕ

### ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

#### **Аурел СЫМБОТЯНУ**

Ретроспективы, современное состояние и перспективы развития научных исследований в Академии публичного управления.....11

#### **Серджиу КОРНЯ**

Терминологические уточнения важнейших понятий территориального устройства публичной власти.....22

#### **Виолетта ТИНКУ**

Вопросы управления местными публичными услугами посредством публично-частного партнерства.....31

### ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

#### **Николае РОМАНДАШ, Андрей ФУРКУЛИЦЭ**

Иностранные граждане с правом на трудовую деятельность в Республике Молдова, не наделённые статусом трудовых мигрантов и не подпадающие под действие закона.....38

#### **Игорь ТРОФИМОВ, Андриан КРЕЦУ**

Статус констатирующего субъекта в выявлении и документировании экологических правонарушений.....53

#### **Наталья КИПЕР, Ирина ЯКУБ**

Механизм ротации в системе государственной службы (по материалам КНР и Японии).....60

### ЭКОНОМИКА И ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ

#### **Татьяна ТОФАН, Вероника БУТНАРУ**

Развитие и процветание Западного региона развития Румынии.....69

#### **Евгений КУЛЬГИНСКИЙ**

Формирование новой социальной парадигмы государственного управления здравоохранением Украины в условиях реформ .....76

#### **Лилия ДРАГОМИР, Инна ДАРИЙ**

Обеспечение устойчивости в процессе бюджетного планирования в Республике Молдова.....81

## **ОБУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: НОВЫЕ СТРАТЕГИИ И ТЕХНОЛОГИИ**

**Анна ГОРЯ**

Присутствие на занятиях и обеспечение обратной связи.....90

## **МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ**

**Александру ГРИБИНЧА, Игорь ЕНЬКОВ, Михай БРАДУ**

Дипломатия стран лишённых сырьевых ресурсов.....97

**Юрий РИКИЧИНСКИ**

Потенциальные риски и угрозы международной безопасно.....105

**Стелла СПЫНУ**

Кризис европейских ценностей в молодёжной среде Республики  
Молдова.....112

## **Трибуна Молодого Исследователя**

**Клавдия ЛАКИ, Тамара ГЕОРГИЦА**

Повышение эффективности публичных услуг сквозь призму  
улучшения профессионализма государственных служащих.....118

**Дойна БУМБУ**

Протест как форма участия гражданского общества в развитии  
Республики Молдова.....123

**Николетта КУПЧА**

Некоторые соображения по поводу регламентирования  
испытательного срока.....129

**Олег ГРАУР**

Библиографические источники проблемы эффективности публичного  
управления.....134

**Виорика МОКРЯК**

Публичные политики в использовании кадастровыми  
органами геопространственных данных.....142

**Юрий ЗБЫРАНИК**

Особенности использования элементов комплекса маркетинга в  
деятельности органов публичного управления Украины.....149





---

# **A**dministrarea publică: teorie și practică

---



# Retrospective, valențe actuale și dimensiuni prospective ale cercetării științifice la Academia de Administrare Publică

## Retrospectives, current valences and prospective dimensions of research at the Academy of Public Administration

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

### SUMMARY

*The present study is an attempt to identify the social determinants, which initiated and facilitated the content and evolution of the scientific research of the administrative phenomenon in the Republic of Moldova after the declaration of independence. It also elucidates the current valences and perspectives of this activity in the context of the provisions of the recently adopted Research Strategy of the Academy of Public Administration for the period 2016-2020.*

**Keywords:** administrative science, administrative phenomenon, strategy, research, social determinants, general objectives, specific objectives, opportunities.

### REZUMAT

*În prezentul studiu se face încercarea de a identifica determinantele sociale care au inițiat și au facilitat conținutul și evoluția cercetării științifice a fenomenului administrativ în Republica Moldova, după declararea Independenței, de a elucida valențele actuale, dar și perspectivele acestei activități în contextul prevederilor Strategiei de cercetare a Academiei de Administrare Publică pentru perioada 2016-2020, recent adoptate.*

**Cuvinte-cheie:** știința administrației, fenomenul administrativ, strategie, cercetare, determinante sociale, obiective generale, obiective specifice, oportunități.

Suntem sub impresiile marcării aniversării de 25 de ani de la adoptarea Declarației de Independență a Republicii Moldova. Dobândirea Independenței a generat un ansamblu de ajustări ale sistemului de organizare socială la condițiile democratice de funcționare a statului.

Analizând cele efectuate pe parcursul acestui sfert de secol, autoritățile publice, mediul academic, dar și societatea civilă au menționat un șir de realizări, care, cu certitudine, s-au produs în acest interval

de timp, inclusiv în domeniul administrației publice, dar a fost menționat și un șir de lacune, neajunsuri și chiar ratări în diferite domenii ale vieții sociale, inclusiv în domeniul construcției statale.

Printre realizări, în viziunea noastră, se înscrie și instituirea învățământului superior și de dezvoltare profesională în domeniul administrației publice, precum și instituirea unui nou domeniu de cercetare valorificat de știința administrației în devenire, care are ca scop acordarea asistenței științifico-

metodologice autorităților statului în edificarea unei administrații moderne, activitate de care este preocupată și Academia de Administrare Publică.

*Scopul* prezentului studiu este de a identifica determinantele sociale care au inițiat și au facilitat conținutul și evoluția cercetării științifice a fenomenului administrativ, de a elucida valențele actuale, precum și perspectivele acestei activități în contextul prevederilor Strategiei de cercetare a Academiei de Administrare Publică pentru perioada 2016-2020.

### **I. Determinante sociale, inițierea și conținutul tematic ale cercetării științifice a fenomenului administrativ**

Evoluarea democratică a sistemului politic determinată de adoptarea Declarației de Independență, complexitatea de probleme cu care se confrunta societatea moldovenească la acel timp în procesul de inițiere și desfășurare a reformelor social-economice și politice, alinierea Republicii Moldova în baza unei noi paradigme în relațiile cu alte state ale lumii și cu organismele internaționale presupuneau și o nouă viziune asupra administrației publice.

Noile realități impuneau o abordare teoretico-științifică absolut nouă privind natura, locul și rolul administrației publice în sistemul social bazat pe democrație, pluralism și diversitate. În condițiile în care sistemul social a suferit schimbări esențiale, administrația publică nu putea rămâne în parametrii săi stabiliți cândva și avea menirea să asigure activitatea statului și a comunităților locale reieșind din cerințele sociale în neconținută evoluție.

Transformările din administrația publică inițiate încă în 1990, având ca premise modificările în sistemul politic și economic al societății, au constituit de la bun început o tendință spre valorile democratice caracteristice pentru administrația publică europeană. Ele și-au găsit reflectare în Declarația de Suveranitate din 23 iunie 1990 [2], Decretul cu privire la puterea de stat din 27

iulie 1990 [3], Declarația de Independență din 27 august 1991 [4]. Prevederile acestor documente semnificau niște schimbări radicale de ordin politic, ce au și făcut să se schimbe esența puterii de stat, care, având aceeași sursă - poporul, capătă metode absolute noi de realizare.

Instituționalizarea noului sistem politic și inițierea reformei administrației publice au determinat crearea unui sistem adecvat de pregătire a cadrelor, de dezvoltare profesională a acestora, dar și demararea cercetărilor științifice în acest domeniu. Aceasta s-a produs odată cu deschiderea în anul 1993 a Academiei de Administrare Publică, instituție care în conformitate cu prevederile sale statutare a inițiat, a promovat și a dezvoltat cercetările științifice consacrate proceselor complexe ce se desfășoară în sistemul administrației publice aflat în continuă evoluție și reformare [5].

Aceasta s-a făcut pe calea preluării și adaptării principiilor universale ale științei administrației la condițiile concrete din Republica Moldova. Se cunoaște că știința administrației își are particularitățile sale, una dintre ele fiind caracterul interdisciplinar pe care îl are. Prin aceasta, știința administrației asigură interferența mai multor abordări în explicarea fenomenului administrativ, cum ar fi analiza politologică, juridică, sociologică, economică a administrației exercitând o funcție integratoare între acestea și alte științe, asigurând o abordare complexă, interdisciplinară a fenomenului administrativ.

De acest lucru s-a ținut seama, chiar de la început, în efectuarea cercetărilor științifice în cadrul Academiei. În prim-plan se evidențiază studiile privind teoria și practica administrației publice. Vom menționa, în acest sens, în primul rând, studiile profesorului universitar Mihail Platon prin care, de fapt, a fost încetățenită știința administrației în Republica Moldova. Meritul deosebit al lui Mihail Platon constă în conceptualizarea multor procese și fenomene administrative, îndeosebi a acelora cu referire la politica de

personal și activitatea cadrelor din administrația publică, privind procesul de reformare a administrației publice și altele [14].

În studiile altor autori regăsim opinii și viziuni asupra mecanismelor realizării puterii în condițiile unei democrații funcționale, diferitelor probleme din sfera teoriei și istoriei administrației, relațiilor publice, administrației centrale de specialitate, administrației și democrației locale, politicilor publice și altele.

Chiar din primii ani de activitate, la Academie s-a acordat o atenție deosebită tematicii investigaționale cu referire la istoria administrației publice. Aceasta se justifică prin faptul că în procesul actual de reformare a administrației publice trebuie să se țină seama și de unele tradiții istorice în organizarea și funcționarea administrației publice. Utilitatea potențialului istoric din sfera administrației publice constă, în primul rând, în valorificarea modalităților și influențelor tangibile dintre sistemul tradițional de administrație și sistemul actual de administrație publică.

De exemplu, astfel de structuri, mecanisme și proceduri, cum sunt existența și funcționarea instituțiilor administrative eligibile, activitatea reprezentanților puterii centrale în unitățile administrativ-teritoriale intermediare, sistemul de imunități pentru anumite categorii de funcționari, convocarea forumurilor naționale ale reprezentanților tuturor păturilor sociale în momente cruciale pentru țară, vin din experiența istorică și se utilizează, în forme modernizate desigur, și în prezent. Continuitatea și modernizarea administrativă poate fi asigurată doar cu condiția cunoașterii și valorificării tradiției istorice în domeniul administrației publice.

Un domeniu de cercetare important, cu un impact serios asupra administrației publice, este studiul suporturilor și reglementărilor juridice ale organizării și funcționării administrației publice. În acest sens, vom menționa cercetările problemelor ce țin de teoria statului și dreptului, sistemul

autorităților publice, aspectele ce derivă din reglementările constituționale ale administrației publice, particularitățile raporturilor juridice în sfera puterii executive, problemele contenciosului administrativ, raporturilor de muncă în sfera serviciului public și altele. Studiile cu această tematică vin să confirme interacțiunea dintre știința administrației și ramurile respective de drept în asigurarea unei activități administrative eficiente.

Edificarea unui sistem nou de administrație publică în condițiile statului independent era condiționată și de schimbările radicale din sfera relațiilor economice în legătură cu legiferarea proprietății private și trecerii la economia de piață, procese care au avut și continuă să aibă o influență considerabilă asupra soluționării problemelor sociale. În condițiile dezvoltării economiei de piață, se schimbă radical atât funcțiile autorităților administrației publice centrale, cât și ale autorităților administrației publice locale. Iată de ce cercetătorii din domeniul economiei și finanțelor din cadrul Academiei vin în susținerea științei administrației în vederea identificării acestor funcții noi pe care trebuie să le exercite autoritățile administrației publice prin utilizarea unui management eficient.

Într-o strânsă legătură cu tematica managerială sunt și cercetările efectuate în cadrul Academiei din sfera etico-comportamentală, culturii administrative, psihologiei conducerii, tehnicilor de comunicare și negociere în cadrul activității administrative. Problematika menționată este una foarte necesară pentru toate categoriile de funcționari, inclusiv pentru deținătorii funcțiilor de demnitate publică. Fără a neglija valențele profesionale sau cele de cultură generală, se consideră absolut necesare și obligatorii calitățile umane pe care trebuie să le întrunească funcționarul public.

În condițiile respective, în care societatea informațională se manifestă tot mai activ, devine de la sine înțeleasă și necesitatea

promovării cercetării științifice în domeniul creării unui sistem informațional modern, care constituie o pârgie de modernizare a administrației publice. Acest sistem prevede o utilitate tehnică modernă cu rețele informaționale și baze de date pe diferite domenii de activitate. Cu cât este mai amănunțită și mai veridică informația, cu atât mai operative și mai depline, după conținut, vor fi deciziile adoptate de autoritățile administrației publice. Studiile în acest domeniu efectuate în cadrul Academiei vin să ne convingă despre pașii rapizi cu care evoluează sistemele informaționale în țara noastră, despre influența lor benefică asupra activității administrative.

Acestea fiind determinatele sociale ale inițierii cercetării interdisciplinare a administrației publice și conținutul tematic al cercetării științifice a fenomenului administrativ în contextul demarării și evoluției proceselor reformatoare prin care trece administrația publică, în continuare ne vom axa pe analiza situației actuale privind cercetarea științifică în cadrul Academiei.

## **II. Valențe actuale ale cercetării științifice în domeniul administrației publice**

Pe parcursul celor douăzeci și trei de ani de activitate Academia de Administrație Publică, în calitate de instituție de învățământ superior de stat și de centru național de promovare a politicii de stat în domeniul administrației publice, a acumulat o bogată experiență de organizare a activității științifice. Academia participă la edificarea societății bazate pe cunoaștere prin serviciile educaționale și de cercetare prestate, inclusiv prin efectuarea de cercetări științifice în domeniul teoriei și practicii administrației publice, în vederea creării unui suport științific pentru desfășurarea reformei administrației publice, elaborării de noi forme și metode de administrare, care să asigure eficiența activității autorităților publice.

Activitatea de cercetare desfășurată în

Academie la etapa actuală are misiunea de integrare a eforturilor cadrelor didactico-științifice în investigarea problemelor actuale din administrația publică. Această activitate se desfășoară pe trei dimensiuni:

a) *Generarea de cunoștințe.* Se realizează prin cercetarea problemelor teoretico-conceptuale și aplicative ale științei administrației, managementului, politologiei și relațiilor internaționale, dreptului, tehnologiilor informaționale aplicate, raportate la necesitățile sistemului administrativ autohton. Aceste necesități sunt determinate de procesul de reformare continuă a administrației publice care are nevoie, de rând cu alte resurse, și de o asistență științifică bazată pe studii aprofundate, care pot și trebuie să genereze performanță în actul de guvernare și administrare.

b) *Diseminarea cunoștințelor obținute prin cercetare.* Se produce în cadrul procesului educațional de formare și dezvoltare profesională a funcționarilor publici și oficialilor aleși. Aceasta se produce prin organizarea și realizarea programelor de studii avansate de doctorat, programelor de master științific și de profesionalizare, programelor cursurilor de dezvoltare profesională continuă a funcționarilor publici și oficialilor aleși, precum și prin acordarea asistenței metodologice autorităților publice. Utilizarea rezultatelor propriilor cercetări științifice în procesul educațional și de asistență metodologică amplifică potențialul aplicativ al acestora și contribuie la formarea competențelor profesionale necesare beneficiarilor acestor servicii educaționale.

c) *Valorificarea cunoștințelor.* Scopul urmărit constă în ajustarea practicii administrative la rigorile abordării științifice și sporirii eficienței de funcționare a autorităților publice. Rezultatele activității administrative depind în mare măsură de corespunderea tuturor părților componente ale procesului administrativ paradigmelor dovedite prin cercetare științifică ca fiind generatoare de eficiență. În acest sens, se întrevide o inter-

conexiune între valorificarea cunoștințelor obținute prin cercetare științifică în activitatea administrativă practică și influența inversă a practicii administrative asupra elaborării de noi abordări conceptual-metodologice care ar corespunde mai adecvat practicii administrative aflate în permanență evoluție și dezvoltare.

Misiunile enumerate ale activităților științifice din cadrul Academiei cuprind prioritar cercetarea fundamentală și aplicativă, îmbinată cu activitățile de consultanță ale autorităților publice și de expertiză a diferitelor aspecte structurale și funcționale privind procesul administrativ. Cercetarea se desfășoară în cadrul catedrelor, școlii doctorale, laboratoarelor de cercetare, proiectelor investigaționale, coordonată de Consiliul științific în conformitate cu politicile de cercetare aprobate de Senatul Academiei.

Astfel, în prezent sunt în desfășurare câteva proiecte de cercetare, tematica cărora este într-o strânsă conexiune cu procesele reformatoare din administrația publică. Unul dintre ele este proiectul *„Consolidarea instituțională și funcțională a administrației publice locale în Republica Moldova în contextul implementării Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană”*, obținut prin concurs și realizat de un colectiv de cercetători de la catedra Științe administrative, director de proiect, dna Tatiana Șaptefrați, conferențiar universitar, doctor.

Oportunitatea proiectului respectiv este condiționată de necesitatea acordării asistenței metodologice autorităților publice locale în procesul de reformare și are ca obiectiv consolidarea instituțională și funcțională a acestora. Echipa de cercetare și-a propus realizarea unui studiu complex al organizării și funcționării autorităților publice locale din Republica Moldova și identificarea, în baza acestuia, dar și a unei analize comparative cu sistemele de administrație publică locală din unele țări ale Uniunii Europene, a soluțiilor de îmbunătățire a activității autorităților administrației

publice locale autohtone. Transferul de cunoștințe și aplicarea inovațiilor în sistemul administrației publice locale urmează să aibă un impact benefic asupra evoluției reformei administrației publice locale din Republica Moldova.

Un alt proiect instituțional în desfășurare este *„Managementul dezvoltării regionale privind diminuarea disparităților interregionale în cadrul Republicii Moldova prin prisma noii politici de coeziune europeană”* realizat de un colectiv de cercetători de la catedra Economie și management public, director de proiect, dna Tatiana Tofan, conferențiar universitar, doctor. Tematica investigațională a acestui proiect este foarte actuală, dat fiind faptul că reducerea disparităților existente la nivel regional este un obiectiv-cheie al Guvernului Republicii Moldova. Aceste disparități au forma unor diferențe ale nivelului veniturilor pe cap de locuitor și necesită organizarea și desfășurarea unor acțiuni ale autorităților publice de a contracara escaladarea lor.

Reieșind din aceasta, cercetările din cadrul proiectului sunt axate pe fundamentarea științifică a procesului de dezvoltare regională în baza unei analize comparative a procesului de dezvoltare regională în unele țări ale Uniunii Europene și Republica Moldova. Este important de menționat că, în temeiul analizei dinamicii disparității regiunilor de dezvoltare din Republica Moldova, cercetătorii din cadrul proiectului lucrează asupra elaborării unui sistem de indicatori pentru identificarea mai exactă a disparităților teritoriale și elaborării soluțiilor pentru diminuarea lor.

Acest obiectiv este în concordanță și cu prevederile proiectului Strategiei de dezvoltare regională a Republicii Moldova pentru 2016-2020 [11], supuse discuției la 02 decembrie, curent, în cadrul unui Forum desfășurat în cadrul Academiei cu participarea reprezentanților Guvernului, unor autorități ale administrației publice centrale de specialitate și administrației publice lo-



cale, reprezentanților regiunilor de dezvoltare, partenerilor de dezvoltare în persoana Agenției de Dezvoltare Internațională a Germaniei (GIZ).

Elaborarea și implementarea proiectelor investigaționale proprii sau în colaborare cu alți parteneri constituie o componentă importantă a activității științifice desfășurate în cadrul Academiei. În acest sens, vom menționa că unele proiecte au ca obiectiv îmbunătățirea și modernizarea fluxului informațional pentru cercetarea științifică. Astfel, Biblioteca științifică a Academiei este parte a proiectului din cadrul Programului UE Erasmus + „*Servicii de suport pentru rețeaua de biblioteci: modernizarea bibliotecilor în Armenia, Moldova și Belarus prin dezvoltarea personalului bibliotecar și reformarea bibliotecilor*”, coordonator dna Rodica Sobieski-Camerzan, șefa Bibliotecii științifice a Academiei. Realizarea proiectului respectiv contribuie la îmbunătățirea competențelor și abilităților personalului de bibliotecă și la sporirea performanței, relevanței, precum și accesibilității serviciilor de informare și documentare pentru activitatea de cercetare științifică.

Activitatea de cercetare, dezvoltare și inovare este finanțată din bugetul de stat, din fondurile provenite din proiecte și granturi naționale și internaționale, obținute prin concurs, contractele încheiate cu autoritățile administrației publice, cu alte instituții și organizații, precum și din fondurile proprii ale Academiei. Cadrele didactice și de cercetare au libertatea de a-și alege individual tematica de cercetare sau de a se asocia cu parteneri din cadrul Academiei sau din alte instituții de învățământ superior și centre de cercetare, precum și din cadrul autorităților publice pentru a participa la investigații științifice mai ample, astfel încurajându-se cercetările în colective consolidate, pe tematici interdisciplinare actuale pentru sistemul administrației publice din Republica Moldova.

În recunoașterea valorii cercetărilor ști-

ințifice realizate în Academie se ține seama, cu prioritate, de aspectul calitativ al acestora, conform următoarelor criterii:

- importanța cercetărilor efectuate pentru dezvoltarea științei administrației, managementului, relațiilor internaționale, dreptului, tehnologiilor informaționale aplicate, în general, și utilitatea acestora pentru sistemul administrativ autohton, în particular;

- contribuția cercetărilor științifice la reformarea și modernizarea administrației publice din Republica Moldova prin ajustarea acestora la rigorile europene;

- utilitatea cercetărilor științifice efectuate în completarea surselor bibliografico-informaționale și documentare pentru procesul educațional din cadrul Academiei, formării și dezvoltării profesionale a funcționarilor publici.

Participanții activi în procesul de cercetare științifică, dezvoltare și inovare din cadrul Academiei beneficiază în baza unor indicatori de evaluare a activității științifice de promovare în cariera didactică și științifică, acordarea sprijinului pentru participare la manifestări științifice și stagii de cercetare din țară și din străinătate, recompense financiare ca autori cu drept de proprietate intelectuală, alte facilități stimulatorii.

### **III. Reflecții asupra Strategiei de cercetare a Academiei pentru perioada 2016-2020**

În scopul unei abordări sistemice și având ca obiectiv asigurarea continuității și evoluției durabile a procesului de organizare și desfășurare a activității științifice în cadrul Academiei, a fost elaborată și aprobată prin hotărârea Senatului din 29 septembrie 2016 Strategia de cercetare a Academiei de Administrație Publică pentru perioada 2016-2020 [13].

Strategia de cercetare a Academiei reiese metodologic din Strategia de cercetare – dezvoltare a Republicii Moldova până în 2020 [9] și constituie o concretizare a prevederilor Cartei Academiei la compartimentul



cercetare științifică, dezvoltare și inovare, având la bază și o analiză SWOT.

La elaborarea Strategiei s-a ținut seama de rezultatele acreditării științifice a Academiei din anul 2014, acordarea calificativului de organizație competitivă pe plan internațional, categoria B, și atestarea în calitate de membru de profil al Academiei de Științe a Moldovei, care îi oferă instituției noi oportunități de dezvoltare a cercetărilor științifice cu un impact practic avansat.

Aceasta s-a produs ca urmare a faptului că Academia posedă un potențial științifico-didactic calificat, organizează și desfășoară activități de cercetare științifică în domeniul administrației publice, obține prin competiție proiecte și granturi de cercetare, organizează și execută cercetări la solicitarea autorităților publice și altor beneficiari de servicii investigaționale, posedă o infrastructură tehnico-materială și informațională favorabilă procesului de cercetare științifică.

În favoarea activității de cercetare vine organizarea, desfășurarea și publicarea materialelor conferințelor științifice internaționale anuale cu genericul „Teoria și practica administrației publice”, „Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice”, meselor rotunde consacrate Zilei internaționale a drepturilor omului, activităților științifice din cadrul proiectelor de cercetare aflate în derulare.

O contribuție serioasă la promovarea cercetării științifice o constituie editarea revistei metodico-științifice trimestriale „Administrarea Publică”, categoria C. Fiind unica revistă științifică de specialitate din Republica Moldova, revista publică în paginile sale materiale analitico-științifice ale cercetătorilor din cadrul Academiei, altor instituții de învățământ superior și de cercetare din țară și străinătate, dar și a reprezentanților autorităților publice. Studiile publicate se referă la teoria și practica administrației publice, problemele statului de drept și

societății civile, aspectele economico-financiare și manageriale ce vizează funcționarea autorităților publice, problemele dezvoltării profesionale a funcționarilor publici [15].

Benefic influențează procesul de cercetare și semnarea de către Academie a acordurilor de colaborare cu instituții de învățământ superior din țară și similare din străinătate care presupun schimburi de cadre didactice, cercetători științifici și studenți-masteranzi și doctoranzi în cadrul politicii de mobilitate academică, susținere de cursuri și participare la conferințe științifice, efectuarea schimburilor de publicații științifice și alte activități reciproc avantajoase.

La elaborarea Strategiei s-au luat în considerare și punctele slabe în organizarea și desfășurarea activității de cercetare în Academie. Printre ele vom specifica, în primul rând, atragerea și utilizarea redusă a surselor de finanțare pentru cercetare, existente pe plan intern și internațional, având ca consecință un număr insuficient de proiecte de cercetare naționale și internaționale obținute prin concurs și realizate în cadrul Academiei. La aceasta vom adăuga și vizibilitatea internațională redusă a publicațiilor elaborate de cadrele didactico-științifice ale Academiei, participarea insuficientă a acestora la foruri științifice internaționale.

Suntem, de asemenea, în prezența unei valorificări reduse a rezultatelor cercetărilor științifice în mediul autorităților publice, ceea ce denotă un nivel scăzut de transfer tehnologic în activitatea autorităților administrației publice. La aceasta contribuie și numărul insuficient de contracte de consultanță cu autoritățile administrației publice în problemele care solicită asistență științifică profesională și suport investigațional și, respectiv, insuficiența cercetărilor cu utilitate practică, aplicative și cu impact asupra organizării și desfășurării reformei administrației publice autohtone.

Vom menționa și numărul mic de doctoranzi care susțin tezele de doctor în termen,

motivarea redusă a unor doctoranzi față de activitatea de cercetare științifică autentică, implicarea insuficientă în procesul de cercetare științifică a masteranzilor, interesul redus al acestora față de activitatea de cercetare și utilizarea rezultatelor acesteia în activitatea administrativă practică.

Dar în același timp, există un șir de oportunități evidente utilizarea cărora ar facilita depășirea acestor puncte slabe și îmbunătățirea activității științifice desfășurate în Academie. Printre ele vom menționa existența în plan național și internațional a nișelor libere pasibile cercetării științifice, care vizează problemele organizării, funcționării, reformării și modernizării administrației publice și care ar putea fi explorate de cercetătorii Academiei. Explorarea acestor nișe se poate realiza pe calea extinderii colaborării cu instituțiile de învățământ și de cercetare similare din alte țări, în vederea accesării fondurilor și programelor finanțate de Uniunea Europeană în domeniul cercetării științifice a activității administrative. De asemenea, există posibilități de extindere a participării catedrelor, laboratoarelor, grupurilor de cercetare în aplicarea, obținerea prin concurs și realizarea proiectelor științifice instituționale cu finanțare de la bugetul de stat.

Pornind de la analiza situației actuale, oportunităților existente Strategia identifică obiectivele Academiei în domeniul cercetării științifice pentru perioada respectivă și acțiunile necesare în vederea realizării lor, cele mai importante fiind următoarele:

*a) necesitatea identificării problemelor existente în sistemul administrativ autohton care solicită investigații științifice, organizarea și desfășurarea acestora în scopul acordării asistenței metodologice pentru eficientizarea activității administrative.*

Pe prim-plan, în acest sens, se impune problematica desfășurării reformei administrației publice în contextul prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană [1]. Posibilități reale de valori-

ficare a acestei tematici se deschid după adoptarea de către Guvernul Republicii Moldova la 25 iulie 2016 a Strategiei reformei administrației publice 2016-2020 - un document magistral care reprezintă un angajament pentru implementarea prevederilor Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană la compartimentul reformei administrației publice [10]. Reforma administrației publice este calificată ca o precondiție pentru realizarea reformelor din alte domenii de activitate. Strategia nominalizată reprezintă o abordare nouă și mai cuprinzătoare decât documentele anterioare de acest gen și este axată mai mult pe cetățean. Ca sarcină majoră este asigurarea unei descentralizări administrative și financiare reale și crearea unei administrații publice moderne, profesioniste și orientate spre oferirea serviciilor publice de calitate.

Din perspectivă investigațională care ar putea să fie valorificată de către cercetătorii Academiei se evidențiază tematica privind responsabilizarea administrației, elaborarea și coordonarea politicilor publice, modernizarea serviciilor publice, managementul finanțelor publice, managementul resurselor umane, care derivă din substratul prevederilor Strategiei reformei administrației publice 2016-2020.

*b) extinderea relațiilor de colaborare în domeniul cercetării științifice și asistenței metodologice dintre Academie și autoritățile publice, implementarea mai activă în practica administrativă a rezultatelor cercetării.*

Acest obiectiv se întrevide de realizat pe calea asumării de către Academie a unui rol mai activ în dezbaterile problemelor cu care se confruntă sistemul administrației publice și propunerea de soluții, prin organizarea periodică a unor dezbateri tematice, conferințe, cu participarea reprezentanților autorităților publice, unor persoane notorii din țară și din străinătate.

Exemplul organizării Forumului din 23 septembrie, curent, desfășurat în cadrul Academiei cu participarea reprezentanților

Cancelariei de Stat, autorităților administrației publice centrale și locale, asociațiilor obștești din domeniu în persoana CALM, dar și ai partenerilor de dezvoltare în persoana Agenției de Dezvoltare Internațională a Germaniei (GIZ) pe o temă foarte actuală pentru Republica Moldova cu referire la reforma administrativ-teritorială, vine să confirme utilitatea colaborării Academiei în domeniul cercetării științifice cu autoritățile administrației publice interesate [12]. Forumul respectiv, în calitate de platformă de discuții, a lansat o idee consolidată a participanților despre oportunitatea efectuării reformei administrativ-teritoriale, furnizând informația respectivă Grupului de lucru al Guvernului instituit în cadrul Consiliului național pentru reforma administrației publice, în calitate de argument în vederea elaborării Concepției și Foi de parcurs a eventualei reforme administrativ-teritoriale, care ar putea fi implementată către viitoarele alegeri locale generale ordinare din 2019.

Prin aceste activități de colaborare are loc promovarea și popularizarea, în rândul funcționarilor publici, aleșilor locali a semnificației și importanței cercetării științifice și inovației în domeniul administrației publice, realizate de colaboratorii Academiei.

*c) Îmbunătățirea indicatorilor de performanță ai activităților de cercetare-dezvoltare și o mai bună diseminare a rezultatelor cercetării în mediul academic și administrativ.*

O problemă de care este preocupat colectivul de cercetători al Academiei este cea a calității studiilor realizate. Îmbunătățirea indicatorilor de performanță în domeniul cercetării se poate dobândi prin crearea unui suport favorabil și acordarea unor facilități cadrelor didactico-științifice implicate în efectuarea și promovarea cercetării științifice autentice în domeniul administrației publice. Îndeosebi, necesită această susținere permanentă tinerii cercetători, doctoranzii și masteranzii cu performanțe academice și care au intenția evidentă de a

opta pentru cariera de cercetător.

Sporirea activismului cadrelor didactico-științifice ale Academiei în domeniul cercetării prin implicarea mai activă în proiecte naționale și internaționale, de asemenea, reprezintă o modalitate de îmbunătățire a indicatorilor de performanță.

Ar influența benefic acești indicatori includerea în statele de personal ale Academiei a unităților de cercetători științifici, preocupați în exclusivitate de activitățile investigaționale specializate în domeniul administrației publice. Urmează ca în viitor să fie studiate posibilitățile de includere în organigrama Academiei a unei structuri preocupate de organizarea și realizarea cercetărilor științifice în colaborare cu autoritățile administrației publice în calitate de beneficiari ai acestor cercetări. Prin aceasta s-ar facilita acordarea asistenței metodologice autorităților publice în activitățile de implementare a rezultatelor investigațiilor științifice.

*d) Consolidarea infrastructurii și bazei documentar-informaționale a activității de cercetare-dezvoltare prin folosirea metodologiilor moderne în activitatea investigațională.*

Întrucât rezultatele activității de cercetare științifică depind și de consolidarea infrastructurii și bazei documentar-informaționale, Strategia de cercetare a Academiei prevede unele acțiuni și în acest domeniu. Astfel, aceasta se întrevide de realizat prin dezvoltarea, în cadrul catedrelor Academiei, a laboratoarelor lucrative de cercetare, asigurate cu tot ce este necesar pentru participarea acestora la realizarea unor proiecte științifice de interes major.

La fel de importantă este, în acest sens, îmbunătățirea asigurării documentar-informaționale a cercetătorilor, inclusiv prin acces la bazele de date și achiziții de biblioteci on-line. În șirul activităților de acest gen se înscrie și crearea Registrului electronic al cercetătorului Academiei, în scopul creșterii transparenței și a accesului rapid al beneficiarilor interesați la informația respectivă.

Acest obiectiv se realizează și prin plasarea pe pagina web a Academiei a informației despre activitatea științifică desfășurată, prin afișarea ofertelor investigaționale și rezultatelor activității de cercetare.

Acțiunile descrise mai sus devin posibile doar ca rezultat al sporirii, în perioada de referință, a ponderii resurselor financiare proprii ale Academiei predestinate cercetării științifice, dar și a celor atrase din exterior, inclusiv prin obținerea de proiecte internaționale. Aceasta presupune elaborarea și înaintarea de proiecte de cercetare în domeniul administrației publice în cadrul programelor regionale și europene, folosind oportunitățile oferite de prevederile Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană. O sarcină la fel de importantă este și valorificarea rațională și productivă a resurselor oferite de către partenerii de dezvoltare pentru promovarea serviciilor educaționale prestate de Academie, inclusiv pentru efectuarea cercetărilor științifice.

*e) Creșterea vizibilității cercetării științifice prin accesarea și atragerea de fonduri naționale și internaționale pentru cercetare și integrarea mai activă a Academiei în spațiul național, regional și european de cercetare.*

La etapa actuală de dezvoltare a științei, o atenție deosebită se acordă asigurării vizibilității regionale și chiar internaționale a cercetării științifice. Am menționat în compartimentul al doilea al prezentului studiu că acest indicator este unul dintre punctele slabe ale cercetării științifice desfășurate în Academie. Din aceasta derivă sarcina de a întreprinde anumite acțiuni care ar facilita îmbunătățirea acestui indicator.

Aceasta s-ar putea realiza prin elaborarea și publicarea în străinătate a articolelor în revistele cotate ISI sau în revistele indexate în baze de date internaționale, publicații științifice digitale, rezumate la conferințe științifice internaționale. La soluționarea acestei probleme ar contribui și creșterea numărului de lucrări științifice publicate în reviste naționale, categoriile A, B și C, în cu-

legerile de materiale ale conferințelor științifice naționale.

Încă o posibilitate de sporire a vizibilității activității de cercetare a Academiei o constituie creșterea numărului de proiecte înaintate anual pentru participarea la concursul proiectelor de cercetare cu finanțare de la bugetul de stat și valorificarea oportunităților oferite de programele europene de cercetare și, în primul rând, Orizont 2020.

Nu trebuie subestimate nici astfel de activități cum sunt organizarea conferințelor naționale și internaționale, a meselor rotunde, dezbaterilor științifice pe tematici interdisciplinare, cu un nivel de importanță majoră pentru mediul științific și sistemul administrației publice din țară. În acest sens, vom accentua și necesitatea optimizării structurii tematice a investigațiilor științifice organizate și desfășurate de catedrele, laboratoarele și alte unități de cercetare din cadrul Academiei în scopul corespunderii mai exacte a acestora necesităților practicii administrative.

Un instrument important în asigurarea vizibilității activității de cercetare este și promovarea mai activă a revistei metodico-științifice „Administrarea Publică” în mediul autorităților publice prin publicarea materialelor cu impact benefic asupra activității acestora, asigurarea și susținerea accesului deschis al autorităților administrației publice la rezultatele cercetării științifice din domeniu. Dobândirea indexării revistei metodico-științifice trimestriale „Administrarea Publică” în bazele de date internaționale, prin ajustarea publicațiilor revistei la rigorile acestor baze de date, de asemenea, ar contribui la sporirea vizibilității activității științifice realizate la Academie.

*În încheiere*, vom menționa că pentru realizarea prevederilor Strategiei de cercetare a Academiei pentru perioada 2016-2020, se vor elabora și implementa acțiuni concrete anuale cu finalitate adecvată la nivelul fiecărei catedre, laborator și alte unități de cercetare, avându-se în vedere termenele

de realizare, resursele necesare și responsabilitățile instituționale.

Monitorizarea și evaluarea realizării Strategiei prevăd analiza concordanței dintre rezultatele obținute și scopurile trasate. Anual și la finele fiecărei etape, Senatul și Consiliul științific ale Academiei vor efectua evalua-

rea realizării Strategiei efectuând analize de impact și eficiență ale activității de cercetare în corelare cu resursele disponibile. Vor fi evidențiate obiectivele realizate, problemele existente, precum și elaborate noi acțiuni pentru soluționarea acestora.

## BIBLIOGRAFIE

1. Acord de Asociere dintre Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele sale membre, pe de o parte, și Republica Moldova, pe de altă parte. [http://www.gov.md/public/files/2013/ianuarie\\_2014/ACORD\\_RM-UE\\_1.pdf](http://www.gov.md/public/files/2013/ianuarie_2014/ACORD_RM-UE_1.pdf)
2. Declarația suveranității RSS Moldova din 23 iunie 1990. În: *Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSS Moldova*, 1990, nr. 8.
3. Decretul cu privire la puterea de stat din 27 iulie 1990. În: *Veștile Sovietului Suprem și ale Guvernului RSS Moldova*, 1990, nr. 8.
4. Declarația de Independență a Republicii Moldova din 27 august 1991. În: *Moldova Suverană*, 1991, 28 august.
5. Decretul Președintelui Republicii Moldova din 21 mai 1993 privind pregătirea cadrelor pentru organele administrației de stat și de autoadministrare locală. În: „*Administrarea Publică*”, revistă metodic-științifică, 1993, nr.1.
6. Codul cu privire la știință și inovare al Republicii Moldova nr. 259 din 15 iulie 2004. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, nr. 125-129 din 30 iulie 2004.
7. Codul educației al Republicii Moldova nr. 152 din 17 iulie 2014. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 319-324 din 24 octombrie 2014.
8. Statutul Academiei de Administrare Publică, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 225 din 26 martie 2014. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 78-79 din 01 aprilie 2014.
9. Strategia de cercetare-dezvoltare a Republicii Moldova până în 2020 aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 920 din 07 noiembrie 2014. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 386-396 din 26 decembrie 2014.
10. Strategia reformei administrației publice 2016-2020 aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25 iulie 2016. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 256-264 din 12 august 2016.
11. Proiectul Strategiei naționale de dezvoltare regională a Republicii Moldova, În: [http://adnord.md/public/files/strategii/SNDR\\_2016-2020\\_draft.pdf](http://adnord.md/public/files/strategii/SNDR_2016-2020_draft.pdf)
12. Forum privind reforma administrativ-teritorială a Republicii Moldova, AAP, 23 septembrie, 2016. În: <http://aap.gov.md/ro/article/forum-forum-1>
13. Strategia de cercetare a Academiei de Administrare Publică aprobată prin decizia Senatului nr. 1/5 din 29 septembrie 2016. În: [http://aap.gov.md/sites/default/files/strategia\\_stiint\\_aap.pdf#overlaycontext=ro/article/regulament](http://aap.gov.md/sites/default/files/strategia_stiint_aap.pdf#overlaycontext=ro/article/regulament)
14. Sîmboteanu Aurel, Contribuții valoroase la dezvoltarea științei administrației, Unele reflecții asupra moștenirii științifice a lui Mihail Platon. În: „*Administrarea Publică*”, revistă metodic-științifică, 2011, nr. 2, pag. 9-16.
15. Sîmboteanu Aurel, Mesager și cronică a științei administrației și practicii administrative din Republica Moldova. Cu prilejul aniversării de 20 de ani de la fondarea revistei „*Administrarea Publică*”. În: „*Administrarea Publică*”, revistă metodic-științifică, 2013, nr. 4, pag. 11-21.

**Prezentat:** 15 noiembrie 2016.

**E-mail:** prorektor\_as@aap.gov.md

# Precizări terminologice privind noțiunile esențiale ale organizării teritoriale a puterii publice

## Terminological remarks on essential notions of territorial organization of public power

**Sergiu CORNEA,**  
*prorector al Universității de Stat „B. P. Hașdeu” din Cahul,*  
*doctor în politologie, conferențiar universitar*

### SUMMARY

*In order to develop a coherent legal framework in terms of territorial organization of public power, it is important to elucidate the contents of the notions one operates with in this domain. The conceptual incoherence on using the essential notions persists in the legal system of the Republic of Moldova, which generates ambiguities and misinterpretations. To avoid such situations, it is important to conceptualize the meaning of the essential notions with which one operates both in the academic environment and in the system of public authorities.*

**Keywords:** local community, public authority, competence.

### REZUMAT

*În scopul elaborării unui cadru legal coerent în materie de organizare teritorială a puterii publice este important de a clarifica conținutul noțiunilor cu care se operează în acest domeniu. Incoerența conceptuală privind utilizarea noțiunilor esențiale persistă în sistemul legislativ al Republicii Moldova, fapt care generează ambiguități și interpretări eronate. Pentru evitarea acestor situații, este important de a conceptualiza sensul noțiunilor esențiale cu care se operează atât în mediul academic cât și în sistemul autorităților publice.*

**Cuvinte-cheie:** colectivitate locală, autoritate publică, competență.

Organizarea teritorială rațională a puterii publice are o importanță deosebită pentru edificarea în Republica Moldova a unui stat democratic. Funcționarea eficientă a sistemului puterii publice într-un stat unitar cum e Republica Moldova, depinde, în mare măsură, de organizarea sa teritorială, de interacțiunea existentă între puterea statală și cea locală. Din această perspectivă, folosirea adecvată a noțiunilor esențiale cu care se operează în materie de organizare teritorială a puterii publice ar contribui la eliminarea ambiguităților sau a interpretărilor eronate ale respectivelor noțiuni. În acest sens, prezint câteva clarificări terminologice

privind noțiunile „colectivitate locală”, „autoritate publică” și „competență”.

**Noțiunea „colectivitate locală”.** Fenomenul puterii publice în statul democratic contemporan trebuie abordat nu doar în legătură cu statul, ci mult mai larg, sub aspectul existenței atât a puterii publice a popoului cât și a existenței și funcționării puterii publice a colectivităților teritoriale locale.

Colectivitățile locale, constituite în baza unor acte constituționale sau legale, realizează propria putere publică în domeniile de responsabilitate stabilite. Propria putere publică funcționează în cadrul unei colectivități locale care are propriile intere-



se publice, își formează propriile organe ale puterii publice, deciziile cărora sunt obligatorii pentru cei din colectivitatea respectivă. Puterea locală se organizează la nivel de colectivitate locală și își exercită influența sa asupra populației stabilite în limitele teritoriale stabilite. Această construcție teoretică are o mare însemnătate din perspectiva determinării necesității și a suficienței instituțiilor puterii publice la diferite niveluri, capabile să rezolve eficient problemele vitale ale populației la un anumit nivel teritorial.

Titularii dreptului și capacității de a rezolva o parte importantă din treburile publice, potrivit definiției autonomiei locale conținute în *Carta europeană a autonomiei locale*, sunt anume colectivitățile locale. Cu toate că Republica Moldova este semnatară a Cartei, legiuitorul autohton însă atribuie acest drept unităților administrativ-teritoriale [1]. Ar fi fost logic, în sensul prevederilor Cartei, să fie atribuită colectivităților locale calitatea de persoane juridice de drept public și privat.

Incoerența conceptuală privind utilizarea noțiunilor esențiale persistă și în *Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006*. Astfel, Capitolul IV al Legii este intitulat „Resursele financiare și materiale ale colectivităților locale”, iar în articolele 12 și 13 ale capitolului respectiv se operează cu noțiunea „unitățile administrativ-teritoriale”. Până la urmă, nu este clar ale cui sunt aceste resurse: ale colectivităților locale sau ale unităților administrativ-teritoriale. Fiind astfel abordate lucrurile, deduc că și aici s-a pus semnul egalității între cele două noțiuni, cu toate că este foarte clar că prevederile legale privind descentralizarea au în vedere anume colectivitățile locale.

Din definiția autonomiei locale conținute în articolul 3 al *Cartei europene a autonomiei locale* este lesne de înțeles faptul că subiecți ai autonomiei locale sunt colectivitățile locale. Pornind de la această premisă, constatăm că titlul articolului 5 al Legii privind administrația publică locală nr. 436-XVI

din 28.12.2006 nu corespunde conținutului. Conținutul articolului se referă nu la subiecții autonomiei locale, care sunt colectivitățile locale, ci la autoritățile reprezentative ale colectivităților locale prin care, potrivit prevederilor constituționale (art. 112, pct.1), se realizează autonomia locală. Se creează impresia că subiecții autonomiei locale sunt autoritățile locale, or ele, potrivit prevederilor legii citate, sunt reprezentanții acestor colectivități, alese în vederea soluționării problemelor de interes local. În același registru este și definiția dată noțiunii „autonomie locală” de către *Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006*, care se referă, de asemenea, la „autoritățile publice locale” în loc de „colectivitățile locale”. Este foarte important, în această ordine de idei, de făcut o delimitare conceptuală clară între colectivitatea locală și autoritățile reprezentative ale colectivității locale, adică acei care o reprezintă și care iau decizii în numele acestei colectivități locale.

Urmare a celor afirmate, menționez că legiuitorul din Republica Moldova, deși recunoaște existența colectivităților locale, nu a oferit o explicație detaliată a noțiunii creând, astfel, o confuzie între noțiunea de colectivitate locală și unitatea administrativ-teritorială, elementul comun al acestor două realități diferite fiind teritoriul.

Pentru a explica una și aceeași noțiune, în afară de sintagma „colectivitate locală”, se mai folosesc și cele de „colectivitate teritorială” sau „colectivitate teritorială locală”. C. L. Popescu preferă termenul de „colectivitate teritorială locală”, iar nu pe cele – utilizate și ele – de colectivitate teritorială sau de colectivitate locală. Ultimele două sintagme, în accepțiunea sa, sunt incomplete, prima referindu-se și la stat (colectivitatea teritorială națională), iar a doua omițând să evidențieze criteriul teritorial, esențial pentru definirea acestora [2, p. 33-35].

Consider că noțiunea de colectivitate locală este mai acceptabilă, deoarece se referă la un anumit gen de colectivitate, ca-

racterizată de faptul că are anumite interese locale proprii, deosebite de interesele și problemele altor colectivități. Iar termenul „teritorialitate”, chiar dacă nu se conține în corpul noțiunii, nu înseamnă că populația colectivității locale nu este stabilită pe un teritoriu determinat, teritoriul fiind unul dintre elementele definitorii ale colectivităților locale. Mai menționez faptul că și în textul *Cartei europene a autonomiei locale* se operează cu noțiunea de „colectivitate locală”.

Cred că nu este atât de important să scoatem în evidență caracteristica teritorială a colectivității locale, mai important este pentru definirea noțiunii accentuarea caracterului „local” (ceea ce înseamnă o distincție clară între colectivitatea națională cu interesul național de cea locală, care poate avea, în afară de interesul general, și anumite interese particulare, adică locale). Generalizând cele expuse, consider că sintagma „colectivitate locală” este mai adecvată.

Un alt argument în favoarea folosirii noțiunii de „colectivitate locală” ar fi că ea este expresia adecvată a fenomenului organizării teritoriale a puterii publice la general, spre deosebire de „unitate administrativ-teritorială”, care se referă doar la organizarea teritorială a puterii publice statale. Deci, din acest punct de vedere, unitățile administrativ-teritoriale și colectivitățile locale sunt două fenomene diferite. În sens strict juridic, unitatea administrativ-teritorială reprezintă un teritoriu locuit care nu posedă patrimoniu (în teritoriu există patrimoniul statului sau un alt fel de patrimoniu) și e administrată de funcționari numiți de puterea statală. Colectivitatea locală are patrimoniul său, îl gestionează în nume propriu și în scopul soluționării problemelor de interes local. Problemele ce țin de competența statului pot fi delegate autorităților locale cu transmiterea resurselor financiare și materiale, necesare pentru realizarea lor. O comunitate teritorială a locuitorilor devine colectivitate locală dacă ea, în scopul reglementării vieții

interne, posedă și folosește instituții democratice, își creează, în baza principiului electiv organe de autoadministrare, adoptă decizii obligatorii pentru colectivitate, posedă resurse materiale și financiare proprii. Anume acești indicatori fac să se deosebească colectivitățile teritoriale publice de unitățile administrativ-teritoriale, în care se folosesc doar metode administrative de conducere.

Astfel, în scopul folosirii corecte, din punct de vedere științific a noțiunilor și a eliminării ambiguității în interpretarea termenilor esențiali folosiți în textele științifice și legislație, este mai logic și mai aproape de realitate folosirea noțiunii „colectivitate locală”. Folosirea acestei noțiuni va avea drept rezultat eliminarea neclarităților existente în textele de specialitate, în același rând din cauza folosirii unor termeni diferiți pentru explicarea unora și acelorași fenomene sau folosirea unor termeni identici pentru explicarea unor fenomene diferite. Când folosim termenul „unitate administrativ-teritorială”, se are în vedere perspectiva statală; mai adecvată, atât pentru realitățile contemporane cât și din perspectiva consolidării autorităților regionale și locale este noțiunea „colectivitate locală”.

Mai mult ca atât, întrebuintarea acestei noțiuni va introduce în spațiul public o notă de modernitate, mai ales în condițiile amplificării procesului de modernizare a societății moldovenești în scopul ralierei la standardele Uniunii Europene.

Sarcina funcțională a delimitării administrativ-teritoriale este de a organiza activitatea organelor puterii statale, iar cea a organizării teritoriale a puterii publice locale este de a organiza atât activitatea puterii publice statale cât și a celei locale, realizată de către locuitori nemijlocit ori prin intermediul autorităților publice locale în limitele teritoriale ale colectivităților locale. Din această perspectivă, teritoriul colectivității teritoriale locale poate să coincidă sau poate să nu coincidă cu unitatea administrativ-teritorială.



Este necesar de a recunoaște calitatea de subiect al autonomiei locale colectivității locale. Menținerea în legislația Republicii Moldova a sintagmei „unitate administrativ-teritorială” ar însemna că locuitorii nu sunt tratați ca și colectivități umane, dar ca spațiu teritorial pentru activitatea organelor de putere. Dacă din câmpul legal al realizării puterii publice este eliminată colectivitatea locală ca subiect al relațiilor de putere publică, există riscul de a perpetua modelul sovietic.

**Noțiunea „autoritate publică”.** Dacă statului i se recunoaște dreptul originar de exercitare a administrației publice, menționa E. Bălan, doctrina și practica recunosc că aceasta poate fi exercitată și de colectivitățile locale, prin instituții publice proprii, constituite în acest scop [3, p.15-16]. Interesele și necesitățile colectivităților locale nu pot fi mai bine cunoscute și mai eficient soluționate decât de propriile lor autorități publice [4]. Conceptul „autoritate publică” semnifică totalitatea formelor structurale chemate să exercite prerogative de putere publică atât la nivelul statului cât și al comunității locale [5, p. 328]. Sintagma „autoritate a administrației publice” reprezintă o „structură organizațională dotată cu personalitate de drept public, ce se înființează și funcționează, potrivit Constituției și legii, pentru organizarea executării și executarea la concret a legii” [6, p. 291]. „Autoritatea administrativă” este o structură autonomă, investită cu personalitate juridică și supusă regimului juridic de drept public [7, p. 33].

Autoritățile administrației publice, după M. Preda, au următoarele trăsături specifice:

- sunt înființate prin lege sau în baza legii și dotate cu putere, fapt ce le conferă dreptul de a folosi forța publică pentru realizarea sarcinilor proprii care le revin;

- pentru ca activitatea lor să nu depășească limitele puterilor cu care au fost investite, actele juridice pe care le emit sunt supuse controlului de legalitate de către

puterea statală (prin intermediul autorităților publice anume create de stat în sfera altei puteri - instanțele judecătorești);

- sunt înființate, atât la nivel central cât și local și dotate cu resurse umane de specialitate (funcționari publici), materiale și financiare, pe care le administrează în numele persoanei juridice pe care o reprezintă ... și căreia îi dau socoteală de modul în care le-a administrat;

- activitatea acestor autorități publice are în vedere, în exclusivitate, un interes general, care este al statului și al colectivităților locale [8, p. 46-47].

Legiuitorul autohton oferă în textul *Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr.158 din 04.07.2008* următoarea definiție pentru noțiunea de „autoritate publică”: orice structură organizatorică sau organ, instituite prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public. Iar *Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006* (art.1) definește „autoritățile administrației publice locale” în felul următor:

- „autorități ale administrației publice locale de nivelul întâi” – autorități publice, luate în ansamblu, care sunt constituite și activează pe teritoriul satului (comunei), orașului (municipiului) pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor colectivităților locale;

- „autorități ale administrației publice locale de nivelul al doilea” – autorități publice, luate în ansamblu, care sunt constituite și activează pe teritoriul raionului, municipiului Chișinău, municipiului Bălți, unității teritoriale autonome cu statut juridic special pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor populației unității administrativ-teritoriale respective.

Potrivit prevederilor art. 5 al *Legii privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006*, intitulat impropriu „Subiecții autonomiei locale”, autoritățile puterii locale sunt consiliile locale și raionale, ca autorități

deliberative, și primarii, președinții de raioane, ca autorități executive. Articolul respectiv nu pomeniște nimic de autoritățile deliberative și executive ale „unității teritoriale autonome cu statut juridic special”. Acestea sunt reflectate în textul constituțional, care în art. 111, alin. 3 prevede că „în unitatea teritorială autonomă Găgăuzia activează organe reprezentative și executive potrivit legii”. *Legea privind statutul juridic special al Găgăuziei (Gagauz-Yeri) nr. 344-XIII din 23.12.94*, care reglementează „statutul juridic special” al Găgăuziei, prevede că „autoritatea reprezentativă a Găgăuziei este Adunarea Populară, investită cu dreptul de a adopta acte normative, în limitele competenței sale” (art. 7). Organul executiv permanent al Găgăuziei este Comitetul executiv (art. 16), persoana oficială supremă a Găgăuziei este Guvernatorul (Başkanul) căruia i se subordonează „toate autoritățile administrației publice ale Găgăuziei” (art. 16).

În acest context, aș dori să menționez că în literatura de specialitate este folosită frecvent sintagma „autorități subnaționale”. Explicația semnificației acestei sintagme a fost oferită de Comitetul Regiunilor, care prin „autorități subnaționale” are în vedere autoritățile locale și regionale [9, p. 39-45]. În cazul Republicii Moldova „autoritățile administrației publice locale de nivelul I și II” (inclusiv autoritățile reprezentative și executive ale Găgăuziei) ar putea fi încadrate generic în sintagma „autorități subnaționale”.

Articolul 10 al *Legii privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006* prevede că autoritățile publice locale își desfășoară activitatea în domeniile stabilite de *Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435-XVI din 28.12.2006* dispunând în acest scop de „competențe depline care nu pot fi puse în cauză sau limitate de nicio autoritate publică, decât în condițiile legii”. *Legea* delimitează competențele autorităților publice locale de nivelurile întâi și al doilea, dar fără a preciza care dintre ele se referă la

autoritățile deliberative și care la cele executive.

Autoritățile administrației publice locale, în exercitarea atribuțiilor lor, sunt competente să adopte acte normative, în condițiile legii. În sensul *Legii privind actele normative ale Guvernului și ale altor autorități ale administrației publice centrale și locale nr. 317-XV din 18.07.2003* (art. 2), „act normativ” este „actul juridic, emis de Guvern și de alte autorități ale administrației publice centrale și locale în temeiul normelor constituționale și legale, care stabilește reguli obligatorii de aplicare repetată la un număr nedeterminat de situații identice”. Articolul 13, alin. 1 al *Legii* citate prevede că „autoritățile administrației publice centrale, autoritățile și instituțiile publice autonome, autoritățile unităților teritoriale autonome cu statut juridic special și alte autorități ale administrației publice locale emit, în condițiile legii, acte normative (ordine cu caracter normativ, regulamente, instrucțiuni, reguli, hotărâri, decizii, dispoziții și alte asemenea acte)”. Dar *legea* nu specifică în mod expres ce acte emite fiecare dintre autoritățile menționate. *Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006* clarifică situația, stipulând în mai multe articole că Consiliile satești (comunale), orașenești (municipale), raionale ca organe deliberative colegiale adoptă decizii, iar primarul și președintele raionului, în calitatea lor de autorități unipersonale, sunt în drept să emită dispoziții. Deciziile și dispozițiile pot avea caracter general sau individual.

Actele normative adoptate sau emise de autoritățile puterii locale privesc organizarea executării și executarea legii, de unde rezultă că ele se află în raport de subordonare față de lege, legalitatea fiind o condiție esențială pentru valabilitatea lor. Pentru a stabili legalitatea unui act normativ, ar trebui analizate: a) competența materială, înțeleasă ca grad de întindere a atribuțiilor; b) competența teritorială, ea desemnând

cadrul teritorial în care se execută atribuțiile de către o autoritate publică și c) competența personală, evocă ansamblul atribuțiilor ce revin unei persoane care ocupă o anumită funcție [10, p. 266]. În același timp, legea nu stabilește și nu poate stabili în mod exhaustiv situațiile și acțiunile pe care trebuie să le întreprindă autoritățile locale. Anume din aceste considerente, legea oferă o anumită discreție autorităților publice în exercitarea prerogativelor sale [11, p.192]. Ele dispun de dreptul la inițiativă în domeniile lor de competență, având posibilitatea de a aprecia (in)oportunitatea adoptării/emiterii actelor normative. Pentru a evita abuzul de putere, oportunitatea trebuie să fie încadrată în limitele legii și circumscrisă valorilor democratice ale societății contemporane.

Puterea juridică a actelor normative adoptate/emise de autoritățile publice locale are un conținut specific, exprimat prin faptul că actele acestor organe, în caz de coliziune cu actele puterii centrale, nu pot fi direct abrogate sau suspendate de ultima. Legea protejează puterea juridică a acestor acte prin faptul obligării puterii centrale de a le contesta la organele competente asupra legalității lor. Actul contestat rămâne în vigoare și produce efecte juridice până când asupra legalității lui nu se va pronunța organul competent [12, p. 44]. Astfel, specificitatea puterii juridice a actelor normative ale autorităților publice locale rezidă în principiile care stau la baza funcționării puterii locale și a competenței autorităților publice locale.

Mai este necesară și o precizare laconică privind termenul „government”. În limba engleză, el este mai larg decât în multe altele, în cazul în care acesta înseamnă doar executivul. Termenul „government” acoperă atât autoritatea decizională, precum și organul executiv cu administrația acestuia [13]. În spațiul autohton termenului „government” i-ar corespunde noțiunea de „autorități publice”.

**Noțiunea „competență”.** În literatura de specialitate sunt exprimate diverse opinii referitor la noțiunea de competență. În esență, competența se exprimă fie ca „un ansamblu de atribuții, prevăzute de lege” sau o „aptitudine legală” care reprezintă „dreptul și, totodată, obligația prevăzută de lege de a desfășura o anumită activitate” ori „o capacitate atribuită unui organ în vederea îndeplinirii unei sarcini legale” [14].

A. Iorgovan, referindu-se la conținutul definiției noțiunii de competență, constata că el este determinat de următoarele componente: a) ansamblul de atribuții stabilite de Constituție sau de lege; b) atribuțiile sunt, de fapt, drepturile și obligațiile prevăzute de Constituție sau de lege de a desfășura o anumită activitate administrativă, într-o anumită materie, într-un anumit loc și timp; c) activitatea administrativă respectivă se realizează în nume propriu, ceea ce evocă fundamentul capacității, adică al aptitudinii de a fi subiect în raporturile juridice de putere; d) activitatea respectivă se înfăptuiește în realizarea puterii publice, adică cu folosirea puterii de constrângere a statului, pentru a se impune interesul public. Iar din sfera caracterelor competenței pot fi reținute: a) caracterul legal; b) caracterul obligatoriu; c) caracterul autonom; d) caracterul îndeplinirii competenței prin intermediul organelor de conducere și al funcțiilor publice [15, p. 278-279].

În literatura de specialitate sunt recunoscute trei categorii de competență:

*Competența materială*, desemnează ansamblul prerogativelor unei autorități publice, din punctul de vedere al cuprinsului și al specificului (naturii) lor. Sunt cunoscute două tipuri de competență materială: a) competența materială generală, care semnifică faptul că prerogativele unei autorități sunt nemărginite din punctul de vedere al întinderii și al specificului lor și b) competența materială specială, care vizează anumite segmente ale activității administrative.

*Competența teritorială* semnifică întinderea în spațiu a prerogativelor unui organ administrativ, indiferent de natura competenței sale materiale. Există două tipuri de competență teritorială: a) competență teritorială generală, exercitată la nivel național și b) competență teritorială locală, exercitată în anumite limite geografice delimitate.

*Competență temporală* semnifică întinderea în întinderea în timp a prerogativelor unui organ administrativ [15, p. 280-281; 5, p. 330-331].

Atât în legislație cât și în literatura de specialitate se mai face distincția între competența exclusivă, delegată și partajată [5, p. 330-331].

În legislația autohtonă, noțiunea „competențe” este definită în art.1 al *Legii privind descentralizarea administrativă 435-XVI din 28.12.2006* drept „ansamblul de drepturi și obligații ale autorităților publice locale în domeniile de activitate care le sunt stabilite”.

În spațiul administrativ european și în lucrările științifice dedicate diverselor aspecte ale distribuirii puterii publice la diferite niveluri există o varietate foarte largă de noțiuni și abordări conceptuale care diferă de la stat la stat. Terminologia și semnificațiile atribuite în limbi diferite și în state cu sisteme administrative diferite provoacă înțelegerea eronată a conceptelor. Mai ales, acest lucru este valabil pentru noțiunea de „competență”.

De exemplu, ambiguitatea substantivului francez „compétence” (și a numeroaselor sale echivalente europene) este evidentă din înseși modalitățile în care este folosit acest cuvânt. Acesta este utilizat în mod frecvent, pentru a desemna o putere (de exemplu, atunci când se face referire la puterea legislativă), dar, de asemenea, să desemneze subiectul căruia îi aparține această putere (de exemplu, art. 72, alin. 3 din Constituția franceză, care prevede că autoritățile locale și regionale „dispun de o putere de reglementare pentru exercita-

rea competențelor ce le revin” [16] sau să desemneze autoritatea de a acționa (ca la articolul 72-1): „alegătorii din fiecare colectivitate teritorială pot să solicite ca adunarea deliberantă a respectivei colectivități să treacă pe ordinea de zi un subiect ce ține de competența sa”) [16]. În Regatul Unit, legea se referă întotdeauna la „funcție”, „putere”, „responsabilitate” și indică obiectul căruia i se aplică această putere [17]; aceasta nu facilitează utilizarea pe scară largă a termenilor „responsabilitate” și „competență”. „Funcție” se referă întotdeauna la o anumită chestiune, în timp ce „responsabilitatea” indică o obligație, iar „putere” - o posibilitate. „Funcția” este, prin urmare, un concept general și se referă la o chestiune care poate fi tratată fie printr-o „putere” sau o „responsabilitate”. Prin urmare, și termenul „putere”, este oarecum ambiguu, în funcție de contextul în care este utilizat. Pluralul „puteri” este similar cu sensul „competențelor” franceze și denotă o putere combinată cu materia și subiectul său [18].

De asemenea, este preferabil să se facă distincția între cuvintele franceze „pouvoir” și „compétence”, primul implică autoritatea de a acționa așa cum rezultă din Constituție și legislație, în timp ce al doilea termen se referă la subiectul care aplică această autoritate (în astfel de caz acesta poate fi, de asemenea, numit „funcție” în limba engleză) și/sau cadrul de acțiune în care se exercită această autoritate (în care caz aceasta poate fi, de asemenea, numită „competență” în limba engleză, ca în art. 4.2 din Cartă). În al doilea rând, cuvântul englez „functions” (*compétences*) este folosit pentru a desemna lucruri sau probleme care fac obiectul acestei puteri de a acționa, în timp ce cuvântul „power” (*compétence*) este folosit la singular sau plural pentru a da o idee generală a domeniului său de aplicare legală, pentru a reflecta limitele în care autoritatea care deține această putere are dreptul de a acționa [18].

„Powers” (la fel ca în art. 4.4 și 4.5 din

Cartă) și „functions”, reflectând, respectiv, cele două sensuri ale cuvântului francez *compétence(s)*, pot servi ca bază pentru comparația competențelor autorităților locale europene. Ele exprimă legătura dintre diferitele elemente ale autonomiei locale. Puterea (*compétence*) este autoritatea legală (authorisation) care să permită unei persoane recunoscută de dreptul public să acționeze cu un anumit scop sau pe un anumit subiect (funcție), folosind mijloacele prevăzute de lege.

Din punctul de vedere al activității publice, aceste probleme de terminologie sunt destul de ușor de explicat. O putere are importanță numai în ceea ce privește obiectul căruia i se aplică, precum și pentru autoritățile locale, care, prin definiție, nu au competența de a decide problemele de competență, faptul atribuirii competențelor presupunând alocarea simultană de funcții. Pe de altă parte, funcțiile atribuite ar fi inutile, fără a defini competența legală și resursele financiare care ar permite autorităților locale să ia măsuri în materiile respective.

Putem concluziona că:

- trebuie să fie făcută o distincție între termenii „funcție” (*compétence*) și „putere”;
- puteri (*compétence*) în sensul strict al autorității există numai prin combinarea unei funcții (*compétence matérielle*) și a puterilor sau responsabilităților (*pouvoirs*), pe care respectiva autoritate le poate aplica;
- funcțiile (*compétences*) nu pot fi analizate fără puteri sau responsabilități (*pouvoirs*), combinația dintre care determină gradul de libertate a autorității locale;
- puterile autorităților locale nu pot fi analizate izolat, ci trebuie să fie examinate întotdeauna în contextul relațiilor dintre autoritățile locale și guvernul central: în practică, distribuția funcțiilor este adesea o partajare de puteri (competențe), care se pot referi la aspectele abordate sau puterile

exercitate, sau ambele în același timp [18].

Cu toate că cuvântul „competență” („competențe”) este utilizat frecvent în literatura europeană, rămâne a fi necunoscut în cea mai mare parte a literaturii din alte regiuni ale lumii, în special cea a Statelor Unite. În mod tipic, Constituția SUA nu vorbește de „competențe”, ci de „puteri” [13].

Analizând semnificațiile noțiunii, V. Vedinaș menționa că „...un concept nu trebuie definit prin el însuși, iar termenul competență se impune a fi utilizat la singular nu la plural” [5, p. 332], afirmație pe care o împărtășesc.

Unii practicieni din autoritățile publice locale operează des cu noțiunea de „competență deplină”, atribuindu-i un conținut impropriu. Aș vrea să precizez că „competență deplină” nu înseamnă în mod neapărat că unui nivel de exercitare a puterii publice trebuie să i se acorde totalitatea unei responsabilități. Cele mai multe atribuții majore în lumea contemporană sunt partajate. În acest sens, puterea locală nu este un element izolat, ci unul esențial într-un sistem construit în baza conceptului de cooperare între nivelurile de putere publică.

Generalizând opiniile și aspectele legate de conținutul și semnificația noțiunii „competență”, propun următoarea definiție a noțiunii: competența autorităților publice reprezintă totalitatea drepturilor și a responsabilităților atribuite, realizate în mod autonom prin exercitarea prerogativelor de putere publică.

În încheiere, menționez că precizările terminologice privind noțiunile esențiale cu care se operează în materie de organizare teritorială a puterii publice, prezentate anterior, vor contribui la folosirea adecvată a noțiunilor și ca urmare vor fi eliminate incoerențele existente în cadrul normativ al Republicii Moldova.

**BIBLIOGRAFIE**

1. Legea privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35/116 din 09.03.2007; Legea privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova nr. 764-XV din 27.12.2001. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16 din 29.01.2002.
2. Popescu C. L. Autonomia locală și integrarea europeană. București, 1999.
3. Bălan E. Elemente de drept administrativ. București: Trei, 1999.
4. Termenul „autoritate” provine de la latinescul „auctoritas”, care derivă de la „augere”, ce înseamnă „a crește”, „a spori”, „a consolida”. În dreptul roman, se făcea distincție între putere și autoritate, în sensul că puterea aparținea poporului, iar autoritatea era exercitată de Senat. Apud Dincă, Dr. V. Sistemul administrativ românesc: inspirație franceză și adaptare autohtonă. București: Ed. Economică, 2012, p. 27.
5. Vedinaș V. Drept administrativ. Ediția a VII-a. București: Ed. Universul Juridic, 2012.
6. Alexandru I. Tratat de administrație publică. București: Ed. Universul Juridic, 2008.
7. Popa E. Noțiunea de autoritate administrativă. În: „Dreptul”, nr. 3, 1992.
8. Preda M. Tratat elementar de drept administrativ român. Ed. a II-a. București: LUMINA LEX, 1999.
9. Avizul Comitetului Regiunilor privind descentralizarea în Uniunea Europeană și rolul autonomiei locale și regionale în elaborarea și punerea în aplicare a politicilor UE. În: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene C139, 17.05.2013.
10. Alexandru I. et. al. Drept administrativ. București: Lumina Lex, 2002.
11. Ciobanu D. Introducere în studiul dreptului. București: Hiperion XXI, 1992.
12. Poalelungi O. Competența autorităților publice – unul din factorii ce condiționează puterea juridică a actului normativ-juridic. În: „Revista Națională de Drept”, nr.1, 2013.
13. Study on the Division of Powers between the European Union, the Member States, and Regional and Local Authorities. [Accesat: 22.02.2016]. Disponibil: <http://cor.europa.eu/en/documentation/studies/Documents/Study-Division-Powers/Study-Division-Powers-EN.pdf>
14. Cf. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol. I, ed. a 4-a rev. București: All Beck, 2005, p. 278; Santai I., Tabără V. Administrație publică. Sibiu: Tecno Media, 2010, p. 26; Trăilescu A. Tratat elementar de drept administrativ. București: Ed. ALL BECK, 2002, p. 75; Vedinaș V. Drept administrativ. Ediția a VII-a. București: Universul Juridic, 2012, p. 239.
15. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol. I, Ed. a 4-a rev. București: All Beck, 2005.
16. Constituția Franței. [Accesat pe 30.03.2016]. Disponibil în: [http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank\\_mm/constitution/constitution\\_roumain.pdf](http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/constitution/constitution_roumain.pdf)
17. Local Government Act 2000. [Accesat pe 30.07.2016]. Disponibil în: [http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/pdfs/ukpga\\_20000022\\_en.pdf](http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2000/22/pdfs/ukpga_20000022_en.pdf)
18. Local authority competences in Europe. Study of the European Committee on Local and Regional Democracy (CDLR). [Accesat pe 23.05.2016]. Disponibil în: [https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=EPR/Competence/2007&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true#P220\\_37821](https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?p=&Ref=EPR/Competence/2007&Language=lanEnglish&Ver=original&Site=COE&BackColorInternet=DBDCF2&BackColorIntranet=FDC864&BackColorLogged=FDC864&direct=true#P220_37821)

**Prezentat:** 20 septembrie 2016.

**E-mail:** prorectorusc@gmail.com



# Provocări ale gestionării serviciilor publice locale prin parteneriat public-privat

## Challenges of local public services management through public-private partnership

**Violeta TINCU,**  
*doctor în științe administrative, lector superior universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*Under the legislation currently in force in the Republic of Moldova, public administration shall not bear the exclusive "burden" of organizing and managing public services on its own. Such a responsibility could be delegated to subjects outside the system of public administration. Scholars in the field call it an "indirect or delegated management" of public services. Public-private partnership is a new manner of delegating public services management. International experience has proven that such a partnership can be beneficial for public administration, contributing to improvements in public services quality. The reason is obvious: the private sector is competitive and client/user-oriented. However, the public-private partnership, which are not sufficiently operated in the legislation in force, also involves serious risks for the public partners.*

**Keywords:** *public administration, public services, private sector, public-private partnership, legal framework, risks, direct management, delegated management*

### REZUMAT

*Cadrul normativ în vigoare în Republica Moldova nu stipulează expres că administrația publică trebuie să poarte „povara” exclusivă a înființării și gestionării serviciilor publice. Această responsabilitate poate fi delegată unor subiecți din afara sistemului administrației publice. Specialiștii în domeniu numesc această situație „gestiune indirectă sau delegată” a serviciilor publice. O modalitate nouă de gestionare delegată a serviciilor publice este parteneriatul public-privat. Practica internațională a demonstrat că un astfel de parteneriat poate fi benefic pentru administrația publică, contribuind la creșterea calității serviciilor publice. Motivul este unul evident: sectorul privat este competitiv și focusat pe client/utilizator. Totuși parteneriatul public-privat implică și riscuri serioase pentru administrația publică, care nu sunt gestionate în măsură suficientă de legislația în vigoare.*

**Cuvinte-cheie:** *administrație publică, servicii publice, sector privat, parteneriat public-privat, cadru normativ, riscuri, gestiune directă, gestiune delegată.*

Prestarea serviciilor publice prin intermediul structurilor private a fost mereu considerată ca fiind o alternativă a gestiunii directe. Implicarea sectorului privat,

care dispune întotdeauna de resurse și le operează în baza principiilor de eficiență și promptitudine, este percepută în prezent ca fiind o modalitate de îmbunătățire a ser-

*viciilor publice*, principalul argument invocat fiind că sectorul public este degrevat de responsabilitatea de a investi resurse.

Însăși ideea unei astfel de implicări nu este una nouă. Astfel, odată cu dezvoltarea societății, a apărut necesitatea de a înființa servicii publice noi sau de a le moderniza pe cele existente. Neavând întotdeauna resursele necesare pentru a satisface aceste necesități, sectorul public a găsit soluția de a delega gestiunea unor servicii publice agenților privați. În acest sens, se pornește de la premisa că sectorul privat este mai eficient decât cel public datorită disciplinei financiare, promptitudinii și competitivității.

Această implicare a sectorului privat și reprezintă esența gestiunii delegate a serviciilor publice, care, conform cadrului normativ în vigoare în Republica Moldova, poate lua forma concesiunii sau a parteneriatului public-privat.

**Conceptul de parteneriat public-privat** exprimă o modalitate de cooperare între o autoritate publică și sectorul privat, respectiv organizații neguvernamentale, asociații ale oamenilor de afaceri ori companii, pentru realizarea unui proiect care produce efecte pozitive pe piața forței de muncă și dezvoltarea locală. Deci problemele majore de interes comunitar pot fi abordate eficient în cadrul creat de parteneriatul public-privat [1, p. 39].

**Parteneriatul public-privat la nivel local**, după modelul pe care îl întâlnim în prezent, apare la începutul anilor 80 ai sec. al XX-lea în Europa occidentală și SUA, sub forma cooperării autorităților publice și sectorul privat pentru implementarea unor proiecte de reabilitare a zonelor industriale aflate în declin [3, p. 131].

Astfel, deși nou pentru Republica Moldova, parteneriatul public-privat are deja o anumită pondere pe arena internațională. Mai mult decât atât, „autoritățile publice ale statelor-membre ale Uniunii Europene de multe ori au recurs la parteneriatul

public-privat pentru a realiza proiecte de infrastructură, în special, în sectoare cum ar fi transporturile, sănătatea publică, educația etc. La nivel european, este recunoscut faptul că recurgerea la parteneriatul public-privat ar putea ajuta la dezvoltarea rețelelor transeuropene de transport, care au rămas mult în urma programului, în principal, din cauza lipsei de finanțare adecvată” [1, p. 39].

În literatura de specialitate sunt studiate deseori avantajele parteneriatului public-privat, fiind identificate următoarele [3, p. 139]:

a) posibilitatea optimizării calității serviciilor publice, prin obligarea partenerilor privați de a veni cu soluții noi la prețuri scăzute;

b) degrevarea bugetelor publice de unele cheltuieli induse de asigurarea unor servicii, prin transferul acestora către zona privată, unde există soluții inovatoare;

c) compensarea lipsei de strategie și inovație specifică sectorului public;

d) crearea unor oportunități de afaceri pentru sectorul privat, mai ales în perioada de criză economică.

**Pentru Republica Moldova**, parteneriatul public-privat reprezintă o modalitate relativ nouă a gestiunii delegate a serviciilor publice. Principalul act normativ ce reglementează problematica acestuia este Legea nr. 179 din 10.07.2008 cu privire la parteneriatul public-privat. Legea respectivă definește parteneriatul public-privat ca fiind un „contract de lungă durată, încheiat între partenerul public și partenerul privat pentru desfășurarea activităților de interes public, fondat pe capacitățile fiecărui partener de a repartiza corespunzător resursele, riscurile și beneficiile” (art. 1). Partener public în acest sens poate fi orice autoritate a administrației publice centrale sau locale, iar partener privat – o întreprindere (firmă), deci o organizație al cărei scop principal este obținerea de profit.

Totodată, legea stipulează că „obiect al



parteneriatului public-privat poate fi orice bun, lucrare, *serviciu public*, cu excepția celor interzise expres de lege” (art. 17, al. (2)).

În Republica Moldova, legea conține prevederi clare cu privire la procedura inițierii parteneriatului public-privat, încheierea și desfacerea acestuia, responsabilitățile administrației publice de diferit nivel etc. Aceste prevederi sunt stipulate clar și detaliat în lege. Ne vom opri însă la acele prevederi, care pot genera anumite semne de întrebare sau chiar pot prezenta factori de risc pentru administrația publică.

Dat fiind faptul că în cazul parteneriatului legea prevede că serviciile publice sau unele obiecte apartenente acestora să fie transmise partenerului privat pe o perioadă relativ lungă de timp, e evident că există *riscul ca partenerul privat să încerce privatizarea sau înstrăinarea lor sub orice altă formă*. Firea omului e de așa natură încât acesta se atârăna cel mai gospodărește față de acele bunuri, pe care le consideră ale sale. Deci riscul ca statul să piardă dreptul de proprietate există. Din acest motiv, legislația încearcă să gestioneze acest risc.

Astfel, potrivit art. 34 al. (3) al Legii nr. 179 din 10.07.2008 cu privire la parteneriatul public-privat, „până la realizarea integrală a contractului de parteneriat public-privat, partenerul privat nu are dreptul să înstrăineze, să pună în gaj ori să dispună în orice alt mod de obiectul parteneriatului public-privat...” Prevederea în sine este una binevenită, însă ultimele cuvinte ridică serioase semne de întrebare: „... fără acordul partenerului public”.

Deci „până la realizarea integrală a contractului de parteneriat public-privat, partenerul privat nu este în drept să înstrăineze obiectul parteneriatului public-privat, *fără acordul partenerului public*”. Întrebarea logică care apare în acest sens este: „Ar fi oare în drept partenerul privat să înstrăineze acest obiect cu acordul partenerului public?” [6, p. 20]. Din prevederile legii, așa se creează impresia. Iar acesta poate duce

la vânzarea sau gajarea de bunuri publice, ceea ce, de obicei, este în detrimentul interesului general.

Un alt aspect care necesită clarificare este că pot exista *impacturi financiare negative considerabile* în cazul parteneriatelor care trebuie dizolvate [5, p. 21]. Deci există *riscul ca un parteneriat eșuat să atragă cheltuieli neprevăzute* și, după cum demonstrează experiența internațională, *foarte ridicate*. Acest risc necesită, evident, o gestiune corespunzătoare, în primul rând, prin adoptarea unui cadru normativ adecvat.

Potrivit Legii Republicii Moldova nr. 179 cu privire la parteneriatul public-privat, „în cazul încălcării unilaterale de către partenerul public a obligațiilor asumate în cadrul parteneriatului public-privat, partenerul privat este în drept să solicite reparația tuturor prejudiciilor cauzate, *inclusiv recuperarea venitului ratat*. Reparația prejudiciilor cauzate partenerului privat se efectuează *de la bugetul partenerului public*.” Aceasta înseamnă că în cazul unor decizii ale administrației considerate neadecvate de către partenerul privat, acesta poate obține compensarea cheltuielilor din bani publici.

Evident că orice parte vătămată are dreptul la compensarea prejudiciilor. Sintagma care ne pune în gardă este „a profitului *ratat*”. În general, formulele de calcul ale profitului ratat sunt relativ greu de înțeles și aplicat și ajung deseori la sume astronomice. În atare condiții, banii publici nu vor fi folosiți pentru necesitățile cetățenilor (școli, spitale, drumuri etc.), ci pentru compensarea pierderilor sectorului profit. Considerăm că o astfel de prevedere necesită sau clarificări ulterioare în legislație, sau, în general, excludere, pentru ca interesul operatorului privat să nu vină în contradicție cu interesele generale ale societății.

De asemenea, autorul Victor Mocanu menționează și alte principale *riscuri* pe

care le subsumează proiectele de parteneriat public-privat, și anume: „*Favorizarea intereselor unor grupuri restrânse, marginalizarea unor grupuri de cetățeni și accentuarea inegalităților din structura socială*” [5, p. 19].

Nu în ultimul rând, există și un „posibil transfer de riscuri de la sectorul privat la cel public, adică *riscul de faliment*” [5, p. 21].

Pe lângă riscuri, pe care le-am studiat în cele de mai sus, e nevoie să atragem atenția și asupra unor dezavantaje pe care le prezintă parteneriatul public-privat pentru partenerul public. În literatura de specialitate sunt evidențiate, astfel, următoarele dezavantaje [3, p. 140]:

- proiectele de parteneriat public-privat preferă aspectul economic al proiectului față de cel social, ecologic sau alte aspecte;

- experiența insuficientă a partenerului public, care favorizează companiile private, și care, la rândul lor, își pot negocia condiții mai bune;

- ca și consecință a caracterului pe termen lung al acestor proiecte, cresc cheltuielile de mandatare și apare datoria ascunsă [3, p. 140]. Această datorie va fi una de durată și va împovăra semnificativ generațiile viitoare.

O altă dificultate reiese din faptul că administrația publică delege serviciul public pe o perioadă îndelungată, nemaiavând puterea de decizie și exercitând un control mult mai restrâns asupra serviciului public.

Mai mult decât atât, parteneriatul public-privat este unul de succes în statele în care există economie funcțională, justiție independentă și, obligatoriu, etică în afaceri. În caz contrar, el generează situații nedorite de genul celor studiate mai sus. Pentru ca în Republica Moldova acest parteneriat să fie și el unul de succes la fel ca în unele state occidentale, este nevoie ca și mediul economic și administrativ să fie similar – din punctul de vedere al stabilității,

disciplinei și eticii. În absența acestor condiții, manifestăm rezerve față de succesul inițiativelor de parteneriat public-privat pe termen lung.

Din experiența internațională, putem menționa că implicarea sectorului privat în gestiune – fie prin parteneriat, fie prin concesiune, fie, în genere, prin privatizarea totală a unor servicii publice – a întâmpinat anumite rezerve din partea partenerului public. Motivul ar fi următorul: autoritățile publice manifestă firesc nedorința de a delega controlul asupra unui serviciu public, din motivul că ele nu vor fi nicicând capabile să transfere și responsabilitatea deplină pentru el sectorului privat.

Un alt motiv de preocupare constă în conceptele de deschidere și transparență în practica serviciilor publice. Astfel, autoritățile publice se supun unor nenumărate prevederi legale referitoare la transparență, care se referă atât la transparența ședințelor cât și a documentelor. Pe de altă parte, atunci când o firmă privată își asumă dreptul de operare sau de proprietate, practicile de activitate nu vor fi întotdeauna comunicate publicului larg.

Totodată, există temeri că implicarea operatorilor privați în gestiunea unor servicii în prezent monopolizate de stat în unele țări, cum ar fi asigurarea cu energie, serviciile poștale sau comunicațiile ar putea fi în detrimentul utilizatorului, dat fiind faptul că operatorii privați s-ar concentra pe sectoarele profitabile ale pieței și mai devreme sau mai târziu ar majora tarifele la servicii. Astfel, deși implicarea sectorului privat generează eficiență, încurajează investițiile, totuși aceste beneficii se realizează deseori prin creșterea tarifelor suportate de utilizatori.

Menționăm aici că în Republica Moldova cele mai frecvente parteneriate apar în următoarele domenii: transporturi, energetică, comunicații – deci domenii care sunt percepute ca profitabile. Mai puțin probabilă este apariția dorinței de a iniția

un astfel de parteneriat în domenii care sunt percepute ca fiind neprofitabile în statul nostru – de exemplu, într-un azil de bătrâni.

Până în prezent ne-am axat în prezentul articol asupra impactului pe care parteneriatul public-privat l-ar avea asupra partenerului public. Dar, evident, principalul impact care necesită a fi studiat este cel pe care parteneriatul îl va avea asupra cetățeanului-utilizator de servicii publice, dat fiind faptul că anume satisfacerea necesităților cetățenilor și este scopul suprem al administrației publice de orice nivel.

Autorul Tudor Deliu afirma în 2003: „As-tăzi pe cetățean nu-l prea interesează cine prestează serviciul, principalul e ca el să existe. De aceea administrația locală trebuie să asigure furnizarea serviciilor publice lăsându-le altora producerea acestora” [2, p. 16].

Nu putem să nu ne punem întrebarea dacă această afirmație mai este valabilă acum, în 2016, după implicarea masivă a sectorului privat în diverse domenii ce țin de serviciile publice, care a avut ca consecință, și în primul rând, creșterea tarifelor.

Să nu uităm însă că chiar dacă serviciul public este delegat unui operator privat, cetățenii vor înainta mai curând proteste autorităților publice decât operatorului privat atunci când vor fi nemulțumiți.

Un argument în acest sens reiese și din recente evenimente din Republica Moldova, și anume: majorarea tarifelor la unele servicii publice, care a generat un val de nemulțumiri în rândul populației și o

critică continuă a Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică referitor la unele decizii luate. Aceasta înseamnă că cetățenii percep autoritățile administrației publice ca fiind principalul responsabil de serviciile publice existente, dat fiind faptul că nemulțumirea s-a răsfrânt nu asupra operatorilor privați ce gestionează anumite servicii publice conform tarifelor la care au fost majorate, ci anume *asupra autorităților administrației publice*.

În concluzie, conform legislației în vigoare, administrația publică nu trebuie să poarte ea singură „povara” organizării și funcționării serviciilor publice, ci poate delega această responsabilitate. În literatura de specialitate acest lucru este numit gestiune indirectă sau delegată. O modalitate nouă de gestiune indirectă este parteneriatul public-privat. Practica internațională a demonstrat că parteneriatul public-privat prezintă anumite avantaje pentru administrația publică, contribuind la îmbunătățirea calității serviciilor publice, date fiind condițiile de concurență și orientare spre client-utilizator. Totuși acest parteneriat implică și riscuri serioase pentru partenerul public, riscuri care sunt gestionate insuficient de cadrul normativ actual din Republica Moldova. În condițiile actualului cadru normativ, administrația publică riscă sau procese costisitoare și de durată, sau gajări și înstrăinări de bunuri publice în detrimentul cetățenilor. Principala preocupare a administrației publice însă a fost, este și va fi satisfacerea necesităților cetățenilor.

## BIBLIOGRAFIE

1. Atamusov R. Aspecte privind cadrul normativ-legislativ în domeniul parteneriatului public-privat în Republica Moldova. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2014, p. 39-42.
2. Deliu T. Mijloacele de acțiune ale administrației publice locale. În: „Administrarea Publică”, revistă metodico-științifică, 2003, nr.1, p.14-20.
3. Dezvoltarea regională. Suport de curs, publicat de Deutsche Gesellschaft für Interna-

tionale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH, Chișinău, 2014, 188 p.

4. Legea Republicii Moldova nr.179-XVI din 10.07.2008 cu privire la parteneriatul public-privat. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.09.2008, nr.165-166/605.

5. Mocanu V. Ghidul alesului local. Chișinău: Tipografia Centrală, 2012, 104 p.

6. Tincu V. Atribuții și competențe ale autorităților administrației publice în domeniul serviciilor publice. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2012, p.19-21.

**Prezentat:** 6 noiembrie 2016.

**E-mail:** tivioleta@mail.ru

---

# **S**ocietatea civilă și statul de drept

---



# Cetățenii străini cu drept de muncă pe teritoriul Republicii Moldova care nu au statut de lucrători imigranți și nu cad sub incidența Legii

## Foreign citizens with the right to work in the Republic of Moldova with no status of immigrant workers who do not fall under the provisions of the Law

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

**Andrei FURCULIȚĂ,**  
*master în drept, administrator, Compania S.R.L. „Codru”*

### SUMMARY

*Among foreigners (foreign citizens or stateless persons), who legally reside on the territory of Republic of Moldova for work purposes, there are several categories of such persons who, in reality benefit of a special legal status being regulated by other legal acts than those regulating labour migration. In the Law of Moldova no. 180 on labour migration, there are identified 12 categories of foreigners who do not fall under this law and therefore cannot be treated as migrant workers. In our paper, we classified these categories of foreigners in four blocks as follows: a) based on a particular profession, activity; b) according to a profession and a determined period of activity in the Republic of Moldova; c) depending on the conditions of the international treaty and d) depending on other circumstances.*

**Keywords:** *foreign citizens, foreigners, labour migration, migrant workers.*

### REZUMAT

*Printre cetățenii străini, care se află în mod legal pe teritoriul Republicii Moldova în scop de muncă, există mai multe categorii de astfel de persoane care în realitate beneficiază de un statut juridic special, fiind reglementat prin alte acte juridice. În Legea RM nr. 180 privind migrația forței de muncă sunt identificate 12 categorii de străini care nu intră sub incidența acestei legi și, prin urmare, nu pot fi tratate ca lucrători imigranți. În lucrarea noastră am clasificat aceste categorii de străini în 4 blocuri: a) în funcție de o anumită profesie, activitate, b) în conformitate cu o profesie și o perioadă determinată de activitate în R. Moldova, c) în funcție de condițiile tratatului internațional și d) în funcție de alte circumstanțe.*

**Cuvinte-cheie:** *cetățeni străini, migrația forței de muncă, lucrătorii imigranți.*

Printre străinii aflați pe teritoriul Republicii Moldova cu scopul de a desfășura o activitate de muncă există câteva categorii care, deși desfășoară activitate de muncă remunerată și par a avea statutul legal general de lucrători imigranți, beneficiază în realitate de un statut aparte, iar drepturile și obligațiile lor sunt reglementate de alte acte juridice decât cele ce reglementează migrația de muncă. În art. 3 (2) din *Legea nr. 180 privind migrația de muncă* [1], legiuitorul moldovean identifică 12 categorii de străini care nu cad sub incidența acestei legi și care, prin efectul legii, au un statut diferit de cel al lucrătorului imigrant. Am putea clasifica aceste categorii de cetățeni străini în 4 blocuri determinate în funcție de anumite condiții pe care aceste persoane trebuie să le întrunească, după cum urmează:

A. În funcție de o anumită profesie, activitate.

B. În funcție de o anumită profesie și o perioadă determinată de activitate.

C. În funcție de condițiile tratatului internațional.

D. În funcție de alte circumstanțe.

**Blocul A.** Exercițarea unei anumite profesii sau activități de către străinul care are scop de muncă în RM, îi poate oferi acestuia anumite privilegii, inclusiv în ceea ce privește simplificarea procedurii de autorizare.

**1) Profesia/activitatea de diplomat** sau funcționar în cadrul serviciului diplomatic al statului sau organizației internaționale respective acreditate în Republica Moldova îi acordă străinului și membrilor familiei sale dreptul de a beneficia de un regim prioritar de ședere și muncă (cum ar fi inviolabilitatea agentului diplomatic, a misiunii diplomatice etc.), pe baza unui set de principii de reciprocitate de natură diplomatică, stabilite în Constituția Republicii Moldova, *Legea nr. 761 din 27.12.2001 cu privire la serviciul diplomatic* [2], tratatele internaționale la care Republica Moldova este parte, inclusiv *Convenția de la Viena cu privire la relațiile diplomatice*, întocmită la 18 aprilie 1961, și *Convenția de la Viena cu privire la relațiile consulare*, întocmită la 24 aprilie 1963.

Mai mult ca atât, art. 19 (2), lit. f) din *Legea nr. 200 din 16.07.2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova* [3], stipulează expres că în scopul desfășurării *activităților diplomatice și de serviciu* străinilor titulari de pașaport diplomatic sau de serviciu, care urmează să îndeplinească funcții oficiale ca membri ai unei misiuni diplomatice sau ai unui oficiu consular în R. Moldova al statului de apartenență, li se acordă viză de lungă ședere. Aceste tipuri de vize se eliberează titularilor de pașapoarte diplomatice, respectiv, de serviciu sau asimilate acestora, la solicitarea organului abilitat al statului trimițător sau a misiunii sale diplomatice ori oficiului său consular, precum și membrilor de familie împreună cu care locuiește titularul, și sunt valabile pe perioada misiunii sau în conformitate cu tratatele bilaterale la care R. Moldova este parte.

De menționat, că neaplicarea prevederilor Legii nr. 180 asupra personalului diplomatic străin este evident și din considerentul că aceștia rămân a fi salariații statului care i-a delegat să-i reprezinte interesele și, respectiv, nu prestează o muncă pentru un angajator din RM. Prin urmare, nici nu se poate vorbi despre un raport de muncă cu specific imigrațional.

**2) Profesia de jurnalist** oferă, de asemenea, un set de facilități privind intrarea și desfășurarea muncii mediatice pe teritoriul RM, cu condiția ca jurnalistul să fie acreditat conform procedurii stabilite. Astfel, art. 21 din *Legea presei nr. 243 din 26.10.1994* stabilește că „jurnaliștii străini sunt acreditați în R. Moldova de Ministerul Afacerilor Externe în baza cererilor prezentate de către publicațiile periodice, agențiile de presă și de alte organizații interesate, conform regulamentului aprobat de Guvern. Refuzul de acreditare a jurnaliștilor străini poate fi atacat în instanța de judecată” [4]. Procedura de acreditare a jurnalistului străin este stabilită în baza unui Regulament adoptat în baza *Hotărârii de Guvern nr. 359 din 02.06.1995 cu privire la acreditarea jurnaliștilor străini în Republica Moldova* [5]. Potrivit Regulamentului, jurnaliștii străini care doresc să fie acreditați în calitate de corespondenți perma-



nenți în R. Moldova, sunt obligați, indiferent de faptul dacă au reședință în R. Moldova sau în alte țări, să prezinte Ministerului următoarele acte: a) un demers redactat în una din limbile de stat, engleză sau franceză adresat Ministerului prin care conducătorul agenției de presă (publicației, postului de radio sau televiziune, alte organizații de profil) solicită acreditarea jurnalistului (correspondentului) său; b) un rezumat al biografiei solicitantului, autentificat prin semnătura acestuia, care va cuprinde data și locul nașterii, informații privind studiile și activitatea desfășurată până la momentul solicitării acreditării, starea civilă; c) două fotografii 3x4 cm.

Totodată, jurnalistul acreditat completează o fișă specială a Ministerului cu scurte date biografice și obligațiunea de a respecta Constituția și legislația în vigoare ale Republicii Moldova. Pe fișă se aplică fotografia și semnătura titularului. În baza acestor documente, Ministerul, în termen de o lună, eliberează solicitantului carnetul ce confirmă acreditarea, în care e aplicată fotografia, indicat prenumele și numele correspondentului agenției de presă (publicației, postului de radio sau televiziune, alte organizații de profil), țara, precum și numărul buletinului de identitate. Acest carnet (formular conform anexei la Regulament), autentificat prin ștampila Ministerului aplicată parțial și pe fotografia deținătorului, și prin semnătura unei persoane oficiale din Minister, conține și un apel către autoritățile civile și militare privind asigurarea securității și acordarea de sprijin titularului, în corespundere cu legislația în vigoare.

Prevederile legale lasă să se înțeleagă că jurnalistul străin poate fi un correspondent (salariat) al unei agenții de presă (publicații, post de radio sau televiziune, altor organizații de profil) străine, transnaționale sau naționale. Eventual, sursa de plată pentru munca depusă în serviciu media derivă din țara în care se află angajatorul său.

Este, cel puțin, curios faptul că acreditarea jurnalistului străin, precum și orice procedură judiciară inițiată de acesta, este supravegheată minuțios de mai multe autorități publice

responsabile de securitatea statului. Astfel, conform prevederilor pct. 10 din Regulamentul menționat, Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene comunică Ministerului Afacerilor Interne și Serviciului de Informații și Securitate despre acreditarea jurnalistului (correspondentului), conținând date de identitate ale acestuia. Despre declanșarea oricărei proceduri juridice în care figurează jurnaliștii (correspondenții) acreditați sau despre existența datelor care ar putea împiedica acreditarea acestora, Ministerul Afacerilor Interne și Serviciul de Informații și Securitate comunică, în termen de 72 ore, Ministerului Afacerilor Externe și Integrării Europene și Ministerului Justiției. Trebuie menționat faptul că jurnaliștii străini și membrii familiilor acestora pot fi lipsiți de calitatea de acreditat și dreptul la acreditare în cazul în care încalcă legile naționale și principiile internaționale ale eticii profesionale a jurnalistului, care ar putea să aducă prejudicii grave politicii externe și interne a Republicii Moldova sau stabilității sale socio-economice, de instigare la acțiuni și fapte care pot pune în pericol unitatea și integritatea teritorială a statului.

**3) Liber-profesioniștii** străini sunt o categorie aparte de persoane care pot desfășura activitate de muncă pe teritoriul R. Moldova în condiții speciale. Vom consemna, mai întâi, că, în doctrină, profesia liberală este definită ca o activitate independentă în raport cu orice altă activitate dependentă (de angajare), fiind „acea profesie reglementată care se exercită în mod independent de către persoane fizice (individual sau colectiv – în corpuri), care au dobândit în prealabil o pregătire profesională adecvată” [6, Niculeasa, p. 38]. Cu titlu de exemplu din varietatea profesiilor liberale, menționăm câteva reprezentative, enunțate și în studiile citate, cum ar fi cea de avocat, executor judecătoresc, mediator, notar, auditor, medic, farmacist, detector de pază, expert judiciar, administrator al insolvențabilității etc.

Pe lângă caracterul independent, intelectual, teoretico-practic dobândit prin studii și stagiere profesională, o trăsătură deosebită



a profesiilor liberale este faptul că „acestea beneficiază de o recunoaștere profesională (calificativă), adică diplomele și certificatele profesionale care atestă calificarea într-o anumită profesie sunt recunoscute de o autoritate administrativă a statului, în colaborare cu organizațiile profesionale și sunt urmate de emiterea unor licențe pentru exercitarea profesiei respective” [Niculeasa, p. 18-19]. În contextul celor expuse, cercetătorul Nicolae Sadovei, analizând opiniile mai multor cercetători din RM și România, care consideră că exercitarea profesiilor liberale nu cad sub incidența reglementărilor dreptului muncii (E. Boișteanu, A. Țiclea, C. Tufan, I. Traian Ștefănescu), menționează că „exercitarea unei profesiuni liberale dă naștere unor raporturi juridice complexe, de diferit gen, cum ar fi raporturile dintre liberii profesioniști și clienții lor, care nu intră în sfera dreptului muncii, ci au un caracter de raporturi juridice civile, pentru că izvorăsc din diferite contracte de prestări servicii; raporturile juridice ale corpului profesional respectiv al liberilor profesioniști și organele statului, precum și cu diferite organisme profesionale internaționale în materie, raporturi care, de asemenea, nu fac obiectul dreptului muncii. Locul central îl ocupă însă raporturile dintre liberii profesioniști și corpul profesional din care aceștia fac parte, raporturi care nu se încadrează în domeniul raporturilor juridice de muncă tipice, dar care sunt raporturi juridice corporative, adică atipice” [7, Sadovei, p. 167]. Din sursele menționate deducem că raportul juridic al liberilor profesioniști este de natură civilă în cazurile liber-profesionist – client, liber-profesionist – autoritate de stat, și doar în cazul raportului liber-profesionist – corpul profesional am putea vorbi despre un raport de muncă atipic sau foarte atipic, dată fiind existența obligației disciplinare în cadrul acestui raport.

Vom delimita 3 cazuri privind modalitatea de prestare a serviciilor de către străinii titulari ai profesiilor liberale:

**a) Străinului titular al unei profesii liberale i se permite să activeze în aceleași**

**condiții stabilite de lege ca și cetățenii RM,** după recunoașterea și echivalarea studiilor sau calității, dacă acestea au fost obținute într-un alt stat, conform principiului de reciprocitate sau au dobândit profesia în instituțiile respective conform legislației RM. Printre cele mai reprezentative profesii de această categorie menționăm profesia de **medic, farmacist, auditor, mediator etc.**

Referitor la profesia de medic, trebuie menționat și faptul că medicii în calitate de liberi-profesioniști pot avea, în același timp, statut juridic de persoane care exercită o profesiune liberală, precum și statut juridic de salariați în cadrul unui raport de muncă tipic [1, Sadovei, p. 166], după cum observă cercetătorul N. Sadovei. Baza legală primară a exercitării profesiunii medicale în calitate de profesie liberală sau în cadrul unui raport juridic de muncă de către cetățenii RM sau de către străini, este stabilită în art. 8 din *Legea ocrotirii sănătății nr. 411 din 28.03.1995* [8], care prevede că „exercițiul profesiunilor medico-sanitare și farmaceutice este autorizat titularilor unei diplome, unui atestat sau certificat eliberat de o instituție de învățământ superior sau mediu de specialitate respectivă din republică ori din străinătate. Exercițiul profesiunilor medico-sanitare și farmaceutice poate fi independent (libera practică) sau dependent. Exercițiul profesiunilor medico-sanitare și farmaceutice este supravegheat de Ministerul Sănătății”.

Conform art. 4(1) din *Legea nr. 264 din 27.10.2005 cu privire la exercitarea profesiunii de medic*, „profesiunea de medic poate fi exercitată de orice persoană care îndeplinește următoarele condiții: a) este cetățean al R. Moldova; are domiciliu sau drept de reședință în R. Moldova; b) are diplomă de licență în medicină (studii integrate) și diplomă de medic specialist sau diplomă de studii superioare profil medicină și diplomă de licență după absolvirea studiilor de rezidențiat/certificat după absolvirea internaturii, eliberate conform legislației R. Moldova sau **obținute într-un alt stat și recunoscute și echivalate** în condițiile stabilite de Guvern; c) își perfecționează, pe

parcursul întregii sale activități profesionale, cunoștințele teoretice și deprinderile practice conform regulamentelor elaborate și aprobate de Ministerul Sănătății, utilizând în acest scop toate posibilitățile accesibile; d) este apt, din punct de vedere medical, pentru exercitarea profesiunii; e) nu cade sub incidența restricțiilor și incompatibilităților prevăzute de prezenta lege” [9]. Totodată, *Legea nr. 264 din 27.10.2005* face referință expresă la străinii și apatrizii titulari ai dreptului de a profesa medicina, menționând în art. 4 (2) și art. 12 (2) că, „profesiunea de medic poate fi exercitată în R. Moldova de către **medici cetățeni străini și apatrizi** în condițiile prezentei legi, pe bază de reciprocitate stabilită prin tratatele internaționale la care R. Moldova este parte” și, respectiv, că, „cetățenii străini și apatrizii au dreptul legitim de a practica activități medicale pe teritoriul R. Moldova, beneficiază de aceleași drepturi și au aceleași obligații în atestarea profesională ca și cetățenii R. Moldova.”

Aceleași condiții sunt stabilite străinilor și în cazul activității farmaceutice. Astfel, conform art. 22(3) din *Legea nr. 1456 din 25.05.1993 cu privire la activitatea farmaceutică* [10], „cetățenii străini și apatrizii care au studii farmaceutice pot exercita activitatea farmaceutică, după echivalarea și recunoașterea documentelor de studii în modul stabilit de lege, în aceleași condiții ca și cetățenii R. Moldova.

Pentru a profesa în RM activitatea de auditor, este necesară obținerea certificatului de calificare al auditorului, care se eliberează în urma susținerii unui examen de calificare la care pot să participe deopotrivă cetățenii RM, cetățenii străini și apatrizii, care întrunesc următoarele cerințe, stabilite de art. 20 din *Legea nr. 61 din 16.03.2007 privind activitatea de audit* [11] și anume: a) să aibă capacitate de exercițiu deplină, studii superioare în domeniul economico-financiar sau juridic, confirmate prin diplomă de studii superioare complete, eliberată de o instituție de învățământ superior din Republica Moldova sau dintr-un alt stat, cu condiția recunoașterii calificării și echivalării acestei diplome de către Ministe-

rul Educației al R. Moldova; b) să aibă vechime în muncă de, cel puțin, 3 ani în domeniul economico-financiar sau juridic, din care, cel puțin, 6 luni ca stagiar în activitatea de audit sub îndrumarea unui auditor – pentru persoanele care au activat, cel puțin, 2 ani în calitate de angajați ai instituțiilor publice și private în subdiviziunile de evidență contabilă, audit, juridice, control financiar și/sau fiscal, revizie și inspectare, precum și în subdiviziunile cu funcții de elaborare și/sau implementare a actelor legislative și/sau normative în domeniile evidență contabilă, audit, control financiar și/sau fiscal, revizie și inspectare, cel puțin, 2 ani ca stagiar în activitatea de audit sub îndrumarea unui auditor – pentru alte persoane decât cele menționate la prima liniuță; c) să nu aibă antecedente penale nestinse; d) să posede limba de stat”.

Profesia de mediator este reglementată de recent adoptata *Lege nr. 137 din 03.07.2015 cu privire la mediere* [12], al cărui art. 12 (1) stipulează că „poate deveni mediator persoana care îndeplinește cumulativ următoarele condiții: a) are capacitate deplină de exercițiu; b) deține diplomă de studii superioare de licență; c) nu a fost condamnată anterior pentru infracțiuni grave, deosebit de grave, excepțional de grave, săvârșite cu intenție; d) nu are antecedente penale pentru infracțiuni ușoare și mai puțin grave”. În continuare, același articol, alineatele (3) și (4) stipulează expres faptul că „persoana care întrunește condițiile de la alin. (1), lit. a)–d) și care **a dobândit calitatea de mediator în străinătate** este în drept să solicite Consiliului de mediere recunoașterea calității de mediator conform Regulamentului privind atestarea mediatorilor. Cetățeanul străin sau apatridul **poate dobândi calitatea de mediator în R. Moldova** dacă corespunde cerințelor prevăzute la alin. (1)”.

**b) Străinului titular al unei profesii liberale i se permite să activeze doar într-un anumit gen de activitate expres stipulat de lege sau fiind asistat de un titular al aceleiași profesii liberale cetățean al RM.** Exemplul relevant este cazul avocaților străini.

Conform art. 6 din *Legea nr. 1260 din 19.07.2002 cu privire la avocatură* [13], „avocații din alte state pot exercita profesia de avocat pe teritoriul Republicii Moldova dacă întrunesc condițiile prevăzute de lege, cu excepția condiției privind deținerea cetățeniei. Avocatul din alt stat poate desfășura activitate pe teritoriul R. Moldova dacă **certifică calitatea de avocat în statul său de origine** și este înscris în registrul special ținut de Consiliul Uniunii Avocaților din R. Moldova.

Condițiile de desfășurare a activității avocatului străin în RM sunt limitate la un anumit gen de activitate, anume litigiile din arbitrajul comercial internațional. Considerăm logică și firească această stipulare legală, pe motiv că din lipsa de experiență locală, pare a fi imposibil ca un avocat străin să fie capabil să cunoască limbajul juridic autohton, precum și nuanțele de materiale și procedură stabilite de legislația și jurisprudența națională, aici fiind necesară asistența avocatului din cadrul național. În schimb, oricărui avocat îi este cunoscută materia de natură internațională. În acest sens, pare justificată prevederea art. 6 (3) din *Legea nr. 1260 din 19.07.2002* enunțată potrivit căreia: „Avocatul din alt stat nu poate reprezenta interesele persoanelor fizice sau juridice în instanțele de judecată și în relațiile cu alte autorități publice **decât în arbitrajul comercial internațional**. În cazul în care interesele clientului o cer, precum și la solicitarea acestuia, avocatul din alt stat poate asista avocatul din Republica Moldova. Avocatul din alt stat poate desfășura activitate în cadrul cabinetului avocatului sau în cadrul biroului asociat de avocați în bază de contract”. De menționat în context că Uniunea Avocaților este obligată să publice pe pagina sa de internet Registrul avocaților din alte state care au dreptul să exercite profesia de avocat pe teritoriul R. Moldova.

O altă profesie pe care am putea-o include în aceeași categorie este cea de expert judiciar. Conform prevederilor relevante ale art. 8 (1) din *Legea nr. 1086 din 23.06.2000 cu privire la expertiza judiciară, constatările tehnico-ști-*

*ințifice și medico-legale* [14], „poate fi expert judiciar persoana care: a) are capacitatea de a acționa cu discernământ; b) are studii superioare universitare, pregătirea respectivă într-un anumit domeniu al expertizei judiciare și a obținut calificarea de expert judiciar; c) posedă cunoștințe speciale în cele mai diverse domenii ale științei, tehnicii, medicinei, artei, în alte domenii ale activității umane necesare pentru întocmirea raportului de expertiză; d) este atestată în calitate de expert judiciar într-un anumit domeniu; g) activează într-o instituție statală de expertiză judiciară sau a fost atestată, în modul stabilit, ca expert particular și este inclusă în Registrul de stat al experților judiciari atestați”. Legea enunțată stipulează expres la art. 43 (1) că „în caz de necesitate, conducătorul instituției de expertiză judiciară are dreptul, cu acordul ordonatorului expertizei, **să includă în comisiile de expertiză specialiști calificați din alte state**. Comisiile mixte de experți efectuează expertizele judiciare în conformitate cu legislația R. Moldova”. Astfel, legea prevede că expertul străin (care trebuie să aibă o pregătire superioară într-un anumit domeniu și să fie atestat în calitate de expert în registrul respectiv din statul străin în care își desfășoară activitatea) poate să desfășoare activitatea cu acordul solicitantului doar în cadrul comisiei de expertiză, fiind asistat de experții naționali.

**c) Profesia liberală dată este exercitată conform legii doar de cetățenii RM, fără posibilitatea străinului titular al aceleiași profesii libere să activeze pe teritoriul RM.** În situația dată sunt mai multe profesii juridice reglementate prin legi speciale în care este prevăzut expres faptul că titularul profesiei poate fi doar cetățeanul RM, cu capacitate deplină de exercițiu, licențiat în drept. Printre profesiile libere din această categorie menționăm activitatea de: notar [15], executor judecătoresc [16], administrator al procesului de insolabilitate [17] ș. a.

În concluzie, subliniem faptul că legiuitorul RM stabilește doar câteva profesii libere (medic, farmacist, auditor, mediator, mai puțin

– avocat, expert judiciar etc.) pe care străinii deja titulari ai acestor profesii sau aflați în curs de calificare le pot exercita pe teritoriul RM. Rațiunea acestor prevederi ar fi că pentru exercitarea profesiilor date se cere o gamă largă de cunoștințe complexe la nivelul ultimelor descoperiri științifice, precum și cunoașterea experienței internaționale. Mai mult, cu titlu **de lege ferenda**, menționăm că confirmarea statutului de liber-profesionist, inclusiv în cazul în care străinul are aceleași drepturi și obligații ca și cetățeanul RM, nu exclude posibilitatea ca acesta să se poată încadra într-un raport de muncă tipic, cu contract individual de muncă. Prin urmare, prevederea legală ar trebui completată cu formularea „**cu excepția celor sosiți la muncă în baza contractului individual de muncă**”, asupra căreia se extind prevederile Legii nr. 180.

**4) Marinarii** sunt o categorie aparte de străini asupra căreia nu se aplică legislația imigrațională de muncă, statutul acestora fiind reglementat, de regulă, la nivelul tratatelor internaționale. Unul dintre cele mai relevante tratate internaționale, ratificate și de R. Moldova, ce reglementează statutul marinarilor, este *Convenția OIM nr. 108/1958 privind actele de identitate pentru personalul navigant* [18], în vigoare pentru R. Moldova din 23.03.2001. Conform art. 2 din Convenția OIM nr. 108/1958, statul-membru la OIM, care a ratificat Convenția menționată este obligat să elibereze cetățenilor săi care exercită profesia de marinar, la cererea acestora, *un act de identitate pentru personalul navigant*, care trebuie să corespundă unor criterii stabilite și să conțină informația relevantă pentru identificarea persoanei (numele întreg, prenumele și numele de familie, dacă este cazul, data și locul nașterii; naționalitatea; semnamentele; fotografia; semnătura titularului sau, dacă acesta este incapabil să semneze, o amprentă a degetului mare). Cu toate acestea, în cazul în care nu ar fi posibil să se elibereze un astfel de document anumitor categorii de personal navigant, statul-membru al OIM va putea elibera, în locul documentului menționat, un

pașaport, specificând că titularul este marinar și având, în sensul Convenției menționate aceleași efecte ca și actul de identitate pentru personalul navigant. Condițiile intrării și șederii pe teritoriul unui stat a marinarilor/personalului navigant sunt prevăzute în art. 6 din Convenția nr. 108/1958, conform căreia: „Orice stat-membru va autoriza intrarea dintr-un teritoriu, pentru care prezenta Convenție este în vigoare, a oricărui marinar posesor al unui act de identitate pentru personalul navigant, valabil, în cazul în care această intrare este solicitată pentru o permisie la uscat, cu durată temporară în timpul escalei navei”. Aceleași condiții sunt cerute și în cazul în care marinarul posesor al unui act de identitate pentru personalul navigant, valabil, solicită intrarea pe teritoriul statului străin în scopul de: a) a fi îmbarcat la bordul navei sale sau pentru a fi transferat pe o altă navă; b) a trece în tranzit pentru a-și ajunge nava într-altă țară sau în scopul de a fi repatriat; c) în orice alt scop aprobat de către autoritățile statului interesat.

Totuși Convenția lasă, în același articol, la discreția statelor-membre, anumite limitări ale intrării și șederii personalului navigant pe teritoriu său: „Înainte de a autoriza intrarea pe teritoriul său pentru unul dintre motivele enumerate în paragraful precedent, orice stat-membru va putea pretinde o dovadă satisfăcătoare, inclusiv un act scris, din partea marinarului, armatorului sau agentului interesat, sau a consulului interesat, asupra intenției marinarului și a faptului că el este în măsură să-și pună în aplicare proiectul. Statul-membru va putea, de asemenea, să limiteze durata șederii marinarului la o perioadă considerată rezonabilă în raport cu scopul șederii” [19]. Altfel spus, din moment ce R. Moldova este parte la Convenția OIM nr. 108/1958, ea este obligată, fără o procedură prealabilă de acordare a vizelor, să permită intrarea și șederea temporară a marinarilor-cetățeni străini, doar în baza documentelor de identitate din care rezultă profesia de marinar (de regulă, pașaportul de marinar, însoțit de rolul de echipaj sau extrasul din acesta), având, în caz de necesitate,

dovezile corespunzătoare și scopul justificat.

**5) Deservenții și salariații cultelor religioase.** De menționat că atât Codul Municipiilor cât și Legea nr. 125 din 11.05.2007 nu fac referințe exprese la cazurile în care în calitate de deservenți sau salariați ai cultelor religioase și/sau ai părților lor componente apar cetățenii străini, ceea ce lasă de înțeles că asupra acestora se aplică aceleași norme ca și asupra cetățenilor RM, cu excepțiile stabilite. Totuși ținem să evidențiem un element, cel puțin, curios stabilit în art. 33 din Legea nr. 125 din 11.05.2007 și anume că „(1) conducătorii cultelor religioase de rang național, aleși conform statutului cultului respectiv, trebuie să fie cetățeni ai Republicii Moldova. (2) Conducătorii (administratorii) cultelor religioase sau ai părților lor componente pot fi concomitent liderii spirituali ai acestora”. Prin urmare, legiuitorul național a interzis expres faptul că în calitate de conducător al cultului religios de rang național să fie un cetățean străin, acest conducător trebuie să aibă cetățenia R. Moldova. Eventual, norma juridică nu specifică dacă conducătorul cultului religios de rang național este obligat să dețină exclusiv cetățenia R. Moldova sau poate deține concomitent mai multe cetățenii. Prin deducție logică rezultă că ceilalți practicanți ai cultului religios respectiv, care se află în subordinea ierarhică și canonică a conducătorului de rang național, nu au obligația expresă de a fi cetățeni ai RM, respectiv, pot fi și cetățeni străini. Anume statutul acestor străini este reglementat de Legea nr. 180.

Deși asupra acestei categorii de străini nu se aplică reglementările legii privind migrația de muncă, vom constata că Legea nr. 125 din 11.05.2007 nu stabilește expres procedura prin care un membru al unei comunități religioase (deservent sau salariat) poate dovedi această calitate a sa (cum ar fi, de exemplu, printr-un certificat de membru, extras din statut etc.), cu excepția membrilor, a fondatorilor și a administratorilor, datele de identitate ale cărora sunt prezentate Ministerului Justiției odată cu perfectarea procedurii de înregistra-

re a cultului sau părților sale componente. Problema pare și mai acută în momentul în care cultul religios înregistrat în RM intenționează să-l angajeze în calitate de deservent sau salariat în bază de contract individual de muncă pe un străin (un cetățean al altui stat, un apatrid, un refugiat). Vom deduce că singurul document în baza căruia asupra acestui străin urmează să fie aplicate prevederile art. 3 (2) din Legea nr. 180, inclusiv pentru eliberarea vizei de intrare în RM, este contractul de muncă semnat între dânsul (în calitate de salariat) și cultul religios (angajatorul) pe care urmează să-l deservească. Sesizăm o lacună legislativă sub acest aspect.

Un aspect important al problemei cercetate este faptul că Legea nr. 125 din 11.05.2007 prevede în partea relevantă a art. 32 că „cultele religioase și comunitățile religioase pot înființa instituții teologice de orice grad, cu statut distinct sau cu statut de extensiune a unor instituții de profil din țară și de peste hotare. Instituțiile teologice de orice grad, la cererea fondatorului, pot fi supuse licențierii sau acreditării de stat. Instituțiile teologice de toate gradele devin persoane juridice după înregistrarea lor în condițiile prezentei legi. Seminaristii și studenții teologi beneficiază de toate drepturile și înlesnirile prevăzute pentru elevii și studenții din învățământul de stat”. Prin urmare, în interiorul cultului religios, respectiv, pot fi înființate instituții de învățământ primar, secundar, universitar, cu statut de persoană juridică (deci cu drept de angajare), inclusiv ca extensiune a unor instituții de profil din străinătate. Totodată, legea nu oferă mai multe detalii asupra cazului în care seminaristii și studenții teologi sunt cetățeni străini, decât în măsura în care aceștia beneficiază de drepturile și înlesnirile de care beneficiază toți ceilalți elevi și studenți în învățământul de stat, laic, indiferent de naționalitate.

**Blocul B.** Exercițarea unei anumite profesii sau activități de către străinul care are scop de muncă în RM este restricționat de un anumit termen limită de ședere (de regulă, până la 90 de zile) sau pe durata studiilor.



**6) Oamenii de creație și lucrătorii din cultură, precum și personalul colectivelor artistice, inclusiv cel administrativ și de deservire (intrați în RM pe durata turneeelor pentru o perioadă de scurtă durată de până la 90 de zile).**

Definiția legală a categoriilor de persoane enunțate este dată în art. 1 din *Legea culturii nr. 413 din 27.05.1999*, potrivit căruia „om de creație - persoană care creează valori culturale, interpretează opere de artă, lucrător din cultură - persoană aflată în relații de muncă cu o organizație de cultură” [20]. Prin noțiunea legală de „organizație de cultură”, dată de aceeași lege, se înțelege o uniune de creație, breaslă (corporație), asociație, inclusiv obștească, organizație, instituție și întreprindere ce desfășoară o activitate culturală. O definiție legală mai nouă a noțiunii de „om de creație”, care reglementează inclusiv modalitatea de prestare a muncii artistice, este reglementată în art. 2 al *Legii nr. 21 din 01.03.2013 cu privire la oamenii de creație și la uniunile de creație* [21], potrivit căreia „om de creație din domeniul literaturii, artei și al jurnalismului (în continuare – om de creație) – persoană fizică care creează valori culturale, interpretează opere de artă și realizează activități de creație în domeniul de referință în cadrul contractelor de muncă sau al relațiilor civile ori își publică creația în afara contractelor de muncă sau a contractelor civile”. Astfel, legea enunță expres modalitățile prin care oamenii de creație își pot asigura sursa de venit din activitatea artistică prestată și anume prin intermediul unui contract individual de muncă semnat între dânsul și beneficiarul muncii sale sau în baza unui contract de natură civilă (prestări servicii, antrepriză etc.) sau individual. Totodată, din categoria mai largă a oamenilor de creație, legea delimitează o categorie aparte și anume - a „oamenilor de creație profesioniști” care sunt persoane fizice și care au diplomă de licență în unul sau mai multe domenii ale literaturii, artei sau jurnalismului, a cărei operă este apreciată de către profesioniștii din domeniu, a căror activitate de creație constituie principala lor sursă de existență. Oamenii de creație sunt

membri și își desfășoară activitatea în cadrul unor asociații denumite uniuni de creație, care înregistrează și activează (cum ar fi, de exemplu, Uniunea Artiștilor Plastici, Uniunea Arhitecților, Uniunea Cineaștilor, Uniunea Compozitorilor și Muzicologilor, Uniunea Designerilor, Uniunea Jurnaliștilor, Uniunea Meșterilor Populari, Uniunea Muzicienilor, Uniunea Teatrală, Uniunea Scriitorilor) în conformitate cu legislația cu privire la asociațiile obștești [22] și cu statutul uniunii respective.

În context, menționăm că art. 19 (2), lit. d) din *Legea nr. 413 din 27.05.1999* stipulează expres că organizațiile de cultură pot fi create de către autoritățile publice centrale și locale, de către persoanele juridice și de către „persoanele fizice, indiferent de cetățenie”. O prevedere similară este stipulată în art. 9 (1) din *Legea nr. 1421 din 31.10.2002 cu privire la teatre, circuri și organizații concertistice*, potrivit prevederilor căruia „în sistemul instituțiilor de cultură și artă intră teatrele, circurile și organizațiile concertistice de stat, municipale, departamentale, regionale și private. Acestea se înființează de autoritățile administrației publice centrale de resort, de autoritățile administrației publice locale, de alte persoane juridice, precum și de persoane fizice, indiferent de cetățenie” [23]. Prin urmare, legea nu interzice ca străinii să fondeze organizații culturale, cu excepția uniunilor de creație. Referitor la naționalitatea membrilor uniunilor de creație, este de menționat că, conform art. 17 din *Legea nr. 21 din 01.03.2013*, „fondatori ai uniunilor de creație pot fi oamenii de creație care sunt cetățeni ai Republicii Moldova”. Prin urmare, legea lasă să se înțeleagă că este interzis ca cetățenii străini să poată fonda uniuni de creație, însă nu interzice ca aceștia să devină membri ai asociațiilor respective. Or, conform prevederilor art. 11-12 din *Legea nr. 837 din 17.05.1996*, membri ai organizațiilor obștești pot fi atât cetățenii RM, cât și cetățenii străini și apatrizi, cu excepțiile de rigoare.

Astfel, putem deduce că intrarea, șederea temporară de până la 90 zile pe teritoriul RM a străinilor - oameni de creație, membri ai unor

uniuni de creație din statele lor de origine (care au un certificat de apartenență la uniunea de creație respectivă), inclusiv membri ai colectivelor artistice respective, este posibilă la invitația și sub răspunderea autorităților centrale sau locale sau a uniunilor de creație respective din RM cu care se încheie contracte de muncă sau civile, din care rezultă și remunerarea pentru munca prestată. Singura obligație a străinului în cazul dat este să evite încălcarea termenului de ședere, fapt care poate conduce la aplicarea sancțiunilor prevăzute de lege, inclusiv expulzarea. Respectiv, în cazul în care omul de creație sau lucrătorul din cultură străin intră pe teritoriul RM pentru o perioadă de scurtă ședere, individual sau la invitația unei organizații culturale din Moldova (inclusiv organizația fondată de către cetățeni străini), pentru a desfășura o anumită activitate culturală, iar în perioada dată acest străin intră într-o relație de muncă (de ex.: semnează un contract individual de muncă pentru o perioadă ce depășește 90 de zile) cu un oarecare beneficiar (inclusiv organizația fondată de către cetățeni străini), rezultă că prevederile Legii nr. 180 se vor aplica corespunzător.

**7) Străinii sosiți pentru activități de cercetare științifică în cadrul proiectelor europene sau internaționale, cu excepția celor sosiți la muncă în baza contractului individual de muncă.**

Norma legală enunțată distinge din start două categorii de străini care intră pe teritoriul RM pentru a desfășura activități de cercetare în cadrul proiectelor europene sau internaționale și anume: 1) străini sosiți în RM fără a avea la bază un contract individual de muncă și, respectiv, față de care nu se aplică prevederile Legii nr. 180 și 2) străini sosiți în RM în baza unui contract individual de muncă și, respectiv, față de care se aplică prevederile Legii nr. 180.

Condiția de bază a intrării și șederii ambelor categorii de străini pe teritoriul RM este existența unor proiecte europene sau internaționale în cadrul unor organizații din

sfera științei și inovării ce necesită activitate de cercetare științifică din afara țării. Conform art. 15 din *Codul cu privire la știință și inovare al R. Moldova nr. 259 din 15.07.2004* [24], organizația din sfera științei și inovării este o persoană juridică (potențialul angajator) cu orice tip de proprietate și formă juridică de organizare care, în calitate de activități de bază, efectuează cercetări științifice și/sau științifico-tehnologice, științifico-organizatorice, consulting științific, practică instruirea cadrelor științifice prin intermediul studiilor universitare, postuniversitare și de perfecționare. Codul stabilește 4 tipuri de astfel de organizații: 1) organizație de drept public constituită în baza unui act emis de autoritatea publică (centrală sau locală) și/sau de Academia de Științe a Moldovei, finanțată integral sau parțial de la bugetul de stat, 2) organizație de drept privat, fondată și finanțată de persoane fizice sau juridice de drept privat pentru obținerea de profit în baza activității din sfera științei și inovării, 3) organizație (asociație) obștească, constituită de persoane fizice și/sau persoane juridice asociate, în modul prevăzut de lege, prin comunitate de interese, 4) organizație de informații științifico-tehnologice, care desfășoară în sfera științei și inovării activități în domeniul informațiilor științifico-tehnologice. În temeiul art. 150 din *Codul cu privire la știință și inovare al R. Moldova nr. 259 din 15.07.2004*, străinul care corespunde exigențelor legale poate ocupa o funcție științifică (cercetător științific de diferit rang) în cadrul unei organizații din sfera științei și inovării în bază de contract de muncă pe durată determinată. Alte activități în cadrul diferitelor programe de cercetare (evaluare, raportare, conferințe de totalizare etc.) par a avea mai degrabă un caracter contractual de natură civilă. Un exemplu de acord-cadru între Uniunea Europeană și Republica Moldova privind principiile generale de participare a Moldovei la programele Uniunii Europene îl constituie Memorandumul de înțelegere între R. Moldova și Uniunea Europeană privind asocierea Republicii Moldova la cel de-al Șaptelea Program-cadru al Comunității



Europene pentru cercetare, dezvoltare tehnologică și activități demonstrative (2007–2013) [25], ratificat prin Legea nr. 279 din 27.12.2011 [26].

Referitor la străinii angajați în cadrul proiectelor de asistență externă și, după caz, la membrii de familie ai acestora, vom menționa că aceștia beneficiază de o serie de facilități garantate de Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 128 din 24.02.2012 cu privire la facilitarea acordării dreptului de ședere și eliberării actelor de identitate străinilor angajați în cadrul proiectelor de asistență externă [27]. În particular, e vorba de implicarea concomitentă a autorităților responsabile, și anume: în afară de BMA ce are competența de a acorda dreptul de ședere și va elibera acte de identitate și Î.S. CRIS „Registru” a Ministerului Tehnologiei Informației și Telecomunicațiilor, în competența căreia intră perfectarea actelor de identitate, este implicat și Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene care urmează să informeze misiunile diplomatice, oficiile consulare, precum și misiunile și reprezentanțele organizațiilor internaționale acreditate în R. Moldova privind procedura de documentare cu acte de identitate a străinilor angajați în cadrul proiectelor de asistență externă, primită de R. Moldova din partea organizațiilor internaționale și a țărilor donatoare.

**8) Persoanele sosite la studii, inclusiv în cadrul schimbului de elevi, precum și pentru formare profesională neremunerată sau pentru perfecționare.** Drepturile și obligațiile categoriei date de persoane sunt reglementate de legislația privind educația/învățământul în Republica Moldova, în care sunt prevăzute reglementări speciale privind accesul străinilor la studii în Republica Moldova. Astfel, *Legea învățământului nr. 547 din 21.07.1995 (abrogată)* stipula expres în art. 65 următoarele: „Cetățenii străini și apatrizii pot fi admiși în instituțiile de învățământ din Republica Moldova în baza: a) convențiilor internaționale la care Republica Moldova este parte; b) acordurilor interstatale, interguvernamentale și interministeriale, precum și a acordurilor dintre

instituțiile de învățământ autorizate în modul stabilit; c) contractelor individuale încheiate cu instituțiile de învățământ” [28]. Odată cu adoptarea noului Cod al Educației, prevederile legale privind admiterea studenților străini la studii nu a suferit schimbări majore, decât în partea ce ține de recunoașterea și echivalarea prealabilă a actelor de studii, precum și necesitatea instituțiilor de învățământ de a fi acreditate, reglementări stipulate în partea relevantă a art. 150 din *Codul Educației al R. Moldova nr. 152 din 17.07.2014*, și anume: „Admiterea la studii a străinilor se realizează în condițiile aplicate pentru cetățenii Republicii Moldova. Admiterea la studii a străinilor este condiționată de recunoașterea și echivalarea prealabilă a actelor de studii prezentate de candidați. Dreptul de organizare a studiilor pentru străini îl dețin în exclusivitate instituțiile de învățământ acreditate și care oferă programe de studii acreditate” [29]. Prin urmare, dreptul la educație al elevilor și studenților străini, pe perioada studiilor în cadrul instituțiilor de învățământ acreditate din Republica Moldova, este garantat în aceleași condiții aplicate pentru cetățenii Republicii Moldova.

Elevii și studenții străini cu drept de ședere provizorie pentru studii în RM nu pot beneficia concomitent și de dreptul de a munci pe teritoriul RM, după cum prevede art. 5 (4) din Legea nr. 180, care stipulează expres că „dreptul la muncă și dreptul de ședere provizorie în scop de muncă nu se acordă minorilor, imigranților înmatriculați în instituțiile de învățământ din R. Moldova pentru perioada de studii”. *Totuși, conform modificărilor incluse recent (în baza Legii nr. 303 din 26.12.12, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 64-68/29.03.13) prin includerea art. 5 (4/1) în cuprinsul Legii nr. 180, străinii cu drept de ședere provizorie pentru studii pot desfășura activități de muncă pe teritoriul R. Moldova, în conformitate cu legislația muncii, pentru o perioadă ce nu va depăși 10 ore pe săptămână sau echivalentul în zile într-un an. Astfel, din conținutul normelor legale enunțate rezultă că, în ciuda faptului că elevii și studenții străini având drept de ședere provizorie pentru*

studii în R. Moldova, „pot desfășura activități de muncă” într-un regim redus ce nu va depăși 10 ore pe săptămână, activitatea acestora aparent nu este supusă regimului autorizării prevăzut de Legea nr. 180.

**Blocul C. Angajarea în Republica Moldova în funcție de condițiile tratatului internațional.** Deși formularea legală denotă faptul că prin tratatul internațional ar putea fi stabilit „un alt mod de angajare”, am putea identifica puține cazuri de acest fel. Un exemplu relevant ar putea fi prevederile *Acordului dintre Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Franceze privind angajarea în câmpul muncii a soților/soțiilor agenților misiunilor oficiale ale fiecărui stat în celălalt stat*, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 146 din 06.04.2015 [30], acord care prevede că soții/soțiile ambasadurilor și/sau ale oficialilor consulari ai părților contractante se pot angaja în anumite condiții (există o ofertă de muncă, solicitantul are o specialitate anumită [ 31 ] etc.) în țara în care celălalt soț are calitatea oficială de ambasador sau funcționar consular.

În general însă, examinând textele mai multor tratate internaționale ratificate de R. Moldova, vom observa că, de regulă, acestea stabilesc faptul că lucrătorii migranți ai unei părți contractante sunt obligați să respecte legislația internă a celeilalte părți contractante în materia muncii și migrației de muncă.

Astfel, de exemplu, art. 6 din *Acordul Comunității Statelor Independente privind colaborarea în domeniul migrației forței de muncă și protecției sociale a lucrătorilor migranți*, semnat la Moscova la 15.04.1994 (în vigoare pentru RM din 11.08.1995), prevede expres faptul că lucrătorul imigrant este obligat să respecte prevederile legislației muncii a țării care angajează, în conformitate cu care se încheie contractul individual de muncă, după cum urmează (în original - rusă): „Трудовая деятельность работника оформляется трудовым договором (контрактом), заключенным с работодателем на государственном языке Стороны трудоустройства и русском языке, в соответствии с трудовым законода-

тельством Стороны трудоустройства, который вручается работнику до его выезда на работу. В трудовом договоре (контракте) должны содержаться основные реквизиты работодателя и работника, профессиональные требования к работнику, сведения о характере работы, условиях труда и его оплаты, продолжительности рабочего дня и отдыха, условиях проживания, а также сроке действия трудового договора, условиях его расторжения, порядке покрытия транспортных расходов. Работники пользуются правами и выполняют обязанности, установленные трудовым законодательством Стороны трудоустройства” [32].

Un alt exemplu similar sunt prevederile art. 6-9 ale *Acordului dintre Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Italiene în domeniul muncii și protocolul executiv anexat*, semnat la Roma la 27.11.2003 (în vigoare pentru RM din 01.05.2004), din care rezultă că „intrarea, șederea și activitatea de muncă a lucrătorului străin se vor efectua în conformitate cu legislația în vigoare a țării primitoare. Autoritățile competente ale Părților Contractante vor elibera lucrătorilor care vor intra pe teritoriul celeilalte Părți un permis de ședere cu aceeași durată ca și a contractului individual de muncă. Lucrătorii sezonieri, subordonați nesezonieri și autonomi ai Părților Contractante, intrați și aflați pe teritoriul celeilalte Părți Contractante pe motive de muncă, pot transfera câștigurile lor în țara de origine, **în conformitate cu legislația în vigoare a țării primitoare**. Cetățenii Părților Contractante, care desfășoară activitatea de muncă pe teritoriul celeilalte Părți Contractante, se bucură de **aceleași drepturi și asigurări de care beneficiază lucrătorii țării primitoare** [33].

Prin urmare, vom deduce în majoritatea cazurilor că lucrătorii imigranți în Republica Moldova din statele cu care statul Republica Moldova a semnat tratate internaționale privind migrația de muncă și protecția socială a lucrătorilor imigranți, se vor bucura de aceleași drepturi și vor fi obligați să respecte

aceleași obligații față de angajatorii lor, stabilite de legislația muncii a R. Moldova (inclusiv în contractele individuale de muncă), ca și cetățenii R. Moldova. Or, în cazul în care prin tratatul internațional nu este prevăzut „un alt mod de angajare”, lucrătorii imigranți în R. Moldova sunt supuși regimului general de angajare, prevăzut de legislația imigrațională și, implicit, cad sub incidența Legii nr. 180.

**Blocul D.** Străinii incluși în acest bloc se caracterizează prin faptul că au legături strânse cu statul R. Moldova, fie că au domiciliu per-

manent sau sunt titulari ai dreptului de ședere permanentă în Republica Moldova, sau au drept de ședere pentru reîntregirea familiei, ei beneficiază de facilități acordate de ANOFM pentru integrarea în viața social-culturală și pe piața forței de muncă din Republica Moldova. Or, statutul acestor străini deja le acordă aceleași drepturi și obligații ca și cetățenilor R. Moldova, nefiind necesară vreo autorizare suplimentară. Prin urmare, este rezonabil și logic faptul că asupra acestor străini nu se răsfrâng prevederile Legii nr. 180.

### BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 180 din 10.07.2008 cu privire la migrația de muncă. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 162-164 din 29.08.2008, în vigoare din 01.01.2009 (cu modificările ulterioare).
2. Legea nr. 761 din 27.12.2001 cu privire la serviciul diplomatic (republicată în temeiul Legii 208 din 12.07.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2013, nr. 191-197).
3. Legea nr. 200 din 16.07.2010 privind regimul străinilor în Republica Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 179-181 din 24.09.2010 (în vigoare din 24.12.2010).
4. Legea presei nr. 243 din 26.10.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 2 din 12.01.1995, cu modificările ulterioare.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 359 din 02.06.1995 cu privire la acreditarea jurnaliștilor străini în Republica Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 038 din 14.07.1995.
6. Niculeasa Mădălin. Profesiile liberale. Reglementare, doctrină, jurisprudență. București: Universul juridic, 2006, 488 pp.
7. Sadovei Nicolae. Dihotomia raportului juridic de muncă, Chișinău: „Garomont-Studio” SRL, 2011, 204 pp.
8. Legea ocrotirii sănătății nr. 411 din 28.03.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 34 din 22.06.1995.
9. Legea nr. 264 din 27.10.2005 cu privire la exercitarea profesiei de medic. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 172-175 din 23.12.2005.
10. Legea nr. 1456 din 25.05.1993 cu privire la activitatea farmaceutică. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 59-61 din 15.04.2005.
11. Legea nr. 61 din 16.03.2007 privind activitatea de audit. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 72-75 din 13.04.2012.
12. Legea nr. 137 din 03.07.2015 cu privire la mediere. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 224-233 din 21.08.2015.
13. Legea nr. 1260 din 19.07.2002 cu privire la avocatură. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159 din 04.09.2010. În temeiul Legii nr. 102 din 28 mai 2010. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 135-137.
14. Legea nr. 1086 din 23.06.2000 cu privire la expertiza judiciară, constatările tehnico-științifice și medico-legale. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 144-145 din 16.11.2000.

15. A se vedea art. 9 din Legea nr. 1453 din 08.11.2002 cu privire la notariat. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 154-157 din 21.11.2002 (în vigoare din 21.02.2003).

16. A se vedea art. 4 din Legea nr. 113 din 17.06.2010 privind executorii judecătorești. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 126-128 din 23.07.2010.

17. A se vedea art. 12-13 din Legea nr. 161 din 18.07.2014 cu privire la administratorii autorizați. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 293-296 din 03.10.2014 (în vigoare din 01.01.2015).

18. Convenția Organizației Internaționale a Muncii nr. 108/1958 privind actele de identitate pentru personalul navigant, adoptată la 13.05.1958, la Geneva, de către Consiliul de Administrație al Biroului Internațional al Muncii, în vigoare pentru R. Moldova din 23.03.2001, publicată la 31.12.200 în Tratatate internaționale nr. 28.

19. Convenția OIM nr. 108/1958 privind actele de identitate pentru personalul navigant, a se vedea pe site-ul oficial al Ministerului Justiției al Republicii Moldova. În: <http://lex.justice.md/index.php?action=view&view=doc&lang=1&id=359666> (vizualizat la 01.10.2015).

20. Legea culturii nr. 413 din 27.05.1999. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 83-86 din 05.08.1999.

21. Legea nr. 21 din 01.03.2013 cu privire la oamenii de creație și la uniunile de creație. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 64-68 din 29.03.2013.

22. Legea nr. 837 din 17.05.1996 cu privire la asociațiile obștești (republicată în temeiul Legii nr.178-XVI din 20 iulie 2007). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 153-156BIS din 02.10.2007.

23. Legea nr.1421 din 31.10.2002 cu privire la teatre, circuri și organizații concertistice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 174-176 din 20.12.2002.

24. Codul nr. 259 din 15.07.2004 cu privire la știință și inovare al Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 125-129 din 30.07.2004 (cu modificările ulterioare).

25. Detalii privind implementarea proiectului dat sunt disponibile pe site-ul oficial al Academiei de Științe a Moldovei. În: [www.asm.md/administrator/fisiere/cadru/f282.pdf](http://www.asm.md/administrator/fisiere/cadru/f282.pdf) (vizualizat la 01.10.2015).

26. Legea nr. 279 din 27.12.2011 pentru ratificarea Memorandumului de înțelegere între R. Moldova și Uniunea Europeană privind asocierea R. Moldova la cel de-al Șaptelea Program-cadru al Comunității Europene pentru cercetare, dezvoltare tehnologică și activități demonstrative (2007–2013). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 21-24 din 27.01.2012.

27. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 128 din 24.02.2012 cu privire la facilitarea acordării dreptului de ședere și eliberării actelor de identitate străinilor angajați în cadrul proiectelor de asistență externă. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 42-45 din 02.03.2012.

28. Legea învățământului nr. 547 din 21.07.1995 (abrogată). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 62-63 din 09.11.1995.

29. Codul Educației al Republicii Moldova nr. 152 din 17.07.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 319-324 din 24.10.2014, în vigoare din 23.11.2014.

30. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 146 din 06.04.2015 cu privire la aprobarea semnării Acordului dintre Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Franceze privind angajarea în câmpul muncii a soților/soțiilor agenților misiunilor oficiale ale fiecărui stat în celălalt stat. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 89-92 din 10.04.2015.

31. A se vedea un model similar al unui astfel de acord între Franța și Brazilia cu privire

la ocuparea forței de muncă de membrii de familie ai personalului misiunilor oficiale ale fiecărui stat în altul. În: <http://legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000249127&categorieLien=cid> (vizualizat la 12.01.2016).

32. Acordul Comunității Statelor Independente privind colaborarea în domeniul migrației forței de muncă și protecției sociale a lucrătorilor migranți, semnat la Moscova la 15.04.1994, ratificat de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 397 din 16.03.1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 023 din 27.04.1995. Promulgat la 16.03.1995, în vigoare pentru Republica Moldova din 11.08.1995.

33. Acordul nr. 2003 din 27.11.2003 între Guvernul Republicii Moldova și Guvernul Republicii Italiene în domeniul muncii și protocolul executiv anexat, semnat la Roma la 27.11.2003, ratificat de Republica Moldova în baza Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 99 din 04.02.2004, publicat la 31.12.2005 în Tratatul Internațional nr. 32, p. 308 (în vigoare din 01.05.2004).

**Prezentat:** 3 octombrie 2016.

**E-mail:** romandas@mail.ru

# Statutul agentului constatator în relevarea și documentarea cazurilor de comitere a contravențiilor ecologice

## The status of the official examiner in revealing and documenting cases of committing ecological offences

**Igor TROFIMOV,**  
*doctor în drept, conferențiar universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

**Andrian CREȚU,**  
*doctorand, Academia „Ștefan cel Mare”*  
*a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova*

### RÉSUMÉ

*À l'heure actuelle, la qualité de la demande de l'étudiant, l'agent n'a pas droit, et par ailleurs il n'est pas que seulement le nom de ce rapporté qualités. Sémantiquement, le terme « agent reconnaissant » assume les pouvoirs et compétences des conclusions, mais pas par l'application de sanctions.*

**Mots clés:** *irrégularité, responsabilité, pénalité, conclusion.*

### REZUMAT

*Actualmente, calitatea de justițiar pe care o are agentul constatator, nu este tocmai îndreptățită, mai mult ca atât – nu este raportată întocmai denumirii acestei calități. Semantic, termenul de „agent constatator” presupune împuterniciri și competențe de constatare, dar nu și de aplicare a sancțiunii.*

**Cuvinte-cheie:** *contravenție, responsabilitate, sancțiune, constatare.*

**Introducere.** Având în vedere faptul că raporturile în cadrul procesului contravențional nu sunt altceva decât raporturi juridice [ 3, p. 34], prin urmare, participarea la aceste rapo-rturi presupune calitatea de subiect al acestor raporturi. În literatura de specialitate, calitatea de parte la raportul juridic este examinată prin prisma calității acestuia, precum și a capacității de a avea și dobândi drepturile și obligațiile prevăzute de legea procesuală.

În doctrina dreptului procesual, se fac di-

ferite tentative de a diferenția participanții de părțile la proces [4, p. 136-137]. În acest sens, este necesar de a nu confunda calitatea de parte și participant la proces cu calitatea de parte la raporturile procesuale. Astfel, cred că ar fi destul de bine să diferențiem calitatea de parte la raportul procesual care o au toți cei care se încadrează în raporturile de drept procesual, inclusiv de procedură contravențională, de calitatea de parte la proces ca atare, unde termenul de „parte” i se consacră având



în vedere faptul că unele drepturi și obligații sunt prevăzute doar pentru părți [5, p. 99]. În același sens, se recunoaște că termenul de „participanți la proces” poate fi înțeles ca fiind toți cei care participă în cadrul procesului – de la începutul până la încheierea acestuia. Totodată, o categorie de participanți au interes direct în ce privește o anumită modalitate de finalizare a procesului. Acești participanți sunt părțile [4, p. 36-37].

Astfel, rezultând din cele afirmate mai sus, calitatea de părți la proces o au acele categorii de subiecte ale raporturilor procesual-contravenționale – participanți, care urmăresc un interes în cadrul acestui proces. Din rândul acestora face parte, de exemplu, contravenientul și persoana care a avut de suferit în urma contravenției. Alți participanți la proces, care nu urmăresc un interes propriu din rezultatele procesului, nu pot avea calitatea de parte la proces. Ei sunt doar participanți la proces. Din șirul acestora fac parte martorul, judecătorul, grefierul, expertul etc.

În literatura de specialitate părțile la procesul contravențional sunt divizate în două mari categorii – partea de învinuire și partea de apărare. Din partea de învinuire fac parte agentul constatatator și, după caz, procurorul, iar partea de apărare o formează contravenientul și apărătorul.

Prin urmare, pentru a fi posibilă sancționarea contravenției, este necesar ca aceasta să fie probată, întâi de toate. Există anumite persoane, care dețin unele funcții, datorită cărora le revine competența constatării contravențiilor în diferite domenii de activitate, indiferent de natura actului care stabilește și sancționează contravențiile [6, p. 163]. Legislația Republicii Moldova îi conferă persoanei care constată contravențiile calitatea de „agent constatatator”.

**Rezultate obținute și discuții.** Termenul de „agent constatatator” desemnează calitatea de persoană - reprezentant al autorității publice competente, în ce privește constatarea unui caz de comitere a contravenției. Această calitate oferă posibilitate agentului consta-

tator să întreprindă toate acțiunile pentru a identifica existența cazului de comitere a contravenției, precum și de a administra probele care să dovedească comiterea contravenției, ca și persoana care a comis-o, așa cum și vinovăția acesteia.

Articolul 385 al Codului contravențional stabilește că agentul constatatator este reprezentantul autorității publice care soluționează, în limitele competenței sale, cauza contravențională în modul prevăzut de prezentul cod. Potrivit alineatului (2) al articolului 385 al Codului contravențional, agentul constatatator urmează a fi desemnat din cadrul autorităților prevăzute la articolele 400-4232 ale Codului contravențional, împuternicit cu atribuții de constatare a contravenției și/sau de sancționare.

Dacă e să ne referim la cele expuse mai sus, am putea deduce că la nivel teoretic există persoana care constată, iar paralel cu aceasta, există persoana sau autoritatea care sancționează contravenția. În unele cazuri, dacă e să ne referim la prevederile alineatului (2) al articolului 385 al Codului contravențional, în cadrul uneia și aceleiași autorități pot fi persoane care doar constată și, în același timp, persoane care doar sancționează.

Situația în care am admite o calitate aparte de agent constatatator, iar paralel cu aceasta – calitatea de persoană sau organ împuternicit să examineze cauzele contravenționale și să aplice sancțiunile, diferit după competențe de cel al agentului constatatator, atunci am putea identifica și limita competenței agentului constatatator doar la acțiunile menite să confirme existența faptului contravențional.

În același timp, Codul contravențional atribuie agentului constatatator și competențe de aplicare a sancțiunii contravenționale. Această presupune o situație, când autoritatea care constată contravenția, examinează cazul, are și împuternicirea de a expune verdictul pe marginea acestei examinări. În acest caz, este destul de greu de asigurat imparțialitatea agentului constatatator la examinarea cazului,



mai ales dacă în procesul de examinare acesta întâlnește dificultăți din partea celui care este bănuț în comiterea contravenției. Astfel, acea persoană, care constată, aceeași și sancționează.

Suntem de părerea că în aceste condiții calitatea de justițiar pe care o are agentul constatațor, nu este tocmai îndreptățită, mai mult ca atât – nu este raportată întocmai denumirii acestei calități. Semantic, termenul de „agent constatațor” presupune împuterniciri și competențe de constatare, dar nu și de aplicare a sancțiunii.

În acest sens, utilizarea termenului de „agent constatațor” în cadrul procedurii contravenționale pentru autoritatea care are și competențe de sancționare nu este una corespunzătoare. Suntem de părerea, că este mult mai corectă utilizarea termenului de funcționar sau agent de constatare și sancționare sau de agent de examinare a contravențiilor. În caz contrar, din competențele agentului constatațor urmează a fi excluse atribuțiile de sancționare.

Astfel, dacă ne referim la prevederile articolului 399 al Codului contravențional, putem constata că agentul constatațor soluționează cauza contravențională și poate aplica sancțiunile prevăzute în partea specială a cărții a doua a Codului contravențional, în limitele competenței și numai în exercițiul funcțiunii. De asemenea, agentul constatațor poate constata contravenții ale căror constatare, soluționare și sancționare sunt atribuite competenței unor alte organe, dar fără a aplica sancțiunea, va remite organelor respective procesele-verbale de constatare a contravențiilor.

Având în vedere cele expuse mai sus, considerăm importantă soluționarea următoarelor categorii de întrebări:

- Cine este desemnat în calitatea de agent constatațor?
- Care este actul prin care se determină calitatea de agent constatațor?
- Prin ce se confirmă calitatea de agent constatațor?
- Ce reprezintă competența agentului constatațor?

- Ce reprezintă exercițiul funcțiunii agentului constatațor?

Considerăm că aceste întrebări sunt importante pentru a identifica calitatea de agent constatațor.

Astfel, referitor la întrebarea, cine este desemnat în calitate de agent constatațor, textul Codului contravențional nu conține o normă expresă care să identifice condițiile deținerii calității de agent constatațor. La fel nu există o lege aparte care să reglementeze calitatea de agent constatațor. În același timp, dacă ne referim la prevederile articolului 385 al Codului contravențional, atunci constatăm că agentul constatațor este reprezentantul autorității publice care soluționează, în limitele competenței sale, cauza contravențională și este desemnat ca agent constatațor funcționarul din autoritățile indicate la articolele 400-423<sup>2</sup>, împuternicit cu atribuții de constatare a contravenției și/sau de sancționare. În așa fel, reieșind din prevederile articolului 385 al Codului contravențional, condițiile de dobândire a calității de agent constatațor sunt:

- existența calității de angajat al autorității competente prevăzute de articolele 400-423<sup>2</sup> ale Codului contravențional;
- desemnarea în calitate de agent constatațor din cadrul autorității din care face parte.

Aceste condiții sunt cumulative, astfel cum are importanță atât faptul angajării în autoritatea competentă de a constata și a examina cazurile contravenționale, cât și faptul desemnării în calitate de agent constatațor.

Totodată, dacă facem referință la prevederile articolelor 400-423<sup>2</sup> ale Codului contravențional, atunci constatăm că, de fapt, în textul acestor articole sunt indicate categoriile de funcții ce pot avea calitatea de agent constatațor. De exemplu, potrivit alineatului (2) al articolului 400 al Codului contravențional, este prevăzut că sunt în drept să examineze cauze contravenționale și să aplice sancțiuni în limitele competenței șeful de direcție și adjuncții săi, comisarul de poliție și adjuncții săi, șefii secțiilor de poliție, șefii sectoarelor de poliție, șefii posturilor de poliție, ofițerii operativi su-

periori de sector și ofițerii de sector ai poliției, precum și șefii posturilor liniare de poliție, iar în cauzele privind încălcarea regimului din transporturi și a regulilor de circulație rutieră – și funcționarii poliției rutiere.

La prima vedere, enunțarea funcțiilor din cadrul autorității, care au dreptul să examineze cazul contravențional, ar fi o chestiune evaluată pozitiv, deoarece chiar prin lege sunt desemnate funcțiile cu atribuții de agent constatatator. În același timp, însă o asemenea incursiune a legii în „desemnarea” categoriilor de funcționari ce au calitatea de agent constatatator prezintă atât o dificultate teoretică cât și practică.

Din punct de vedere teoretic, stabilirea unor asemenea reglementări, cum sunt cele din alineatele (2) și (3) ale articolului 400 din alineatul (2) al articolului 401, alineatul (2) al articolului 402 ale Codului contravențional și altele de acest fel, vine în contradicție cu prevederile alineatului (2) al articolului 385 al Codului contravențional, care stabilește că agentul constatatator este desemnat. Or, la momentul angajării în funcție în cadrul autorității competente de a constata și sancționa contravențiile, în actul de angajare (ordinul sau altă decizie de numire) trebuie să figureze și dispoziția de desemnare în calitate de agent constatatator, aceasta fiind o condiție suplimentară pentru a fi prezentă calitatea de agent constatatator. În caz contrar, sintagma „este desemnat ca agent constatatator” din conținutul alineatului (2) al articolului 385 al Codului contravențional nu ar avea nicio aplicabilitate.

În realitate însă o asemenea dispoziție lipsește, practic, în toate actele de desemnare în asemenea funcții. Pentru ca să ne convingem de aceasta, este ușor să ne referim la prevederile alineatului (2) al articolului 402 al Codului contravențional, unde calitatea de agent constatatator, de rând cu alți funcționari din cadrul Ministerului Finanțelor, este prevăzută și pentru ministrul și viceministrul finanțelor. Examinând actul decizional prin care sunt desemnați viceministrul finanțelor, și anume Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr.

719 din 20.11.2009 cu privire la numirea în funcție a dlui Victor Barbăneagră (*Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 169-170/794, 24.11.2009*), constatăm că textul hotărârii sună, după cum urmează: „Se numește dl Victor BARBĂNEAGRĂ în funcția de viceministru al finanțelor”. În textul hotărârii lipsește vreo mențiune referitor la calitatea de agent constatatator. Și aici, chiar dacă această lacună o poate înlătura ministrul finanțelor prin emiterea unui ordin prin care să se atribuie viceministrului asemenea împuterniciri, atunci, referindu-ne la cazul ministrului finanțelor – o asemenea abordare nu mai poate fi valabilă. Analogic, în Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 5 din 14.01.2011 privind numirea Guvernului Republicii Moldova (*Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16-17/21 din 21.01.2011*), nu este reglementat nimic despre competența de constatare a contravențiilor pentru ministrul finanțelor.

În ce privește deficiențele practice care apăreau până în anul 2013, am putea exemplifica cu referire la același articol 400 al Codului contravențional, care stabilea competența organelor afacerilor interne. Aceasta ținea de denumirea unor funcții ca, de exemplu, de „inspector” sau „specialist”, „inspector superior” sau „specialist principal”, „șef de direcție” sau „director”, „adjunctul comisarului” sau „vicecomisar”, chestiuni care constituiau prerogativa autorității care aprobă statele de personal și schema de încadrare a funcțiilor din cadrul autorității. Această chestiune este prevăzută, pentru Ministerul Afacerilor Interne în subpunctul 22) al punctului 8 al Regulamentului privind organizarea și funcționarea Ministerului Afacerilor Interne, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 778 din 27.11.2009 (*Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 173/856 din 01.12.2009*). Astfel, Ministerul Afacerilor Interne nu este limitat în a stabili alte denumiri de funcții decât cele prevăzute în alineatele (2) și (3) ale articolului 400 al Codului contravențional. De aici a apărut, cu începere din luna aprilie 2013, situația în care denumirea funcției potrivit statelor de perso-

nal aprobată de Ministerul Afacerilor Interne suna altfel decât cea expusă în alineatele (2) și (3) ale articolului 400 al Codului contravențional. Și, de fapt, la moment, situația este anume aceasta. Astfel, dacă până în luna martie 2013, în conformitate cu prevederile alineatului (2) al articolului 400 al Codului contravențional funcția deținută de polițist care poate avea calitatea de agent constatatator este de „ofițer de sector al poliției”, iar potrivit statelor de personal aprobate de Ministerul Afacerilor Interne, o asemenea funcție nu exista, însă exista o altă funcție, și anume funcția de „ofițer operativ de sector de poliție”. Atunci, dacă e să pornim de la prevederile articolelor 385 și 400 ale Codului contravențional, ofițerul operativ de sector de poliție nu avea dreptul de constatare și sancționare a contravențiilor. În realitate, aceștia constatau și sancționau contravențiile.

În aceeași ordine de idei, atenționăm asupra incorectitudinii utilizării în vechiul text al articolului 400 al Codului contravențional a sintagmei „funcționarii poliției rutiere”, din textul aceluiași alineat (2) al articolului 400 al Codului contravențional, potrivit căruia au competența de a constata și sancționa în cauzele privind încălcarea regimului din transporturi și a regulilor de circulație rutieră funcționarii poliției rutiere. În primul rând, calitatea de „funcționar” prevede faptul ocupării unei funcții. În cadrul poliției rutiere funcțiile pot fi pornind de la șeful secției poliției rutiere și terminând cu contabilul, ofițerul de presă și chiar servitoarea angajată în cadrul acestei secții în funcția corespunzătoare. Implicit, și servitoarea, și contabilul ar avea calitatea de agent constatatator pe cauzele privind încălcarea regimului din transporturi și a regulilor de circulație rutieră. Mai mult ca atât, în perioada martie – decembrie 2013, în general nu exista o asemenea structură funcțională ca „poliție rutieră”, prin urmare, ofițerii de patrulare din cadrul Inspectoratului Național de Patrulare *de jure* nu erau împuterniciți prin lege cu calitatea de agent constatatator.

Nu s-au schimbat lucrurile nici astăzi, ast-

fel cum conținutul articolului 400 al Codului contravențional indică asupra faptului că sunt în drept să examineze cauze contravenționale și să aplice sancțiuni în limitele competenței șefii de direcții și adjuncții lor, șefii inspectoratelor de poliție și adjuncții lor, șefii secțiilor de poliție, șefii sectoarelor de poliție, șefii posturilor de poliție, ofițerii principali de sector, ofițerii superiori de sector, ofițerii de sector, angajații secțiilor securitate publică, angajații serviciilor patrulare, angajații secțiilor supraveghere transport și circulație rutieră, angajații serviciilor supraveghere tehnică și accidente rutiere ale inspectoratelor de poliție, angajații Inspectoratului național de patrulare și ai Inspectoratului național de investigații din cadrul Inspectoratului General al Poliției. De fapt, o lege indică denumiri de funcții care sunt aprobate structural nici chiar prin hotărâre de Guvern, dar prin ordinul ministrului. În opinia noastră, formularea textului de lege în ce privește categoriile de persoane care pot avea calitatea de agent constatatator trebuie să fie unul care să permită identificarea calității de agent constatatator, indiferent de felul în care va numi ministrul funcția din nomenclatorul funcțiilor personalului angajat.

O situație analogică se constată și în ceea ce privește identificarea calității de agent constatatator în domeniul contravențiilor ecologice. Trebuie să menționăm că calitatea de agent constatatator pe cazurile de comitere a acestor categorii de contravenții o au funcționarii prevăzuți la articolele 400, 406 și 405 ale Codului contravențional.

Astfel, în afară de organele afacerilor de interne, calitatea de agent constatatator pe cauzele de comitere a contravențiilor ecologice o au organele pentru protecția mediului, organele pentru controlul geologic și supraveghere minieră, Agenția pentru Silvicultură „Moldsilva” și organele supravegherii sanitar-epidemiologice de stat. Astfel, în conformitate cu prevederile articolului 405 al Codului contravențional, din numele organelor pentru protecția mediului, organele pentru controlul

geologic și supravegherea minieră, organele supravegherii sanitar-epidemiologice de stat și Agenția pentru Silvicultură „Moldsilva” sunt în drept să examineze cauze contravenționale și să aplice sancțiuni inspectorul principal de stat pentru ecologie și adjuncții săi, inspectorii superiori de stat pentru ecologie, inspectorii de stat pentru ecologie, inspectorul principal de stat pentru geologie și supraveghere minieră și adjuncții săi, inspectorii de stat pentru geologie și supraveghere minieră, directorul general al Agenției pentru Silvicultură „Moldsilva” și adjuncții săi, directorii întreprinderilor de stat pentru silvicultură, ai întreprinderilor silvocenegetice, ai rezervațiilor naturale și medicul-șef sanitar de stat al Republicii Moldova și adjuncții săi, medicii-șefi sanitari de stat ai raioanelor și orașelor (municipiilor). De fapt, constatăm aceeași problemă, în care soluția legală trebuie să evite denumirea concretă a funcției.

În acest sens, am recomanda ca textul legii să fie formulat în așa fel încât, indiferent de denumirea funcției potrivit nomenclatorului funcțiilor din statele de personal ale instituției, legea contravențională să nu se modifice. Soluția ar fi prin aplicarea unor formulări de genul „conducătorul autorității centrale de protecție a mediului”.

O altă problemă existentă în practica contravențională este cea legată de așa-zisa „reprezentare a agentului constata-tor”, pe care o aplică în mod sistematic instanțele de judecată. În așa fel, în ce privește delegarea unui **reprezentant** al agentului constata-tor în bază de **procură**, ținem să menționăm că Codul contravențional nu prevede **instituția reprezentării agentului constata-tor**, deoarece, potrivit articolului 385 al Codului contravențional, anume agentul constata-tor este **reprezentantul** autorității publice care soluționează cauza contravențională. Nicio normă juridică din Codul contravențional nu

prevede ca atribuțiile agentului constata-tor să fie exercitate prin reprezentare de către terțe persoane decât agentul constata-tor. Iar agen-tul constata-tor nu poate prin atribuțiile sale să reprezinte interesele altui agent constata-tor, mai mult ca atât, agentul constata-tor pe cazul dat nu a eliberat o asemenea procură. Acesta poate să exercite atribuțiile de agent constata-tor personal fără să-i fie reprezen-tate interesele de un alt agent constata-tor. Calitatea de agent constata-tor pe orice caz contravențional se dobândește prin faptul că polițistul constată personal contravenția în cadrul exercitării obligațiunilor sale de ser-viciu sau este desemnat, cu indicarea moti-velor de rigoare, în calitate de agent consta-tator pe motivele imposibilității altui polițist de a exercita calitatea de agent constata-tor pe acest caz (recuzarea, abținerea, încetarea raporturilor de serviciu, concediul medical, concediul ordinar etc.). Codul contravențional identifică drept subiect participant la procesul contravențional anume **agentul constata-tor** și nu **reprezentantul agentului constata-tor**. Având în vedere că, în corespundere cu preve-derile articolului 252 al Codului civil, procura este înscrisul întocmit pentru atestarea împu-ternicirilor conferite de reprezentat unui sau mai multor reprezentanți, prin urmare, dacă polițistul prezent în ședința de judecată ar fi reprezentantul agentului constata-tor, atunci acesta ar fi trebuit să prezinte împuterni-cirile delegate de la agentul constata-tor și nu de la o altă persoană, cum ar autorita-tea din care face parte agentul constata-tor, care are statut de persoană juridică. În pro-cesul contravențional, care este unul ana-logic procesului penal, agentul constata-tor susține învinuirea din partea statului asupra cazului comiterii unei fapte ilicite, iar învinu-irea în procesul contravențional, așa cum și în cel penal, nu poate fi susținută prin repre-zentare, inclusiv prin procură.

**BIBLIOGRAFIE**

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 18.08.1994.
2. Codul contravențional nr. 218-XVI din 24.10.2008, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-6/15 din 16.01.2009.
3. S. Furdui. „Sugestii și concluzii în legătură cu aplicarea Codului contravențional”, „Revista Națională de Drept”, 2010, nr.1, pag. 34.
4. I. Odagiu, T. Osoianu, A. Andronache ș. a., Drept procesual penal. Partea generală, ed. Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI, Chișinău, 2009, pag. 136 – 137.
5. A. Sava, V. Tihon. Drept procesual civil. Partea generală. Ed. Bons-Offices, Chișinău, 2012, pag. 99.
6. A. Negoită. Drept administrativ și știința administrației. Ed. Atlas-Lex, București, 1993, pag. 163.

**Prezentat:** 7 octombrie 2016.

**E-mail:** itrofimov@mail.ru

# Механизм ротации в системе государственной службы (по материалам Китайской Народной Республики и Японии)

## Personnel rotation mechanism in the civil service system of the People`s Republic of China and Japan

**Наталья КИПЕР,**  
кандидат юридических наук,  
Академия публичного управления, адвокат

**Ирина ЯКУБ,**  
кандидат юридических наук, и.о. доцента  
Института криминологии Республики Молдова, адвокат

### SUMMARY

*Rotation of personnel in the public service is a relevant phenomenon in many democratic States. In this article, we do not offer the resolution of this issue, but on the contrary, show the functionality of this mechanism based on the experience of countries such as China and Japan.*

**Keywords:** rotation of personnel, civil service, civil servant, China, Japan.

### РЕЗЮМЕ

*Ротация кадров в системе государственной службы является актуальным феноменом для многих демократических государств. В данной статье мы не предлагаем разрешение данного вопроса, а, напротив, показываем на примере таких стран, как КНР и Япония, функциональные возможности данного механизма.*

**Ключевые слова:** ротация кадров, государственная служба, государственный служащий, Китай, Япония.

В современных условиях повышение эффективности функционирования государственной службы является одним из государственных приоритетов. При этом большое значение уделяется предотвращению коррупционных практик в органах государственной службы и развитию кадрового потенциала и квалификации работников. Ротация кадров представляет собой механизм, который имеет влияние по обоим направлениям [11].

Определенный интерес представляет

зарубежный опыт ротации кадров в системе государственной службы и правоохранительных органах.

Отдельные ученые считают, что управление персоналом государственных органов в ряде зарубежных стран характеризуется несколькими особенностями:

- оно основано на законодательстве, развивающемся в едином для различных стран направлениях, и национальных традициях, имеет сходные принципы, среди которых выделяется система пожизненно-



го найма, непрерывного повышения квалификации, признания заслуг, иерархичности, корпоративизма и публично-правового регулирования;

- оно координируется по большей части из единого центра, имеет единую информационную базу данных о персонале и служит достижению единой цели государственно-го развития;

- оно предполагает самостоятельность и ответственность служащих, главным критерием которых выступает качество оказываемых услуг населению [13].

В данном контексте, предлагаем рассмотреть опыт ротации кадров государственной службы отдельных зарубежных стран, таких как Китайская Народная Республика и Япония.

**Китайская Народная Республика.** В настоящее время КНР является одной из крупнейших и стремительно развивающейся мировой державой. За годы реформирования политических институтов повысилось значение представительных органов власти, возросла роль общественных организаций и малых партий, которые принимают участие в предварительных консультациях по актуальным направлениям политики в процессе подготовки решений. Но главной особенностью режима, обеспечивающей высокие адаптивные способности политической системы, является распространенность формально незакрепленных институтов. Именно они дают КПК возможность задавать направление реформ, контролировать систему органов управления и вести диалог с потенциально оппозиционными силами в рамках ограниченного политического плюрализма, предотвращая развитие конфликтов, для разрешения которых не предусмотрены институциональные каналы [2, с. 15].

В КНР ряд политических изменений, происшедших в конце 2012 г., также стал началом очередного этапа модернизации социально-политической жизни Китая. С 8 по 15 ноября 2012 г., в Пекине прошел 18-й Всекитайский съезд Коммунистической

партии Китая (КПК), на котором произошла смена руководства Центрального Комитета (ЦК) КПК.

Следует отметить, что термин «китайская мечта», который начал использовать в своих выступлениях Си Цзиньпин после избрания его на пост Генерального Секретаря ЦК КПК, сейчас фактически получил статус главной официальной идеологии.

В контексте современных методов борьбы с коррупцией в Китае отметим, что 26 марта 2013 г. Премьер Госсовета КНР Ли Кэцян на заседании Госсовета, посвященном борьбе с коррупцией, заявил, что Китай увеличит усилия по борьбе с коррупцией путем усовершенствования механизма управления властью [7].

25 июня 2013 г. на заседании Политбюро ЦК КПК руководство Китая заявило о намерении полностью искоренить распространенную среди членов КПК [9] практику использования знакомств и связей для получения официальных постов и повышений по службе [14].

Новым руководством ликвидированы 82 полномочия ряда министерств, включая влиятельную Национальную Комиссию по развитию и реформам (NDRC) [15], министерство защиты окружающей среды, другие министерства центрального подчинения, в стремлении сократить канцелярчину и не допускать «микроуправления» [14, с. 176].

Следует отметить, что в Китае существует проблема «кадрового голода». В настоящее время в КНР, с принятием в 2006 г. Закона о государственной службе, сформирована новая система кадров. Главным ее отличием от существовавшей ранее является переход от всеобщего централизованного распределения кадров к зачислению граждан в штаты административных органов путем экзаменационного отбора.

Данный Закон является рамочным и регулирует следующие вопросы:

- определение понятий «гражданский служащий», «квалификация», «обязательства и права гражданского служащего»;



- определение понятий классификаций должностей и рангов;

- решение вопроса занятости гражданских служащих, установление порядка и условий оценки труда гражданских служащих, найма, назначения и увольнения, продвижения по службе и понижения в должности, награждения и наказания гражданских служащих;

- принятие решений о подготовке и переподготовке и повышении квалификации гражданских служащих, о кадровых перемещениях;

- решение вопросов заработной платы и социальной защиты гражданского служащего, о порядке отстранения от должности, пенсионном обеспечении гражданских служащих, порядка обжалований и ответственности гражданского служащего [14, с. 177].

Более того, новый закон ввел категорию должностей по приглашению. Приглашения иницируются учреждениями и санкционируются компетентными органами по делам персонала (уровня провинции и выше). Приглашенные должны подписать с соответствующим учреждением письменное соглашение на срок от 1 года до 5 лет. Запрещено приглашать служащих на должности, связанными с государственной тайной.

Процедура ротации в государственных органах Китайской Народной Республики (КНР) введена на втором заседании Постоянного бюро Государственного Совета КНР в 1993 году. Она носит всеобщий характер, т. е. распространяется на все уровни власти, что является особенностью многих восточных стран, в том числе Сингапура, Тайваня, Индии и др. Основной принцип ротации кадров – перемещение из более развитых прибрежных регионов в менее благополучные – внутриконтинентальные. Ротация кадров осуществляется каждые 5 лет. При этом служащие могут быть перемещены как внутри государственного агентства, так и в другое функциональное подразделение, пройдя перед этим процедуру перекали-

фикации. Руководит процессом ротации Министерство труда. Предусматривается, что государственные органы всех ступеней обязаны иметь определенное количество вакантных мест для принятия госслужащих в порядке ротации.

Для упрощения вертикальной ротации в КНР установлена низкая планка пенсионного возраста: 50 лет для женщин и 55 для мужчин. *Кроме того, низкая планка выхода на пенсию способствует омоложению кадров* [11].

Ротация государственных служащих осуществляется внутри государственных административных учреждений, а также с привлечением работников других учреждений, предприятий и организаций. Ротация включает переводы на другие должности, перемещения по должности, назначение на замену должностей и «откомандирование для закалки» (направление государственных служащих на определенное время в низовые учреждения, предприятия или практические организации для замещения определенных должностей с сохранением их в штате своих учреждений) [1].

Первый вариант предусмотрен системой ротации государственных служащих, а именно одной из ее форм – переводом на другую должность, что понимается как назначение работников извне в состав государственных административных органов для замещения руководящих должностей или не руководящих должностей на уровне помощника референта и выше, а также назначение государственных служащих на должности вне государственных административных учреждений.

Образно говоря, эта форма ротации является как «входом», так и «выходом» из системы государственных служащих, что является главным ее отличием от других форм ротации, где перемещения осуществляются только по должностям в рамках системы государственных административных органов. Необходимо отметить, что при «перевode» кандидаты не сдают никаких

экзаменов, но проходят строгую проверку по идейно-политической, профессиональной подготовке в соответствии с требованиями, предъявляемыми по новой должности. После перевода в государственный административный орган лицам сразу присваивается статус государственного служащего, а официальное назначение на должность осуществляется не по результатам испытательного срока, а после прохождения соответствующего курса подготовки, конкретное содержание и сроки которого определяются компетентным органом.

Конечно, сам механизм ротации не является чем-то новым в области управления кадрами в КНР. Однако в данном случае принципиальное отличие от ротации в системе ганьбу (государственные служащие, руководящие кадры среднего и высшего звена партийных и государственных учреждений, общественных организаций) заключается в том, что предусмотрены ограничения при «входе». Раньше путем «перевода» назначения осуществлялись по всем должностям государственной службы. Другой важной особенностью является то, что если раньше при «выходе» из системы государственных административных органов ганьбу сохраняли свой статус, то в новых условиях лица вышедшие из системы лишаются статуса государственного служащего со всеми вытекающими отсюда последствиями. В случае повторного зачисления на службу они должны наравне с другими пройти соответствующие процедуры до присвоения статуса государственного служащего и официального назначения на должность [12].

Подбор и назначение руководящих кадровых работников партийных и государственных органов регламентируется Положением о работе по подбору и назначению на должности руководящих кадровых работников партийных и государственных органов (далее по тексту - Положение) [12]. Положение разработано и принято на основании Устава Коммунистической партии Китая и соответствующих законов и законо-

дательных актов в целях последовательного проведения политики партии, создания системы научно-нормированного подбора и назначения руководящих кадровых работников партийных и государственных органов.

Ст. 52 гл. X указанного Положения регламентирует проведение ротации руководящих кадровых работников партийных и государственных органов. Статья закрепляет в качестве объекта ротации следующие категории персонала: лица, перемещение которых проводится в связи со служебной необходимостью; лица, которым необходимо путем ротации обогатить руководящий опыт и повысить свой уровень руководства; лица, которые работают в одном месте или в одном органе довольно продолжительное время; лица, в отношении которых необходимо провести ротацию по другим причинам. Упор в осуществлении ротации делается на членов руководства местных партийных комитетов и правительств уездной ступени и выше, членов главного руководства части рабочих органов комиссий по проверке дисциплины, народного суда, народной прокуратуры и партийных комитетов, правительств.

*П. 5, ст. 63, гл. XII Положения.* При подборе и назначении руководящих кадровых работников партийных и государственных органов необходимо строго исполнять все установки настоящего Положения и соблюдать дисциплину в нижеследующих случаях, один из которых п. 5, а именно: *нельзя отвергнуть и не исполнять постановление вышестоящей инстанции о перемещении или ротации руководящего кадрового работника* [4].

Ст. 64 того же Положения *предусматривает, что в отношении лиц, которые не имея на то правильных доводов, отвергают и не подчиняются организационному перемещению кадрового работника или постановлению о его ротации, применяется согласно закону мера увольнения с должности на месте или понижения в должности* [4].

Члены руководства местных партийных комитетов и правительств, проработавшие на одной должности полные 10 лет, подлежат ротации. Относительно ротации членов руководства в национальных автономных районах необходимо руководствоваться другим постановлением. В отношении лиц, занимающих ключевые руководящие посты в партийных и государственных органах в тождественных национальных автономных районах (ведомствах), обычно осуществляется ротация в разное время и с переменной места.

Руководящие кадровые работники в ранге заведующего отделом внутреннего механизма партийных и государственных органов, работающие на одной и той же должности довольно длительное время, должны проходить ротацию или менять занимаемый пост.

Ротация может осуществляться между районами, между органами, между местами и ведомствами, между партийными и государственными органами, с одной стороны, и предприятиями государственной собственности и практическими организациями с другой, а также между прочими общественными организациями.

Кадровые работники, проходящие ротацию, после получения уведомления о переходе на другой пост должны вступить в должность в установленный партийным комитетом (партийной группой руководства) или организационным отделом (ведомством кадров) в ограниченный срок.

Члены руководства местных партийных комитетов и правительств должны в основном находиться на посту один полный срок.

Таким образом, можно констатировать, что в Китае при замещении государственных должностей применяется законодательно закреплённая ротация кадров. С учетом длительности и положительных результатов применения в Китае данной кадровой технологии, этот опыт может быть интересен при подготовке нормативных правовых актов, регламентирующих ротацию кадров государственной или право-

охранительной службы, в части понимания сущности ротации кадров, ее целей, задачи и условия проведения. При этом целесообразно обратить особое внимание на минимальные и максимальные сроки нахождения на государственной должности и проведения ротации.

**Япония.** Определенный интерес, в данной области, может представлять система ротации кадров, принятая в Японии: служащий, прежде чем занять должность более высокого уровня, в обязательном порядке обязан пройти через ряд низших должностей одинакового уровня, но с разными функциональными обязанностями [8, с. 143].

Особой спецификой обладает японская система пожизненного найма, тесно связанная с наймом и адаптацией молодых работников. Система пожизненного найма означает, что служащий, всю жизнь проработавший в одном органе исполнительной власти, постепенно продвигается вверх по служебной лестнице. При этом независимо от образования (средняя школа или университет) работник начинает свою карьеру с низшей должности и на одном месте более 2-3 лет не задерживается.

Перевод японских госслужащих, с учетом их пожеланий, осуществляется, как правило, раз в три года – как внутри организации, так и в центральные министерства, а также в местные отделения. Редки случаи, когда человек работает в одном и том же отделе или департаменте в течение 10 или 20 лет. Через сравнительно короткий промежуток времени проводится ротация кадров – работника переводят в другое место (для государственных и муниципальных служащих в среднем через каждые 2-3 года). При такой системе каждый служащий может обучиться и приобрести умения и навыки по различным направлениям служебной деятельности. Следовательно, ротация кадров способствует расширению способностей исполнения служебных обязанностей, является хорошим способом подготовки «генералистов» (руководящих работников

с обширными знаниями и навыками работ в разных сферах), одним из методов обучения. В том случае, когда ответственный пост стал вакантным, не приглашая никого со стороны, на пост продвигают имеющего богатый опыт работы внутри департамента, с учетом его стажа и возраста [6].

Важным условием функционирования эффективного государственного аппарата и осуществления кадровой ротации является не только обучение, привлечение профессиональных работников, но и возможность удержать данную категорию специалистов на государственной гражданской службе.

К главным экономическим стимулам японской системы мотивации работников в целом относятся:

- повышение заработной платы;
- регулярные выплаты бонусов;
- выплаты различных единовременных пособий на поддержание благосостояния (на жилье, некоторые виды коммерческих услуг, питание, культурные и медицинские нужды);
- заранее оговоренная выплата крупных выходных пособий.

Работнику выплачивается либо оговоренная сумма, либо сумма, эквивалентная заработанной им пенсии. Общий размер пенсии зависит от стажа работы и уровня образования работника. Это дает возможность почувствовать рядовому работнику себя членом большой корпоративной семьи, о котором будут заботиться и по окончании его трудовой деятельности [10].

Благодаря данной кадровой технологии, сотрудники получают значительный опыт выполнения различных служебных обязанностей, выявляются активность и способности работников к тому или иному виду деятельности для эффективного использования их знаний и умений. Последовательная смена профессиональных обязанностей, поочередное пребывание в той или иной должности проводятся с целью освоения работником смежных профессий, различных функций, специфики и

технологии принятия решений, в том числе управленческих. Ротация кадров используется как метод снижения монотонности, рутинности труда, обогащения содержания профессиональной деятельности за счет большего разнообразия функций, как один из факторов трудовой мотивации. Таким образом, прилагаются усилия для подготовки сотрудников с широким кругозором, формирующимся благодаря накоплению разнообразного опыта практической работы в результате ротации кадров [6].

При возникновении вакантного поста сотрудник продвигается внутри департамента. Даже если речь идет о самой высокой руководящей должности, то ее займет тот, кто хорошо знает направления работы и специфику отношений в коллективе, которые обычно возникают при системе пожизненного найма. Следовательно, необходимым становится подготовить будущих руководителей внутри департаментов. В таких условиях, служащие не только должны хорошо знать свою текущую работу, но и постоянно повышать способность выполнения своей работы, учитывая возможность самим стать руководителями. В этом заключается одна из причин необходимости постоянного проведения обучения, целью которого является подготовка кадров и повышение квалификации до ожидаемого уровня организации. В этом случае система ротации государственных служащих Японии является частью системы обучения, переподготовки и повышения квалификации, предполагает перемещение служащих по горизонтали и вертикали через каждые два-три года. Согласия работника на это не требуется, за исключением случаев, связанных со сменой места жительства. При этом ротация в Японии охватывает чиновников всех уровней [6].

Обобщая существующие определения можно сделать вывод, что под ротацией подразумевается поочередная замена работников управленческого аппарата, как с целью кадрового обновления, так и создания возможностей для профессионального

роста, повышения в должности. Ротация кадров (от лат. «rotatio» – круговращение) является одной из разновидностей кадровых технологий, суть которой состоит в последовательной смене профессиональных или должностных обязанностей, поочередном пребывании работников в той или иной должности с целью освоения различных функций, специфики и технологии принятия решений, в том числе управленческих, а также борьбы с коррупцией и злоупотреблением служебным положением.

В данном контексте мы согласны с мнением Солодова В. В. и Михайлова Е. В., которые, в свою очередь, предлагают, что

ротацию государственного служащего следует рассматривать как *назначение на иную равнозначную должность государственной службы с учетом уровня квалификации, профессионального образования и стажа государственной службы или работы (службы) по специальности в том же государственном органе, либо в другом государственном органе* [11].

Подводя итоги, стоит еще раз подчеркнуть: любое развитие страны есть ответ на вызовы времени. Каким он будет, во многом зависит от правящего меньшинства, от того, насколько оно способно к творческому ответу на социальные запросы.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Байжанов, Д. Государственная служба в Китайской Народной Республике // Источник в Интернете [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.kostregion.kz/text%20documents/kitai.html](http://www.kostregion.kz/text%20documents/kitai.html), свободный, загл. с экрана.
2. Иванченко Б. В. Политические процессы в современном Китае: две модели развития (КНР и Тайвань). Автореф., Воронеж, 2011, с. 15.
3. Источник в Интернете. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://chinalawinfo.ru/administrative\\_law/statute\\_selection\\_appointment\\_leading\\_cadres/statute\\_selection\\_appointment\\_leading\\_cadres\\_ch12](http://chinalawinfo.ru/administrative_law/statute_selection_appointment_leading_cadres/statute_selection_appointment_leading_cadres_ch12), загл. с экрана (20.10.2016).
4. Источник в Интернете. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://chinalawinfo.ru/administrative\\_law/statute\\_selection\\_appointment\\_leading\\_cadres/statute\\_selection\\_appointment\\_leading\\_cadres\\_ch12](http://chinalawinfo.ru/administrative_law/statute_selection_appointment_leading_cadres/statute_selection_appointment_leading_cadres_ch12), загл. с экрана (20.10.2016).
5. Источник в Интернете. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://chinalawinfo.ru/administrative\\_law/statute\\_selection\\_appointment\\_leading\\_cadres/statute\\_selection\\_appointment\\_leading\\_cadres\\_ch12](http://chinalawinfo.ru/administrative_law/statute_selection_appointment_leading_cadres/statute_selection_appointment_leading_cadres_ch12), загл. с экрана (20.10.2016).
6. Источник в Интернете. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [http://law.vl.ru/analit/show\\_atr.php?id=163&pub\\_name=%CF%E4%E3%E2%E2%E0+%EA%E0%E4%E0%E2+%E3%E1%E4%E0%E0%E1%E2%E5%ED](http://law.vl.ru/analit/show_atr.php?id=163&pub_name=%CF%E4%E3%E2%E2%E0+%EA%E0%E4%E0%E2+%E3%E1%E4%E0%E0%E1%E2%E5%ED), свободный, загл. с экрана (19.10.2016).
7. Ли Кэцян заявил о решимости борьбы с коррупцией. – Агентство Синьхуа, 27.03.2013.
8. Литвинцева, Е. А. Государственная служба в зарубежных странах. – М., 2004, с. 143.
9. Общая численность членов КПК достигла 85,13 млн. человек - Жэньминь жибао, 01.07.2013 г.
10. Особенность управления кадрами заключается в диверсифицированной системе и объектах социального обеспечения и охраны здоровья, когда работникам предоставляют дом или квартиру с низкой арендной платой, возможность использования учреждений для отдыха, различные услуги для охраны здоровья, а также финансовые ссуды с целью повышения условий жизни и обеспечения стабильности жизни сотрудников и членов их семей.

11. Солодов, В. В., Михайлова, Е. В. Ротация как механизм повышения эффективности правоохранительной службы Российской Федерации //Государственное управление. Электронный вестник, 2010, март, выпуск № 22. //Источник в Интернете. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.hse.ru/pubs/share/direct/document/71413659> (дата просмотра 25.10.2016).

12. Сыроежкин К. Таинства китайской бюрократии: чем шэньши отличаются от ганьбу. //Источник в Интернете. [Электронный ресурс]. Режим доступа: [www.centrasia.ru/newsA.php?st=1084656480](http://www.centrasia.ru/newsA.php?st=1084656480)), свободный, загл. с экрана).

13. Управление персоналом: Учеб. /Общ. ред. А. И. Турчинова – М.: Изд-во, РАГС, 2002, с. 103.

14. Хао Лун (КНР) – аспирант кафедры политологии стран Востока Института стран Азии и Африки Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова, Сравнительный анализ системы государственной службы Китая и России. Электронный ресурс: <http://cyberleninka.ru/article/n/sravnitelnyy-analiz-sistemy-gosudarstvennoy-sluzhby-kitaya-i-rossii> (дата просмотра 21.10.2016).

15. NDRC – огромное суперминистерство с масштабным кругом обязанностей – от проблем уменьшения парникового эффекта до определения цен на электроэнергию.

**Prezentat:** 27 octombrie 2016.

**E-mail:** narale@yandex.com



# **E**conomie și finanțe publice





# Dezvoltarea și prosperitatea regiunii de dezvoltare Vest a României

## Development and prosperity of the Western Development Region of Romania

**Tatiana TOFAN,**  
*doctor în economie, conferențiar universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

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

### SUMMARY

*The development regions of Romania are characterised by significant differences, particularly for the indicators analysed in this paper. The West Regional Development Agency has been responsible for implementing the regional development policy in the West Region since the creation of the eight development regions in Romania in 1998. Moreover, West RDA has implemented regional strategic projects funded by the European Commission and with the support of strategic investors to locate their business in the Western Region, facilitated innovation, as well as clusters in the field of automotive and information technologies, and promoted the regional partners internationally.*

**Keywords:** *region, development region, West region.*

### REZUMAT

*Regiunile de dezvoltare din România sunt caracterizate prin diferențe semnificative între ele, în special, indicatorii analizați în această lucrare. Agenția pentru Dezvoltare Regională de Vest a fost responsabilă pentru implementarea politicii de dezvoltare regională în Regiunea Vest de la crearea celor opt regiuni de dezvoltare în România în anul 1998. Mai mult decât atât, ADR Vest a implementat proiecte strategice regionale finanțate de Comisia Europeană, cu sprijinul investitorilor strategici pentru a localiza afacerea lor în regiunea de Vest, inovare facilitată, clustere în domeniul tehnologiilor auto și informaționale, precum și a promovat partenerii regionali la nivel internațional.*

**Cuvinte-cheie:** *regiune, regiune de dezvoltare, regiunea Vest.*

Uniunea Europeană promovează continuu progresul economic, social, echilibrat și durabil prin întărirea coeziunii economice și sociale a țărilor-membre. Un rol important în acest proces este conferit regiunilor, percepute ca spații mai apropiate de cetățeni

și aici trebuie operată o distincție între regionalism – discurs politic, a cărui finalitate poate conduce la federalizare – și regionalizare – acțiune administrativă ce vizează crearea de spații mai mari de cooperare implicând și o apropiere mai mare a deciziilor de

colectivitate și structurile locale.

Conform Declarației Adunării Regiunilor Europei asupra Regionalismului [2] și potrivit principiilor descentralizării politice și subsidiarității „funcțiile regiunilor trebuie exercitate la un nivel pe cât posibil mai apropiat de cetățeni”, aceasta în condițiile statuirii clare a locului și rolului pe care autoritățile centrale și cele locale pot să le realizeze prin libertățile și drepturile fiecărei structuri de autoritate în procesul elaborării și aplicării deciziilor ce privesc pe fiecare cetățean, colectivitate sau națiunea respectivă.

*Obiectivele generale* ale politicii de dezvoltare regională se referă la diminuarea dezechilibrelor regionale existente, stimularea cooperării interregionale și internaționale care contribuie la progresul economic și social.

*Obiectivele strategice* ale dezvoltării regionale în România vizează :

- promovarea mecanismelor economiei de piață în toate regiunile țării în vederea îmbunătățirii competitivității și realizării unei creșteri economice permanente;
- promovarea unei dezvoltări spațiale armonioase și a rețelei de localități;
- creșterea capacităților regiunilor de a-și susține propriul proces de dezvoltare;

- creșterea șanselor egale în ceea ce privește accesul la informare, cercetare-dezvoltare tehnologică, educație și formare continuă a populației în zonele periferice;

- promovarea unor politici diferențiale, conform unor particularități zonale;

- reducerea decalajelor de dezvoltare dintre județe, dintre mediul urban și rural , dintre zone centrale și periferice;

- prevenirea apariției unor zone-problemă.

În acest context, trebuie să menționăm că și România, ca și celelalte state europene, încearcă să găsească cele mai bune soluții, adaptate la specificul României, pentru a răspunde cerințelor comunității europene în domeniul creării structurilor și al dezvoltării regionale.

În conformitate cu Legea nr. 315 din 28 iunie 2004 privind dezvoltarea regională, în România s-a determinat un model concret de abordare a dezvoltării regionale, conturând principiile, obiectivele, instrumentele și instituțiile necesare promovării unor politici în acest domeniu. Ca urmare, în perioada 1997-1998, unitățile administrativ-teritoriale organizate la nivel județean s-au asociat în mod voluntar, conturându-se cele 8 regiuni de dezvoltare și s-au înființat

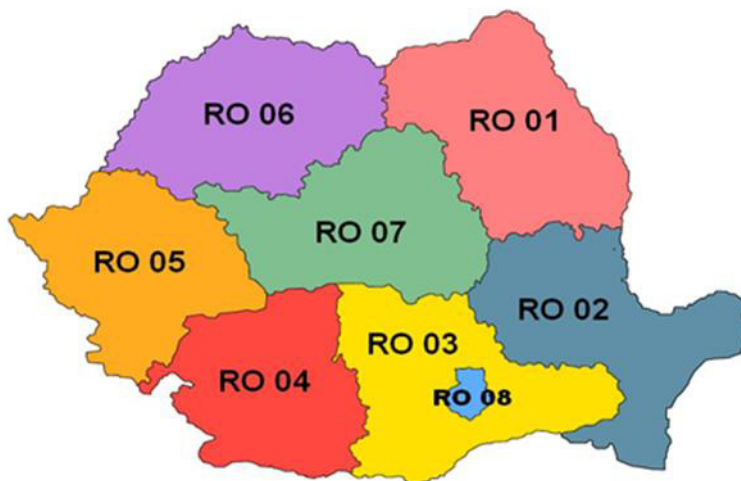


Figura 1. **Localizarea geografică a celor opt Regiuni de Dezvoltare din România.**

agențiile de dezvoltare regională: [5]

1. Regiunea de Dezvoltare Nord-Est, care grupează județele Bacău, Botoșani, Iași, Neamț, Suceava și Vaslui.

2. Regiunea de Dezvoltare Sud-Est, care grupează județele Brăila, Buzău, Constanța, Galați, Vrancea și Tulcea.

3. Regiunea de Dezvoltare Sud Muntenia, care grupează județele Argeș, Călărași, Dâmbovița, Giurgiu, Ialomița, Prahova și Teleorman.

4. Regiunea de Dezvoltare Sud-Vest Oltenia, care grupează județele Dolj, Gorj, Mehedinți, Olt și Vâlcea.

5. Regiunea de Dezvoltare Vest, care grupează județele Arad, Caraș-Severin, Hunedoara și Timiș.

6. Regiunea de Dezvoltare Nord-Vest, care grupează județele Bihor, Bistrița-Năsăud, Cluj, Sălaj, Satu Mare și Maramureș.

7. Regiunea de Dezvoltare Centru, care grupează județele Alba, Brașov, Covasna, Harghita, Mureș și Sibiu.

8. Regiunea de Dezvoltare București-Ilfov, care grupează municipiul București și județul Ilfov.

Regiunea de Vest este una dintre cele opt (nivel NUTS-2) regiuni de dezvoltare din România, care au fost stabilite în 1998 pentru a coordona dezvoltarea regională în timpul aderării țării la Uniunea Europeană. Regiunea este formată din patru județe - Arad, Caraș-Severin, Hunedoara și Timiș - și cuprinde 12 municipii, 30 orașe și 281 comune, pe o suprafață de 32,034 km<sup>2</sup>. Regiunea de Vest se învecinează cu Ungaria și Serbia, precum și cu regiunea de Nord-Vest, regiunea de Centru și regiunea de Sud-Vest ale României. Având Munții Carpați drept graniță naturală la sud și est, regiunea este orientată mult către vest. Într-adevăr, în timp ce Regiunea de Vest este nou-creată, trei dintre cele patru județe ale acesteia (cu excepția județului Hunedoara), împreună cu mici părți din Serbia și Ungaria, fac parte din regiunea istorică Banat.

Identitatea culturală distinctă a regiunii

Banat, caracterizată din punct de vedere istoric prin modernitatea sa relativă și multiculturalismul său, a conturat îndelung calea de dezvoltare a regiunii și continuă să o contureze și în prezent.

Regiunea de Vest este definită din punct de vedere instituțional ca o regiune de dezvoltare din România, responsabilitatea fundamentală a acesteia fiind aceea de a coordona politica regională, în special în cadrul structurilor de finanțare europeană. În acest context, Agenția pentru Dezvoltare Regională Vest acționează ca agenție de coordonare a planificării și implementării. Ca ADR acționează ca instituție nonprofit, formată din asocierea voluntară a județelor acesteia. Aceasta este guvernată de Consiliul pentru Dezvoltare Regională, ce include reprezentanți din fiecare județ și municipiu. Cu toate acestea, nu există nicio structură politică regională reală și puține decizii privind politica regională pot fi luate la acest nivel. În schimb, politica regională din România este determinată la nivel național. Există un singur program de dezvoltare regională național și nu opt programe regionale. Aceasta rămâne o problemă controversată în România și are legătură cu nevoile de regionalizare mai vastă. Printre numeroasele beneficii potențiale ale regionalizării se numără și acela de a da regiunilor posibilitatea de a dezvolta strategii specifice contextului.

Pentru Regiunea de Vest, lipsa unei regionalizări efective este deosebit de problematică, având în vedere tocmai contextul diferit al regiunii și faptul că aceasta este relativ deconectată de rețelele de putere din București. Astfel, există întotdeauna, cel puțin, un sentiment că regiunea nu are parte de considerație corespunzătoare prin deciziile luate la București.

Valoarea PIB-ului pe regiuni este concentrată undeva în intervalul 60 - 70 miliarde lei, cu un nivel semnificativ mai mare pentru Muntenia Sud, care atacă pragul de 80 miliarde lei și îl va depăși în 2014. [6] Regiunea capitalei se detașează net, cu o valoare

a PIB-ului echivalent cu cel al peste două regiuni și exact cu 25% din PIB-ul României atât în 2013 cât și în 2014.

Regiunile de dezvoltare ale României sunt destul de echilibrate ca rezultat al activității economice (în afară de excepția constituită de zona Capitalei, doar regiunea Sud-Vest Oltenia are o valoare sensibil mai mică a PIB-ului). Ceea ce nu prea recomandă tulburarea acestui echilibru prin reorganizarea administrativ-teritorială.

Fără a intra mai adânc în cifrele prezentate de Institutul Național de Statisti-

mult de jumătate. Practic, raportul care se conturează pe termen mediu în profil regional este un nivel dublu al PIB/locuitor față de regiunea Vest, a doua cea mai avansată ca nivel de dezvoltare economică din România. La rândul său, regiunea Vest va avea un nivel dublu al PIB/locuitor față de cele șase județe din Moldova incluse în Regiunea Nord-Est.

În contextul puternicei creșteri naționale, Regiunea de Vest a fost regiunea cu creșterea cea mai rapidă din țară în perioada 2000-2007 și, împreună cu Bucureștiul,

Tabelul 1

### Indici de disparitate la nivelul PIB/locuitor (media națională = 100%)

Regiunea/ Anul	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Nord-Est</b>	<b>62,7</b>	<b>62,3</b>	<b>62,2</b>	<b>62,2</b>	<b>62,2</b>	<b>62,2</b>
<b>Sud-Est</b>	<b>81,9</b>	<b>80,9</b>	<b>80,8</b>	<b>81,0</b>	<b>81,1</b>	<b>81,1</b>
<b>Sud Muntenia</b>	<b>82,4</b>	<b>83,6</b>	<b>83,8</b>	<b>83,8</b>	<b>84,0</b>	<b>84,1</b>
<b>Sud- Vest Oltenia</b>	<b>78,4</b>	<b>80,7</b>	<b>81,0</b>	<b>81,3</b>	<b>81,5</b>	<b>81,7</b>
<b>Vest</b>	<b>114,2</b>	<b>114,4</b>	<b>114,3</b>	<b>114,1</b>	<b>114,0</b>	<b>114,0</b>
<b>Nord-Vest</b>	<b>83,9</b>	<b>83,9</b>	<b>83,7</b>	<b>83,7</b>	<b>83,6</b>	<b>83,6</b>
<b>Centru</b>	<b>97,3</b>	<b>98,2</b>	<b>98,1</b>	<b>97,9</b>	<b>97,8</b>	<b>97,8</b>
<b>București - Ilfov</b>	<b>238,8</b>	<b>234,9</b>	<b>234,5</b>	<b>233,8</b>	<b>233,0</b>	<b>232,1</b>

Sursă. **Institutul Național de Statistică al României.**

că, trebuie subliniat faptul că adevăratele disparități sunt intraregionale.

Perechea dispartă geografic Sud Muntenia – Nord-Vest se va situa ceva mai sus, spre pragul de 85% din PIB/locuitor înregistrat de România. Doar două regiuni se vor situa peste medie, cu București-Ilfov la mare distanță de restul țării și *regiunea de Vest* cu o șeptime deasupra nivelului național. Dacă se face corelația între cele 49% din PIB/locuitor față de media UE și cele circa 230% ale Bucureștiului, se poate observa că Bucureștiul se situează deja și se va menține lejer peste media UE.

După anul 2001, PIB/locuitor al regiunii de Nord-Est a scăzut de la circa două treimi din cel al regiunii Vest la ceva mai

regiunea cu creșterea cea mai rapidă din întregul deceniu. De fapt, comparativ cu regiunile comparabile din Europa, Regiunea de Vest a câștigat detașat în ultimul deceniu. Per ansamblu, creșterea economică a Regiunii de Vest a contribuit la convergența semnificativă cu media Uniunii Europene (UE); cu toate acestea, decalajul față de Europa rămâne substanțial, cu PIB pe cap de locuitor (la standardul puterii de cumpărare) în continuare mai mic de jumătate din media UE.

După cum arată datele analizate într-un studiu al Băncii Naționale a României, aproape 60% [4] din investițiile străine realizate în anul 2015 în România sunt înregistrate în București. Este vorba de 38,4

miliarde de euro, [4] dar este posibil ca, de fapt, o bună parte dintre aceste investiții să fie realizate în alte zone, dar sediul central al companiei să fie în capitală.

Regiunea Vest, în alți ani vedetă incontestabilă a atragerii de noi firme străine, nu se mai află pe locul doi, fiind depășită de regiunea Centru, care cuprinde județele Alba, Brașov, Covasna, Harghita, Mureș și Sibiu. Conform datelor BNR, aici au fost investite anul trecut 5,8 miliarde de euro, adică 9% din totalul celor realizate în România. Regiunea Vest a atras alte 5,2 miliarde de euro - cea mai mare parte a banilor aduși de străini în România au fost utilizați în domeniul industrial, al industriei prelucrătoare, adică 8,1% din total. În ceea ce privește regiunea Nord-Vest, care include Clujul și care urmărește poziția Regiunii Vest, aceasta a atras investiții de 3,7 miliarde și 5,9% din total și, deocamdată, este depășită la investiții străine de Muntenia, cu 4,6 miliarde euro sau 7,2% din total. [4]

Rolul ADR Vest este acela de a contribui la dezvoltarea durabilă și prosperitatea Regiunii Vest, prin încurajarea investițiilor, angajarea permanentă în procesul de restructurare industrială și de creare de noi locuri de muncă.

Experiența acumulată în implementarea programelor de finanțare prin instrumentul PHARE Coeziune Economică și Socială la nivelul Agențiilor pentru Dezvoltare Regională, a fost considerată extrem de relevantă pentru managementul Fondurilor Structurale Europene și a fost utilizată în tranziția către implementarea Regio-Programului Operațional Regional. Astfel, odată cu trecerea de la fondurile de preaderare la cele structurale, începând cu anul 2007, ADR Vest deține un rol extrem de important în managementul Fondurilor Structurale, prin calitatea sa de Organism Intermediar pentru Programul Operațional Regional în Regiunea Vest.

După 1 ianuarie 2007, România beneficiază de Fonduri Structurale și de Coeziune în valo-

are de 19,667 miliarde euro de la Uniunea Europeană. [1] În contextul implementării Regio-Programului Operațional, Ministerul Dezvoltării Regionale și Administrației Publice (fostul Minister al Dezvoltării Regionale și Turismului) a delegat o serie de atribuții către nivelul regional Agenției pentru Dezvoltare Regională Vest, cu un impact major asupra absorbției Fondurilor Structurale în regiunile de dezvoltare din România. Această delegare a fost realizată prin intermediul Acordului Cadru încheiat între Autoritatea de Management pentru Programul Operațional și Organismul Intermediar pentru Programul Operațional Regional. Acordul Cadru menționat a fost semnat în data de 19 decembrie 2006, la Timișoara. [1]

Printre principalele atribuții ale ADR Vest în calitate de Organism Intermediar pentru Programul Operațional Regional se numără: informarea și publicitatea; gestionarea și dezvoltarea portofoliului de proiecte eligibile; lansarea licitațiilor la nivel regional pentru depunerea cererilor de finanțare; primirea și înregistrarea cererilor de finanțare; evaluarea și contractarea proiectelor finanțate prin Regio-Programul Operațional Regional; monitorizarea, implementarea și controlul proiectelor finanțate prin Regio-Programul Operațional Regional; verificarea realizării operațiunilor (verificarea cererilor de plată la fața locului și recuperarea debitelor); monitorizarea procesului de implementare a programului la nivelul Regiunii Vest.

Performanța de creștere din Regiunea de Vest din ultimul deceniu este legată în mod inextricabil de **forțe regionale și globale mai mari din sectorul de producție și anume „a doua disociere” a producției globale**, în care sarcinile individuale de producție sunt separate și dispersate geografic în rețele de producție globale vaste. Aceste tendințe au facilitat apariția unui sector major de automobile în România de Vest, care a profitat de amplasament, de salarii relativ mici și de competențe tehnologice

pentru a atrage furnizori de prim rang către producătorii de automobile din Europa (în special, Germania). Și în sectorul de textile, articole de îmbrăcăminte și încălțăminte, Regiunea de Vest a devenit un furnizor pentru rețelele regionale de producție situate în Italia, Germania și în alte părți. Acest lucru nu a contribuit doar la investiții semnificative și la crearea numărului de locuri de muncă, ci a avut și un rol important în integrarea mai puternică a Regiunii de Vest în economia europeană. Un rezultat normal al acestei fragmentări a producției și a specializării sarcinilor este ponderea în scăderea valorii adăugate în producție.

Regiunea are un avantaj comparativ aparent în industria auto, textile și tehnologia informației și comunicării (ICT) și un avantaj comparativ latent în industria agroalimentară și turism. Fiecare cluster industrial are constrângeri și elemente specifice care vor modela viitorul, conform raportului, și poate spori specializarea inteligentă. Sectorul auto ar trebui să se diversifice spre activități cu o valoare adăugată mai ridicată și să promoveze lanțul de valori internaționale.

Sectorul textile ar trebui să construiască abilități și capacități care să permită firmelor să proiecteze și să producă propriile branduri. În sectorul agroalimentar provocarea o constituie optimizarea comercializării produselor locale și formarea de conexiuni cu marile lanțuri de distribuție. În ICT, provocarea o constituie extinderea ansamblului actual de activități și capacitatea generală de producție. În turism, dreptul de proprietate la un nivel politic ridicat și coordonarea instituțională sunt esențiale pentru utilizarea la capacitatea maximă a potențialului și valorilor existente.

Există domenii de politici comune tuturor sectoarelor care trebuie intensificate în viitor. Cele mai importante patru domenii sunt legate de: [1]

- studii și formare pentru abilități și curricule relevante pentru management și industrie;

- infrastructura rutieră și feroviară;
- accesul la finanțe;
- intensificarea cadrului instituțional pentru inovare.

Resursele naționale și finanțarea sectorului privat pot intensifica posesiunea și eficiența intervențiilor specifice, considerate relevante pentru regiunea de Vest, în acord cu obiectivele formulate în Politica de coeziune a UE:

- intensificarea cercetării, dezvoltării tehnologice și inovării;
- intensificarea competitivității la nivelul IMM-urilor;
- intensificarea eficienței și capacității instituționale în administrația publică;
- protejarea mediului înconjurător și promovarea eficienței resurselor;
- efectuarea de investiții în educație, abilități și învățarea pe toată durata vieții.

**Concluzii.** România de Vest este a doua, cea mai bogată regiune din țară, după București. În ultimul deceniu, regiunea a cunoscut o creștere economică rapidă, odată cu creșterea salariilor reale. Acest lucru a fost sprijinit prin puternice câștiguri de productivitate – printre cele mai rapide dintre toate regiunile europene – stimulate de creșterile mari ale investițiilor. Cu toate acestea, în ciuda acestor dezvoltări, imaginea nu este în totalitate pozitivă: expansiunea economică nu a generat noi locuri de muncă și a accentuat inegalitățile spațiale existente din regiune. Întrucât regiunea așteaptă cu nerăbdare să treacă la următorul stadiu de dezvoltare și să se alinieze condițiilor de trai din părțile mai bogate ale Europei, aceasta trebuie să îmbunătățească valoarea adăugată și inovația întreprinderilor existente aici, abordând, de asemenea, provocarea creșterii fără locuri de muncă. Astfel, Regiunea de Vest se confruntă cu o dublă provocare. Pe de o parte, în Caraș-Severin, Hunedoara și părți din Arad, provocarea constă în crearea și luarea în considerare a oportunităților de ocupare a forței de



muncă prin exploatarea mai eficientă a resurselor regionale; și prin îmbunătățirea accesului la oportunitățile din alte părți din regiune și din țară. În schimb, în aglomerarea Timiș-Arad, provocarea constă în deficite și incompatibilități pe piața muncii, fapt ce subliniază importanța îmbunătățirii competitivității pentru a aduce o valoare

adăugată proporțională pentru a sprijini presiunea ascendentă a salariilor.

Regiunea de Vest intenționează să ajungă din urmă regiunile similare mai dezvoltate din Uniunea Europeană pe parcursul următoarelor perioade de programare 2014-2020.

### BIBLIOGRAFIE

1. ADRVEST (Agenția pentru Dezvoltare Regională – Regiunea Vest), (2016), [http://www.adrvest.ro/attach\\_files/Ro\\_West\\_Territorial\\_Assessment\\_ROversion.pdf](http://www.adrvest.ro/attach_files/Ro_West_Territorial_Assessment_ROversion.pdf) [accesat pe 25.09.2016].
2. Assembly of European Regions (AER), Declaration on Regionalism in Europe.
3. Comisia Națională de Prognost (2012), Proiecția principalilor indicatori economico – sociali în profil teritorial până în 2015, [http://www.cnp.ro/user/repository/proгноza\\_regiuni\\_2012-2015.pdf](http://www.cnp.ro/user/repository/proгноza_regiuni_2012-2015.pdf) [accesat pe 27.10.2016].
4. Hoster M., Regiunea Vest a atras investiții străine de peste cinci miliarde de euro, București, 2016.
5. Legea nr. 315 din 28 iunie 2004 privind dezvoltarea regională în România. În: Monitorul Oficial al României nr. 577 din 29 iunie 2004.
6. Pană M., Evoluția PIB până în 2017 și lipsa coeziunii interne, București, 2014.

**Prezentat:** 27 octombrie 2016.

**E-mail:** tatianatofan@yahoo.com  
manager.women@gmail.com

# Формирование новой социальной парадигмы государственного управления здравоохранением Украины в условиях реформ

## Formation of a new social paradigm in the public administration of health care in Ukraine in the conditions of the reform

**Евгений КУЛЬГИНСКИЙ,**  
*кандидат медицинских наук, докторант кафедры управления охраной общественного здоровья Национальной академии государственного управления при Президенте Украины*

### SUMMARY

*The article considers the review of approaches for the creation of a new social paradigm in the health care system management based on the principles of humanism. The paradigms are based on responsible partnership and person-oriented approach. Major principles of the paradigm's creation are given in details, as well as their expected impact on implementing reforms in the health care management of Ukraine.*

**Keywords:** public administration, health care system, social paradigm, responsible partnership, person-oriented approach.

### РЕЗЮМЕ

*Статья посвящена рассмотрению подходов к формированию новой социальной парадигмы в государственном управлении здравоохранением, базирующаяся на принципах гуманизма, - парадигмы ответственного партнерства и человекоцентризма. Подробно рассмотрены основные принципы формирования указанной парадигмы и их ожидаемое влияние на внедрение реформ в управлении здравоохранением Украины.*

**Ключевые слова:** государственное управление, сфера здравоохранения, социальная парадигма, ответственное партнерство, человекоцентризм.

**Постановка проблемы.** Новые вызовы современного этапа государственного строительства в Украине привели к необходимости переосмысления доктринальных подходов в государственном управлении не только военной сферы, политики безопасности и энергетической сферы, но и во всех других областях управления. Экономические и социальные проблемы, вызванные временной оккупацией Автоном-

ной Республики Крым и военной агрессией Российской Федерации на Востоке Украины, привели к внесению в повестку дня проведения настоящих, а не виртуальных, реформ в наиболее чувствительной социальной сфере - здравоохранении.

Именно поэтому в программном документе Стратегия «Украина 2020», анонсированном Президентом Украины Петром Порошенко, эффективные изменения в систе-

ме здравоохранения Украины и, как базис, в сфере государственного управления этой отраслью, указаны в качестве приоритетных.

Проблемам реформирования государственного управления здравоохранения Украины посвящено большое количество докторских и кандидатских исследований. Отечественные ученые М. Билинская [1,6], Д. Карамышев [2], Я. Радыш [3], И. Рожкова [3], В. Рудый [3], Н. Рингач [5], С. Мокрецов [4] и другие посвятили свои разработки решению ряда вопросов, связанных с усовершенствованием различных механизмов государственного управления указанной сферой, обоснованию необходимости внедрения рыночных способов регулирования медицинской деятельности, возвращению к профилактической направленности медицинской практики и программно-целевого подхода в принятии управленческих решений. Ученые и практики подробно изучали опыт зарубежных стран по реформированию отрасли здравоохранения и поиску лучших практик. Надо констатировать, что наука государственного управления накопила огромный массив специальных исследований, которые предлагают пути решения насущных проблем отрасли, и такие исследования целесообразно использовать при очередных реформах отрасли.

Согласно мнению Alessandra Prentice [7], существует мало надежды на перемены к лучшему среди медицинских сотрудников украинской сферы здравоохранения, которые полагаются на благотворительные пожертвования, часто от местных бизнесменов, чтобы купить даже основные лекарства и бензин, необходимые для посещения пациентов в отдаленных районах. Зарплаты врачей слишком малы, чтобы искоренить использование взяток и это значит, что многие из финансовых сделок отрасли проводятся в теневом секторе.

А. М. Квиташвили заявил в 2015 году, что без полной перезагрузки «в финансовом отношении» система рухнет примерно через год, если не быстрее, потому что нет

никакого способа, чтобы Украина смогла увеличить расходы до приемлемого уровня [7].

Уместно отметить, что практически все научные поиски касались реализации практических подходов (то есть, механизмов, методов, средств государственного управления), вопросы теории и методологии этой сферы научных разработок оставались малоисследованными.

*Целью* данной статьи является вынесение на научное обсуждение и предложение в качестве базиса эффективных реформ новой социальной парадигмы государственного управления сферой здравоохранения.

Термин «парадигма» в философию науки впервые ввел позитивист Г. Бергман, но настоящий приоритет в использовании и распространении этого термина принадлежит Т. Куну. В своей книге «Структура научных революций» (1962) он выделил два основных аспекта парадигмы: эпистемический и социальный. В социальном плане парадигма характеризуется тем, что ее разделяет конкретное научное сообщество, целостность и границы которого она определяет. Согласно взглядов украинских ученых П. Надолишного, В. Князева, Ю. Сурмина [2], парадигма в государственном управлении - это система взглядов на явления, объекты и процессы в государственном управлении, которые на определенном этапе развития государства и общества подтвердили свою справедливость и поэтому воспринимаются и разделяются подавляющим большинством специалистов. Ученые выделяют несколько относительно самостоятельных парадигм, которые предоставляют государственному управлению не только разнообразие смысловых контекстов, но и методологичность содержания, а именно: институциональная, деятельностная, нормативно-правовая, сциентичная, системная, социальная, общественно-политическая, инструментальная и тому подобное.

Согласно научной позиции А. Крупника [2], социальная парадигма - это совокупность ценностей, опыта, информации и

ожиданий, которую разделяет сообщество, формирующее видение желаемой и достижимой социальной реальности, которая мобилизует на исследование общественных проблем и согласование методов их решения, что способствует развитию научного познания и соответствующей практики.

Признаками социальной парадигмы в сфере здравоохранения до сих пор в Украине можно считать несколько принципов, корни которых уходят в советские времена. Это: здоровье каждого - богатство всех, в здоровом теле - здоровый дух, медик всегда придет на помощь и тому подобное. То есть, разрабатывались унифицированные подходы к лечению пациента, потребности каждого рассматривались сквозь призму всего общества, навязывалась мысль, что моральное состояние каждого человека априори зависит исключительно от состояния его здоровья. Так же стойким оставалось представление о работнике здравоохранения, который только по запросу (жалобой на состояние здоровья) начинал общение с гражданином. Такое функционирование системы носило признаки администрирования здравоохранения, были направлены на борьбу с заболеваниями, носило общий характер и не несло никакой ответственности за некачественную или несвоевременную медицинскую помощь. Ситуация обострилась в последнее десятилетие в связи с возрастающей неспособностью государства удовлетворять спрос населения на медицинские услуги за государственные средства, провалом ряда реформ и катастрофической теневой оплатой медицинских услуг.

Сейчас в Украине происходит реальный переход от авторитарных форм государственного управления к демократическим формам, связанный с внедрением децентрализации, электронного управления, сервисности и прозрачности принятия решений. Что касается сферы государственного управления здравоохранением, то это требует не только изучения положитель-

ного опыта развитых стран в успешных реформах в этой области, но и воплощение в жизнь таких общечеловеческих духовных ценностей, как гуманизм, основанный на индивидуализме, солидарности, справедливости и свободе.

Рассмотрим признаки такой духовной ценности в более прикладном аспекте, рефлексировав их на сферу здравоохранения в Украине. Справедливость предполагает предоставление каждому равных шансов на самоопределение. Что касается сферы здравоохранения, это означает, что, в первую очередь, государство должно обеспечить за государственный счет предоставление медицинских услуг тем категориям граждан, которые нуждаются в такой поддержке, и без нее существует угроза их жизни. Нельзя признать справедливым закрепленное в 49 статье Конституции Украины обещание государства предоставлять бесплатно услуги по охране здоровья всем, на всех уровнях системы здравоохранения и в полном объеме. Ни одна демократическая страна мира не взяла на себя такие обязательства, и в Украине это должно рассцениваться как пренебрежение справедливостью. Должен действовать принцип: богатый платит за бедного, работающий – за несостоятельного, здоровый помогает больному. Справедливость также отображается в доступности медицинских услуг. Фактором неуспеха большинства реформ в государственном управлении сферой здравоохранения в Украине стало неучтение принципа доступности как возможности гражданину физически добраться до учреждения здравоохранения. Это время определено во всех международных документах и составляет 45 минут пешком или 15 минут транспортным средством. Поэтому планирование каких-либо структурных перестроек в указанной сфере должно опираться на человекоцентристские принципы.

Солидарность обязывает каждого использовать свою свободу с пониманием ответственности перед всем обществом и

государством. Постсоветский патернализм в сознании украинских граждан сформировал принцип: «Я плачу налоги и больше меня ничего не интересует. О другом пусть заботится государство». Ощущение сосуществования и вовлеченности гражданина и государства и является основой солидарности. Такое качественное изменение украинского менталитета формируется с момента Революции Чести и Достоинства, которая произошла в 2014 году. Именно это духовное состояние должно стать базисом для введения децентрализации как основы государственного управления. Солидарная система поддержки здравоохранения предусматривает сооплаты медицинских услуг в рамках обязательного медицинского страхования как понимание гражданина и государства о взаимной ответственности за собственное и чужое здоровье, за каждого человека и весь людской капитал Украинского государства. Это приводит к большей ответственности как пациентов, медицинских работников, так и управленцев в сфере здравоохранения за рациональное использование ограниченных бюджетных ресурсов национального уровня, ресурсов местной общины и собственных ресурсов каждого человека. Важно, чтобы ответственность имела не только моральное, но и юридическое измерение, а солидарность – конкретные финансовые расчеты.

Именно для этой сферы управления здравоохранением мы предлагаем название – парадигма ответственного партнерства и человекоцентризма, которая базируется на понятиях ответственности, солидарности и свободы.

Свободу можно рассматривать как право на самостоятельное развитие личности, обладающей необходимыми для жизни материальными средствами (экономическими, социальными, культурными). Что касается сферы здравоохранения, этот признак уместно детализировать и дополнить общеизвестным утверждением, что свобода одного человека заканчивается там, где начинается свобода другого. Этот принцип

должен стать основой воспитания бережного отношения к собственному здоровью как залога несоздания угроз здоровью других людей. Поэтому реформы в системе здравоохранения должны базироваться на утверждении профилактических подходов как приоритетных, на пропаганде здорового образа жизни и на толковании возможности сбережения собственных ресурсов гражданином при бережном отношении к собственному здоровью.

Индивидуализм как идеологический признак в современном обществе полностью подчиняется социальному. И человек оказывается носителем определенных идей и идеалов, получая статус «клеточки» общественного организма. Органическая теория происхождения государства по Спенсеру может дать толчок для поиска рационального объяснения важности индивидуума в контексте поддержки реформ здравоохранения в Украине. Любая реформа, которая вводится в условиях общественно-политического кризиса, болезненна и непопулярна. Но понимание подчинения общественной необходимости (а это может быть достигнуто только путем разъяснения сущности реформ гражданам всеми возможными средствами коммуникации) даст возможность редуцировать индивидуальную свободу до всеобщей необходимости и тем самым уменьшить сопротивление и минимизировать конфликт между государственной властью, конкретными социальными институтами и гражданином.

### **Выводы.**

1. Современный этап государственного строительства в Украине требует изменений парадигмы государственного управления здравоохранением с целью достижения целей Стратегии «Украина 2020».

2. Гуманизм должен стать основой и сутью новой парадигмы государственного управления сферой здравоохранения Украины. Именно для этой сферы управления мы предлагаем название „Парадигма ответственного партнерства и человеко-

центризма" которая базируется на понятиях ответственности, солидарности и свободы.

3. Дальнейшие научные исследования в этом направлении уместно посвятить дета-

лизации каждого из указанных принципов: индивидуализма, солидарности, справедливости и свободы и определению их места и роли в введении реформ системы здравоохранения различных стран.

### БИБЛИОГРАФИЯ

1. М. Білінська, Л. Жаліло, О. Мартинюк. Управління для забезпечення здоров'я як нова стратегія в державному управлінні// Вісн. НАДУ. – 2013. – № 3. – С. 92-98.

2. Енциклопедія державного управління: у 8 т./ Нац. акад. держ. упр. при Президентові України; наук.-ред. колегія: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. – К.НАДУ, 2011, т. 3: Історія державного управління/ наук.-ред. колегія: А. М. Михненко (співголова), М. М. Білінська (співголова) та ін. – 2011.- 788 с.

3. Державна політика у сфері охорони здоров'я: кол.моногр.; у 2 ч./ [кол. авт.; упоряд. проф. Я. Ф. Радиш; передм. та заг. ред. проф. М. М. Білінської, проф. Я. Ф. Радиша]. – К. НАДУ. 2013. Ч.1. – 396 с.

4. М. Білінська, Н. Рингач. Сучасні управлінські проблеми формування і реалізації демографічної політики/Реформування системи державного управління та державної служби: теорія і практика: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Львів, 8 квіт. 2011, р.: у 2 ч. /за наук. ред. В. С. Загорського, А. В. Ліпенцева. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – Ч. 2. – С. 313–319.

5. М. Білінська, С. Мокрецов. Перспективи державної політики України щодо охорони репродуктивного здоров'я //Держава та регіони. -Серія: Державне управління. -2010. -№ 2. -С. 196-200.

6. М. Билинская. Межотраслевая стратегия в государственном управлении охраной экологического общественного здоровья в Украине/Стратегия инновационного развития регионов России в посткризисный период: материалы I Славянского Форума «Проблемы и перспективы государственного и муниципального управления в инновационной экономике посткризисного периода» и международной научно-практической конференции. В 2-х т. Т.1 / Под общ. ред. О. П. Овчинниковой. – Орел: Изд-во ОРАГС, 2010. – 290 с.

7.Alessandra Prentice [http://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-health-idUSKBN0U60LN20151223?utm\\_source=Viber&utm\\_medium=Chat&utm\\_campaign=Private](http://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-health-idUSKBN0U60LN20151223?utm_source=Viber&utm_medium=Chat&utm_campaign=Private)

**Prezentat:** 11 octombrie 2016.

**E-mail:** kulginskiy@gmail.com

**Рецензент:** С. Е. МОКРЕЦОВ, доктор наук государственного управления.



# Asigurarea sustenabilității în procesul planificării bugetare în Republica Moldova

## Ensuring the sustainability of the budget planning process in Republic of Moldova

**Lilia DRAGOMIR,**  
*doctor în științe economice, conferențiar universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

**Ina DARII,**  
*specialist, Trezoreria Teritorială Chișinău,*  
*Ministerul Finanțelor al Republicii Moldova*

### SUMMARY

*The efficiency or effectiveness of public expenditures express an optimum size of a determined report between financial efforts and commensurable or estimated effects, obtained on account of the objectives funded by the state. In circumstances of on-going growth and diversification when public needs call for high value public goods, on the one hand, while the state's financial resources do not increase just as fast, a gap of the pace is created, which leads to a permanent state of insufficiency of needed resources. This phenomenon occurs under the conditions in which consciously the Government proceeds to prioritizing social needs and, respectively, sizing public expenditures, according to several criteria (priority, opportunity, efficiency and effectiveness of public expenses, quality of public services, etc.).*

**Keywords:** *efficiency of public expenditures, public goods, state's financial resources, public services, budget-fiscal policy / fiscal policy, financial policy, the budget process, budget planning / budgeting.*

### REZUMAT

*Eficiența sau eficacitatea cheltuielilor publice exprimă o dimensiune optimă a unui raport determinat între eforturile financiare și efectele comensurabile sau estimative obținabile pe seama obiectivelor finanțate de către stat. În condițiile în care nevoile publice reclamă bunuri publice de valori ridicate, în continuă creștere și diversificare, pe de o parte, iar resursele financiare ale statului nu sporesc la fel de rapid, se creează un decalaj de ritm, care conduce la o stare permanentă de insuficiență a resurselor necesare. Acest fenomen se desfășoară în condițiile în care, în mod conștient, guvernul procedează la ierarhizarea nevoilor sociale și, respectiv, la dimensionarea cheltuielilor publice, în funcție de mai multe criterii (prioritate, oportunitate, eficiență sau eficacitate a cheltuielilor publice, calitate a serviciilor publice etc.).*

**Cuvinte-cheie:** *eficiența cheltuielilor publice, bunuri publice, resurse financiare ale statului, servicii publice, politică bugetar-fiscală, politică financiară, proces bugetar, planificare bugetară.*

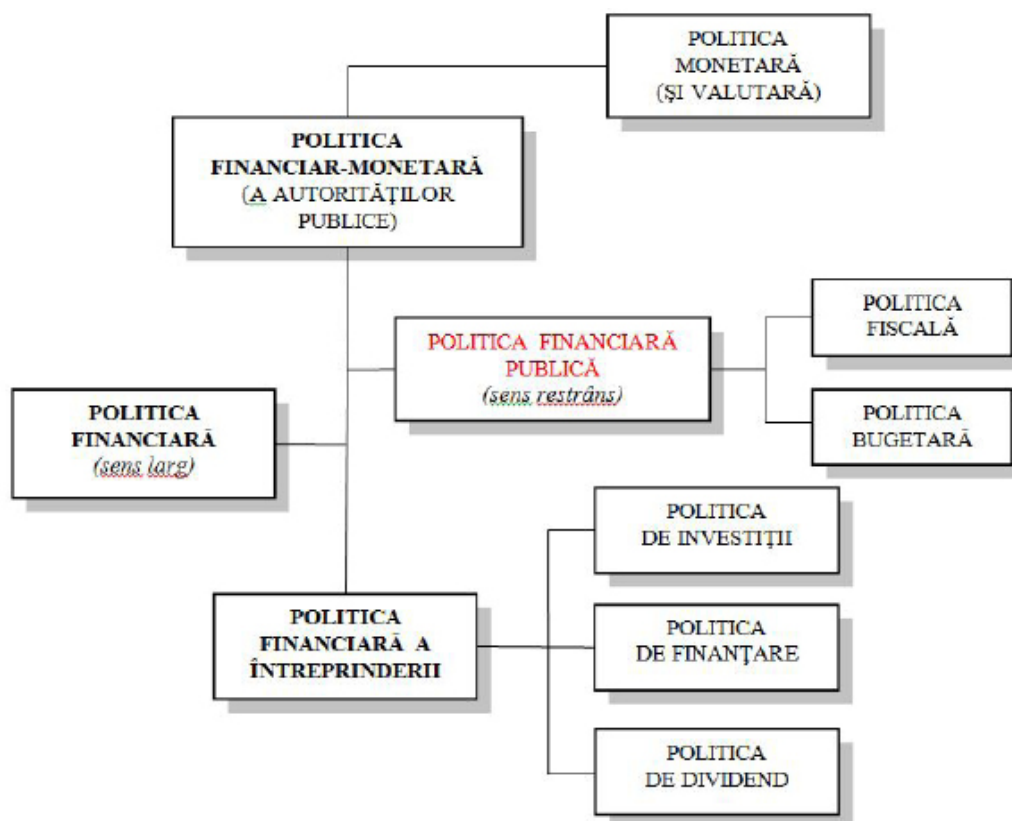
În principiu, indiferent de nivelul la care este abordată, politica financiară are un conținut specific problematicii finanțelor, ca o categorie economică ce exprimă procesele și

relațiile economice în formă bănească de producere, schimb, repartitie și consum ale produsului intern brut. În mod implicit ea vizează procesele economice în formă bănească concretizate în acumularea, distribuirea și utilizarea fondurilor (resurselor) bănești în viața economică și socială.

Deși politica financiară dispune de o independență relativă, ea se intercondiționează cu celelalte componente ale politicii economice. Deoarece fenomenele vizate prin politica finan-

nelul și domeniul în care se manifestă, și componentele bazei economice se stabilesc raporturi de interdependență, în sensul că politica financiară este, pe de o parte, emanația sistemului social-economic, iar, pe de altă parte, politica financiară determină modificări în structura sistemului, respectiv, în baza economică a societății.

Ca și componente ale politicii financiare se disting politica bugetară, politica fiscală, politica monetară, politica valutară, înglobate în conceptul de *politică financiar-monetară*, și *politică finan-*



**Schema 1.** Componentele politicii financiare în sens larg.

Sursă. Elaborată de autori.

ciară sunt de esență economică și se întrepătrund cu cele din economia reală, este necesară abordarea acestora nu numai ca problematică specifică, ci și ca parte integrantă a politicii economice (și sociale) promovată la diferite niveluri de derulare a activităților socioeconomice. Prin urmare, între elementele de politică financiară, indiferent de

ciară a întreprinderii, promovată de firme, organizații,

O imagine de ansamblu asupra politicii financiare, în accepțiunea largă dată acestora, și componentelor sale rezultă din **schema 1**.

Problematica politicii bugetare apare, astfel, de mai mare anvergură decât cea a

politicii fiscale, deoarece „instrumentele de intervenție bugetară sunt constituite atât din impozite și cheltuieli, cât și din excedente și deficite bugetare”.

În această accepțiune, se pot distinge ca și componente ale politicii bugetare următoarele:

- **politica procurării resurselor bugetare**, care se exprimă prin opțiunile privind modalitățile de procurare a resurselor bugetare ordinare, inclusiv alegerea formelor, metodelor și instrumentelor de realizare. Ea include în mod firesc impozitele, taxele și contribuțiile obligatorii (fiscale), precum și veniturile cu caracter nefiscal, respectiv-veniturile obținute de către autoritățile publice din exploatarea întreprinderilor și proprietăților lor, în ipostaza de proprietar, care le dă dreptul să participe la repartiția primară a produsului creat sau să valorifice diferite bunuri (active);

- **politica alocării și utilizării resurselor (cheltuielilor) bugetare**, care se referă în mod direct la opțiunile privind modalitățile de alocare și utilizare a resurselor bugetare sub forma generică de cheltuieli bugetare, precum și la alegerea formelor, metodelor, instrumentelor și tehnicilor utilizabile;

- **politica soldului bugetar**, care este o componentă esențială a politicii bugetare, deoarece numai pe seama bugetului se fundamentează opțiunile sau deciziile corespunzătoare acestei politici. Politica soldului bugetar se referă la promovarea unui buget echilibrat (sold zero), buget deficitar (sold negativ) sau buget excedentar (sold pozitiv), ca și la dimensiunile acceptabile ale acestui sold.

Opțiunile și deciziile privind procurarea resurselor financiare publice și cele pentru alocarea și utilizarea acestora sub forme ale cheltuielilor publice, ca și cele referitoare la gestiunea soldului bugetar se întrepătrund și se condiționează reciproc, fiind indisolubil legate într-un mix al obiectivelor, instrumentelor și tehnicilor financiare aflate la dispoziția statului.

Manifestarea bugetului ca mijloc de exer-

citare a unor influențe reglatoare asupra vieții economice și sociale se reflectă în opțiuni distincte privind angrenarea categoriilor fiscal-bugetare, alături de alte instrumente de politică economică în realizarea unor obiective generale, precum asigurarea unui grad sporit de ocupare a forței de muncă, a unui grad rezonabil de stabilitate a prețurilor, a unei balanțe de plăți externe echilibrate, precum și a unei rate acceptabile a creșterii economice. Astfel, opțiunile privind majorarea sau reducerea cotelor de impunere, introducerea de noi impozite, acordarea de facilități fiscale, modificarea volumului și structurii cheltuielilor publice, mai ales a celor de investiții, gestiunea soldului bugetar devin coordonate esențiale ale politicii fiscal-bugetare.

Obiective majore ale politicii fiscale sunt:

1. Procurarea cu randament cât mai ridicat a resurselor fiscale la dispoziția autorităților publice. Acesta presupune opțiuni asupra modalităților concrete de procurare a resurselor fiscale la dispoziția autorităților publice și, în primul rând, crearea unui sistem de impozite adecvat politicii generale.

2. Alocarea și utilizarea eficientă a resurselor fiscale. Acest obiectiv vizează stabilirea destinațiilor, modalităților de alocare și utilizare efectivă a resurselor fiscale concretizându-se, în principal, prin sistemul cheltuielilor publice, ale cărui structuri și dimensiuni reflectă orientările de politică generală, urmărind satisfacerea cerințelor de oportunitate și eficiență cât mai înaltă.

3. Asigurarea funcționării normale a instituțiilor publice. În acest sens, deciziile luate prin politica fiscală trebuie să asigure mobilizarea și distribuirea resurselor necesare derulării normale a activității instituțiilor publice, având în vedere că cea mai mare parte dintre resurse are caracter fiscal și se consumă pentru crearea și funcționarea acestor instituții.

4. Realizarea procesului de redistribuire a produsului național între sfere, domenii de activitate, categorii de persoane și indivizi. În realizarea acestui proces, politica fiscală tre-

buie axată pe principii de echitate, protecție socială și raționalitate economică.

5. Influențarea (reglarea) unor procese economico-sociale, corespunzător obiectivelor politicii generale. Sub acest aspect, societatea contemporană a asimilat ca obiective ale politicii fiscale, interconectate cu cele ale altor politici financiare; preocuparea pentru stabilizarea economiei afectată de acțiunea unor factori perturbatori, reglarea producției în raport de conjunctura economică existentă, inclusiv modernizarea și restructurarea sa și dezvoltarea durabilă a societății.

Opțiunile și deciziile ce conturează politica fiscală în sfera procurării resurselor pot fi sintetizate pe următoarele repere principale:

- crearea și ajustarea ulterioară a sistemului de impozite, taxe și contribuții obligatorii; respectiv, stabilirea formelor de prelevare a resurselor fiscale la dispoziția autorităților publice;

- alegerea metodelor și instrumentelor tehnice utilizabile în efectuarea operațiunilor de stabilire a obligațiilor de prelevare a resurselor fiscale la dispoziția autorităților publice;

- crearea și reglementarea funcționării instituțiilor însărcinate cu așezarea, colectarea și administrarea resurselor fiscale (aparatură fiscală);

- organizarea și exercitarea controlului prin organele fiscale asupra îndeplinirii și obligațiilor de efectuare a prelevărilor, inclusiv combaterea evaziunii fiscale;

- conceperea modalităților de influențare, prin impozite și taxe asupra unor fenomene economice și sociale, inclusiv stabilirea condițiilor de acordare a facilităților fiscale etc.

În același context, trebuie incluse și opțiunile privitoare la rata fiscalității și dimensionarea volumului resurselor fiscale în ansamblul resurselor financiare publice, într-o perioadă sau alta, respectiv, în diferite țări. Se pot distinge diferențieri marcante, în timp și spațiu, privind opțiunile de politică fiscală în sfera procurării resurselor, inclusiv prin prisma ratei fiscalității. Deoarece procurarea resurselor fis-

cale este, principial, un proces de redistribuire a veniturilor primare și, implicit a PIB, variabilele asupra cărora operează politica fiscală privind prelevările obligatorii pot fi considerate sintetic dimensiunile PIB și nivelul ratei fiscalității.

Pe de altă parte, în plan mondial se constată o diferențiere a ratelor fiscalității de la o țară la alta, explicabilă și prin prisma capacității contributive a celor ce suportă sarcina fiscală. De regulă, acesta este mai ridicat în țările în care mărimea PIB/locuitor este mai mare și mai scăzut în țările unde acest indicator este mai redus cu reflectarea corespunzătoare în oferta de bunuri și servicii publice. De asemenea, nivelul ratei fiscalității poate varia și sub incidența unor opțiuni de politică economică determinate de situații conjuncturale, cum ar fi: stabilizarea sau relansarea economiei confruntate cu fenomene perturbatoare sau stimularea creșterii economice, modernizării și restructurării.

Opțiunile privitoare la procurarea resurselor financiare includ, pe lângă cele ce vizează resursele cu caracter fiscal, și pe cele de procurare a unor resurse nefiscale, din exploatarea bunurilor și proprietăților statului. Deși prin prisma conținutului acestea se reflectă în politica bugetară, ele sunt interconectate cu cele cu conținut fiscal, ca opțiuni/decizii de procurare a veniturilor bugetare ordinare.

În acest context, o coordonată importantă o reprezintă gestiunea eficientă a bunurilor și proprietăților ce aparțin statului, precum și organizarea activităților din sectorul economic (productiv) de stat.

Fiecare dintre aceste opțiuni prezintă, desigur, avantaje și dezavantaje importante, față de care autoritățile publice urmează să decidă, mergând până la a lua în considerare redimensionarea sectorului economic de stat, tendința generală actuală fiind de restrângere a acestuia prin privatizarea unor întreprinderi.

La rândul lor, opțiunile și deciziile de politică fiscală referitoare la angajarea cheltuielilor publice, care se finanțează în cea mai mare

parte pe seama resurselor cu caracter fiscal vizează, în principal:

- stabilirea dimensiunilor globale ale cheltuielilor în raport cu nevoia de bunuri și servicii publice și mărirea resurselor acoperitoare, pornind de la obiectivele de realizat și prioritățile ce se impun;

- structurarea cheltuielilor pe ordonatori de credite (bugetare) și pe categorii de acțiuni (obiective) de îndeplinit;

- dimensionarea și autorizarea diferitelor categorii de cheltuieli și a alocațiilor bugetare pe ordonatori de credite, pe criterii de legalitate, oportunitate și eficiență;

- alegerea metodelor de finanțare/autofinanțare a cheltuielilor în raport cu specificitatea proceselor de care sunt generate și particularitățile domeniilor de activitate, în care se realizează;

- conceperea și adoptarea modalităților de alocare-utilizare a resurselor corespunzătoare realizării cheltuielilor de către entitățile publice;

- crearea cadrului reglementativ privind efectuarea diferitelor cheltuieli;

- organizarea și exercitarea controlului asupra folosirii resurselor alocate, în realizarea cheltuielilor publice;

- conceperea modalităților de influențare prin cheltuielile publice asupra fenomenelor economice și sociale, în sensul stimulării celor pozitive sau inhibării celor negative.

Este de remarcat faptul că această latură a politicii fiscale se manifestă în contextul opțiunilor de politică bugetară, deoarece finanțarea cheltuielilor publice bugetare se realizează nu în mod separat din resurse fiscale, ci din ansamblul resurselor financiare publice, inclusiv din cele nefiscale.

Prin prisma factorilor de influență directă asupra volumului acestor cheltuieli, este de semnalat, pe de o parte, dimensiunea cantitativă fizică a consumurilor de bunuri și servicii cu caracter public, iar pe de altă parte, dimensiunea valorică reflectată în mărirea cheltuielilor de finanțat. Sub primul aspect,

creșterea sau reducerea consumurilor depinde de dimensiunile obiectivelor de realizat în plan fizic, asumate de către stat. O opțiune de tip intervenționist, inclusiv în economie, presupune dimensiuni mai mari ale consumurilor fizice pentru realizarea obiectivelor respective și invers.

Sub aspectul dimensiunilor valorice, ale cheltuielilor publice, o influență majoră exercită nivelul prețurilor care, la rândul său, poate reflecta deprecierea monetară, ca proces inflaționist de mai mare sau mai mică amploare. În acest sens, poate avea loc o creștere a dimensiunilor cheltuielilor publice (sub aspect valoric), ca efect al creșterii inflaționiste a prețurilor, fără a fi însoțită de o majorare corespunzătoare a consumurilor fizice. Din această perspectivă, aprecierile asupra mărimii cheltuielilor publice, inclusiv asupra dinamicii acestora, în cadrul politicilor fiscale promovate de guvern trebuie să țină seama atât de mărirea nominală, cât și de mărirea reală a cheltuielilor, respectiv a consumurilor realizate.

Politica bugetar-fiscală și prognozele macrobugetare pe termen mediu, în baza cărora se fundamentează bugetele anuale, se elaborează în conformitate cu regulile bugetar-fiscale stabilite de **Legea nr. 181 din 25.07.2014 privind finanțele publice și responsabilitățile bugetar-fiscale** și se actualizează periodic pentru a asigura stabilitatea macroeconomică și sustenabilitatea finanțelor publice pe termen mediu și lung (principiul previzibilității și sustenabilității).

**Legea nr. 181 din 25.07.2014 privind finanțele publice și responsabilitățile bugetar-fiscale** stabilește regulile politicilor bugetar-fiscale, care vor spori transparența și responsabilitatea managementului politicilor fiscale din Republica Moldova.

Politica bugetară se axează pe constituirea, distribuirea și utilizarea celui mai important fond public: fondul bugetar. Politica bugetară are o sferă mai largă de cuprindere decât politica fiscală, incluzând, pe lângă problemele vizate de politica fiscală, opțiunile asupra pro-

curării resurselor sub alte forme ale veniturilor ordinare decât cele fiscale (veniturile nefiscale), ca și cele privind soldul bugetar, inclusiv derularea procesului bugetar.

Politica bugetară pe termen mediu se axează pe sporirea calității programelor de cheltuieli publice, alocarea resurselor conform angajamentelor existente, alocările de resurse pentru prioritățile noi de politici, reformarea procesului de planificare a cheltuielilor publice, eficiența și eficacitatea cheltuielilor.

Politica fiscal-bugetară este instrumentul-cheie al statului în atingerea obiectivelor sale de dezvoltare. Calitatea și durabilitatea creșterii economice depind în mare măsură, de eficiența de alocare și utilizare a resurselor financiare limitate din buget. Utilizarea eficientă a finanțelor publice însă nu poate fi obținută fără un cadru fiabil de planificare și executare a bugetului de stat. Din aceste considerente, este important de asigurat un cadru instituțional și normativ de management fiscal, capabil să asigure o dezvoltare economică, fără a pune în pericol sustenabilitatea finanțelor publice.

Obiectivele generale ale politicii bugetar-fiscale sunt:

a) asigurarea disciplinei bugetar-fiscale generale și a stabilității bugetului public național pe termen mediu și lung;

b) asigurarea unui management eficient al datoriei de stat și al datoriei unităților administrativ-teritoriale, cu menținerea acestora la un nivel sustenabil pe termen mediu și lung;

c) dezvoltarea unui cadru bugetar-fiscal previzibil și transparent;

d) optimizarea poverii fiscale și eficiența sistemului de administrare fiscală.

Eficiența sau eficacitatea cheltuielilor publice exprimă o dimensiune optimă a unui raport determinat între eforturile financiare (consumul de resurse financiare publice) și efectele comensurabile sau estimative obținabile pe seama obiectivelor finanțate de către stat. În condițiile în care nevoile publice reclamă bunuri publice de valori ridicate, în

continuă creștere și diversificare, pe de o parte, iar resursele financiare ale statului nu sporesc la fel de rapid, se creează un decalaj de ritm, care conduce la o stare permanentă de insuficiență a resurselor necesare. Acest fenomen se produce în condițiile în care, în mod conștient, guvernul procedează la ierarhizarea nevoilor sociale și, respectiv, la dimensionarea cheltuielilor publice, în funcție de mai multe criterii (prioritate, oportunitate, eficiență sau eficacitate a cheltuielilor publice, calitate a serviciilor publice etc.) [3, p.175].

Planificarea bugetară asigură următoarele principii de bază: credibilitatea bugetară; transparența și comprehensivitatea; ordinea și perspectivele de politici ale bugetului; relațiile interbugetare.

În aplicarea metodelor de evaluare a indicatorilor înscrși în bugetul anual, ca și a celor cuprinși în programe având un orizont de timp mediu sau lung, cel mai important obiectiv de atins trebuie să fie eficiența utilizării resurselor.

Optimizarea cheltuielilor se realizează în cele mai bune condiții, de optim social, atunci când este posibilă alegerea alternativei celei mai puțin costisitoare, în raport cu rezultatul final al serviciului public, pentru care se dorește creșterea cantitativă a serviciului public; modernizarea din punctul de vedere al producerii serviciului public, în vederea maximalizării utilității la consumator, dată de satisfacția performanțelor; maximalizarea utilității la consumator, comportând și latura economică (cel mai mic preț plătit și cel mai mic cost în utilizare) etc. Aceste aspecte implică minimalizarea costurilor proiectelor obiective de finanțat, ceea ce permite costuri sociale minime; prețuri accesibile plătite de consumatori; creșterea calității consumului de bunuri publice și satisfacția consumatorului public. Toate acestea conduc la maximalizarea bunăstării sociale.

În contextul continuării reformelor în domeniul bugetar-fiscal, în perspectivă pe termen mediu rămâne valabilă necesitatea



consolidării bugetar-fiscale, pentru a evita riscurile legate de șocurile interne și externe, precum și dependența de asistența financiară externă. În scopul consolidării bugetar-fiscale, sunt necesare în continuare măsuri susținute pentru perfecționarea continuă a politicii fiscale și administrării fiscale, precum și pentru asigurarea ajustărilor, prin menținerea unor constrângeri de cheltuieli și reforme fiscale structurale.

Măsurile de austeritate în partea de cheltuieli vor contribui la menținerea trendului sustenabil al finanțelor publice.

*Ca elemente ale consolidării fiscale pe termen mediu (2016-2018) au fost fixate [2]:*

- consolidarea macroeconomică și relansarea creșterii economice, asigurând creșterea reală între 3 - 4% pe orizontul de referință, după o temperare a creșterii în anul 2015, prin stimularea consumului și dezvoltarea proiectelor de investiții cu importante efecte în economie;

- menținerea veniturilor și cheltuielilor publice în diapazonul 37,1 - 35,2% în PIB și, respectiv, 42,8 - 38,8% în PIB. Deficitul bugetar în anul 2018 exceptând granturile va constitui 4,2% din PIB, dintre care 2,0 p.p. revin proiectelor de investiții capitale, finanțate din surse externe, ceea ce se încadrează în reglementările Legii finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale nr. 181 din 25.07.2014, conform căreia nivelul maxim admisibil al deficitului bugetar către anul 2018 nu poate depăși 2,5% din PIB, exceptând granturile, precum și ținând cont de volumul investițiilor capitale cu finanțare din surse externe;

- perfecționarea continuă a politicii fiscale și administrării fiscale, ca factor de bază în consolidarea bugetar-fiscală;

- îmbunătățirea climatului de desfășurare a activităților economice;

- reducerea sectorului tenebru al economiei și combaterea corupției ca surse semnificative de majorare a veniturilor bugetare;

- prioritizarea cheltuielilor publice prin re-alocarea resurselor disponibile la programele

prioritare, repartizarea optimă a resurselor între cheltuieli recurente și investiții capitale și perfecționarea mecanismului de planificare și raportare bugetară;

- menținerea datoriei de stat la un nivel sustenabil: ca pondere în PIB, soldul datoriei de stat va înregistra o tendință constantă pe parcursul anilor 2016-2018 de la 44,1% în 2016 până la 44,4% în 2018;

- continuarea politicii de reducere și prevenire a apariției de noi arierate, întrucât arieratele bugetare reprezintă un risc potențial pe termen mediu la adresa sustenabilității fiscal-bugetare, vor fi luate și mai departe măsuri corective pentru reducerea acestora;

- încadrarea cheltuielilor recurente în diapazonul de la 39,0% în 2016 la 35,8% din PIB în 2018, cheltuielilor de personal: între 8,8% în 2016 până la 8,2% din PIB în 2018; investițiilor capitale: între 3,7% în 2016 la 3,0% din PIB în 2018.

*De asemenea, pe termen mediu, este necesar de realizat consolidarea bugetară pe baza reformelor bugetare structurale.*

Coordonatele predominante ale politicii cheltuielilor pe anii 2016-2018:

- asigurarea în perioada 2016-2018 a resurselor pentru dezvoltarea economică sustenabilă prin majorarea cheltuielilor bugetului public național în medie cu circa 3,4 miliarde lei sau cu 6,5 la sută;

- creșterea eficacității eficienței alocărilor bugetare și reducerilor de cheltuieli pentru identificarea de economii în vederea creării spațiului fiscal pentru domenii prioritare cu influență asupra creșterii economice: proiecte în infrastructură, educație, justiție, agricultură etc.;

- cheltuielile bugetare estimate pentru anul 2016 sunt prevăzute în sumă de 55,6 mlrd. lei, respectiv, 42,9% din PIB, ajungând în anul 2018 la 60,2 mlrd. lei, respectiv, 39,0% din PIB, reprezentând o scădere cu 3,9 puncte procentuale, ceea ce denotă o continuare a procesului de ajustare, folosirea cu eficiență a banilor publici pentru a lăsa spațiul fiscal pen-

tru cheltuielile de investiții care vor constitui în această perioadă, în medie, 3,8% din PIB;

- cheltuielile recurente vor constitui în această perioadă în medie circa 36,0% în PIB, inclusiv cheltuielile de personal care se încadrează în diapazonul 8,8% din PIB în 2016 - 8,2% din PIB în 2018.

Disciplina fiscal-bugetară este asigurată doar prin echilibrarea veniturilor și cheltuielilor bugetare pe parcursul ciclurilor economice. În perioadele de criză economică sau de reforme structurale vaste, fiind și cazul Republicii Moldova din ultimii ani, bugetul de stat poartă un caracter deficitar. Finanțarea deficitului prin împrumuturi creează însă anumite riscuri pentru rambursarea acestor datorii în viitor de către stat și, respectiv, pentru întreg sistemul bugetar. Astfel, gestionarea datoriei

de stat devine o prioritate pentru atingerea unei durabilități fiscale, îndeosebi în cazurile în care are loc o creștere bruscă a datoriei publice, care nu este însoțită de o transparență decizională și de raportare.

Calitatea finanțelor publice depinde extrem de mult de nivelul de îndatorare a instituțiilor publice. Acest fapt se datorează faptului că creșterea nivelului datoriei poate să genereze un set de riscuri pentru întregul sistem bugetar și să aibă consecințe semnificative pe termen lung. Amplificarea riscurilor are loc, de obicei, în perioadele de crize financiare și economice. Pentru a face față acestor provocări, orice stat are nevoie de un sistem performant de management al datoriei publice, capabil să evalueze și să gestioneze aceste riscuri.

### BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr.181 din 25 iulie 2014 privind finanțele publice și responsabilitățile bugetar-fiscale. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 223-230 din 08.08.2014.
2. Cadrul bugetar pe termen mediu (2016-2018). Republica Moldova, Ministerul Finanțelor, Chișinău, 2015.
3. Văcărel Iu. și alții. Finanțe publice. București: Editura Didactică și Pedagogică, 2003, 666 p.

**Prezentat:** 4 noiembrie 2016.

**E-mail:** rotarulilia@inbox.ru

# **I**nstruirea funcționarilor publici: strategii și tehnologii noi



# Classroom observation and feedback

## Asistarea la lecții și acordarea feedback-ului

**Ana GOREA,**  
**doctor, conferențiar universitar,**  
**Academia de Administrare Publică**

### SUMMARY

*Classroom observation is a didactic activity from which both the observer and the observed teacher are to win. The present article comments on and discusses the aims of observation, the stages of observation, the methodological recommendations of offering feedback and the need to introduce a system of classroom observation at institutional or even national level, which would contribute to improving the teaching/learning process.*

**Keywords:** *classroom observation, aims and stages of observation, offering feedback, characteristics of feedback.*

### REZUMAT

*Asistarea la lecții este o activitate didactică din care atât observatorul, cât și profesorul care predă ora dată au de câștigat. Articolul de față comentează și pune în discuție scopurile asistării la lecție, etapele de observare, recomandările metodologice de acordare a feedback-ului, precum și necesitatea introducerii unui sistem de asistare la lecții, la nivel instituțional sau chiar național, care ar contribui la eficientizarea instruirii.*

**Cuvinte-cheie:** *asistarea la lecții, scopurile și etapele asistării, acordarea feedback-ului, caracteristicile feedback-ului.*

Classroom observation is an activity that requires both skill and knowledge. Though recommended to all teachers, observation has not, unfortunately, become a must at university level in Moldovan educational institutions yet. In our context, classroom observation is mostly perceived as a way of criticism and of finding faults with the teaching of the person observed. However, it is a fact that classroom observation serves as an excellent mirror both for the observer and for the teacher who teaches the given class. The present article focuses on the purposes of observing, the stages of observing, the recommendations on what to observe and the way of offering feedback on the observed class.

Let us first consider the elements worth

viewing during observation, which include: the teacher, the students, their interaction, the dynamics, the visual aids and materials (Power Points, tables, charts, pictures, chalkboard, video, etc.), the classroom environment itself, methods and strategies used to teach, the activities, the rational use of time, etc. It is also true that each observer will focus his/her attention on several things during the observation process and will not be able to form a definite opinion only after observing one single class of the given teacher. First impressions are often deceitful. That is why in the case observation is done for the purpose of evaluating the given teacher's work, a series of classes have to be observed.

However experienced teachers may be,

they still have an uncomfortable feeling when they know that somebody is going to observe their classes. This is because the feedback consists very often of subjective data and on the observer's personal preferences. Unfortunately, in Moldova there do not exist publications on this important component of our teaching/learning process. Very little attention, or none at all, is paid to observation and feedback, though it is a requirement for evaluating once in five years the performance of any teacher, both at school and university level.

The researchers abroad describe and use more objective and reliable measures of systematic classroom observation. As it is mentioned in [4], several hundreds of different observational systems (e.g. charts, rating scales, checklists, narrative descriptions, etc.) have been developed and used in classrooms since the 1970s. The most effective ones are considered the interactive coding systems, which allows the observer to record nearly everything that students and teachers do during a class. The given interactive coding systems are very objective and do not require the observer to make inferences or judgments about the behaviors they observe in the classroom. The source mentions that some of the more commonly used observation instruments are the Brophy-Good Dyadic Interaction System, Stallings Observation System, and the Classroom Observation Schedule. They all have been widely used in research studies and in teacher development projects designed to improve classroom instruction [3]. Also, various classroom observation tools have been developed based on research of effective teaching practices and can be found in *Observational Research in U.S. Classrooms* [6].

The purpose of so many observational studies were designed to describe specific educational phenomena, such as: teaching practices, involvement of students during the class, the use of technology in the classroom, evaluation of programs and the degree of their implementation, inequitable treatment of students by the teacher depending on their

gender or ethnic belonging, socioeconomic background, etc.

In our Moldovan context, observation is done sporadically and is looked upon as a tool for criticism not for improvement of teaching practices. However, even the most experienced teachers need a valid and accurate feedback on their teaching in order to facilitate their professional growth, as very often, if not observed, they are not aware of the effectiveness of their teaching. Systematic observation is much more important for the young teachers in order to help them understand what their strengths and weaknesses are and consequently improve their classroom instruction from the very start. Through feedback, teachers can become aware of how their class functions and thus bring changes. Studies prove that teachers positively change their attitude and behaviors after receiving feedback from classroom observations [5]. I would like to mention that Bloom's Taxonomy of Educational Objectives [1] appeared based on classroom observation, which brought tremendous change not only in the American educational system but also in the educational systems of many countries, including Moldova.

Thus, classroom observation itself can serve as an important form of feedback for teachers interested in developing their own practice; it can also be an important dimension of evidence to include for teaching evaluations (administratively). However, a single observed class may not be representative, it may fail to capture a broad range of teaching skills, as well as the lessons observed by one evaluator, who may favour the teachers that have a teaching style similar to her/his own. Classroom observation should become active, informative, instructive, helpful, not just a form of 'watching' and criticizing.

The observer should not rate the observed activities as 'good' or 'bad' but give an objective value to everything that occurred during the lesson. From the very first moments of the process of observing, it should be clear to

the observer whether there is established a productive relationship between the teacher and the students, whether a supportive learning environment is offered to the learners, whether the class is planned and managed to achieve clear objectives.

The classroom observation process consists of several components: pre-observation discussion, data collection, data analysis, and feedback session.

During the pre-observation discussion, the observer has to clarify the following questions: Where in the course (syllabus) the teacher is with the taught material; what the objectives for the observed lesson are; what teaching methods the teachers is going to use; what student outcomes are expected for the observed class; special characteristics of the students (group). Some other very important things that the observer has to discuss with the observed teacher before the lesson begins are: where s/he should sit in the classroom; would the teacher want the observer to have eye contact with the learners/teacher; should the observer interfere in the process of classwork. Based on my experience as a mentor for the students-interns of English, they usually solicited my having eye contact with them and my interference (sometimes they could not remember a word; I might provide additional information, or I could just non-verbally approve of the teaching and encourage the student, etc.). If this is a highly experienced teacher, interference will not be welcome, even if the observer strongly disagrees with what is going on in the classroom.

Prior to observing it is usually required (but not practiced) that the teacher submit an outline of the class to be observer (lesson plan). This information will be helpful to the observer in understanding the focus of the class, the set instructional objectives, the strategies used to accomplish the objectives, and the expected student outcomes.

Data collection occurs during the observation itself. The observer has to take notes, which will be used during the analysis stage while

preparing for the feedback session. The observer has to consider the following: if the lesson was well organized and clearly presented; the level of student interest and participation; the quality of interpersonal relations between the teacher and the students; things that were particularly effective about the instruction; specific suggestions concerning how the instruction could be improved.

The feedback session should be scheduled soon after the observation. During it, a dialogue must be structured between the teacher and the observer about the teaching and learning. The information will be provided below.

Roger Bowers suggests HORACE paradigm, which is understood "as a prescribed path for the counsellor to follow in his interaction with those whom he advises" [2, p. 140]. Each letter of the famous name stands for one step in the procedure and namely: Hear and Observe, Record and Analyze, Consider and Evaluate. It can easily be applied to classroom observation as it provides a simple way to remember what the tasks of the observer are. During the Hear and Observe stage the observer has to focus on: How does the teacher open the class? What tone does this set? What interaction or relationship does the teacher establish with the students? How does this affect the learning environment or opportunities for learning? At what level and in what ways are the students engaged? How has the teacher prepared for the class? What tools are used to meet the objectives and does the teacher apply them effectively? Does the teacher follow the plan or is s/he able to adjust when something unexpected happens? What evidence shows that the students clearly understand the content and context for what is learned by the end of the class? How does the teacher close the class? What does the observed lesson tell the observer about the teacher's philosophy and educational goals of the institution in general?

Observing the above, the teacher is to make notes that will be later useful for giving feedback i.e. s/he is to Record and Analyse what has been heard and observed during the



class. There exist many templates for classroom observation to assist the observer in making notes depending on the main goal of observing. Here is a proposed observation sheet:

### Lesson Observation Sheet

The observed teacher \_\_\_\_\_

The observer \_\_\_\_\_

Group, specialty, institution \_\_\_\_\_

Discipline/Topic \_\_\_\_\_

Date/Time \_\_\_\_\_

Students' background (could be information on the age, composition, gender).

Classroom environment (information on the equipment and visual aids).

Stage of the lesson	Procedure (teacher and student activity)	Comments, questions, alternatives
<p>The observer could also make notes on the given below areas.</p> <ol style="list-style-type: none"> <li><i>The teacher's preparation for the lesson (lesson plan, objectives, visual aids).</i></li> <li><i>Teacher's skillfulness (command of the language, techniques used, smooth transition from one stage of the lesson to another, coherence and cohesion).</i></li> <li><i>Teacher's management of the lesson, teacher's voice, body language, teacher-student and student-student interaction, time management.</i></li> <li><i>General conclusions and comments on the lesson.</i></li> </ol>		

The next step in the observation process should be the observer's personal evaluative comments for each stage of the lesson and some other aspects of the lesson as a whole i.e. consider and evaluate. At the consider stage, the observer has to reflect on many factors that help explain the teacher's behavior during the class. These may be physical ones (time, resources, noise levels, size of the class) as well as interpersonal factors (student attitudes, the built up relationships, the effect of the observer's own presence, the system constraints (prescribed curriculum, methods of teaching).

Methodological literature suggests that the feedback session should also evolve according to a specific order. It shall include the following stages: 1. Feelings (How do you feel?), 2. Description (Let us go

through it), 3. Positive evaluation (What are you pleased with? What were the best bits?) 4. Room for improvement (Is there anything you did not do well? Why is that?) 4. Action-planning (In view of what you have said, what are you going to do next time?), 5. Support (How can I help?).

It is also important to allow the teacher to do the talking by asking several questions, for example: 1. In light of your instructional objectives, how do you think the class went? 2. Did the students learn what you wanted them to? How do you know? 3. Were the choices of teaching methods or strategies effective? How do you know? 5. Were the materials you used helpful? How do you know? 6. If you could teach this lesson over again to the same class: a. What would you do differently? Why? b. What would you do the same? Why? It is impor-

tant that the discussion does not impose the observed teacher to justify what and how he taught but to offer him the possibility to analyze what and how he taught.

Some characteristics of the feedback would be descriptive not evaluative, specific not general, constructive not threatening, alterable not unalterable, solicited not imposed, well-timed not poorly timed. However, while preparing for the feedback session, the observer is to pay attention to the language s/he is going to use during the session itself. In the case of descriptive feedback, the observer could instead of evaluating by saying "It is not good that you do not write on the board" use "It helps the students if they see what you are saying as well as hearing it". Instead of saying something general like "many students did not participate", the observer could say "students B and C were silent the whole class", thus making the comment more specific. In the case of constructive feedback, the observer could make a comment like "It would help if the students made notes of the lecture" instead of "students will never learn anything if they don't make notes", which would seem more like a threat. In the case of alterable feedback, the observer could make suggestions in an indirect way by saying "Try thinking (using)..., it usually helps". The solicited feedback is when the teacher her/himself asks for help "What do you think I should do...?". A well-timed feedback session should take place a few minutes after the lesson finishes not as soon as the bell rings, this will give the teacher some time to think about what and how went in class. Also important is that the feedback session takes place in an agreed-upon timeframe. It should be neither too long, nor too short.

One thing that I really disapprove of, when offering feedback, is to begin telling personal stories about how the observer

her/himself teaches and how successful s/he is. The teacher will expect to hear more recommendations on how to improve her/his teaching or praise, if everything went well.

### Conclusions

In the light of the discussed above, I believe that the introduction of observational studies in Moldovan educational institutions would be extremely important. They might have various purposes: the study of instructional practices to identify instructional problems that teachers encounter at elementary, secondary and higher educational institutions; the study of time management (types of tasks, content of the tasks, checking homework, teacher-student interaction, interest in the learners' progress); the actual use of technology in the class; the evaluation of the programs and curricula in the Republic of Moldova at national level. The given studies could result in a positive outcome on how to make the teaching/learning process more effective. The examination of the collected data and the recommendations made might lead to a general improvement of the whole system of education in the country.

It is important that unified observation instruments be developed based on "standards" of pedagogy and used both at school and university level. Classroom observation should become a systematic method for measuring classroom performance of a teacher, for exchanging experiences and ideas on how to teach, for enriching oneself with various methods used by teachers, etc., while the feedback should become a valuable tool for learning from observation. It should be constructive, valid, truthful, and reliable. Through feedback, teachers become aware how their classroom functions and thus bring about the changes they desire.

## REFERENCES

1. Bloom, B. S., Engelhart, M. D., Furst, E. J.; Hill, W. H.; Krathwohl, D. R. Taxonomy of educational objectives: The classification of educational goals. Handbook I: Cognitive domain. New York: David McKay Company, 1956.
2. Bowers, Roger. Developing Perceptions of the Classroom: Observation and Evaluation, Training and Counselling. In: Language Teacher Education: An Integrated Programme for ELT Teacher Training. Modern English Publications in association with the British Council. 1987, pp. 138-157. <http://www.teachingenglish.org.uk/sites/teacheng/files/Y299%20ELT-13-screen.pdf#page=145>, accessed 21.09.2016.
3. Classroom Observation - Purposes of Classroom Observation, Limitations of Classroom Observation, New Directions. <http://education.stateuniversity.com/pages/1835/Classroom-Observation.html>, accessed 30.07.2016.
4. Coding Systems for Classroom Observations. [https://prezi.com/odqif-lu\\_lts/coding-systems-for-classroom-observations/](https://prezi.com/odqif-lu_lts/coding-systems-for-classroom-observations/) accessed 2/09/2016.
5. Good, Tom L., and Brophy, Jere E. 1974. „Changing Teacher and Student Behavior: An Empirical Investigation”. În: Journal of Educational Psychology 66 (3), pp.390 – 405, June 1974.
6. Observational Research in U. S. Classrooms. New approaches for Understanding Cultural and Linguistic Diversity. Edited by Hersh C. Waxman, Roland G. Tharp, R. Soleste Hilberg. Cambridge University Press, 2004.

**Prezentat:** 24 septembrie 2016.

**E-mail:** annagorea@gmail.com

# **R**elații internaționale și integrare europeană



# Diplomația țărilor lipsite de materii prime

## Diplomacy of countries lacking raw materials

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

**Igor ENICOV,**  
*doctor habilitat, profesor universitar,*  
*Universitatea Liberă Internațională din Moldova*

**Mihai BRADU,**  
*manager, „Aver Trade” Ltd*

### SUMMARY

*Major tasks aimed at economic diversification and modernization set forward important priorities of foreign policy regarding economic diplomacy. Given the established governmental tasks for the important directions of foreign trade activities by attracting FDI for technological upgrading, imports of foreign advanced technology, export development, promoting national economic interests abroad. The Government and the competent structures have always given great importance to the external economic policy, focusing it on achieving concrete economic results. In a globalized industrialization, the tasks of economic modernization and development of the resource base and infrastructure set forth for the Ministry of Foreign Affairs and European Integration tasks that require to be intensified in all areas of economic cooperation.*

**Keywords:** *poor countries, raw materials, trade, export, import, advanced technology.*

### REZUMAT

*Sarcinile majore vizând diversificarea și modernizarea economică înaintea priorități importante de politică externă ale diplomației economice. Având în vedere sarcinile guvernamentale stabilite în direcțiile importante ale activităților de comerț exterior prin atragerea de investiții străine directe pentru modernizarea tehnologică, importurile de tehnologie străine avansate, dezvoltarea exporturilor, promovarea intereselor economice naționale în străinătate, Guvernul și structurile abilitate acordă întotdeauna o mare importanță politicii economice externe, concentrând-o pe obținerea unor rezultate economice concrete. În contextul globalizării industrializării, sarcinile de modernizare economică, dezvoltarea bazei de resurse și a infrastructurii pun în fața Ministerului de Externe și Integrării Europene sarcini pe scară largă, impun ca să se intensifice toate domeniile de cooperare economică internațională.*

**Cuvinte-cheie:** *țări sărace, materii prime, comerț, export, import, tehnologii avansate.*

Creșterea volumului comerțului mondial este de așteptat să rămână scăzută în 2016, la 2,8%, neschimbată de la rata de 2,8% în 2015 (fig.1). Importurile din țările dezvoltate sunt de așteptat să scadă în acest an în timp ce cererea pentru produse importate este de așteptat să-și reia avânt în economiile din țările în curs de dezvoltare din Asia. Creșterea comerțului mondial este de așteptat să ajungă la 3,6% în 2017, așa cum au anunțat economiștii OMC la 7 aprilie 2016.

În ce mod Coreea săracă și depășită a izbutit să săvârșească un salt economic, fără de precedent, în economia mondială? Dacă e să analizăm pe scurt strategia adoptată de Guvernul coreean, atunci trebuie să menționăm că drept bază i-a servit orientarea spre export. În ultimii 35-40 de ani, Coreea s-a transformat, de fapt, într-o țară-fabrică, care importă materii prime și semifabricate, transformându-le în produse finite și exportându-le. Altă ieșire pentru Coreea lip-

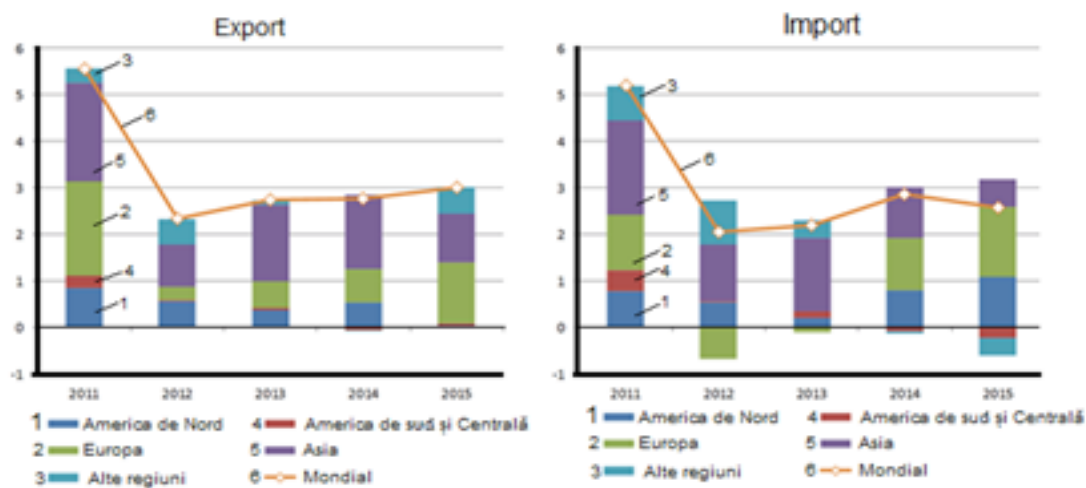


Figura 1. Contribuții la creșterea volumului comerțului mondial în funcție de regiune, 2011-2015, % variației anuale.

Sursă. Secrétariat de l'OMC, 2016.

Cum trebuie să procedeze acele țări, care sunt sărace în resurse naturale, nu dispun de zăcămintele? Aceste țări caută alte modalități de existență, orientându-se spre piețe financiare, servicii, turism sau importă materii prime, le prelucrează și comercializează produse deja cu un grad de inteligență și tehnicitate sporit, cu o plusvaloare înaltă. R. Moldova și alte țări nu dispun de resurse naturale bogate. Drept exemplu a fost luată Coreea de Sud, care ne poate fi de învățătură.

**Scopul cercetării** constă în investigarea comportamentului strategic al unor țări, cum ar fi Coreea de Sud, lipsite de materii primite, dar având un PIB înalt și un nivel de trai decent al populației.

**Metodele utilizate** s-au axat pe comparație, statistică, inducție, deducție etc.

sită de resurse naturale nici nu exista. Devine clar că, urmare a acestei decizii strategice, dependența Coreei de export este considerabilă. Starea piețelor mondiale, fluctuațiile cursului valutar, schimbările în legislația vamală afectează în mod semnificativ și nemijlocit fiecare coreean, iar informația vizând importul-exportul este studiată atent de toți, care, într-un fel sau altul, sunt legați de economia coreeană.

Creșterea ascendentă a economiei coreene a început către anul 1960, când țara a procedat la strategia de creștere prin export. În decursul unei perioade de peste o treime de secol (1964-2000) Coreea de Sud s-a situat pe primele locuri în lume privind ritmul de creștere a exportului, care în medie sporea cu 22,4% anual (în anii de mare



succes exportul s-a dublat). În anul 2001, Coreea, relativ mică, la volumul comerțului exterior, la general, și volumul exportului se afla pe locul 13 în lume, iar în 2015 atingea cota 7. Exportul său constituia 150,6 miliarde USD, și tot comerțul exterior (importul și exportul) se cifra la 291,5 miliarde USD. Pentru comparație: în anii trecuți Rusia ocupa locul 17 în lume la volumul comerțului exterior, exportul constituind 103,1 miliarde USD, iar comerțul exterior la general – 162,1 miliarde USD, deci aproape de două ori mai puțin decât Coreea de Sud. Aceasta indică asupra faptului că Rusia se află, la parametrii comerțului exterior, la același nivel cu Malaezia și Suedia, rămânând cu mult în urmă de Taiwan și Singapore.

extern al Coreei de Sud rămâne SUA, volumul comerțului cu care în 2001 a constituit 53,4 miliarde USD (18,3% din toată cifra de afaceri a comerțului exterior). Pe locul doi se află Japonia (43,1 miliarde USD sau 14,8% din cifra de afaceri), după care urmează China (10,8%), Hong Kong (3,7%) și Taiwan (3,5%).

Pe locul șase se plasează Arabia Saudită, comerțul cu care nu este bine stabilizat: exportul coreean din această țară constituie 8 miliarde USD, iar importul – doar 1,3 miliarde USD. Acest decalaj este clar: pentru Coreea Arabia Saudită este cel mai mare furnizor petrolier. Locurile 7-8 dintre cei mai mari 10 parteneri comerciali le ocupă Germania, Indonezia, Australia

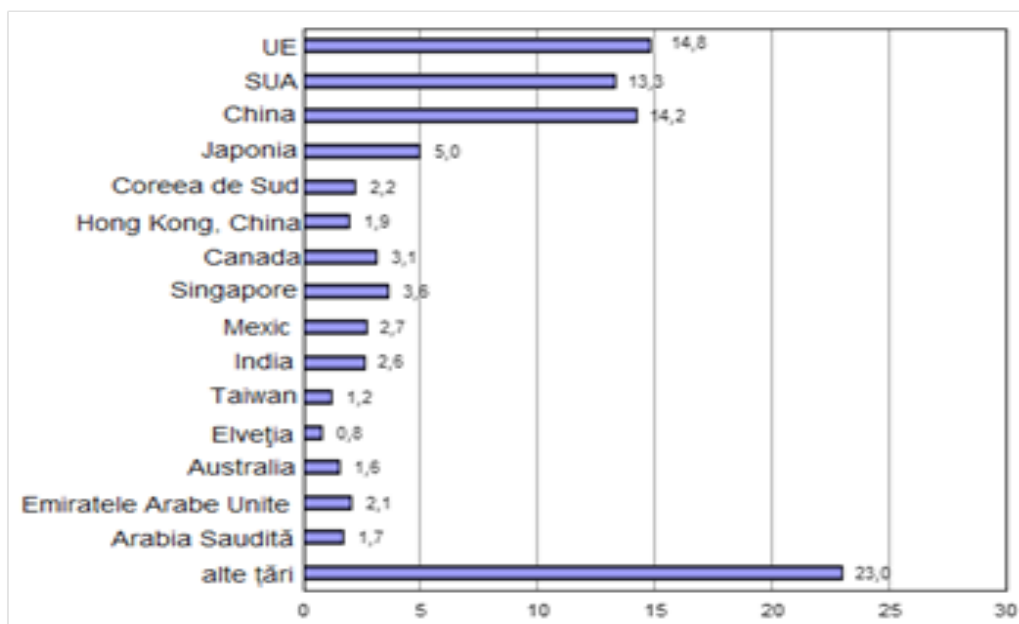


Figura 2. Membrii OMC divizați după volumul de mărfuri în comerțul mondial (fără intra-UE-28), 2014.

Venitul pe cap de locuitor în Coreea de Sud a crescut de la 100 de dolari, în 1963, la aproape 30.000 \$ la ora actuală. Rata șomajului este în scădere, atingând cel mai scăzut nivel din 2002, dar numărul de lucrători ilegali este important, creșterea inegalității și a legăturilor sociale se deteriorează. Cel mai mare partener comercial

și Singapore. Cifra de afaceri cu Rusia în 2001 a constituit doar 2,9 miliarde USD, ocupând locul 29 printre alți parteneri. Comerțul exterior dintre Rusia și Coreea nu este echilibrat: importul coreean din Rusia a constituit 1,929 miliarde USD, iar exportul în Rusia – 938 milioane USD. Decalajul se datorează faptului că în comerțul cu Co-

reea predomină materiile prime. Domeniul principal de export coreean în Rusia îl constituie produsele petrochimice (20% din exportul total), produsele alimentare, textilele, automobilele, produsele electronice. Rusia vinde în Coreea produse miniere (circa 30% din tot importul din Rusia),

produse metalice (preponderent – metale pentru uzinele metalurgice) și produse de mare. Aceste cifre nu reflectă tot tabloul, deoarece sunt omise persoanele particulare (micii antreprenori cu comerțul cu automobile de ocazie), uneori fiind apropiat de cel oficial.

Tabelul 1

### Indicatorii economici ai Coreei de Sud, 2012-2016.

Indicatorii de creștere	2012	2013	2014	2015	2016 (e)
PIB (miliarde USD)	1.222,81	1.305,61	1.410,38	1.392,95	1.450,05
PIB (creșterea anuală în %, prețuri constante)	2,3	2,9	3,3	2,7e	3,2
PIB per capita (USD)	24.454	25.998	27.970	27.513e	28.525
Soldul financiar public (în % din PIB)	1,6	0,8	0,9	-0,3e	0,4
Datoria de stat (în % din PIB)	32,3	34,5	36,0	38,2e	39,3
Rata inflației (%)	2,2	1,3	1,3	0,7e	1,8
Rata șomajului (% de la populația activă)	3,2	3,1	3,5	3,7	3,5
Balanța tranzacțiilor curente (miliarde USD)	50,84	81,15	89,22	98,40e	96,87
Balanța tranzacțiilor curente (în % față de PIB)	4,2	6,2	6,3	7,1e	6,7

Sursă. FMI - World Economic Outlook Database, 2015.

Notă. Date estimative.

Tabelul 2

### Comerțul mondial cu servicii comerciale în funcție de regiune și economii, 2015. Valoare (miliarde USD) și variație (%).

	Export		Import	
	Valoare, 2015	Variație, % 2010-15	Valoare 2015	Variație, % 2010-15
Mondial	4.675	3,8	4.570	4,1
SUA	690	4,9	469	4,4
Brazilia	33	2,4	69	3,6
Europa	2.205	3,1	1.880	2,6
UE-28	1.958	3,1	1.707	2,7
China	229	4,1	437	17,4

Japonia	158	3,7	174	1,3
India	158	6,3	126	1,9
Singapore	140	6,7	144	7,2
<b>Coreea de Sud</b>	97	3,3	112	3,1
Rusia	49	0,1	85	3,1

Sursă. Raport OMC, 2016.

Articolul principal de export îl constituie automobilele, oțelul, semiconductoarele, produsele electronice și corăbiile marine pentru încărcături. Toate aceste produse sunt destinate pentru piața externă. Circa jumătate din automobilele produse se exportă (în 2001 – 1,5 milioane din 2,95 milioane) și, practic, toate corăbiile de tonaj mare, construite în Coreea. În 2001, pe primul loc se aflau semiconductoarele (9,5% din exportul total). După ele urmează automobilele (8,8%), calculatoarele (7,4%), mijloacele digitale de comunicare (6,6%) și corăbiile (6,4% din export). Coreea importă preponderent materii prime și tehnologii (despre care se vorbește mai puțin). În Coreea lipsesc resursele energetice, din care motive tot petrolul și gazele sunt importate. Coreea, cu toate că are dimensiuni mici, este a cincea după volumul importului de petrol din lume. În 2001 importul de petrol a constituit 15% din importul total coreean (după cost). Gazul

se află pe locul al doilea după petrol – cu 3% din import. Se importă un volum considerabil de cărbune, inclusiv cocs, fără de care nu funcționează siderurgia. Cărbunele pentru cocs deține locul trei în import. Țara importă circa jumătate din minereul de fer necesar, lemn și alte materii prime.

Potrivit cercetărilor autorilor, în topul celor zece țări, care importă petrol iranian se află China – circa 550.000, India – 320.000, Japonia – 310.000, Coreea de Sud – 220.000, Turcia – 190.000, Italia – 180.000, Spania – 160.000, Grecia – 110.000, Africa de Sud – 60.000, Franța – 50.000 (barili pe zi). Principalii consumatori stabili de petrol în lume rămân a fi țările industrial dezvoltate. Însă în ultimul timp, crește într-un ritm accelerat consumul de către țările în curs de dezvoltare, ca pondere ridicându-se la nivelul țărilor industrial dezvoltate. Fluctuațiile dacă și se remarcă în domeniu în ultimii ani, ele sunt nesemnificative. Pe primul loc la consum se situează SUA.

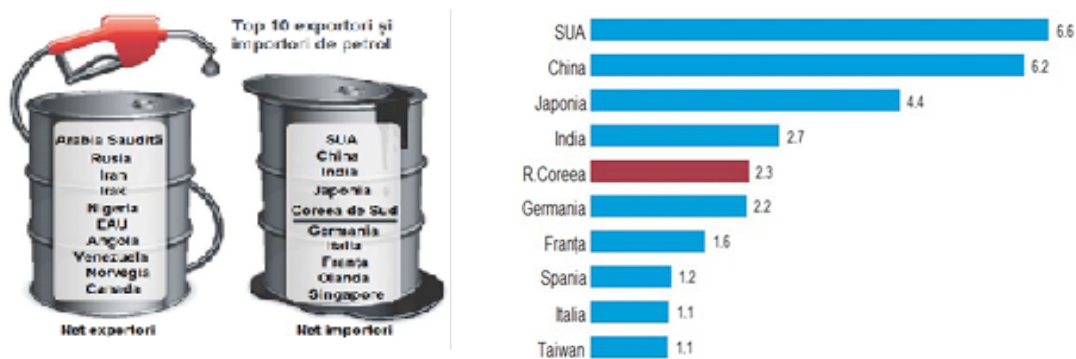


Figura 3. Zece cei mai mari exportatori și importatori de petrol din lume, 2015, și cota, milioane barili pe zi [3].

În ceea ce privește comerțul exterior, anul 2001 nu a fost cel mai bun pentru Coreea, spre deosebire de succesul obținut în 2000. În anul 2000 s-au redus semnificativ prețurile la unele produse din exporturile coreene - în primul rând, pentru oțel și semiconductoare. Un rol important l-au jucat evenimentele din 11 septembrie, care au avut un impact negativ asupra economiei SUA - principalul partener comercial al Coreei, precum și dificultățile din a doua jumătate a aceluiași an, afectând majoritatea economiilor dezvoltate. Prin urmare, exporturile coreene în 2001 au crescut față de 2000 cu doar 0,7% - rezultatul modest comparativ cu 1989. Multiple probleme i-au fost create Coreei de prețurile ridicate la petrol, care sunt păstrate pentru un timp destul de lung (spre deliciul Rusiei), cu toate acestea balanța comercială rămânea pozitivă. În același timp, balanța comercială, în ciuda tuturor dificultăților, rămâne pozitivă, și anume exporturile au depășit importurile: în 2001, Coreea a comercializat bunuri cu 8,4 mlrd. USD

companiile comerciale coreene din partea comerțului exterior al Chinei. Acest lucru se datorează structurii exporturilor coreene, în care predominau, în mod tradițional, produsele cu un grad de muncă vie intens, ramuri cu o dificultate medie, cum ar fi construcțiile navale (patru giganți navali: Hyundai Heavy Industries în frunte, apoi Daewoo Shipbuilding & Marine Engineering (DSME) și Samsung Heavy Industries), auto și metalurgia [coree].

Avantajul principal al Coreei în acest domeniu constă în disponibilitatea unei forțe de muncă ieftină și extrem de disciplinate, precum și nivelul ridicat de educație. În ultimii ani, situația s-a schimbat radical. Lucrătorii coreeni primesc în prezent salarii similare cu cele spaniole sau grecești, în timp ce în China muncitorii sunt salarizați destul de modest ca și anterior. La începutul anului 2002, salariul mediu al muncitorilor de la linia de asamblare în Coreea s-a ridicat la 7,75 USD pe oră, în timp ce în China a fost de opt ori mai mic - de

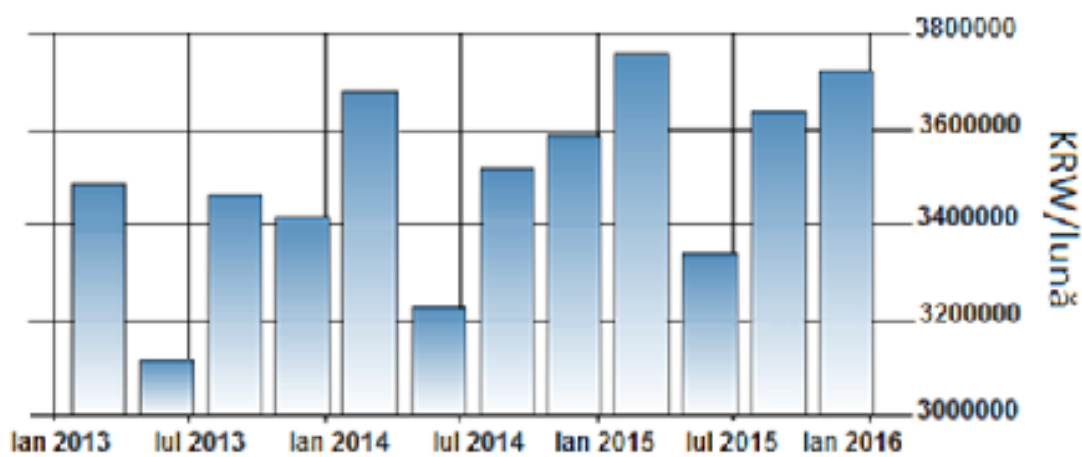


Figura 4. Totalul salariilor lunare în industria prelucrătoare din Coreea de Sud [2]  
 1000 KRW = 0.84 USD / 1 USD = 1190 KRW

mai mult decât a cumpărat.

Aceste probleme rămân a fi tactice și temporare: prețul se va modifica permanent, după această recesiune vectorul se va schimba spre creștere în mod inevitabil. Din păcate, problemele tactice nu se vor limita la o amenințare strategică tot mai mare pentru

Acest decalaj permite companiilor chineze să substituie concurenții coreeni din domeniile industriei cu ponderea forței de muncă înaltă. Deja se resimte presiunea chineză în domeniul construcțiilor navale și metalurgiei, este de așteptat același lucru în domeniul construcției de auto-

mobile chinezești. În orice caz, Republica Coreea nu se va putea dezice în viitorul apropiat de export. Acesta rămâne cheia succesului economic al Coreei, baza întregii economii.

Firmele coreene văd, la moment, două căi de ieșire din această situație potențial periculoasă. Prima cale este de a construi industriile high-tech, în primul rând - în domeniul electronicii, informaticii și telecomunicațiilor. În aceste domenii, producătorii chinezi nu constituie încă o concurență serioasă, dar pentru aceasta companiile coreene trebuie să abordeze o altă provocare: pentru a intra pe o piață matură, formată, care de mult timp este ocupată de firmele occidentale și japoneze.

Cea de-a doua cale este transferul progresiv al industriilor simple tehnologic, dar cu o pondere de muncă vie avansată, intensivă în afara Coreei, în țările cu forță de muncă ieftină. Nu este o coincidență faptul că tot mai multe companii coreene înființează fabrici în Malaezia, Vietnam și, desigur, în China. În orice caz, este clar că Coreea nu renunță în viitorul apropiat la orientarea spre exporturi din China. Exporturile sunt principala condiție pentru prosperitatea țării, baza întregii sale economii.

Cea de-a cincisprezecea în lista celor mai mari economii, Coreea de Sud, a cunoscut o creștere dramatică în ultimii treizeci de ani. Cu toate acestea, datorită implicării sale puternice în comerțul și finanțele internaționale, țara este vulnerabilă la șocurile externe. În 2015, creșterea economică coreeană a stagnat (2,7%), țara se confruntă cu o epidemie de sindrom respirator în Orientul Mijlociu (MERS), care a afectat consumul. Este de așteptat o ușoară revenire a creșterii economice în 2016, cu revenirea consumului casnic și intrarea în vigoare a acordurilor de liber schimb semnate cu Australia și China.

Coreea de Sud suferă din 2012 din cau-

za încetirii creșterii economice din China și SUA, principalii parteneri comerciali ai țării. Ca răspuns la încetinirea ritmului de creștere în 2015, guvernul coreean a stabilit un pachet de stimulare de 19 miliarde USD, care prevede în special scutiri de taxe, construcții de infrastructură și ajutor pentru IMM-uri. Bugetul pentru 2016 include, de asemenea, măsuri pentru a consolida protecția socială și dezvoltarea serviciilor. Guvernul a lansat un al doilea plan de cinci ani pentru „creșterea ecologică,” dar angajamentele climatice în cadrul COP 21 au dezamăgit. Banca centrală efectuează o politică monetară de acomodare. În cazul în care, în 2015, țara a înregistrat un deficit minor din cauza cheltuielilor excepționale, soldul public ar trebui să revină la excedent în 2016. Datoria corporativă reprezintă 30% din PIB, iar nivelul ridicat al datoriei de uz casnic prezintă un risc pentru sectorul bancar. Țara va aborda, de asemenea, problemele structurale, ca subdezvoltarea financiară a pieței, îmbătrânirea populației, precum și erodarea competitivității țării ca urmare a modernizării economiei chineze. La sfârșitul anului 2015 a fost marcată de un puternic val de proteste împotriva liberalizării pieței forței de muncă. În ciuda acordului „de șase puncte” între cele două țări, tensiunile cu Coreea de Nord persistă.

**Industria cheie.** Sectorul primar este slab în Coreea, reprezentând doar o parte neglijabilă în PNB-ul țării. Orezul este cultura principală, cultivându-se și orz, grâu, porumb, soia și sorg pe scară largă. De asemenea, este larg răspândită creșterea animalelor. Resursele minerale din Coreea de Sud sunt limitate doar la aur și argint. Principalele industrii ale țării sunt industria textilă, metalurgică, fabricarea automobilelor, construcțiile navale și electronice. Coreea de Sud este cel mai mare producător de semiconductoare din lume. Sectorul de producție reprezintă 40% din PIB, în timp ce sectorul terțiar reprezintă aproape 60%.

**Comerțul.** Coreea de Sud este cel mai mare exportator – al 7-lea și al 9-lea importator de mărfuri (13 pentru servicii), iar comerțul reprezintă peste 104% din PIB (media 2012-2014). Soldul balanței comerciale este în mare măsură un excedent începând din februarie 2012 și ar trebui să rămână astfel încă în următorii ani. În 2015, excedentul comercial a atins un nivel record de 90 de miliarde de dolari, importurile în scădere (-16,9% față de 2014), mai rapid decât exporturile (-7,9%). Principalii parteneri comerciali sunt China, Japonia, Uniunea Europeană și Statele Unite ale Americii.

După o creștere susținută din ultimele decenii (cu o rată medie anuală de creștere a produsului intern brut [PIB] de 7,1% între 1980 și 2010), economia sud-coreeană acum în creștere, într-un ritm mai moderat (rata medie anuală de creștere a PIB-ului de 3,0% între 2010 și 2014). Dependentă în mare măsură de bună performanță a exporturilor (48,1% din PIB în 2014), economia din Coreea de Sud continuă să sufere

de pe urma crizei economice și financiare mondiale din 2008 și efectul acesteia asupra cererii internaționale, în special China și alte țări asiatice. Mai mult decât atât, creșterea în ultimii ani de către moneda coreeană, mai ales față de yenul japonez, a subminat competitivitatea exportatorilor. Nivelul ridicat al datoriilor gospodăriilor coreene, al căror venit mediu disponibil nu a crescut la fel de repede ca și restul economiei, reflectat asupra cheltuielilor de consum și de pe piața locuințelor.

**Concluzionând** se poate remarca faptul că dacă se dorește ca nivelul de trai al populației să fie înalt, nu este obligatoriu ca țara să dispună de resurse naturale, zăcăminte sau o forță de muncă numeroasă. Cu mult mai important este ca țara să dispună de o strategie bine pusă la punct, orientată spre exportul de produse finite inteligente cu un grad de tehnicitate avansat. Fiecare țară își alege calea sa optimală de dezvoltare în diviziunea internațională a muncii.

#### BIBLIOGRAFIE

1. Corée du Sud: le contexte économique. În: <<https://www.tradesolutions.bnpparibas.com/fr/explorer/coree-du-sud/apprehender-le-contexte-economique>>
2. Corée du Sud. Données Générales. În: <<http://www.lemoci.com/fiche-pays/coree-du-sud/>>
3. Inde Corée (Accord économique). În: <<http://fr.reingex.com/Inde-Coree-ALE.shtml>>
4. Accord de libre-échange avec la Corée du Sud: L'Europe a été naïve, selon Montebourg. În: <[http://www.liberation.fr/france/2012/07/25/accord-de-libre-echange-avec-la-coree-du-sud-l-europe-a-ete-naive-selon-montebourg\\_835513](http://www.liberation.fr/france/2012/07/25/accord-de-libre-echange-avec-la-coree-du-sud-l-europe-a-ete-naive-selon-montebourg_835513)>
5. Corée du Sud, le pays qui veut inventer. În: <<http://www.usinenouvelle.com/article/coree-du-sud-le-pays-qui-veut-inventer.N200590>>
6. <<http://politinform.ru/ekonomika-i-finansy/ekonomika-novost-dnya/40316-odinnadcat-tochek-rosta-nesyreverso-eksporta-rossii.html>>

**Prezentat:** 8 iunie 2016.

**E-mail:** agribincea@mail.ru



# Riscuri și amenințări potențiale la adresa securității internaționale

## Potential risks and threats to international security

**Iurie RICHICINSCHI,**  
*doctor în drept, lector universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*Today we can ascertain with certainty that in the early part of the 21st century, the challenges addressed to the current security environment tend to become increasingly diffuse, less predictable and multidimensional, being both a feature of external security, as well as an internal one and, of course, becoming an indispensable part of security policies and strategies. Therefore, the need for international cooperation as a foundation for the stability of the security environment has increased. It should provide a sense of trust and peace by ensuring the absence of danger both for the individual and for the community to which he belongs.*

**Keywords:** security, security environment, risks and threats, conflicts, terrorism, organized crime, weapon of mass destruction.

### REZUMAT

*Astăzi, putem afirma cu certitudine că, la începutul secolului al XXI-lea, provocările la adresa mediului actual de securitate tind să devină din ce în ce mai difuze, puțin predictibile și multidimensionale, constituind atât o caracteristică externă a securității cât și una internă și, desigur, devenind parte componentă indispensabilă a politicilor și strategiilor de securitate. Din aceste considerente, a crescut necesitatea de cooperare internațională ca fundament pentru asigurarea stabilității mediului de securitate care trebuie să asigure sentimentul de încredere și de liniște, prin garantarea absenței oricărui pericol, atât pentru individ cât și pentru comunitatea din care acesta face parte [2, p.1].*

**Cuvinte-cheie:** securitate, mediu de securitate, riscuri și amenințări, conflicte, terorism, crimă organizată, armă de distrugere în masă.

Transformările mediului de securitate au fost marcate de începutul secolului al XXI-lea, iar momentul care reprezintă reperul în istoria lumii referitoare la securitate, în mod evident, potrivit opiniilor multor specialiști, a fost atacul terorist de la New York din 11 septembrie 2001. De la acest eveniment, mondializarea interesului de securitate, adică de globalizare a securității, a căpătat o importanță vizibil crescută, dar și noi abor-

dări la nivelul tuturor organismelor internaționale [10, p.108].

Din perspectiva unui mediu internațional de securitate caracterizat de o complexitate crescândă, comunitatea internațională nu pare a fi în prezent amenințată de conflicte de tip clasic, constând în atacuri armate pe scară largă, în schimb o serie de alte noi amenințări se profilează la orizont, fiecare dintre ele fiind greu predictibile și re-

lativ difuze, ceea ce le face, într-un fel, mult mai greu de contracarat, în condițiile unei ștergeri a granițelor, dintre amenințările cu caracter intern și cele cu caracter extern.

Riscurile, pericolele și amenințările au fost permanent prezente în relațiile dintre oameni. Mai mult ca atât, pe parcurs, acestea și-au perfecționat formele și metodele specifice și s-au aflat la baza cauzelor nenumăratelor stări conflictuale care au umbrat evoluția societății omenеști. Toate aceste vulnerabilități sunt clasificate în dependență de probabilitatea și timpul producerii, precum și nemijlocit de impactul acestora asupra securității, fiind aranjate în următoarea ordine, de la inferior la superior: risc; pericol; amenințare [1, p. 5, 8]. Toate luate împreună, în perioada ultimelor două decenii și jumătate, s-au transformat în serioase provocări la adresa securității nu numai a statelor, dar și a regiunilor și chiar a lumii.

Amenințările, conform anumitor autori, pot fi definite în raport cu riscurile, ca fiind, de fapt, factori de risc ce evoluează către concret, către existența reală, iar într-un anumit context sau mediu favorabil, capătă direcție și intenție [5, p. 9]. Din perspectiva teoretică, acești factori de risc, ce produc un impact asupra sistemului de securitate, pot fi clasificați în funcție de domeniile de activitate, entitățile comunitare și religioase, aria geografică, de timp, volum, importanță, interes, gravitate și probabilitate.

Luând în considerare domeniile de reflectare, acestea pot fi economice, politice, informaționale, sociale, culturale, ecologice, tehnologice, militare etc. Din punctul de vedere al criteriului entităților comunitare și religioase, riscurile pot fi clasificate ca fiind etnice și religioase. Conform criteriului temporal, acestea se clasifică în prezente, viitoare (imEDIATE, apropiate, pe termen mediu și pe termen lung) și permanente. Sub aspect spațial, acestea pot fi cosmice, interne și externe, din categoria celor din urmă făcând parte riscurile globale și zona-

le. Riscurile, analizate din punctul de vedere al volumului acestora, pot fi clasificate în mici, mari și foarte mari. Caracterul riscurilor denotă un anumit nivel al importanței acestora, care variază în funcție de o multitudine de factori. Astfel, putem menționa, conform acestui criteriu, riscuri vitale, importante și foarte importante. Examinând riscurile din punctul de vedere al probabilității producerii acestora, deducem că riscurile se structurează în sigure (asumate), previzibile (potențiale și probabile) și imprevizibile [5, p.11].

Conform experților în materie de securitate, printre cele mai stringente provocări contemporane la adresa mediului internațional de securitate pot fi enumerate mai multe, dintre care, în primul rând, **amenințările ce derivă din procesele globalizării.**

Globalizarea este fenomenul cu cea mai puternică dezvoltare la nivel mondial și cu efect negativ asupra mediului contemporan de securitate, care a cunoscut o amploare deosebită după Războiul Rece, când s-a produs ruperea barierelor ideologice, culturale, politice, economice și tehnologice dintre Vest și Est, dar și expansiunea principiilor de liberalizare a pieței de capital [7, p.11, 12].

Globalizarea, prin procesele care le incumbă și, pentru viitor, va genera tensiuni multiple care vor influența, nu întotdeauna pozitiv, mediul internațional de securitate. Fragmentarea și integrarea, localizarea și internaționalizarea, centralizarea și decentralizarea sunt doar câteva dintre situațiile care pot genera insecuritate. Astfel că globalizarea nu este numai un drum direct și ușor către pace și stabilitate, fenomenul în derulare putând crea și multe momente care să amenințe securitatea existentă la anumite niveluri și perioade de timp [1, p.10].

Globalizarea este un catalizator al multor provocări, iar efectele sale se resimt pentru că au adus în centrul atenției comunității

internaționale probleme precum armele convenționale, corupția, comunicațiile, asistența pentru dezvoltare, finanțele globale, comerțul internațional, conflictele interstatale, sănătatea, drepturile omului, comunicarea globală, conservarea naturii, armele nucleare, biologice și chimice, poluarea, refugiații, migrația, traficul de ființe umane, traficul de droguri, crima organizată transfrontalieră și, nu în ultimul rând, terorismul. Toate aceste amenințări transnaționale, profitând de permeabilitatea frontierelor, și-au majorat șansele de a se propaga la scară planeară, generând noi amenințări, care se configurează cu o viteză și o reacție nemai-pomenită. Datorită procesului de globalizare, acestea se transformă în vulnerabilități de o nouă dimensiune, astfel încât este greu de determinat dacă provin de la actori statali sau nonstatali [3, p.131].

Se creează un nou context de manifestare a puterii deținute de state. Instituțiile regionale și internaționale, guvernele locale și actorii nonstatali, în special marile corporații transnaționale și unele organizații nonguvernamentale, vor face uz de instrumentele globalizării pentru a lupta împotriva monopolului statelor-națiune asupra puterii. Globalizarea, manifestată prin accentuarea interdependențelor multiple dintre state, precum și prin liberalizarea fluxurilor mondiale de mărfuri, servicii, capital și informații, a făcut ca riscurile interne și externe să se poată genera și potența în mod reciproc. Pe fundalul unei creșteri a gradului de complexitate și de impredictibilitate al amenințărilor internaționale, îmbunătățirea mediului de securitate internațional impune ca măsurile interne de management al crizelor să fie mai bine coordonate, iar schimbul de informații strategice între statele implicate să se producă în timp real [9, p. 3].

Globalizarea surselor de amenințare determină, în cele din urmă, noua natură a conflictelor, care sunt mai degrabă amenințări la adresa informațiilor și mediului înconjurător decât conflicte pur militare. Lupta

pentru resursele planetei, care sunt din ce în ce mai limitate, conduce la conturarea intereselor celor mai puternice națiuni, astfel încât și în mileniul al treilea statele slabe trebuie să se supună celor puternice, omenirea trebuind să suporte consecințele propriilor acțiuni [3, p.131].

Dacă mecanismele și instituțiile internaționale existente, până la realizarea unei globalizări depline, vor acționa asimetric, iar aranjamentele de securitate vor rămâne și mai departe atât insuficiente cât și vulnerabile la toate schimbările mediului internațional, atunci dezvoltarea unor noi structuri de securitate va impune întărirea instrumentelor de cooperare regională pentru a reduce sau chiar a anula amenințările existente și a le preveni pe cele în curs de apariție. Din această perspectivă, alianțele și înțelegerile regionale vor rămâne trăsături ale politicii internaționale viitoare, chiar dacă ele se vor adapta noilor circumstanțe [6, p. 21].

**Amenințările terorismului internațional** sunt o altă provocare majoră a mediului contemporan de securitate, care a devenit principala amenințare a lumii civilizate după evenimentele din 11 septembrie 2001. Anume perioada de după 2001 a fost diferită de cea anterioară și prin faptul că principalul fenomen în planul securității, contracararea terorismului, a cuprins întreaga lume, a devenit o preocupare majoră pentru toate statele democratice și a produs schimbări profunde în cadrul mediului de securitate.

Deși este greu de acceptat de către lumea civilizată, fenomenul terorist, care este unul dintre cele mai complexe și, totodată, cele mai complicate fenomene ale lumii contemporane cu influențe accentuate asupra mediului de securitate, a devenit o realitate cu implicații globale greu de prevenit și gestionat. El nu se mai prezintă doar ca un gest criminal mărunț produs în disperare de cauză la o anumită evoluție a sistemului social. Acum el s-a consacrat ca o acțiune îndreptată împotriva ordinii de drept, deose-

bit de violență, desfășurată în afara și contra normelor internaționale. Cu ajutorul mijloacelor militare și bazându-se pe elemente de război psihologic, terorismul urmărește obținerea unor avantaje exclusiv sectare, prevalându-se de așa-zisele percepțe religioase, caută să oprească cursul firesc al societății omenеști spre libertate și prosperitate.

Momentul crucial care a schimbat lumea după 11 septembrie 2001 îl constituie nu atacurile în sine, ci decizia SUA de a declanșa o campanie militară fără precedent, la nivel global, împotriva terorismului internațional. Războiul global împotriva terorismului a generat conotații la nivel planetar, a divizat lumea în state civilizate și state care sprijină terorismul, a alimentat conflictul între valorile occidentale și cele ale lumii musulmane, a extins la scară planetară spațiul de manifestare a amenințărilor teroriste, a condus la radicalizarea adepților islamului, a condus la creșterea numărului organizațiilor teroriste și a membrilor acestora, a dezvoltat fără precedent fenomenul insurgenței [7, p.134].

Reacția comunității internaționale împotriva terorismului care, astăzi, reprezintă o amenințare majoră, cuprinde întreaga gamă de acțiuni precum cele politice, diplomatice, economice și, bineînțeles, militare, care sunt îndreptate atât asupra cauzelor, cât, mai ales, asupra efectelor. Amenințarea teroristă cu grad mare de pericolozitate mai persistă, iar atacurile care s-au produs recent în Europa nu sunt doar o întâmplare, ci o amenințare direcționată spre securitatea altor state naționale.

**Amenințările proliferării armelor** au constituit întotdeauna o preocupare prioritară pentru organisme internaționale cu atribuții în domeniul securității. Asocierea însă, în ultimul timp, cu actorii statali sau nonstatali care sprijină sau practică terorismul a promovat fenomenul în fruntea listei provocărilor mediului contemporan de securitate.

Cu adevărat, proliferarea armelor, în special a celor de distrugere în masă, reprezintă o altă amenințare contemporană serioasă la adresa păcii și securității țărilor și popoarelor lumii. Anume riscurile deosebite, determinate de acest tip de amenințare, rezidă din faptul că, prin intermediul armelor de distrugere în masă, un grup criminal sau terorist de cele mai mici dimensiuni poate provoca pierderi care anterior nu puteau fi cauzate decât de armate ale unor state naționale [9, p. 3].

În contextul actual, armele de distrugere în masă (ADM) și sistemele de armament convențional ultramodern pot constitui o amenințare majoră la adresa securității internaționale, dacă ajung în posesia unor actori statali precum Coreea de Nord sau Iranul, care le-ar putea utiliza împotriva lumii civilizate. Deși proliferarea este susținută de un număr restrâns de state și actori nonstatali, aceasta reprezintă un pericol real prin diseminarea tehnologiilor și informațiilor, pentru faptul că statele proliferatoare se pot ajuta între ele.

La ora actuală, principala preocupare a comunității internaționale în domeniul proliferării armelor nucleare o reprezintă totuși așa-zisul dosar nuclear iranian, precum și politica nucleară nord-coreeană, care are la bază lipsa de transparență din partea autorităților acestor state de a raporta către Agenția Internațională pentru Energie Atomică (AIEA) date relevante cu privire la procesul de îmbogățire a uraniului, care poate fi utilizat atât în calitate de combustibil pentru centralele nucleare cât și în industria militară pentru a produce arme nucleare [7, p.137, 138].

**Amenințările crimei organizate** reprezintă o realitate la adresa securității naționale a multor state, precum și la adresa securității internaționale, deoarece organizațiile criminale și-au extins puterea și influența prin creșterea traficului ilegal de persoane, bunuri, armament, droguri, bani, astfel bu-

getul acestor organizații devenind adesea mai mare decât cel al guvernelor care se confruntă cu acestea.

Transformările din economia globală și politica internațională de după Războiul Rece au dat un impuls puternic activității criminale și au consolidat organizațiile acesteia. Mai mult decât atât, activitatea acestor organizații criminale a căpătat un caracter transfrontalier, prin utilizarea regulilor de management specifice companiilor multinaționale, prin stabilirea unor relații cu oficialități și lideri politici corupți, prin alianțe strategice cu alte rețele criminale și, prin urmare, aceste organizații au devenit foarte puternice punând în pericol funcționarea și legitimitatea aparatului de stat din unele țări [10, p.112].

Crima organizată amenință lumea în care trăim prin traficul de droguri, traficul de ființe umane, imigrația ilegală și traficul ilegal de arme mici ș. a., iar legăturile dintre terorismul internațional și crima organizată au devenit evidente. Mai mult decât atât, existența unor structuri statale slabe în unele părți ale globului (Somalia, Liberia, Afganistan, Bosnia și Herțegovina, Serbia și Muntenegru, Kosovo etc.), caracterizate de conflictele civile și accesul la arme au determinat, la fel, amplificarea și întărirea pozițiilor crimei organizate [9, p. 3].

Criminalitatea transfrontalieră asigură controlul la nivel politic, prin intermediul finanțării campaniilor electorale și prin corupție. Specialiștii estimează drept o principală amenințare la adresa actualei securități unificarea a trei piloni la nivel mondial, precum: traficul ilicit de ființe umane, arme, materiale strategice, droguri sau țigări; criminalitatea și spălarea de bani în economia tenebră și terorismul. Prezența și acțiunea concentrată a acestora amenință să preia controlul în multe locuri din lume.

Privită la scară planară, infraționalitatea transfrontalieră ar putea deveni instrument politic și vector de dominație și control pe areale importante. Astfel, combate-

rea unei asemenea amenințări poate începe cu determinarea criminalilor să renunțe la acțiunile lor și, folosind întregul arsenal de metode aflat la dispoziția comunității internaționale, readucerea la respect față de ordinea mondială [1, p.18].

**Amenințările de natură etnică și religioasă.** Deși numărul și amploarea conflictelor care au la origine dispute teritoriale a scăzut, s-au amplificat și diversificat modalitățile de rezolvare prin forță a divergențelor de natură etnică și religioasă [4, p. 7]. Recrudescența fenomenelor etnice și religioase are multiple conotații istorice, culturale și economice. Spre deosebire de mișcările etnice, mișcările religioase extremiste tind să aibă caracter universal, considerând că opiniile pe care le exprimă trebuie să fie însușite de toți credincioșii propriei religii. Deci există tendința de a transfera astfel propria opinie despre legitimitate din sfera ideatică spre motivația unor acțiuni politice.

Aceste mișcări extremiste au caracter exclusivist și resping orice opțiuni contrare celor pe care le promovează, atât cele teologice cât și cele politice sau în legătură cu ordinea socială. În plan practic, aceasta înseamnă că în societățile în care asemenea opinii sunt predominante, orice individ care nu este un adept sau un credincios este considerat un cetățean de altă categorie. În plus, ele au un caracter militant activ, utilizând cu ușurință mijloace coercitive.

Deși mișcările religioase extremiste militante nu constituie singurul actor nonstatal ale cărui activități contribuie la propagarea și exacerbară violenței, mulți experți consideră că ele au tendința să stimuleze anumite tipuri de activități internaționale destabilizatoare. Astfel, se evidențiază tendința unor grupuri etnice sau a unor grupări religioase de a revendica teritorii într-o zonă adiacentă, care în unele cazuri a fost pierdută în favoarea unui alt stat care o deține în prezent. Evident că, pentru a realiza un asemenea obiectiv, de cele mai multe ori, este utilizată forța armată [7, p.138, 139].

Amploarea acestor amenințări, în ultimele două decenii și jumătate, a demonstrat că lumea modernă nu dispune de suficiente mijloacele necesare gestionării unor conflicte care au la bază divergențe pe teme etnice sau religioase. În această perioadă, s-a intensificat conflictul arabo-israelian, s-au produs conflicte în unele state din Africa, au izbucnit conflictele interetnice din fostul spațiu iugoslav, în unele republici din fosta URSS, sunt în derulare conflictele în Orientul Apropiat și Mijlociu, inclusiv recentul conflict din Ucraina, iar violențele generate de exacerbarea radicalismului islamic au cunoscut o dezvoltare fără precedent.

**Amenințările expansiunii demografice și altor probleme la adresa individului.** Problemele majore ale populației, cum ar fi sărăcia, foametea, degradarea educației, bolile și epidemiile contagioase s-au intensificat în anumite zone ale lumii, în pofida evoluției științei, a dezvoltării tehnologice și a eforturilor comunității internaționale de a le soluționa.

Principala problemă a globului este tendința de creștere ritmică a populației, care se manifestă cu pregnanță în China, India, Asia de Sud-Est, Orientul Apropiat și Mijlociu. Până spre 2050, actuala populație, de 7 miliarde de locuitori, probabil că se va dubla. Asia va rămâne cea mai populată zonă a lumii, în timp ce populația Africii, conform prognozelor, se va tripla, ajungând la 3,6 miliarde în 2100. Expansiunea demografică cu urmări economice, șocuri politice și militare, se intersectează cu îmbătrânirea și reducerea populației în Federația Rusă și chiar în SUA și UE, iar suprapopularea unor țări și regiuni, coroborată cu accentuarea sărăciei în spațiile respective, alimentează valurile de imigranți ce amenință să inunde, nu numai statele UE, dar și SUA.

Riscurile biologice, deseori subestimate, sunt extrem de agresive. Previziunile experților identifică riscuri biologice noi și tot mai numeroase, dezvoltând în progresie pericolul la adresa mediului de securitate. Cele

mai emergente riscuri se referă la epidemiile globale cu agenți patogeni contagioși noi, a căror viteză și amploare de răspândire pe plan mondial este de câteva ore și care pot declanșa oricând o pandemie, iar deșeurile, de la cele mai simple, rezultate din activitatea cotidiană socială, până la cele deosebit de toxice atât din punctul de vedere al conținutului, cât și al volumului enorm pe care-l necesită pentru depozitare, dar și pentru neutralizare, extind zona de alarmă pentru modificarea dimensiunii mediului de securitate al secolului al XXI-lea [8, p.155].

Dacă ne referim la **amenințările conflictelor regionale**, atunci acestea subminează fundamentele securității și stabilității în zonă sau regiune și creează precondiții pentru terorism și crimă organizată, precum și distrugerea speranței și disperarea care pot contribui indirect la proliferarea armei de distrugere în masă.

Conflictul presupune confruntarea între diverse grupuri sociale, societăți sau state în tendința de a realiza interesele contradictorii și, în acest sens, izbucnirea acestora este o realitate, cu care ne confruntăm. Impactul conflictelor este unul dezastruos pentru că provoacă dezordine și destabilizare, societatea care-i antrenată nu este capabilă să asigure pacea și ordinea socială, confruntările sunt violente și deseori se aplică forța.

Ca și consecințe ale conflictelor sunt considerate pierderile morale, materiale sau chiar umane în proporții mari, care pun în pericol viața și sănătatea oamenilor, periclitizează luarea unor decizii urgente și de însemnătate deosebită și care pot genera instabilitate în regiune. Viitorul apropiat ne trimite mesaje că mediul de securitate ar putea fi perturbat, dacă dimensiunea conflictelor se va extinde în Cosmos, căci de multă vreme deja, sisteme extrem de evaluate utilizate în cele mai diverse scopuri ale comunității umane, reprezintă legătura cu Planeta, inevitabil cu riscurile și amenințările la adresa acesteia [8, p.155].

În final, vom menționa că labilitatea pe-



rioadei de tranziție, pe care o parcurgem până la realizarea unui sistem de securitate stabil, se va răsfrânge și asupra următorilor ani. Motoarele principale ale instabilității vor rămâne aceleași, iar instrumentele, pregătirea, bugetele disponibile, cooperarea între agenții apar astfel nu numai ca insuficiente, dar uneori inadecvate față de riscurile vechi și noile provocări la adresa securității naționale și internaționale. Chiar și amestecul de politici și strategii incoerente și ezitante în domeniul securității, propuse și dezvoltate de actorii internaționali și instituțiile specializate, nu va putea modifica în bine aspectul actual al mediului de securitate.

Dacă nu vor apărea condiții și circumstanțe sau o concentrare de putere realizată pe baza înțelegerii dintre statele lumii care să diminueze sursele de instabilitate existente, trendul ordinii mondiale nu va con-

duce către o lume mai sigură. De aceea, factorii de decizie, atât civili cât și militari, din sectorul de securitate sunt chemați să dea răspuns noilor provocări care, mai mult ca oricând și, în primul rând, cele asimetrice, nonclasice se cer a fi combătute printr-o cooperare flexibilă, multilaterală, echilibrată și consecventă între instituții și state, care să includă măsuri vizând eliminarea progresivă a cauzelor producerii lor [9, p. 3].

Drept urmare, viitoarea agendă ar trebui să fie fundamentată pe noi modalități de abordare a riscurilor asimetrice și neconvenționale, înglobând noi tipuri de solidaritate internațională în care interesele și obiectivele de securitate ale statelor pot fi realizate doar prin cooperare internațională, bazată pe forme de acțiune conjugată ale tuturor celor care împărtășesc interesele și valorile comune.

## BIBLIOGRAFIE

1. Alexandrescu G. Amenințări la adresa securității. București: Ed. Universității Naționale de Apărare „Carol I”, 2004.
2. Boroș G. Aspecte specifice ale noului mediu de securitate la nivel global. <http://www.lumeamilitara.ro/index.php?mod=articol&idart=60&numar=1/2011&sectiune=Azimut%2021> (vizitat la 19.09.2016).
3. Ciobanu M. Vulnerabilități, riscuri și amenințări la adresa securității mondiale la început de mileniu (I). Revista Constelații leșene, anul III, nr. 1 (9), martie 2008. Iași: Ed. Organizația de Tineret a Despărțământului ASTRA „Mihail Kogălniceanu”, 2008.
4. Dinu M., Alexandrescu G. Surse de instabilitate. București: Ed. Universității Naționale de Apărare „Carol I”, 2004.
5. Dolghin N. Riscuri și amenințări la adresa securității României. Actualitate și perspectivă. București: Ed. Universității Naționale de Apărare „Carol I”, 2004.
6. Flanagan S., Frost E., Kugler R. Challenges of the Global Century. Report of the Project on Globalisation and National Security. Washington D.C: Ed. Institute for National Strategic Studies, 2001.
7. Ioniță L. Provocări la adresa mediului contemporan de securitate. Materialele conferinței științifice internaționale din 22-23 noiembrie 2012. București: Ed. Universității Naționale de Apărare „Carol I”, 2012.
8. Rugină G. Redimensionarea mediului de securitate. Sesiunea anuală de comunicări științifice. București: Ed. Universității Naționale de Apărare „Carol I”, 2010.
9. [http://beta.ier.ro/documente/formare/Securitate\\_si\\_aparare.pdf](http://beta.ier.ro/documente/formare/Securitate_si_aparare.pdf) (vizitat la 15.09.2016).
10. <http://www.spodas.ro/revista/index.php/revista/article/viewFile/179/178> (vizitat la 03.10.2016).

**Prezentat:** 13 octombrie 2016.

**E-mail:** iu.richicinschi@spps.md

# Criza valorilor europene în rândul tinerilor din Republica Moldova

## European values crisis among youth in the Republic of Moldova

**Stela SPÎNU,**  
*doctor, conferențiar universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*Currently, in the context of contemporary political, economic and socio-cultural processes, European values lose their focus and depth, relevance and dominance being ignored or forgotten. The perception of the traditional values by the contemporary society is changing generating a profound spiritual crisis. It is obvious that a revival of the spiritual life would occur if education reverted to the traditional Romanian and European values. This could combat individualism and materialism, would form an intellectual elite and Christian values would be shared.*

**Keywords:** *value, traditional values, crisis of values, survey.*

### REZUMAT

*Actualmente, în contextul proceselor politico-economice și socioculturale contemporane, valorile europene își pierd din importanță și profunzime, actualitate și dominanță, fiind ignorate sau date uitării. Percepția societății contemporane asupra acestora se schimbă, generând o criză spirituală profundă. Este evident că o renaștere a vieții spirituale s-ar produce dacă în educație s-ar reveni la valorile românești și europene tradiționale, ar fi combătut individualismul și materialismul, ar fi formată o elită intelectuală și ar fi împărtășite valorile creștine.*

**Cuvinte-cheie:** *valoare, valori tradiționale, criza valorilor, sondaj.*

Valorile constituie elementele cele mai profunde și mai durabile din structura oricărei culturi. În acest context, pe plan național și european, o atenție deosebită este acordată definirii, clasificării și organizării ierarhice a valorilor, stabilirii raporturilor dintre valori, educației tinerilor în spiritul valorilor europene.

Inițial, conceptul de *valoare* a fost fundamentat de filosofii antici Socrate (n. cca 470 î. Hr. - d. 7 mai 399 î. Hr.), Platon (n. cca 427 î. Hr. - d. cca 347 î. Hr.) și Aristotel (n. 384 î. Hr. - d. 7 martie 322 î. Hr.).

După Socrate, *binele* este valoare universală și eternă, iar suprema înțelepciune este

a distinge *binele de rău*. În acest context, amintim testamentul său lăsat generației tinere: „Răul mizeriei și răul aurului îl strică și-l înrăiește pe om deopotrivă. De vreme ce cred în schimbarea omului, cum aș putea să nu cred în schimbarea întregii colectivități? Nu știu din care parte trebuie stăruit pentru reușită, dar știu că totul se va produce din nou numai prin intermediul omului. Eu am fost multă vreme singur împotriva hidrei răului, acum voi sunteți o mulțime... Primiți de la mine, *voi tineri*, cunoașterea mea, dobândită la sfârșitul vieții mele. Și porniți de la ultima mea cunoaștere spre o cunoaștere nouă. Așa cum s-a schimbat lumea înaintea

noastră, așa se va schimba și după noi. Dar pentru asta nu-i îndeajuns o singură pereche de mâini și un singur creier. Iar voi fiți acei ce veți croi lumii drumul schimbării în bine”.

În opinia lui Aristotel, omului îi este specifică o viață activă, marcată de discernământul de a alege și a acționa în funcție de *valorile* legitimate rațional. [2, p. 10] Pentru filosof, omul moral și virtuos deține capacitatea de a percepe virtuți morale, cum ar fi *binele, dreptatea, libertatea, responsabilitatea, cumpătarea*, de a le cunoaște, fără a căuta în acest sens să le intuiască dintr-un principiu mai înalt. [13, p. 8]

Scopul suprem al întregii cugetări a lui Platon a fost promovarea valorilor *de bine, frumos, just, armonia noncontradictoriului*, mai exact, a unui unic principiu de valoare în care sunt date toate aceste ipostaze. Referitor la semnificația valorilor morale în statul ideal, imaginat de Platon, sunt vii toate virtuțile: *înțelepciunea, vitejia, cumpătarea și dreptatea*. [10, p. 23]

Valorile antichității sunt neglijate în epoca medievală. Noile valori spirituale își găsesc rădăcinile în conceptele de *Respublica Christiana, Christianitas, Ecclesia*. Toată gândirea politică medievală se sprijină pe ideea de creștinism, din care derivă aspirațiile către unitatea oamenilor sub un singur șef: *împăratul* în spațiul temporal, *pontiful* în cel spiritual. [9, p. 8] În opinia filosofului și gânditorului francez Rene Guenon, sfârșitul Evului Mediu este, de fapt, adevăratul punct de plecare al *crizei moderne a valorilor*, constituie începutul de destrămare a creștinătății cu care se identifică în mod esențial civilizația medievală occidentală. [6, p. 45]

În perioada Renașterii se revine la valorile antichității greco-romane. Totuși, după Rene Guenon, „departe de a constitui o redresare, Renașterea și Reforma marchează o decădere mult mai profundă, pecetluind ruperea definitivă de spiritul tradițional, atât în domeniul științelor și al artelor, cât și în domeniul religios”. [6, p. 45]

Ulterior, Epoca Luminilor a adus în prim-plan *valorile științifice*. În centrul eforturilor se află îmbogățirea cunoașterii – ideea fundamentală a iluminismului, în fapt, este cunoașterea ca instrument al dominației naturii – care servește progresului continuu al speciei umane. După expresia filosofului francez Marquis de Condorcet, natura leagă indisolubil adevărul, fericirea și virtutea, pentru că ea „este profesorul secret al omului în ascensiunea sa către completa utilizare a rațiunii”. Rațiunea emancipată de orice autoritate, devenită conștientă de independența și specificitatea ei, trebuie să elimine superstițiile de tot felul pentru a arăta care sunt interdependențele dintre natură, societate și om. [1, p. 336]

În secolul al XIX-lea au continuat să fie elaborate studii și teorii privind lumea valorilor, fiind puse bazele unei noi discipline specializate - *axiologia* (de la gr. *axia* „valoare”, gr. *logos* „cuvânt”). Cea mai importantă contribuție au avut-o filosofii germani Hermann Lotze și Friedrich Nietzsche, dar și Școala neokantiană de la Baden, reprezentată de Wilhelm Windelband și Heinrich Rickert. [3, p. 18] În opinia promotorilor noii discipline:

– „*valoarea* este ceea ce este considerat adevărat, iar principiul normativității este utilitatea” (Friedrich Nietzsche);

– „*valorile* sunt principii eterne și absolute, independente atât de lumea reală, cât și de subiectivitatea umană, alcătuind un univers apriori” (Wilhelm Windelband);

– „*valorile* sunt un univers în sine, transcendent oricărui obiect sau subiect și constituie fundamentul realității obiective” (Heinrich Rickert).

*Problema valorii* a ocupat și continuă să dețină locul central în filosofia culturii române. Teoria axiologică, elaborată de Tudor Vianu, este expusă parțial în studiile de estetică și de filosofie a culturii și, sistematic, în două lucrări autonome: *Originea și valoarea valorilor și Introducere în teoria va-*

lorilor, întemeiate pe observația conștiinței. Pentru Tudor Vianu „valorile sunt generale ca și conceptele, dar ele sunt generale într-alt fel. Conceptele sunt generale, prin raport cu lucrurile particulare pe care le subsumează. Valorile sunt generale prin raport cu cunoștințele care prin actele lor deziderative le cuprind. Există concepte generale pentru că există lucruri însumabile. Există valori generale pentru că pot exista acte deziderative identice. Generalitatea valorilor nu presupune deci multiplicitatea unor lucruri parțial deosebite și parțial asemănătoare, ci multiplicitatea unor acte de dorință în întregime identice”. Autorul realizează un tablou și o schemă a sistemului rațional al celor opt valori generale: *valoarea economică, valoarea vitală, valoarea juridică, valoarea politică, valoarea teoretică, valoarea estetică, valoarea morală și valoarea religioasă*. [14, p. 11]

Așadar, pe plan național și european, ideea de valoare sugerează modul în care individul unei societăți își percepe identitatea sa și criteriile prin care se poate orienta în viață, în relațiile pe care le deschide cu ceilalți oameni și în modul în care se raportează la indivizi cu valori tradiționale diferite. [11, p. 10]

Actualmente, în spațiul românesc se intensifică schimbul de valori și dialogul dintre culturi, spiritul specific modern devenind antitraditional. Valorile tradiționale pierd din importanță și dominanță, fiind ignorate sau date uitării. Percepția societății contemporane asupra valorilor se schimbă treptat, generând o *criză a valorilor*, care reprezintă un semnal al schimbării sociale, un simptom al faptului că un anumit model de gândire și acțiune și-a epuizat potențialul de dezvoltare și că se naște un alt model. [5, p. 60]

Semne ale crizei spirituale semnalăm și în Republica Moldova, acestea fiind datorate transformărilor politice, economice, sociale și culturale din ultimele decenii.

Reformele în societate au început cu 1989, când, după afirmațiile cunoscutului scriitor și academician Nicolae Dabija, „mișcarea de renaștere națională a condus la trezirea conștiinței naționale”. Ulterior, la 27 august 1991, Republica Moldova se declară țară independentă, eveniment istoric precedat de un mare număr de mitinguri, marșuri de protest, greve, revendicări ale protestatarilor vizând recunoașterea oficială a identității lingvistice române, revenirea la alfabetul latin, decretarea limbii române în calitate de limbă de stat, promovarea reformelor în toate sferile vieții și consolidarea cuceririlor democratice.

Fiind o țară europeană, Republica Moldova a tins spre un viitor european. Au fost elaborate și implementate un șir de reforme inovatoare și sistemice, axate pe valorile umaniste și progresiste ale Uniunii Europene. În șirul acestora se înscriu pacea, prosperitatea, solidaritatea, libertatea, toleranța, respectul reciproc etc. Cele 10 porunci ale UE au fost promovate și în rândul cetățenilor Republicii Moldova:

- Fii cu adevărat democrat și respectă drepturile omului și legea mai presus de toate.

- Respectă și folosește cele 4 libertăți de circulație (bunuri, servicii, capital, forță de muncă).

- Fii solidar cu alți oameni, din alte regiuni sau din alte state.

- Respectă mediul în care trăiești și asigură-te că lași o planetă curată generațiilor viitoare.

- Respinge naționalismul și respectă identitatea multiplă a cetățenilor: regională, națională, continentală, planetară.

- Încurajează descentralizarea la mai multe niveluri și implică-te la nivelul tău.

- Sprijină societatea pluralistă multiculturală, învață de la alții.

- Cooperează cu alții, spre binele tuturor.

- Nu amenința și nu folosi forța împotriva altora pentru o cauză nedreaptă.

– Fii deschis, acceptă-i și integrează-i pe ceilalți care aderă la cele de mai sus.

Totuși urmarea modelului european nu a salvat Republica Moldova de o eventuală criză socioeconomică, politică și spirituală, de durată.

Pentru a obține o informație veridică despre atitudinea tinerilor față de realitățile create, am efectuat un sondaj la care au participat persoane cu vârste între 16 și 20 de ani din 24 de localități din țară. Obiectivul general l-a constituit urmărirea atitudinii respondenților față de categoriile de valori economice, vitale, juridice, politice, estetice, morale și religioase.

Potrivit sondajului, pentru respondenți:

– materialismul reprezintă o stare de spirit dominantă;

– capacitatea de a crea valori mai ample este redusă;

– vedetismul și individualismul este normă, ideea că doar separat pot munci cu adevărat îi dominantă;

– valorile vitale, cum ar fi sănătatea, puterea, frumusețea fizică, prospețimea și forța temperamentului sunt tratate uneori ca niște scopuri ale vieții și ca niște categorii personale ale spiritului;

– valorile juridice, care au rolul de a asigura cadrul legal de viață al persoanelor fizice sau juridice, sunt dezaprobatate și criticate;

– majoritatea nu au o atitudine politică, sunt dezorientați în tumultul de evenimente, fiindu-le dificil să facă alegerea corectă;

– importanța valorii teoretice, a adevărului este minimalizată;

– valorile științifice nu prezintă interes în sine;

– valorile estetice, adică diversele spețe ale frumuseții naturale și ale artei, nu creează sentimentul de admirație;

– valorile morale, cum ar fi bunătatea, bărbăția, caritatea, cumpătarea, dreptatea, iubirea, vitejia etc., sunt apreciate ca fiind depășite;

– scade valoarea creștinismului, a sacralului;

– sentimentul de identitate națională și limbă maternă este confuz.

Analiza rezultatelor sondajului a permis crearea unui „portret-robot” al tânărului din localitățile rurale, care pare a fi dezorientat, pesimist, aflat în căutarea unei noi identități etnice, lingvistice și religioase, acordând supremație valorilor materiale în detrimentul altor tipuri de valori. Traectoria evolutivă în viață nu este definită, el părând a fi nesigur în încercarea de a conștientiza ce este valoare și în încercarea de a delimita valoarea de nonvaloare.

Este evident că o renaștere a vieții spirituale a tinerilor s-ar produce dacă în educație s-ar reveni la valorile românești și europene tradiționale, ar fi combătut individualismul și materialismul, ar fi formată o elită intelectuală și ar fi împărtășite valorile creștine. În acest context, memorabile rămân a fi cuvintele filosofului și gânditorului francez Rene Guenon: „Odată cu spulberarea creștinismului, lumea modernă își va trăi sfârșitul”. [6, p. 160]

## BIBLIOGRAFIE

1. Aslam Constantin. *Curs de istoria filosofiei. Modele de investigație ontologică*, Universitatea Națională de Arte, București, 2006.
2. Bazac Ana. *Teoria comportamentului și blândețea la Aristotel*. *Analele Universității din Craiova, Seria: Filosofie*, nr. 30 (2/2012), p. 5-24.
3. Calugher Viorica. *Culturologie*. Chișinău, 2010.
4. Gâncu Irina. *Orientările valorice în formarea profesională*. Chișinău, 2015.
5. Georgiu Grigore. *Filosofia culturii. Cultură și comunicare*. București, 2014.
6. Guenon Rene. *Criza lumii moderne*. București, 1993.

7. Lung Ecaterina, Zbucnea Gheorghe. Istorie medie universală. Europa medievală (secolele V-XV), București, Editura Fundației România de Măine, 2003.
8. Nica Gabriela. Catedrala gotică – mijloc de transmitere a cunoașterii. Cluj-Napoca, 2012.
9. Nistor Ionuț. Istoria ideii de Europa. Iași, 2015.
10. Platon. Opere complete. Ediție îngrijită de Petru Creția, Constantin Noica și Cătălin Parthenie. Cluj-Napoca, 2001.
11. Promovarea valorilor tradiționale prin artă și cultură. Redactor coordonator: Cezara Anița. Chișinău, 2013.
12. Râmbu Nicolae. Studii de filosofia culturii și axiologie. București, 2006.
13. Ramona Buzatu. Morala puterii în viziunea filosofilor greci. Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca, 2014.
14. Vasilescu Luminița. Cultură și valoare la Tudor Vianu. Cluj-Napoca, 2013.
15. Vianu Tudor. Filosofia culturii și teoria valorilor. București, 1998.

**Prezentat:** 15 noiembrie 2016.

**E-mail:** stela\_s73@mail.ru



---

# **T**ribuna tânărului cercetător ---



# **Eficientizarea serviciilor publice prin prisma sporirii profesionalismului funcționarilor publici**

## **Efficient public services through the professionalism increasing of civil servants**

**Claudia LACHI,**  
**consultant principal,**  
**Cancelaria de Stat a Republicii Moldova**

**Tamara GHEORGHÎȚA,**  
**doctor în științe administrative,**  
**șef Direcție reforma administrației publice centrale,**  
**Cancelaria de Stat a Republicii Moldova**

### **SUMMARY**

*The image of each state is determined directly by the quality of public services provided by the structural entities of public administration, because whereas the latter represent „the system of social organization” and attain the values that express the general interest of society.*

*The provision of modern and efficient public services, which could approach the administration to the citizen, is one of the priorities included in the calendar of European integration process and the main purpose of the reform of public administration, an administration, which can meet the requirements of a democratic society.*

**Keywords:** *public services, efficiency, civil servant, professionalism, public administration.*

### **REZUMAT**

*Imaginea fiecărui stat este determinată, în mod direct, de calitatea serviciilor publice prestate de către entitățile structurale ale administrației publice, întrucât acestea din urmă reprezintă „sistemul de organizare socială”, realizând valorile care exprimă interesul general al societății. Prestarea unor servicii publice eficace, moderne și eficiente, care să apropie administrația de cetățean, reprezintă una dintre prioritățile incluse în calendarul procesului de integrare europeană, dar și scopul principal al procesului de reformă a administrației publice, administrație care să răspundă cerințelor societății democratice.*

**Cuvinte-cheie:** *servicii publice, eficiență, funcționar public, profesionalism, administrație publică.*

Imaginea fiecărui stat este determinată, în mod direct, de calitatea serviciilor publice prestate de către entităţile structurale ale administrației publice,  ntruc t acestea din urmă reprezintă „*sistemul de organizare socială*”, realiz nd valorile care exprimă interesul general al societăţii. Prin urmare, scopul primordial al organelor administrative constă în realizarea intereselor cetăţenilor, astfel  nc t să le asigure bunăstarea de care au nevoie, dar  i condițiile necesare, pentru ca fiecare cetăţean să poată să- i valorifice poten ialul  i să se bucure de drepturile  i libertăţile pe care i le asigură statul de drept.

 n acest sens, menționăm că, precum o plantă, ca să existe, are nevoie de sol fertil, aer, apă, lumină  i interac iune a omului, în asemenea mod  i organismele reprezentative ale administrației publice au nevoie de anumite mecanisme de acțiune, care să le asigure func ionalitatea. A adar, această trusă de instrumente, prin intermediul cărora entităţile administrative  i onorează obliga iunile, este alcătuită din posibilităţile de acțiune materializate, structuri organiza ionale, funcționari publici, precum  i patrimoniu  i finan e disponibile, în vederea îndeplinirii funcțiilor sale.

Acestea fiind spuse, men ionez că cele două concepte - eficiența serviciilor publice  i profesionalismul funcționarilor publici - se află în **rela ie de condi ionare, deoarece nivelul de pregătire al funcționarilor publici determină, ca  i legitate, calitatea serviciilor publice prestate.**

 n materia eficientizării prestării serviciilor publice, menționăm că Guvernul Republicii Moldova, prin Hotărârea nr. 122 din 18 februarie 2014 „*Cu privire la Programul de reformare a serviciilor publice pentru anii 2014-2016*”, a stabilit priorităţile de reformare a serviciilor publice pentru intervalul de timp 2014-2016. A adar, Programul de reformare a serviciilor publice pentru anii 2014-2016 a fost elaborat în conformitate cu Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova „Integrare Europeană: Libertate,

Democra ie, Bunăstare” pentru perioada 2013-2014  i este un document de planificare a politicilor Guvernului pe termen mediu, având drept scop reingineria serviciilor publice  i a proceselor opera ionale de prestare a acestora, asigurarea transparenței și echitabilit ţii în stabilirea tarifelor pentru serviciile publice prestate contra plată, în vederea modernizării continue a serviciilor publice  i extinderii accesului populației la servicii publice de calitate.

Se menționează că obiectivul strategic de modernizare a serviciilor publice este inclus  i în Programul strategic de modernizare tehnologică a guvernării (e-Transformare), aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 710 din 20 septembrie 2011,  i prevede digitalizarea serviciilor publice  i reingineria proceselor opera ionale de prestare a acestora. Unul dintre obiectivele specifice ale acestui program prevede că cetăţenii şi mediul de afaceri vor putea accesa mai u or informa iile și serviciile electronice oferite de autorităţile publice centrale prin portalul guvernamental unic. Potrivit Programului respectiv, aceste servicii vor fi accesibile prin diverse canale: Internet, telefonie mobilă, chio curi, terminale interactive etc.

Priorităţile de eficientizare a serviciilor publice pentru următorii ani au fost stabilite în Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 966 din 09 august 2016 „Pentru aprobarea Planului de acțiuni privind reforma de modernizare a serviciilor publice pentru anii 2017-2021”.  n acest context, menționăm că actul normativ nominalizat a fost aprobat pentru realizarea obiectivelor ce  in de modernizarea serviciilor publice statuate în Strategia de reformă a administrației publice pentru anii 2016-2020  i Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018, precum  i pentru onorarea angajamentelor fa   de partenerii de dezvoltare.

 n acest sens, ministerele, alte autorit   administrative centrale  i instituțiile publice

autonome vor întreprinde măsurile necesare pentru executarea integrală și în termenele stabilite a Planului aprobat.

La rândul său, Cancelaria de Stat va asigura coordonarea și monitorizarea realizării Planului în cauză, generalizând și prezentând Consiliului național pentru reforma administrației publice anual, până la 31 ianuarie, raportul privind nivelul de realizare a acestuia și va pregăti raportul de evaluare a impactului Planului și îl va prezenta Consiliului național pentru reforma administrației publice până la 28 iunie 2019, în baza indicatorilor și sondajelor implementate privind percepția asupra serviciilor publice, conform obiectivelor trasate, și va prezenta propuneri de completare și actualizare a Planului.

Este cunoscut raționamentul conform căruia valoarea serviciilor publice se apreciază după competența și nivelul de pregătire a funcționarilor publici. În aceste condiții, este de menționat faptul că doar funcționarii publici pregătiți profesional pot acționa în mod rațional și eficient, ridicând, astfel, gradul de eficiență a serviciilor publice în particular și a administrației în ansamblu. Ținând cont de multitudinea de activități pe care le desfășoară, dar mai ales elaborarea actelor administrative, aceștia nu trebuie să se bazeze doar pe niște cunoștințe și informații minimale, deoarece în asemenea condiții se denaturează corelația dintre rațional și irațional. În cazul iraționalului, deciziile și acțiunile acestora scapă, în mod natural, oricărui control și oricărei puteri de anticipare.

În acest sens, prestarea unor servicii publice eficace, moderne și eficiente, care să apropie administrația de cetățean, reprezintă una dintre prioritățile incluse în calendarul procesului de integrare europeană, dar și scopul principal al procesului de reformă a administrației publice, administrație care să răspundă cerințelor societății democratice. În acest sens, fostul secretar permanent al Guvernului Marii Britanii, *Sir Robin Montfield*, menționa că principiile esențiale pe

care le putem găsi în orice administrație europeană sunt:

- permanența;
- profesionalismul;
- neutralitatea politică.

**Permanența** este legată de nevoia de continuare a experienței câștigată în timp de funcționarii publici, care pot să explice superiorilor de ce lucrurile sunt așa și nu altfel, ce s-a încercat și ce a eșuat în trecut și să facă acest lucru fără teama de a-și pierde locul de muncă, doar pentru că a avut curajul să demonstreze punctele slabe ale unui punct de vedere.

**Profesionalismul** funcționarilor publici, în general, și al celor de conducere, în particular, este elementul decisiv pentru realizarea activităților eficiente de administrație și oferirea de servicii de cea mai bună calitate pentru cetățeni.

**Neutralitatea politică** este justificată prin aceea că, dacă o administrație publică, centrală sau locală, este angajată politic de un singur Guvern, ea va fi obligatoriu inacceptabilă pentru următorul Guvern.

O condiție esențială pentru asigurarea eficienței prestării serviciilor publice prin prisma profesionalismului funcționarilor publici o constituie stabilirea unor relații firești cu cetățeanul. Este nevoie ca administrația să se manifeste ca serviciu public în slujba cetățeanului și nicidecum să nu fie contra intereselor acestuia. Pentru aceasta este nevoie de respectarea anumitor condiții cu privire la antrenarea funcționarilor publici în activitățile administrative și anume:

- aplicarea consecventă a principiului angajării funcționarilor publici exclusiv pe criterii de competență profesională;
- eliminarea clientelismului politic din administrare și formarea de funcționari publici profesioniști, care să se bucure de prestigiul social;
- promovarea în funcții publice pe criterii de performanță și moralitate, în litera și spiritul legii;
- gestionarea coerentă și corectă a cari-

erei funcționarului public prin stimularea  i asigurarea unor condiții normale de lucru, în scopul respectării principiului stabilității și continuit  ii în muncă;

- crearea unui sistem performant, național  i regional de pregătire a funcționarilor publici  i a ale ilor locali.

F c nd referire la perfec ionarea continuă a funcționarilor publici, men ionez că există programe speciale în cadrul Cancelariei de Stat, care pun accentul pe asigurarea sporirii profesionalismului funcționarilor publici. De asemenea, Cancelaria de Stat publică pe site buletine informative, care scot în eviden  managementul funcționarilor publici, organizat sub diverse forme de Cancelarie în parteneriat cu alte instituții din țară  i de peste hotare.

Totodată, menționăm că, în baza Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 970 din 11 august 2016 „Cu privire la aprobarea Programului de instruire a funcționarilor publici pentru anii 2016-2020 privind dezvoltarea profesională a personalului din administrația publică”, au fost stabilite prioritățile  i direc iile concrete de pregătire profesională a funcționarilor publici.

Scopul Programului constă în consolidarea competențelor profesionale ale funcționarilor publici pentru prestarea unor servicii publice calitative cetățenilor și societății, precum  i pentru realizarea obiectivelor  i priorit  ilor Guvernului.  n vederea implementării programului nominalizat, următoarele obiective urmează a fi materializate în practică:

a) stabilirea direc iilor  i a grupurilor prioritare de funcționari publici pentru instruire;

b) stabilirea unui sistem de instituții implicate în asigurarea instruirii funcționarilor publici (dezvoltarea re elei prestatorilor de servicii de instruire pentru funcționarii publici);

c) asigurarea calității instruirilor pentru funcționarii publici;

d) asigurarea utilizării ra ionale a resurselor financiare alocate pentru instruirea funcționarilor publici.

 n contextul celor expuse, se evidențiază faptul că Programul stabilește direc iile  i grupurile prioritare de funcționari publici pentru instruire în anii 2016-2020, în baza cărora autoritățile publice vor elabora planurile anuale de instruire a personalului. Astfel, direc iile prioritare de instruire pentru anii 2016-2020 sunt următoarele:

a) consolidarea abilităților de conducere ale funcționarilor publici (leadership, comunicare, managementul schimbării/resurselor umane/ conflictelor/ proiectelor etc.);

b) dezvoltarea competențelor, abilităților  i atitudinilor profesionale necesare pentru exercitarea funcției publice (integrarea în funcția publică);

c) dezvoltarea competențelor, abilităților  i atitudinilor profesionale necesare pentru prestarea serviciilor publice;

d)  mbun   ţirea cuno tin elor în ceea ce prive te etica profesională  i ac iunile de prevenire a corupției în rândul funcționarilor publici;

e) sporirea abilităților de planificare strategică  i de elaborare a politicilor publice, precum  i  mbun   ţirea nivelului de cunoa tere a limbilor străine (de circulație europeană – engleza, franceza etc.).

Cu titlu de concluzie la cele expuse, vom menționa faptul că eficientizarea prestării serviciilor publice  i profesionalismul funcționarilor publice se află în rela ie de cauză  i efect, astfel  nc t un corp de funcționari publici profesionist  i integru va contribui la realizarea interesului general al societății la cel mai înalt nivel, astfel  nc t bunăstarea beneficiarilor de servicii publice să fie asigurata pe deplin.

**BIBLIOGRAFIE**

1. Gheorghiță Tamara. Modernizarea managementului funcției publice și a funcționarului public. Monografie. Chișinău: Universul, 2015, 172.
2. Lachi Claudia. Eficientizarea administrației publice prin prisma calității deciziei administrative și a profesionalismului funcționarilor publici. În: Rezumatele comunicărilor „Sesiunea națională de comunicări științifice”, Chișinău: CEP USM, 2014, Chișinău, p. 107-108.
3. Lane Frederick. Probleme actuale de administrație publică. Chișinău: Epigraf, 2006, 560 p.
4. Manda Corneliu. Drept administrativ, București: Victor, 2000, 320 p.
5. Mocanu Victor. Standarde de performanță în administrația publică locală. Chișinău: TISH, 2004, 60 p.
6. Sîmboteanu Aurel. Administrația publică: prin reformare spre modernizare (Culegere de studii). Chișinău: CEP USM, 2013, 327 p.
7. Sîmboteanu Aurel. Determinante conceptual-metodologice și aplicative între democratizarea sistemului politic și modernizarea administrației publice. În: Modernizarea administrației publice în contextul democratizării sistemului politic și proceselor integraționiste. Materiale ale secțiunii a treia din cadrul conferinței științifice internaționale. Chișinău: CEP USM, 2010, p. 13-29.

**Prezentat:** 21 noiembrie 2016.

**E-mail :** lachi\_claudia@yahoo.com  
tamara.gheorghita@gov.md



# Protestul ca form  de participare a societ ţii civile  n dezvoltarea Republicii Moldova

## Protest as a form of civil society participation in the development of the Republic of Moldova

**Doina BUMBU,**  
*masterand , Academia de Administrare Public *

### SUMMARY

*Political protest has a long, albeit uncertain, history in the repertoire of political action and the course of political development.*

*Some analysts have described the protest as a tool used by the politically disenfranchised and frustrated to pressure the government. In contrast, other scholars claim that contemporary protest has become an extension of conventional politics by other means, used by those who are generally active in politics. This article examines the role of protest and civic activism in the Republic of Moldova and reflects the political opportunities to engage in protest activity. People protest not because they are frustrated and excluded from politics, but because they can protest and expect governments to respond to their actions.*

**Keywords:** protest, politics, government, Republic of Moldova.

### REZUMAT

*Protestul politic are o istorie lungă, cu toate că nesigură, în repertoriul acţiunii politice  i cursului de dezvoltare politică.*

*Unii anali ti au descris protestul ca un instrument utilizat de cei defavorizaţi  i frustraţi politic să facă presiuni asupra guvernării.  n schimb, alţi cercetători susţin că protestul contemporan a devenit o extensiune a politicii conven ionale, prin alte mijloace, utilizate de către cei care sunt, în general, activi în politică. Acest articol examinează rolul protestului  i al activismului civic în Republica Moldova  i reflectă oportunităţile politice de a se angaja în activităţi de protest. Oamenii nu protestează deoarece sunt frustraţi  i excluşi din politică, ci pentru că ei pot protesta  i ei se a teapt  ca guvernarea să răspundă la acţiunile lor.*

**Cuvinte-cheie:** protest, politică, guvernare, Republica Moldova.

Odată cu instaurarea democraţiei, elementul central în procesul de luare a deciziei a revenit cetăţenilor, rolul administraţiei publice, în ansamblul său, fiind de a-i deservi în mod egal  i imparţial pe toţi, nu doar o parte a lor şi, cu at t mai puţin, pe unii politicieni. Cultura politică, valorile  i ideologia acţionează substanţial asupra activităţii politice a unei societăţi. Modernizarea

d  na tere  i unei culturi politice, care pune la îndoială autoritatea  i dezvoltă spiritul de autoexprimare  i autodeterminare, care ar schimba clasele politice de la guvernare.

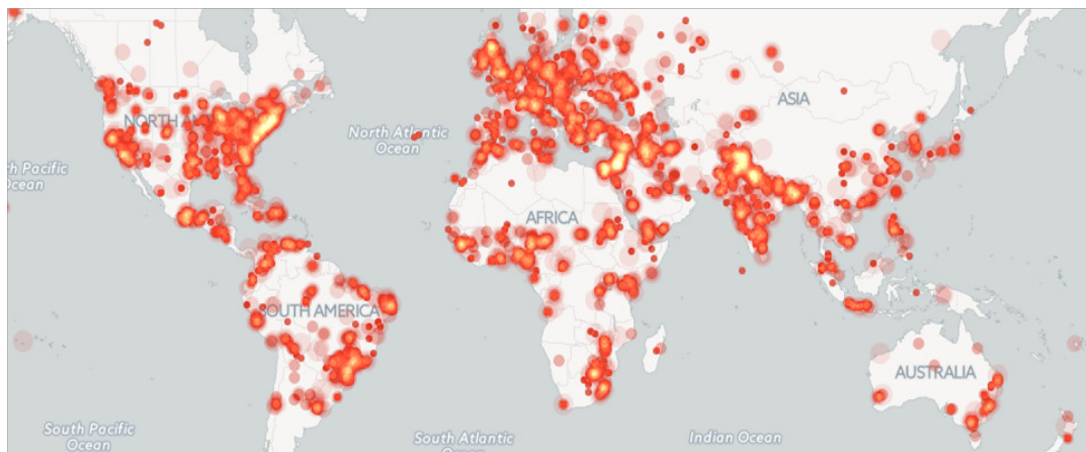
 n contextul crizelor economice  i politice importante, precum  i al sporirii autorităţii parlamentelor, factori ce au favorizat mobilizarea maselor pentru apărarea intereselor personale, protestul sau mi carea socială

devine o formă de manifestare a opiniei publice. Conform datelor pe care le dispune The Global Database of Events, Language, and Tone, în ultimii 36 de ani, în întreaga lume, au avut loc peste 250 de milioane de evenimente precum proteste violente, războaie civile, revoluții și lovituri de stat.

Teoria nemulțumirilor sociale (Grievance theory) susține că insatisfacția stimulează protestul. Unul dintre promotorii acestei teorii, Ted Gurr [14], susține în cartea sa, că factorii care pot conduce la rebeliunile politice sunt: schimbările în economia națională, ratele inflației, deprivarea socială și eco-

Tabelul 1

### Proteste globale în ultimii 36 de ani (01.1979-05.2015) // John Beiler



Fr. Chazel (1997, p. 305) definește mișcarea socială ca „o acțiune colectivă de protest și constatare ce urmărește să impună, variabile ca importanță, în structura socială și/sau politică, apelând frecvent, dar nu în mod exclusiv, la mijloacele neinstituționalizate”. Aproape toate definițiile mișcărilor sociale subliniază, în fond, caracterul lor colectiv, de protest sau revendicativ, fiind operațiuni de durată care urmăresc redistribuirea anumitor drepturi sociale, politice sau simbolice - într-un conflict mai mult sau mai puțin deschis cu puterea politică sau elita. [3]

În literatura de specialitate, teoreticienii au manifestat un interes sporit față de condițiile ce declanșează și în care se produce un protest. La întrebarea de ce protestează oamenii, nu există o singură explicație, ci de-a lungul timpului s-au conturat mai multe teorii, iar factorii care declanșează și determină gradul protestului rămân a fi incerti.

nomică pe termen lung. Totodată, Megan Metzger precizează că, deși această teorie oferă o explicație rezonabilă asupra motivelor care stau la baza protestelor, ea nu explică de ce în alte cazuri de nemulțumire, care nu sunt puține la număr, nu se acționează și nu se ajunge la un protest. [9]

O altă teorie, cea a mobilizării resurselor, susține că protestul nu e altceva decât o „politică cu alte mijloace”. [13] Dezvoltarea socioeconomică a unei țări creează un mediu al resurselor ce stimulează apariția protestelor. Astfel, structurile mass-media, educația în masă, urbanizarea sunt factori care determină o creștere a resurselor necesare pentru desfășurarea protestelor. Impactul vădit al tehnologiilor informaționale face ca protestele să fie mai eficiente, prin facilitarea comunicării dintre diferiți indivizi, astfel micșorând șansele de vulnerabilitate în fața opresiunilor venite din partea statului.

Receptivitatea sau vulnerabilitatea sistemului politic la protestele organizate,

absen a sau existența represiunii, accesul protestatarilor la structurile politice conven ionale  i la organismele decizionale sunt caracteristici ale institu ilor politice, ale statului mai ales, care influen eaz  apariția mi c rilor sociale.

Meyer vorbe te despre trei variabile care pot influența probabilitatea ca protestul să se desf  oare:

a) procesul politic închis sau deschis; studiile comparative recente au demonstrat că liberalizarea încurajează apariția protestelor în sistemele nedemocratice, în timp ce diminuarea deschiderii sistemului politic provoacă proteste în regimurile democratice;

b) poten ialele restric ii asupra protestului;

c) eficiența/ineficien a Guvernului; pe de o parte, cetățenii pot protesta din cauza ineficien ei guvernamentale; pe de altă parte, ei pot protesta în condițiile competenței guvernamentale, din dorin a de a angaja instituții care le pot răspunde mai bine nevoilor. [11]

Revendicările noilor mi c ri sociale (teoria noilor mi c ri sociale) [10] urmăresc salvardarea autonomiei personale  i protejarea societății împotriva domina iei din ce în ce mai apăsătoare a sistemului politico-administrativ asupra vieții de zi cu zi. Fiecare acțiune este reactivă în sensul în care protestează împotriva anumitor structuri existente, dar este  i proactivă,  ntruc t are ca obiectiv transformarea societății în funcție de anumite valori. Participanții la aceste mi c ri sunt în cele mai multe cazuri exponen ii „noii clase mijlocii”, alcătuită din salariați educa i, angajați, mai ales, în sectoare necorporatiste, care militează pentru recuno sterea unor opțiuni de alternativă. Pippa Norris define te noile mi c ri, alături de rețelele transnaționale de advocacy, ca mecanisme alternative pentru activismul politic. [12]

O ultimă teorie promovează ideea mo-

delului alegerii ra ionale, care susține că decizia de a lua parte la un protest este determinată de analiza în termeni de beneficii  i costuri. Cu c t mai mul i indivizi participă, cu atât riscurile asociate participării scad, iar  ansele de succes cresc. Goldstone afirma că evenimentele singulare sau crizele conduc la o schimbare de percep ie  i produc efectul de regrupare în jurul învingătorului. Grupurile ac ioneaz  într-un moment considerat favorabil  i ajung să creadă că schimbările lor pot face diferen a. [8]

O societate fără probleme ar însemna o societate perfectă, însă în realitate această expresie este doar o utopie.  ncep nd cu proclamarea independen ei și până în prezent, Republica Moldova este antrenată într-un proces anevoios, complex  i contradictoriu de trecere de la sistemul autoritar sovietic la un sistem de administrație publică modern  i efectiv, bazat pe standardele europene  i o rată înaltă de participare a societății civile la procesul decizional.

Conform prevederilor constituționale, oricărui cetățean  i este garantată libertatea g ndirii, a opiniei, precum  i libertatea exprimării în public prin cuv nt, imagine sau prin alt mijloc posibil. [1] Ca cetățeni au dreptul de a participa la administrarea treburilor publice nemijlocit, precum  i prin reprezentanții lor, iar în caz de nemul umire în masă, atât Constituția c t  i Legea privind întrunirile prevăd posibilitatea de a organiza  i desfășura în mod pa nic mitinguri, demonstra ii, manifestări, procesiuni sau orice alte întruniri. [2]

Stereotipurile  i atitudinile tipice perioadei sovietice, când statul era omniprezent  i se ocupa de toate, au rămas vii în memoria populației. Popula ia a teapt  ca deciziile cele mai importante să vină din partea statului, care trebuie să ofere locuri de muncă, să propună soluții pentru orice problemă la nivel local, să  mbun   teasc  situația economică  i socială în țară, să intervină c t mai mult în economie etc.

Pentru un stat existența anumitor probleme constituie forța motrice ce contribuie la stimularea dezvoltării durabile. Chiar dacă implică un anumit grad de stres și solicită atenție, problemele impulsionează viața politică și stimulează procesele socioeconomice. Însă problemele implică și costuri, mai ales atunci când soluțiile propuse nu corespund esenței și cauzelor problemelor. De cele mai multe ori, soluțiile propuse pentru probleme nu sunt eficiente.

Spiritul civic și dezacordul în raport cu deciziile guvernamentale se măsoară în funcție de numărul și amploarea protestelor civice. Mișcările sociale sunt o expresie a sentimentelor de teamă și insatisfacție față de societate și un apel pentru schimbarea și soluționarea problemelor. Încercarea de a evolua societatea moldovenească din punctul de vedere al frecvenței sau succesului mișcărilor sociale este vană. Nu din cauza absenței acestor mișcări sociale, ci din cauza lipsei de studii dedicate acestei categorii de fenomene în Republica Moldova, dar și a culturii politice și juridice slab dezvoltate în rândul cetățenilor.

Schimbarea culturii politice și evoluția de la o cultură politică de tip parohial, supusă tradițiilor locale, către o cultură civică este un proces îndelungat. De la independență, până în prezent, Republica Moldova a fost zbuciumată de o serie de proteste dintre care cele mai cu renume au avut loc în iarna-primăvara anului 2002, aprilie 2009 și cele mai actuale din 2015-2016.

Protestele de la Chișinău din iarna-primăvara anului 2002 au izbucnit ca urmare a deciziilor controversate ale guvernării comuniste din Republica Moldova cu privire la sprijinirea moldovenismului, limbii moldovenești, introducerea cursului de Istorie a Moldovei, în detrimentul Istoriei Românilor, și includerea limbii ruse ca obiect de studiu în școli. Acțiunile de protest au fost inițiate de un grup parlamentar. Analizând acest protest prin prisma teoriilor expuse mai sus, remarcăm o trezire a conștiinței naționale,

o dorință de schimbare a lucrurilor și, desigur, o dovadă a maturității politice. Protestele au fost susținute și de peste 150 de ziariști care semnaseră o declarație prin care s-au solidarizat cu demonstranții, condamnând cenzura și manipularea informației practicate de autorități la radioteleviziunea de stat. Însă rezultatul nu a fost unul pe măsură. Protestele au fost declarate ilegale, iar revendicările cerute nu au fost îndeplinite de către autorități. [7]

Unul dintre cele mai de răsunet proteste din Republica Moldova, mediatizat intens de organele de presă naționale și cele internaționale, a fost cel de la 7 aprilie 2009, numit și Revolta de la Chișinău sau Revoluția Tweter. Pe lângă cauza principală a protestului - scrutinul parlamentar din 5 aprilie incorect și parțial liber, altă cauză era nivelul de viață scăzut. Cu venitul lunar mediu sub 250 USD și rata șomajului ridicată, Republica Moldova era considerată cea mai săracă țară din Europa. Guvernarea din 2001 n-a reușit să redreseze economia, iar perspectiva perpetuării situației timp de încă, cel puțin, patru ani era considerată inacceptabilă. [6]

Proteste de solidaritate față de manifestanții din Chișinău au avut loc în Cimișlia, Bălți, Ungheni, Iași și în alte țări. În România au avut loc proteste în semn de solidaritate cu manifestanții din Republica Moldova în orașele București, Iași, Timișoara, Cluj Napoca, Brașov, Constanța, Suceava, Galați, Hunedoara, Valea Jiului, și nu numai. Manifestații au avut loc și în fața ambasadei Republicii Moldova din Washington, precum și în Boston, S.U.A., și Londra în Regatul Unit.

În urma acestor manifestații, a fost înlăturată clasa guvernantă, însă schimbarea a generat o serie de păreri contradictorii, divizând societatea în 2 tabere. Pe lângă progresele înregistrate de noua elită politică, a existat o serie de factori, precum fraudă bancară, neînțelegerile în coaliția de guvernare, care au scăzut din credibilitatea noii forțe politice în fața cetățenilor.

În asemenea condiții protestele din

toamna anului 2015, începute pe 6 septembrie 2015 cu un miting de amploare supranumit Marea Adunare Națională (la primul miting au participat circa 100.000 de oameni (potrivit organizatorilor), iar la cel de a doua - circa 40.000 de oameni (potrivit poliției) și care continuă și în prezent prin proteste non-stop cu trai în corturi în centrul Chișinăului și cu manifestații periodice de protest pașnic — reprezintă o acțiune de protest continuu față de situația socioeconomică din Republica Moldova conturată în ultimii ani și agravată de scandalul financiar-bancar din țară (cunoscut ca „Jaful secolului”). [8]

O importanță deosebită în formarea opiniei publice și implicarea activă a cetățeanului o au sursele media. Protestele de la Chișinău au fost reflectate și de presa internațională. Cele mai multe mijloace de informare în masă din Federația Rusă au interpretat acțiunile de protest drept o copie a Maidanului de la Kiev și le-a calificat ca o dezamăgire a populației față de vectorul european al Republicii Moldova. Astfel, mai mulți experți au ajuns la concluzia că disputele social-politice din capitală sunt un instrument al presei ruse de destabilizare și manipulare a opiniei publice din Republica Moldova.

Analizând per general situația din Republica Moldova, putem concluziona că majoritatea cetățenilor sunt nemulțumiți de mersul lucrurilor, însă insuficiența maturității politice a acestora nu transformă nemulțumirea într-o reacție proactivă care ar genera schimbări. Protestele din Republica Moldova, analizate prin prisma teoriilor menționate, au fost provocate atât de nemulțumire, cât și de grupuri de interese, care au reușit să mobilizeze lumea, însă nu au putut să se mențină pe poziții, până la atingerea obiectivului propus, deoarece reprezintă o activitate neconvențională, impactul unui protest nu poate fi ușor cuantificat, fapt contrar activității

politice clasice, precum participarea la scrutinul electoral sau înregistrarea ca membru de partid. Dovada activității protestelor este limitată la exemplele descriptive sau estimări pe baza datelor din evenimentele raportate de mass-media.

În raport cu alte state, unde societatea civilă e consolidată, iar protestul e o exprimare a opiniei publice la care clasa politică se raportează, Republica Moldova rămâne codașă la acest capitol. Cu părere de rău, remarcăm că elita politică rămâne indiferentă față de cerințele societății, clasându-se pe o treaptă superioară față de cetățenii de rând. Considerăm că această inegalitate va rămâne o problemă primordială pentru Moldova, atât timp cât societatea civilă nu se va implica activ în procesul decizional. Declanșarea spontană a protestelor, precum și cele planificate prin scoaterea forțată a populației la miting, fără promovarea și dezvoltarea unui spirit civic sănătos, conduce la un rezultat incert, opus așteptărilor. Cultura civică presupune existența a numeroși cetățeni competenți politic, iar pe termen mediu apariția unei culturi civice va conduce și la apariția unor politicieni mai responsabili, protestul va fi asociat nu doar cu o formă de participare a societății în dezvoltarea Republicii Moldova, ci și ca o reacție împotriva unor sau altor decizii politice. Implicarea în mișcările sociale, ca instrument și manifestare a democrației participative, îmbunătățește caracterul democratic și transparent al guvernării, și prin mecanismele învățării prin acțiune, sporește competențele civice ale unor categorii marginalizate, promovând, astfel, incluziunea socială în procesele politice. Protestul nu conține doar o condiție generatoare singulară, ca deprivarea sau mobilizarea resurselor, dat și contextul social. Protestul e o acțiune colectivă, cooperarea fiind rațională din punctul de vedere al grupului ca întreg, dar nu neapărat din perspectiva fiecărui participant individual.

**BIBLIOGRAFIE**

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
2. Legea nr. 26 din 22.02.2008 privind întrunirile. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 80 din 22.04.2008.
3. Fr. Chazel. Mișcările sociale. IN BOUDON, R. (ed.) Tratat de sociologie. București, Humanitas, 1997, pag. 307.
4. Goldstone J. A. Toward a Fourth Generation of Revolutionary Theory. Annual Review of Political Science 4, 2001, pag. 139-187.
5. „Protests Threaten Moldova’s Fragile Government”. Stratfor, 15 May 2015.
6. Ole, ole, Basarabie! „Ziua” nr. 4507/8 aprilie 2009. În: <http://www.ziua.ro/display.php?data=2009-04-08&id=251659>
7. Valentina Basiul. 2002: Proteste împotriva guvernării comuniste. Europa Liberă.
8. Nica, Virginia (12 October 2015). „Protestatarii din scuarul Parlamentului au blocat bulevardul Ștefan cel Mare. Dodon arată cu degetul spre Usatîi”. „Adevărul”.
9. Metzger M. Dynamics of Influence in Online Protest Networks: Evidence from the 2013 Turkish Protests. MPSA Conference, 2014.
10. Melucci A. The new social movements: a theoretichal approach. Social science information, 1980, pag. 19, 199-226.
11. Meyer D. S. Protest and political opportunities. Annual Review of Sociology, 2004, pag. 30, 125-145.
12. Norris P. Democratic Phoenix: agencies, repertoires & targets of political activism. John Kennedz Scool of Government, 2002.
13. Olson M. The logic of collective action: public goods and the theory of groups. Cambridge, Mass. Harvard University Press, 1965.
14. Ted Gurr. „Why men rebel?” Paradigm Publishers, 2010, pag. 49-50.

**Prezentat:** 7 octombrie 2016.

**E-mail:** bumbudoina@gmail.com

**Recenzent:** Silvia GORIUC, șef Catedră științe juridice,  
doctor în drept, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică.



# Considera iuni privind reglementarea perioadei de prob 

## Considerations regarding the regulation of the probation period

**Nicoleta CUPCEA,**  
*masterand , Academia de Administrare Public *

**Motto:**

*„G se te un serviciu care s - i plac   i vei ad uga cinci zile fiec rei s pt m ni”  
(Michelangelo Buonarroti)*

### SUMMARY

*This paper aims at presenting some considerations on the Labour Code Regulations concerning the probation period. A probation period is created by a written employment agreement. Unfortunately, sometimes, in practice, the employment agreement is signed after the expiration of the prohibition period or the employees are not paid for this period. This article analyses the aspects regarding the problems underlined above. In addition, it examines the aspects regarding the duration of the probation period, the prohibition of applying the probation period and the results of the probation period.*

**Keywords:** probation period, employment agreement.

### REZUMAT

*Lucrarea de fa    i propune să prezinte câteva considera ii privind reglementările Codului muncii în ceea ce prive te perioada de probă. Această instituție ia na tere din momentul în care este semnat contractul individual de muncă. Din păcate, uneori, în practică, contractul individual de muncă este semnat după expirarea perioadei de interdic ie sau angajații nu sunt remunera i în această perioadă. Acest articol analizează problemele invocate mai sus. De asemenea, acest articol analizează aspectele privind durata perioadei de probă, interzicerea aplicării perioadei de probă  i rezultatele perioadei de probă.*

**Cuvinte-cheie:** perioadă de probă, contract individual de muncă.

**Preliminarii.**  ntr-o perspectivă generală, perioada de probă reprezintă instrumentul care, pe de o parte, îndrituiește angajatorii să testeze aptitudinile profesionale ale salariaților și să verifice dacă aceștia din urmă se pot integra într-o echipă deja formată şi se pot adapta la valorile  i stilul de lucru ale organizației,  i care, pe de altă par-

te, permite salariatului să confirme sau să infirme a tept rile sale.

Dacă în sectorul privat perioada de probă este o **clauză facultativă**, reglementată de Codul muncii al Republicii Moldova<sup>1</sup> (C.M. al R.M.), în sectorul public perioada de probă este o modalitate subsidiară  i ulterior  reu itei la concurs  i angajării efective.

Conform art. 31, alin. (2) din **Legea nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public**,<sup>2</sup> „*perioada de probă are drept scop verificarea cunoștințelor, abilităților și aptitudinilor profesionale în îndeplinirea funcției publice, formarea practică a funcționarilor publici debutanți, precum și cunoașterea de către aceștia a specificului și exigențelor administrației publice.*”

Potrivit alin. (4) al aceluiași articol, „*durata perioadei de probă este de 6 luni.*”

„**Încheierea contractului individual de muncă după expirarea perioadei de probă**” și „**perioada de probă neremunerată**”. „*Încheierea contractului individual de muncă după expirarea perioadei de probă*” sau „*perioada de probă neremunerată*” reprezintă tertipuri folosite frecvent de către angajatori. Atragem atenția asupra faptului că clauza cu privire la perioada de probă este parte componentă a contractului individual de muncă și produce efecte doar dacă este inclusă în mod expres în textul contractului, în caz contrar se prezumă că salariatul a fost angajat fără perioadă de probă.<sup>3</sup>

„Perioada de probă neremunerată” contravine dispozițiilor legale. Art. 60, alin. (4) C.M. al R.M. prevede că „*pe parcursul perioadei de probă, salariatul beneficiază de toate drepturile și îndeplinește obligațiile prevăzute de legislația muncii, de regulamentul intern al unității, de contractul colectiv și de cel individual de muncă*”. Astfel, conform art. 60, alin. (4) C.M. al R.M. coroborat cu art. 9, alin. (1), lit. d) C.M. al R.M., pe parcursul perioadei de probă, salariatul are dreptul la achitarea la timp și integrală a salariului, în corespundere cu calificarea sa, cu complexitatea, cantitatea și calitatea lucrului efectuat.

**Durata perioadei de probă.** În perioada de probă, verificarea aptitudinilor profesionale se face *in concreto* și presupune trecerea unui interval de timp, care trebuie să fie suficient pentru ca fiecare parte să-și poată forma convingerea că acel raport de muncă ar corespunde intereselor proprii.

Părțile contractului individual de muncă sunt în drept să negocieze durata perioadei de probă la încheierea contractului individual de muncă în limitele maxime stabilite de legiuitor.

Conform art. 60, alin. (1) C.M. al R.M., „*pentru verificarea aptitudinilor profesionale ale salariatului, la încheierea contractului individual de muncă, acesta i se poate stabili o perioadă de probă de cel mult 3 luni și, respectiv, de cel mult 6 luni – în cazul conducătorului unității, adjuncților lui, contabilului-șef și altor persoane cu funcție de răspundere, lista cărora se aprobă de către angajator cu consultarea reprezentanților salariaților. În cazul angajării muncitorilor necalificați, perioada de probă se stabilește ca excepție și nu poate depăși 30 zile calendaristice*”.

Potrivit art. 61 C.M. al R.M., „*salariații angajați în baza contractului individual de muncă pe durată determinată pot fi supuși unei perioade de probă care nu va depăși:*

a) **15 zile calendaristice** pentru o durată a contractului individual de muncă cuprinsă între 3 și 6 luni;

b) **30 de zile calendaristice** pentru o durată a contractului individual de muncă mai mare de 6 luni”.

Se impune a se sublinia faptul că prin **Legea nr. 205** din 20 noiembrie 2015 **pentru modificarea și completarea Codului muncii al Republicii Moldova nr. 154-XV din 28 martie 2003**, care a intrat în vigoare la data de 18 decembrie 2015, termenul perioadei de probă a fost extins *de la 3 luni la 6 luni* în cazul persoanelor cu funcție de răspundere, sintagmă care se substituie cu cuvintele „*în cazul conducătorului unității, adjuncților lui, contabilului-șef și altor persoane cu funcție de răspundere*” și *de la 15 zile calendaristice la 30 de zile calendaristice* în cazul angajării muncitorilor necalificați.

Observăm că durata perioadei de probă diferă în funcție de perioada contractului de muncă (contract individual de muncă pe durată determinată/contract individual de muncă pe durată nedeter-

minată)  i de tipul funcției salariatului.

Considerăm că tipul contractului nu ar trebui să aibă legătură cu durata perioadei de probă, deoarece necesarul de timp pentru evaluarea competențelor profesionale ale salariatului depinde de o serie de factori, precum: complexitatea atribuțiilor, condițiile de muncă (de necesitatea de a efectua anumite deplasări, de logistica  i infrastructura oferită de angajator, de calitatea colectivului în care se realizează integrarea noului salariat), calit  ile părților etc.

 n ceea ce prive te a a-numitele, generic, funcții de execu ie  i de răspundere (conducere), considerăm că legiuitorul a plecat de la premisa corectă,  i anume că în cazul funcțiilor de răspundere este nevoie de o limită maximă mai mare dec t a celor de execu ie.

Conform art. 60, alin. (2) C.M. al R.M., * n perioada de probă nu se include perioada aflării salariatului în concediu medical  i alte perioade în care el a absentat de la lucru din motive întemeiate, confirmate documentar.*  n categoria motivelor întemeiate pot fi incluse: concediul de odihnă anual, concediul neplătit, concediul medical, concediul de maternitate, concediul parțial plătit pentru îngrijirea copilului p n  la v rsta de trei ani, concediul paternal, concediul suplimentar neplătit pentru îngrijirea copilului în v rst  de la trei la  ase ani etc.

Potrivit art. 60, alin. (5) C.M. al R.M., * pe durata contractului individual de muncă nu poate fi stabilită decât o singură perioadă de probă.*

Spre deosebire de legiuitorul din Republica Moldova, legiuitorul român prevede  i o excep ie de la această regulă în art. 32, alin. (2) Codul muncii al României<sup>4</sup>,  i anume: * Prin excep ie, salariatul poate fi supus la o nouă perioadă de probă în situația în care acesta debutează la același angajator într-o nouă funcție sau profesie ori urmează să presteze activitatea într-un loc de muncă cu condiții grele, vătămătoare sau periculoase.*

Codul muncii al României mai prevede

 i faptul că perioada de probă constituie *vechime în muncă*, reglementare pe care nu o găsim în Codul muncii al Republicii Moldova.

Legiuitorul român reglementează  i *perioada de probă în cazul persoanelor cu handicap*. Conform art. 31, alin. (2) Codul muncii al României, * verificarea aptitudinilor profesionale la încadrarea persoanelor cu handicap se realizează exclusiv prin modalitatea perioadei de probă de maximum 30 de zile calendaristice.*  stfel, observăm că în cazul persoanelor cu handicap perioada de probă este o *clauză obligatorie*  i nu una facultativă.

Interpretarea doctrinară a caracterului exclusiv al perioadei de probă pentru persoanele cu handicap este în sensul că ne-am afla în prezen a unei forme de protecție prin discriminare pozitivă. De asemenea, s-a subliniat că solu ia exclusivit  ii este greu de  n eles  i că nu face decât să încalce principiul general conform căruia angajarea în muncă se face conform aptitudinilor profesionale ale candida ilor<sup>5</sup>.

**Interzicerea aplicării perioadei de probă.** Conform art. 62 C.M. al R.M., cu denumirea marginală **Interzicerea aplicării perioadei de probă**, * se interzice aplicarea perioadei de probă în cazul încheierii contractului individual de muncă cu:*

- a) tinerii speciali ti;
- b) persoanele în v rst  de până 18 ani;
- c) persoanele angajate prin concurs;
- d) persoanele care au fost transferate de la o unitate la alta;
- e) femeile gravide;
- f) invalizii;
- g) persoanele alese în funcții electivă;
- h) persoanele angajate în baza unui contract individual de muncă cu o durată de p n  la 3 luni."

Sintagma ** t n r specialist** este definită în art. 1 din Codul muncii al Republicii Moldova. T n rul specialist este **absolvent al instituției de  nv  am nt superior, mediu de specialitate sau secundar profesional**

**În primii trei ani după absolvirea acesteia.**

Specialiștii în domeniu consideră că această categorie de persoane ar trebui exclusă din această listă, deoarece în acest mod s-ar elimina discriminarea dintre persoanele care au statut de tânăr specialist și cele care nu se bucură de acest statut.

Codul muncii al României nu conține o astfel de dispoziție, în schimb art. 31, alin. (5) din Codul muncii al României prevede că „*pentru absolvenții instituțiilor de învățământ superior, primele 6 luni după debutul în profesie se consideră perioadă de stagiu. Fac excepție acele profesii în care stagiatura este reglementată prin legi speciale. La sfârșitul perioadei de stagiu, angajatorul eliberează obligatoriu o adeverință, care este vizată de inspectoratul teritorial de muncă în a cărui rază teritorială de competență acesta își are sediul.*”

Considerăm că atât în România, cât și în Republica Moldova perioada de probă poate fi stabilită doar în legătură cu propriii angajați. Persoanele delegate, detașate ori angajații temporari nu pot fi supuși unei perioade de probă în relația cu beneficiarul.

**Rezultatul perioadei de probă.** Art. 63 C.M. al R.M. în cele două alineate reglementează două soluții, și anume :

1. Dacă, pe durata perioadei de probă, contractul individual de muncă nu a încetat

în temeiurile prevăzute de Codul muncii [ *în circumstanțe ce nu depind de voința părților* (art. 82, 305 și 310); *prin acordul scris al părților* (art. 82<sup>1</sup>); *la inițiativa uneia dintre părți* (art. 85 și 86)] acțiunea contractului continuă și încetarea lui ulterioară va avea loc în baze generale.

2. În cazul în care rezultatul perioadei de probă este nesatisfăcător, acest lucru se constată în ordinul (dispoziția, decizia, hotărârea) cu privire la concedierea salariatului, ce se emite de către angajator până la expirarea perioadei de probă, fără plata indemnizației de eliberare din serviciu. Salariatul are dreptul să atace concedierea în instanța de judecată.

Spre deosebire de legiuitorul din Republica Moldova, legiuitorul român a ales o altfel de abordare în ceea ce privește rezultatul perioadei de probă. Astfel, potrivit art. 31, alin. (3) Codul muncii al României, „*pe durata sau la sfârșitul perioadei de probă, contractul individual de muncă poate înceta exclusiv printr-o notificare scrisă, fără preaviz, la inițiativa oricăreia dintre părți, fără a fi necesară motivarea acesteia.*” Specialiștii din domeniu consideră că cea mai optimă soluție pentru salariat este de a evita introducerea unei astfel de clauze în contractul individual de muncă.

**NOTE**

<sup>1</sup> Publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162 din 29.07.2003.

<sup>2</sup> Publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008.

<sup>3</sup> A se vedea în acest sens art. 60, alin. (3) C.M. al R.M.

<sup>4</sup> Publicat în Monitorul Oficial al României nr. 345 din 18 mai 2011.

<sup>5</sup> Al. Athanasiu, M. Volonciu, L. Dima, O. Cazan, Codul muncii. Comentariu pe articole, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2007, p. 159.

**BIBLIOGRAFIE**

1. Al. Athanasiu, M. Volonciu, L. Dima, O. Cazan. Codul muncii. Comentariu pe articole, vol. I, Ed. C.H. Beck, București, 2007.

2. Codul muncii al Republicii Moldova nr. 154 din 28.03.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162 din 29.07.2003.

3. Legea nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008.

4. Codul muncii al României. În: Monitorul Oficial al României nr. 345 din 18 mai 2011.

**Prezentat:** 7 octombrie 2016.

**E-mail:** nicoleta\_cupcea@yahoo.com

**Recenzent:** **Silvia GORIUC**, șef Catedră științe juridice, doctor în drept, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică.

# Repere bibliografice privind eficiența administrației publice

## Bibliographic landmarks on the efficiency of public administration

**Oleg GRAUR,**  
*doctorand, Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*The object of the present study is the analysis of systematic scientific research studies on the efficiency and effectiveness in public administration in the context of the desire to modernize public institutions in the Republic of Moldova.*

*The objectives of the research consist in identifying the degree of the research and the controversy of the efficiency in public administration in international and national literature; analysing the theoretical and methodological analysis of efficiency in administration and identifying their critical determinants.*

**Keywords:** *efficiency, effectiveness, management, performance, evaluation, modernization.*

### REZUMAT

*Obiectul prezentului demers științific îl formează analiza studiilor referitoare la cercetarea sistemică a eficienței și eficacității în administrarea publică în contextul dezideratului de modernizare a instituțiilor publice din Republica Moldova.*

*Obiectivele articolului constau în identificarea gradului de cercetare și a controverselor eficienței în administrarea publică, în literatura de specialitate internațională și națională; analiza teoretico-metodologică a eficienței în administrație și identificarea elementelor determinante pentru acestea.*

**Cuvinte-cheie:** *eficiență, eficacitate, management, performanțe, evaluare, modernizare.*

În secolul al XXI-lea, așteptările tot mai mari ale cetățenilor de la sectorul public, apariția unor tehnologii noi, delegarea și descentralizarea, presiunile financiare și tendințele de internaționalizare, evoluția demografică au devenit factori determinanți ai schimbării. Asistăm la evoluții diferite ale sistemului administrației publice, serviciului public și cetățeanului în întreaga lume. Politicile publice sunt administrate prin intermediul unor structuri tot mai complexe, unor structuri de guvernare descentralizate, al parteneriatelor public-private și

al cooperării dintre ONG-uri și guverne. Preocuparea puterilor executive pentru actul de guvernare, din perspectiva satisfacerii interesului public, a dimensionării realiste a nevoii publice, scăderea cheltuielilor publice și creșterea calității serviciilor publice au reprezentat premise ale reformei sectorului public.

Realizarea reformei sectorului public în Republica Moldova (RM) impune în mod imperios eficientizarea activității autorităților administrației publice, orientând-o spre satisfacerea necesităților oamenilor, pla-



s nd omul în centrul priorit  ilor.

 n aceste condiții, instituțiile administrației publice trebuie să se perfec ioneze  i să se adapteze în permanen   la realit  ile  i provocările contemporane, iar procesul de guvernare trebuie să dep  easc  cadrul unor simple reguli  i instituții ce contribuie la gestionarea schimbării  i să includă metode de căutare, stabilire, implementare  i evaluare a politicilor de dezvoltare umană la un nivel maximal de consens, succes  i impact. [1]

Reforma administrației publice este o precondi ie pentru realizarea oricărei alte reforme în orice sector  i pentru implementarea angajamentelor importante asumate prin Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova 2016-2018, Acordul de Asociere  ntre Republica Moldova  i Uniunea Europeană.

Prin semnarea acestuia, RM  i-a luat angajamentul să dezvolte instituții democratice, în conformitate cu standardele  i regulile Uniunii Europene. Astfel, reforma sistemului administrației publice  i eficientizarea acesteia este un proces complex de apropiere a   rii noastre de standardele Uniunii Europene.

La moment, administrația publică este în situația în care funcția publică nu este nici atractivă  i nici motivantă pentru profesioniștii buni  i integri. Implementarea unor dimensiuni ale reformei administrației publice se tergiversează sau decurge anevoios. Administrația publică continuă să îndeplinească funcții care nu corespund întocmai rolului statului într-o economie de piață funcțională. Din acest motiv, modernizarea administrației publice este un deziderat al întregii societ  i, indiferent de oscila iile sondajelor de opinie. Modernizarea unei   ri însă nu este posibilă fără reformarea graduală  i constantă, la toate nivelurile, atât pe verticală, c t  i pe orizontală a tuturor componentelor politice  i sociale ale statului.

Obiectivul final al reformei vizează transformarea administrației publice într-un organism eficient  i responsabil la toate nivelurile, pentru servirea doar a intereselor cetățenilor, utilizând eficient resursele financiare, aplicarea procedurilor transparente  i conforme standardelor europene, devenind, astfel, un catalizator important al dezvoltării continue  i durabile a   rii.

Pentru a  n elege mai bine care sunt ( i în ce constau) condițiile de eficiență, este necesar să definim termenul de „eficiență”. Termenul de eficiență este folosit în mai multe sensuri, iar deseori acestea sunt vagi sau ambigue.  n limbajul uzual, când spunem că ceva este „eficient”, deseori este sinonim cu a spune că este „bun” sau „de dorit”. Termenul este ambiguu, deoarece ceea ce este bun depinde de valorile pe care le aplicăm în acea judecată, iar valorile vor fi aproape la fel de numeroase ca  i persoanele care le aplică. Astfel, funcționarii publici tind spre a desfășura o activitate eficientă, iar cei ce efectuează controlul administrativ, să asigure, la rândul lor, această eficiență. Termenul de eficiență a dob ndit  i conota ii etice. De aceea drept rezultat al utilizării acestuia ca simbol administrativ, termenul a dob ndit o arie largă de  n elesuri  i, ca atare, a devenit dificil de utilizat într-un anume sens în cadrul unui discurs științific.

 n Dic ionarul explicativ al limbii române, cuvintele *eficiență*  i *eficacitate* apar ca fiind sinonime, diferen a fiind de nuan  , minimă, dar foarte importantă în strategie  i management strategic: *eficiență* - faptul de a fi eficient, *eficacitate* - calitatea de a produce efectul (pozitiv) așteptat. [2]

Procesul de cercetare a celor mai importante lucrări științifice internaționale  i naționale, ce abordează domeniul administrației publice  i științei administrației publice, relevă faptul că acestea tratează subiectul tangen ial  i în mod diferen iat, în funcție de prisma științifică prin care este cercetat  i prezentat. Controversele  i aspectele ete-

roge cu privire la conceptul și forma eficienței reliefează caracterul multidisciplinar și complex al acesteia.

Prin urmare, identificăm faptul că nu există o tratare științifică uniformă cu privire la eficiență sau eficacitate în administrația publică, ba mai mult, din cele mai vechi timpuri eficiența era considerată ca – a efectua (*efficere* = a efectua), iar eficacitate din *efficax-efficaxis* = care are efecte dorite.

Pe parcursul dezvoltării teoriilor administrative, mai mulți gânditori ai timpului au încercat să abordeze fenomene ale administrării, din care putem desprinde anumite ipoteze referitor la evoluția abordării eficienței în administrare.

Un loc deosebit le revine gânditorilor antici: Confucius, Platon, Aristotel, Polibiu și alții. În lucrările lor se fac încercări de a sistematiza și de a descrie formele de organizare statală cunoscute la timpul respectiv. Au fost făcuți primii pași de analiză a realității politice și administrative din acel timp, inițiindu-se utilizarea noțiunilor de politică, stat, morală, republică, aristocrație – noțiuni prin care se explică procesele politice și administrative ce se manifestau drept relații între oameni, între comunități de oameni, între state.

Moștenirea conceptuală din epoca antică a fost preluată și dezvoltată de gândirea politică din perioada ulterioară, contribuind substanțial la conceperea guvernării moderne.

În ansamblul său, gândirea politică din lumea antică constituie un suport informațional important, care inițiază conceptualizarea procesului de guvernare prin formularea unor viziuni adecvate timpului și perioadei în care au fost expuse.

În epoca iluminismului, a fost impulsivă dezvoltarea gândirii politice, care a dat naștere doctrinei dreptului natural, bazată pe ipoteza contractului social. Ipoteza a fost preluată, dezvoltată și amplificată de alți gânditori din perioada ulterioară, astfel influențând substanțial evoluția vieții sociale,

inclusiv viziunile asupra exercitării actului de guvernare și eficiența acestuia.

În a II-a jumătate a secolului al XX-lea s-a conturat ca știință teoria administrației, aceasta a înglobat în sine ideile politice ale marilor filozofi antici Platon, Aristotel, ai epocii renașterii Machiavelli, Tomas Gobs, Djon Lock.

Studiul organizațiilor s-a evidențiat în ultimele două secole, dar a devenit o știință bine structurată în ultimul secol. O astfel de structurare reflectă întocmai evoluția organizațiilor, ele există de secole, dar ultimele două se caracterizează prin proliferarea marilor organizații, secolul al XX-lea cunoscând o creștere spectaculoasă a numărului și complexității acestora.

**Luther Gulick și Lyndal Urwick** sunt reprezentanți ai conceptului de administrație eficientă, care prin teoriile lor expuse în lucrarea „Documente asupra științei administrației” definesc responsabilitățile administrative ale unui executiv.

Administrația eficientă, după părerea acestora, se bazează pe planificare - prin stabilirea în linii generale a lucrurilor care trebuie făcute și metodele pentru realizarea lor. Autorii consideră că sunt necesare eforturi pentru a introduce oamenii în structura organizațională și a-i determina să se adapteze structurii și nu a modifica structura pentru a o adapta oamenilor. Alte componente ale unei organizații eficiente sunt: organizarea, selectarea personalului, coordonarea activității și conducerea.

După cel de al Doilea Război Mondial, unele teorii clasice au fost preluate, dând curs unor abordări contemporane.

Prin anii 50 ai secolului al XX-lea, ca urmare a exagerărilor și interpretărilor abuzive apărute în cadrul mișcării relațiilor umane, s-au conturat din ce în ce mai multe preocupări științifice pentru depășirea limitelor acestei orientări. Acest lucru a marcat apariția teoriei resurselor umane. Unii teoreticieni, cum ar fi C. Argziris, R. Likert, McGregor, au emis ipoteza, potrivit căreia oamenii aș-

teapt  ca munca să le ofere  i altceva decât recompense sociale, financiare, securitate  i tratament mai uman sau o viață socială bogată. Ei au argumentat că, dincolo de necesit  ile fizice  i sociale, omul aspiră ca munca pe care o face să-i ofere, totodată, recunoa tere socială  i împlinire, posibilitatea exprimării caracterului  i poten ialului său.  n consecin  , conducătorii ar trebui să reproiecteze muncile, procesele de decizie  i sistemele de control, astfel  nc t să ofere oamenilor  anse mai mari de a se regăsi pe ei  n  i în muncă.

Ca o consecin   a mutării accentului asupra oamenilor în organizație, a apărut teoria dezvoltării organiza ionale, care este considerată o strategie de creștere a eficienței organiza ionale prin determinarea unor schimbări planificate, pe termen mai îndelungat. Strategia respectivă   i propune îmbunătățirea calității vieții indivizilor  i a performanțelor organiza ionale prin perfec ionarea strategiilor de abordare  i schimbare atât la nivelul membrilor organizațiilor, c t  i la nivelul structurii sistemului organizațional.

Teoriile contingenței argumentează că orice problemă a organizațiilor trebuie abordată nu la modul general, ci în funcție de situația specifică, ceea ce înseamnă că nu există o singură sau cea mai bună formă de organizare, formă de motivare sau practică de conducere care să fie potrivită în orice situa ie.

Teoriile contingenței au la bază principii, orientate în vederea eficientizării activității în organizație.

 n ochii reformatorilor cea mai mare problemă era influența politică asupra aparatului administrativ. Primul care insistă pentru delimitarea dintre administrație  i politică este **Woodrow Wilson** (1887)  n eseu  „The Study of Administration” în care precizează că „problemele administrative nu sunt probleme politice”. Ele mai degrabă sunt probleme manageriale deoarece administrația publică este un domeniu al businessului –

„a field of business”. Potrivit autorului, politicienii elaborează politica  i cursul strategic al statului, iar administratorii implementează aceasta în practică. Politicienii vin în bază de alegeri. Administratorii pe bază de merit.

**Frederic Taylor** (1911), considerat părintele managementului științific, a fost printre primii care a dezvoltat un set de principii științifice care aveau ca scop eficientizarea activității administrației. Crezul managementului științific era că eficiența managerială  i productivitatea muncii pot fi obținute urmărind un set de principii manageriale. Un concept nou la acea vreme pe care îl introduce Taylor este cel de diviziune a muncii  i specializare astfel  nc t fiecare individ din cadrul organizației să aibă un rol clar definit  i distinct de restul.

Este, probabil, pentru prima dată c nd se susține în mod clar că, *pentru a avea succes, o organizație nu are nevoie de oameni excep ionali, ci de o metodă științifică care să asigure acest lucru.*

 n teoria managementului  tiin ific, Taylor consideră că condițiile de lucru, veniturile, orele de lucru nu trebuie determinate prin negocieri, ci prin criterii strict calculate pe baza managementului  tiin ific.

Reprezentantul  colii clasice **Max Weber** considera că birocrăția este un element major în procesul de administrare  i concep ia sa asupra tipului ideal de construc ie a birocrăției a concentrat-o în unele principii, care vin să asigure eficiența în administrare.

Prelu nd experien a teoriei birocratice, **Henry Fayol** a elaborat, în 1911, în lucrarea sa „Administrația generală  i industrială”, 5 funcții pentru sistemul de administrare: planificare previzională, organizare, comunica-re, control, coordonare.

Tot el a elaborat 14 principii pentru o administrare eficientă: diviziunea muncii, specializarea, responsabilitatea  i autoritatea, disciplina, unitatea de comandă, unitatea de direc ie, subordonarea interesului individual celui general, remunerarea personalului, centralizarea sau descentralizarea,

transparența, ordinea, echitatea.

Problema coraportului dintre administrația publică și management este una cât se poate de actuală. Una dintre cele mai des folosite noțiuni ale administrației publice este „*arta și știința conducerii în sectorul public*”. Aceeași definiție reflectă cât se poate de bine și esența managementului public. În același sens se pronunță și **prof. Mihail Platon**, care definește administrația publică drept „*managementul economic eficient coordonat al serviciilor publice*”. Managementul public, la rândul său, este definit ca „*un ansamblu de metode și reguli ce se recomandă a fi aplicate în procesul decizional în domeniul public*.” [3, p. 30-65]

**Peter F. Drucker** a fost și rămâne asimilat în memoria discipolilor și admiratorilor ca fiind un remarcabil „scriitor, profesor și consultant” în probleme de management. Cât privește antemergătorii operei sale, Drucker îi apreciază cu venerația cuvenită. De pildă, pe Frederick W. Taylor îl consideră un „Moise al eficienței”, care a realizat „*revoluția productivității*” prin managementul științific.

Conform lui P. Drucker, „nu se poate vorbi de eficiență fără eficacitate pentru că este mult mai important să realizezi bine ceea ce ți-ai propus – eficacitatea, decât să realizezi bine altceva – eficiența”. [4, p. 30-85]

În altă lucrare „Eficiența factorului decizional”, autorul menționat a încercat să identifice metodele și instrumentele de eficientizare a activității persoanelor cu atribuții în pregătirea și desfășurarea proceselor decizionale. Pentru aceasta autorul analizează elementele procesului decizional, etapele acestuia, precum și factorii ce pot influența raționalitatea factorilor decizionali.

**Vasilescu** face referire la eficiența economică: „Eficiența economică exprimă rezultatele ce se obțin într-o activitate economică, evaluate prin prisma resurselor consumate pentru desfășurarea acelei activități”.

O organizație devine eficientă dacă este formată dintr-un personal eficient și eficace,

totodată. Valoarea sectorului public nu este dată doar de mijloacele materiale sau financiare de care dispune, cât mai ales de valoarea aflată în potențialul său uman.

Noțiunea de eficiența activității, în linii generale, este cunoscută și semnifică orice activitate, inclusiv cea de conducere, o activitate productivă, rezultativă. În cadrul științelor economice este elaborată categoria de eficiență economică și criteriile de apreciere a acesteia. În managementul modern, de asemenea, este cunoscut termenul de eficiență a conducerii organizației (firmei) în condițiile concurenței de piață. Aceste categorii pot fi aplicate în determinarea noțiunii de eficiență a administrației publice, dar o extrapolare a lor nu este posibilă. [5]

Mulți specialiști străini afirmă că relația dintre eficacitate și eficiență este una de parte-întreg, eficiența fiind influențată în mod direct de către eficacitate, în special cea a personalului, fiind chiar un element intrinsec al acesteia. Mai mult, se poate spune că eficacitatea este un atribut al omului și are sursa în personalitatea, cunoștințele, rațiunea funcționarilor publici, dar și în relațiile dintre ei.

Ca urmare, opinează cercetătorii, este necesară concentrarea atenției managerilor publici asupra performanțelor resurselor umane, ceea ce va influența în mod evident eficiența utilizării resurselor materiale și financiare și eficiența de ansamblu a instituțiilor și autorităților publice.

Abordările privind eficiența și eficacitatea au în vedere, de cele mai multe ori, activitatea din sectorul privat, în sectorul public accentul punându-se mai mult pe nivelul de acoperire a solicitărilor și mai puțin pe modul de utilizare a resurselor.

Sectorul public a fost considerat, o perioadă îndelungată, ca unul al nonpieței, fapt ce a exclus concurența cu repercusiuni negative asupra calității bunurilor și serviciilor publice și asupra gestionării resurselor utilizate în acest sector. Nivelul tot mai ridicat al nevoilor publice, ca și dificultățile frecvente,

c teodată de netrecut, au impus transformări esențiale atât în modalitatea de asigurare a bunurilor  i serviciilor publice, c t  i în finanțarea organizațiilor  i a instituțiilor care le realizează. Un prim pas în implementarea schimbării –  n sensul urmării eficienței în sectorul public – a constat în renun area statului la monopolul asupra activităţilor din acest sector.

Analiza performanței unei organizații presupune stabilirea unei relații între rezultate, mijloace  i obiective, mai precis este necesară o abordare din punctul de vedere al eficacităţii, eficienței și al bugetării. [6, p. 8-20]

 n organizațiile publice, eficiența a început să fie „măsurată” prin gradul de servire a cetăţeanului, prin considerarea acestuia drept client către care trebuie să se îndrepte toate ac iunile organizației. Informa iile privind îndeplinirea obiectivului de satisfacere a cetăţeanului-client provin adeseori din sondajele de opinie, numărul  i sursa reclama iilor privind calitatea serviciilor oferite, manifestările publice (greve), din exercitarea dreptului de elector, atunci când legea oferă această posibilitate ca  i din contactul direct autoritate-cetăţean (audien e).

Depăşirea gradului de suportabilitate specific acestora descurajează plata contribu iilor bugetare  i încurajează fraudă  i evaziunea fiscală, ca urmare este necesară folosirea eficientă a resurselor bugetare alocate pentru a se putea acoperi c t mai multe nevoi sociale. Creşterea nevoilor sociale coroborate cu scăderea veniturilor bugetare impun, cu at t mai mult, creşterea eficienței și eficacităţii în sectorul public, cu c t a devenit clar că neglijarea eficienței duce la risipă  i la contraperforman   în sectorul public. Eficacitatea priveşte raportul dintre rezultatul ob ţinut  i obiectivul care trebuie atins. [7, p. 89]

**George Moldoveanu** consideră în „Analiză organizațională” că, în general, se acordă o aten ie mai mare ob ţinerii unei eficien e ridicate în detrimentul eficacităţii, în-

truc t ineficien a poate afecta grav performan ele organizației, dar  i datorită faptului că aprecierea managerilor este corelată cu nivelul eficienței realizate.

Eficiența organizației este influen at  de eficiența personalului, fapt ce impune îndreptarea aten iei managerilor din sectorul public către resursele umane,  ntruc t factorul uman este singurul care poate face un sistem mai eficient  i mai durabil din punctul de vedere al viabilităţii economico-financiare  i manageriale.

Deoarece criteriul general al eficienței în economie este *valoarea*, cei mai mul i dintre specialiştii, abord nd „eficiența”, au în vedere sectorul privat  i prea pu in sau chiar deloc pe cel public. O explica ie a acestui fapt ar putea fi că administrația publică are o profitabilitate redusă, deşi vizează un grad înalt de satisfacere a cetăţenilor.

Pentru a putea aborda activitatea în sectorul public din perspectiva conceptului de eficiență este necesar ca eficiența să fie  n eleas   i considerată atât ca urmare a influen ei factorilor economici, c t  i ca o consecin   a influen ei factorilor politici, culturali, juridici  i, în special, a factorului uman, pentru că, de fapt, „resursele umane sunt cele care stau la baza reuşitei sau eşecului”. [8, p. 35-50]

**Gheorghe Zaman, Marinela Geamanu** consideră în „Eficiența economică”, că eficiența economică înseamnă ob ţinerea unor efecte economice utile, în condițiile cheltuirii într-un mod ra ional  i economic a resurselor materiale, umane, financiare, folosindu-se pentru aceasta metode moderne de organizare a activităţii.

De aceea managerii publici sunt cei care trebuie să ţină seama de faptul că, dacă eforturile pot avea o dimensiune bine determinată, efectele, în special cele sociale, sunt dificil de măsurat  i nu pot fi prevăzute în totalitate, deoarece cadrul social în care îşi desf soar  activitatea administrația publică este supus unor influen e multiple. De cele mai multe ori aceste efecte sociale în-

directe, neprevizibile au implicații majore în sectorul public.

La nivelul instituțiilor publice este evident că eficiența este prioritară, obținerea de performanțe economico-financiare, exprimate cu ajutorul unor indicatori și indici, fiind consecința absolut normală a performanțelor manageriale, generale și specifice. Remarcăm, în acest context, indicatorii de eficiență referitori la satisfacerea cetățenilor, gradul de colectare a taxelor și impozitelor datorate de către cetățeni etc.

Profesorul **Atamanciuk** a evidențiat în lucrarea „Teoria administrației publice” câteva criterii de apreciere a eficienței activității administrației publice: nivelul productivității muncii, ritmul de creștere a patrimoniului național, nivelul de trai al cetățenilor, stabilitatea și securitatea relațiilor sociale.

Acest profesor evidențiază și noțiunea de „eficiență socială” ca rezultat comun al activității administrației publice și a societății în ansamblu.

Pentru a releva gradul de eficiență al administrației, profesorul sus-numit propune compararea:

- obiectivelor *atinse* de administrația publică cu *obiectivele prevăzute* în actele normative și care reflectă necesitățile reale ale societății;

- scopurilor *urmărite* de administrație cu rezultatele *atinse* de ea (gradul de realizare a deciziilor etc.);

- *cheltuielilor publice* necesare întreținerii aparatului de stat cu *realizările* acestuia.

Un element comun al multor cercetători contemporani se conturează în afirmația că organizațiile pot ajunge la eficiență doar prin motivarea resursei umane orientate pe autodezvoltare, standarde, obiceiuri și climat organizațional favorabil.

Profesorul **Aurel Simboreanu** care, împreună cu profesorul Mihail Platon au proiectat, format și dezvoltat sistemul administrației publice din RM, dispune de numeroa-

se elaborări științifice vizavi de organizarea și buna funcționare a administrației publice, inclusiv a eficienței în administrare. Ideile de bază ce se regăsesc în majoritatea cercetărilor sale rezidă în necesitatea asigurării unui proces decizional transparent și eficient, prin instituționalizarea unei platforme de dialog și consultare a societății civile în formularea, implementarea, monitorizarea și evaluarea politicilor publice. În același context autorul se pronunță și pentru consolidarea capacităților de analiză și evaluare a politicilor în autoritățile administrației publice centrale de specialitate, precum și pentru promovarea înțelegerii procesului de planificare strategică în mediul societății civile. Profesorul Aurel Simboreanu, prin multitudinea studiilor dezvoltate, constată că pe parcursul ultimelor decenii administrația publică a fost preocupată mai mult de aspectul executiv al actului de guvernare, fiind, astfel, mereu în așteptarea dispozițiilor de la centru, subsecvent acum aceasta se confruntă cu dificultăți la capitoul elaborarea, promovarea, implementarea și evaluarea politicilor publice.

O preocupare științifică perpetuă pentru sistemul administrației publice din RM, dezvoltarea teoriilor administrative și științei administrative, buna guvernare și eficientizarea proceselor organizațional-funcționale ale autorităților administrative o identificăm și în lucrările semnate de **Tatiana Șaptefrați**. În „Corelația dintre guvernarea eficientă și dezvoltarea umană durabilă”, autoarea accentuează faptul că realizarea unei guvernări eficiente cere implicarea unor factori-cheie, cum ar fi: deschidere și transparență, responsabilitate, implicarea cetățenilor și instituțiilor societăților civile în afacerile publice. Scopul și mijloacele tuturor politicilor publice trebuie să fie cetățenii, astfel că interacțiunea dintre guvernare și societatea civilă necesită să fie una infinită, menționează autoarea.



**BIBLIOGRAFIE**

1.  aptefra i Tatiana. Eficiența administrației publice: Criterii de apreciere  i factori de influen  . Revistă metodico- tiin ific  „Administra ea Publică”, Chișinău, 2010, AAP.
2. Dic ionarul limbii române moderne.  n: <https://dexonline.ro/definitie/eficacitate>
3. Platon Mihail. Administrația publică. Curs universitar. Universul, Chișinău, 2007, 928 p.
4. Drucker Peter. Eficiența factorului decizional. Editura Destin, București, 2001, 250 p.
5. Profiroiu Marius. Managementul organizațiilor publice. Editura Economică, București, 2001, 220 p.
6. Gheorghe Zaman, Marinela Geamanu. Eficiența economică. Editura Funda iei România de M ine, București, 2006, 160 p.
7. S mboteanu Aurel. Reforma administrației publice în Republica Moldova. Editura Mu-seum, Chișinău, 2001, 174 p.
8.  aptefra i Tatiana. Corela ia dintre guvernarea eficientă  i dezvoltarea umană durabilă.  n: Academia de Administrare Publică pentru o guvernare transparentă, responsabilă  i democratică. Tezele conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: AAP, 2005, p. 67-69.

**Prezentat:** 28 octombrie 2016.

**E-mail:** grauroleg@mail.gov.md

**Recenzent:** Tatiana ȘAPTEFRAȚI, doctor, conferențiar universitar.

# Politici publice în domeniul administrării datelor geospațiale de către organele cadastrale

## Public policies on the management of geospatial data by cadastral bodies

**Viorica MOCREAC,**  
*doctorandă, Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*The study presents an insight into the public policy system in the Republic of Moldova. In particular, the author reveals the extent to which the public policies are concerned with modernizing and reforming the geospatial data management by cadastre bodies. The coming period (2016-2018) presents special interest, for which ambitious actions are set, likely to bring change and modernize the relations regarding the role of cadastre bodies in the management of geospatial data.*

**Keywords:** *cadastre, European integration, geospatial data management, Government Action Plan for the years 2016-2018, public policies.*

### REZUMAT

*Studiul de față prezintă o incursiune în sistemul politicilor publice din Republica Moldova. Cu precădere, autorul a stăruit în a dezvălui în ce măsură politicile publice sunt preocupate de reformarea și modernizarea domeniului de administrare a datelor geospațiale de către organele cadastrale. În mod special, interesează perioada anilor următori (2016-2018), pentru care sunt setate acțiuni ambițioase, de natură să aducă o schimbare și o modernizare raporturilor ce vizează rolul organelor cadastrale în sistemul de administrare a datelor geospațiale.*

**Cuvinte-cheie:** *cadastru, integrare europeană, administrarea datelor geospațiale, Planul de acțiuni al Guvernului pentru perioada 2016-2018, politici publice.*

În articolul de față vom face o încercare de cercetare a faptului în ce măsură politicile publice ale Republicii Moldova sunt preocupate de eficientizarea administrării datelor geospațiale de către organele cadastrale, preocupându-ne, în special, de perioada anilor 2016-2018.

De ce anume constatarea și analiza

perspectivelor de administrare a datelor geospațiale pentru perioada imediat următoare? Răspunsul își găsește justificarea în faptul că în perioada analizată vor fi întreprinse un șir de acțiuni de reformă a segmentului de administrare.

Totodată, problematica abordată se regăsește și în cadrul preocupărilor

administrației publice centrale din Republica Moldova.  n acest sens, dorim să cităm unele prevederi ale politicilor publice naționale în domeniu, în special ale celor ce reflectă dimensiunea armonizării legislației Republicii Moldova cu practicile  i legislația Uniunii Europene.

Sub aspect cronologic, primul act strategic ce interesează studiul nostru este Acordul de Asociere  ntre Republica Moldova  i Uniunea Europeană [23]. Paradoxal, dar Acordul de Asociere RM-UE trece sub tăcere problematica administrării datelor geospațiale de către organele cadastrale.

Ulterior, întru implementarea prevederilor Acordului de Asociere RM-UE, s-a mers pe calea adoptării unui plan de acțiuni. Astfel, constatăm că **Planul național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2014-2016**, aprobat prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 808 din 07.10.2014 [15], nu prevede în mod direct implementarea unor acțiuni cu referire la sistemul de administrare a datelor geospațiale  i efectiv rolul organelor cadastrale în acest sens. Totuși, indirect, putem distinge anumite activităţi cu referință la organele cadastrale. Respectiv, Titlul IV, Cooperarea economică  i alte tipuri de cooperare sectorială, la Capitolul 1 „Reforma administrației publice”, întru executarea prevederilor art. nr. 22 din Acordul de Asociere RM-UE, „Modernizarea serviciilor publice, inclusiv introducerea  i punerea în aplicare a e-guvernării, în vederea creșterii eficienței furnizării de servicii pentru cetăţeni şi a reducerii costurilor aferente desfăşurării de activităţi economice”, prevede activitatea nr. 18 – „Continuarea digitalizării Arhivei Cadastrale (total - 20 mil. file)”. Ca termen de realizare a acestei activităţi este indicat trim. IV al anului 2016.

Simultan,  i Parlamentul Republicii Moldova a demonstrat preocupări privind implementarea prevederilor Acordului de Asociere RM-UE. Astfel, din analiza preve-

derilor Hotărârii Parlamentului Republicii Moldova nr. 146 din 09.07.2015 cu privire la **Programul legislativ de realizare a angajamentelor de transpunere asumate în cadrul Acordului de Asociere** dintre Republica Moldova, pe de o parte,  i Uniunea Europeană  i Comunitatea Europeană a Energiei Atomice  i statele-membre ale acestora, pe de altă parte, pentru anii 2015-2016 [19], constatăm aceeași lipsă de preocupare pentru administrarea datelor geospațiale  i, implicit, a rolului organelor cadastrale în acest proces.

Subiectul administrării datelor geospațiale lipse te  i din textul unor politici publice guvernamentale.  n acest sens, **Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova pentru anii 2016-2018** [18], cu referire la problematica rolului organelor cadastrale în sistemul de administrare a datelor geospațiale, nu vine cu nicio ini iativ .

O cu totul altă situa ie  nt lnim în cazul **Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2016-2018**, care face multiple referiri la organele cadastrale.  n acest sens, identificăm următoarele acțiuni:

1. La Compartimentul IV „Dezvoltarea economică, securitatea energetică, sporirea competitivității  i crearea locurilor de muncă”, Capitolul D „Politici fiscale  i administrare fiscală  i vamală eficientă”, atestăm acțiunea cu nr. 5 – „Revederea sistemului de evaluare  i reevaluare a bunurilor imobiliare în scopuri fiscale”.  ntru realizarea acestei acțiuni sunt prevăzute mai multe subacțiuni, precum: elaborarea  i aprobarea hotărârii de Guvern privind reevaluarea bunurilor imobile în scopul impozitării; elaborarea Programului de finalizare a implementării noului sistem de evaluare a bunurilor imobile în scopul impozitării; efectuarea lucrărilor de reevaluare specială a bunurilor imobile în scopul impozitării (evaluarea bunurilor imobile noi); executarea lucrărilor cadastrale masive (implementarea Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 1030 din 12 octombrie

1998 „Despre unele măsuri privind crearea cadastrului bunurilor imobile”); elaborarea proiectului actului juridic privind crearea mecanismului de supraveghere a activității de evaluare a patrimoniului. Termenul limită de realizare a tuturor măsurilor este stabilit trim. III al anului 2018. Iar instituția ce poartă răspundere pentru implementarea cu succes a acțiunii date este indicată Agenția Relații Funciare și Cadastru.

2. La Compartimentul IV „Dezvoltarea economică, securitatea energetică, sporirea competitivității și crearea locurilor de muncă”, Capitolul G „Administrarea proprietății publice”, atestăm acțiunea cu nr. 6 – „Asigurarea descentralizării patrimoniale prin accelerarea procesului de delimitare a proprietății de stat de cea a unităților administrativ-teritoriale, a bunurilor din domeniul public și din domeniul privat”. Întru realizarea acestei acțiuni sunt prevăzute mai multe subacțiuni, precum: elaborarea și promovarea proiectului hotărârii de Guvern cu privire la aprobarea proiectului de lege privind delimitarea proprietății publice; elaborarea și aprobarea Regulamentului cu privire la modul de delimitare a bunurilor proprietate publică; inventarierea și evidența proprietății publice a statului și a unităților administrativ-teritoriale. Termenul limită de realizare a tuturor măsurilor este stabilit trim. III al anului 2018. Iar una dintre instituțiile ce poartă răspundere pentru implementarea cu succes a acțiunii date este indicată și Agenția Relații Funciare și Cadastru.

3. La Compartimentul IV „Dezvoltarea economică, securitatea energetică, sporirea competitivității și crearea locurilor de muncă”, Capitolul H „Dezvoltarea agriculturii moderne”, atestăm acțiunea cu nr. 4 – „Revizuirea sistemului de impozitare în agricultură”. Întru realizarea acestei acțiuni, este prevăzută subacțiunea 4.1 – crearea și asigurarea funcționării fiabile a Sistemului informațional „Registrul solurilor Republi-

cii Moldova”. Termenul limită de realizare a acestei subacțiuni este stabilit trim. III al anului 2018. Iar instituția ce poartă răspundere pentru implementarea cu succes a acțiunii date este indicată Agenția Relații Funciare și Cadastru.

4. La Compartimentul IV „Dezvoltarea economică, securitatea energetică, sporirea competitivității și crearea locurilor de muncă”, Capitolul H „Dezvoltarea agriculturii moderne”, atestăm acțiunea cu nr. 23 – „Perfecționarea legislației funciare în vederea folosirii mai raționale a terenurilor agricole. Urgentarea elaborării și implementării noului Cod funciar”. Întru realizarea acestei acțiuni, sunt prevăzute mai multe subacțiuni: implementarea proiectelor de consolidare a terenurilor agricole; elaborarea și promovarea Codului funciar al Republicii Moldova, inclusiv perfectarea bazei tehnico-metodologice privind implementarea activităților de consolidare a terenurilor agricole. Termenul limită de realizare a acestor două subacțiuni este stabilit trim. IV al anului 2016. Iar una dintre instituțiile ce poartă răspundere pentru implementarea cu succes a acțiunii date este indicată Agenția Relații Funciare și Cadastru.

5. La Compartimentul IV „Dezvoltarea economică, securitatea energetică, sporirea competitivității și crearea locurilor de muncă”, Capitolul H „Dezvoltarea agriculturii moderne”, atestăm acțiunea cu nr. 24 – „Decentralizarea și simplificarea procedurii de înregistrare a tranzacțiilor funciare și transmiterea acestor atribuții autorităților publice locale”. Termenul limită de realizare a acestei acțiuni este stabilit trim. III al anului 2018. Iar una dintre instituțiile ce poartă răspundere pentru implementarea cu succes a acțiunii date este indicată Agenția Relații Funciare și Cadastru.

6. La Compartimentul IV „Dezvoltarea economică, securitatea energetică, sporirea competitivității și crearea locurilor de muncă”, Capitolul M „Societatea

informa ional , tehnologia informa iei  i comunica iilor”, atestăm acțiunea cu nr. 1 – „Implementarea multisectorială a Strategiei naționale de dezvoltare a societății informaționale „Moldova Digitală 2020”.  ntru realizarea acestei acțiuni, sunt prevăzute mai multe subacțiuni: elaborarea  i aprobarea **proiectului de lege privind infrastructura națională de date spa iale; elaborarea  i aprobarea proiectului Strategiei infrastructurii naționale de date spa iale**. Termenul limită de realizare a acestor două subacțiuni este stabilit trim. II al anului 2016. Iar unica instituție ce poartă răspundere pentru implementarea cu succes a acestor două subacțiuni importante este indicată Agenția Relații Funciare  i Cadastru.

7. La Compartimentul VII „Buna guvernare”, Capitolul C „Reforma serviciilor publice”, atestăm acțiunea cu nr. 1 – „Eliminarea continuă a serviciilor publice ineficiente  i dep   ite de timp  i prestarea serviciilor publice online  i în regim mobil pentru to i cetățenii  i pentru business”.  ntru realizarea acestei acțiuni, este prevăzută subacțiunea 1.8: optimizarea serviciilor publice prestate de  .S. Cadastru, ca urmare a digitalizării Arhivei Cadastrale. Termenul limită de realizare a acestor două subacțiuni este stabilit trim. IV al anului 2016. Iar unica instituție ce poartă răspundere pentru implementarea cu succes a acestor două subacțiuni importante este indicată Agenția Relații Funciare  i Cadastru. Totodată, acțiunea nr. 1 mai prevede  i alte subacțiuni de competența Agenției Relații Funciare  i Cadastru:

a) subacțiunea 1.16 – Revizuirea cadrului legal în vederea asigurării creării arhivei electronice în sistemul cadastru (modificarea Legii cadastrului bunurilor imobile). Termen de realizare – trim. II, 2016;

b) subacțiunea 1.17 – Revizuirea cadrului legal în vederea optimizării procesului de formare a bunurilor imobile (modificarea Legii cu privire la formarea bunurilor imobile). Termen de realizare – trim. II, 2016;

c) subacțiunea 1.18 – Elaborarea  i apro-

barea proiectului Instruc iunii privind formarea bunurilor imobile. Termen de realizare – trim. IV, 2016;

d) subacțiunea 1.19 – Elaborarea  i aprobarea proiectului de lege privind sistemul de adrese. Termen de realizare – trim. IV, 2016;

e) subacțiunea 1.20 – Elaborarea  i aprobarea Regulamentului privind denumirea arterelor de circulație și numerotarea obiectelor adresabile. Termen de realizare – trim. IV, 2016;

f) subacțiunea 1.21 – Elaborarea  i aprobarea Conceptului tehnic SIA „Registrul de Stat al adreselor”. Termen de realizare – trim. II, 2016;

g) subacțiunea 1.22 – Modificarea Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 1518 din 17 decembrie 2003 „Despre crearea Sistemului informațional automatizat „Registrul de stat al unităților administrativ-teritoriale din localitățile de pe teritoriul Moldovei”. Termen de realizare – trim. II, 2016.

8. La Compartimentul VII „Buna guvernare”, Capitolul C „Reforma serviciilor publice”, atestăm acțiunea cu nr. 2 – „Dezvoltarea platformei de e-Guvernare  i a sistemului electronic național”.  ntru realizarea acestei acțiuni, este prevăzută subacțiunea 2.5: Continuarea digitalizării Arhivei Cadastrale (total - 20 mil. file). Termenul limită de realizare a acestor două subacțiuni este stabilit trim. IV al anului 2016. Iar una dintre instituțiile ce poartă răspundere pentru implementarea cu succes a acestei subacțiuni este indicată  i Agenția Relații Funciare  i Cadastru.

9. La Compartimentul VII „Buna guvernare”, Capitolul C „Reforma serviciilor publice”, atestăm acțiunea cu nr. 4.8 – „Conectarea la platforma de interoperabilitate (MConnect)  n regim de producție a surselor de date, deținute de autoritățile publice centrale”.  ntru realizarea acestei acțiuni, sunt prevăzute două subacțiuni: Conectarea la platforma de interoperabilitate (MConnect)  n regim de producție a Registrului de stat al unităților administrativ-teritoriale

și al străzilor din localitățile de pe teritoriul Moldovei (subacțiunea nr. 4.8.5.) și Conectarea la platforma de interoperabilitate (MConnect) în regim de producție a Registrului bunurilor imobile (subacțiunea nr. 4.8.6.). Termenul limită de realizare a acestor două subacțiuni este stabilit trim. IV al anului 2016. Iar una dintre instituțiile ce poartă răspundere pentru implementarea cu succes a acestor două subacțiuni este indicată și Agenția Relații Funciare și Cadastru.

Suplimentar, problematica organelor cadastrale este vizată direct în textul unor solicitări de modificare și completare a legislației naționale, desprinse din lista de Recomandări din partea partenerilor de dezvoltare ai Moldovei [22], în partea ce se referă la recomandări în domeniul Guvernării Electronice. Printre problemele-cheie și provocările guvernării, în documentul partenerilor de dezvoltare se menționează: „...Digitalizarea documentației pe suport de hârtie a agenției cadastru...” [22, pag. 18, pct. b)].

Un alt și ultim act normativ ce ar fi în stare să stabilească o viziune strategică pe termen lung a sistemului de administrare a datelor geospațiale este Strategia națională de dezvoltare: 8 soluții pentru creșterea economică și reducerea sărăciei” [25].

La o analiză minuțioasă a acestei Strategii constatăm că noțiunea de date geospațiale nu este utilizată de către legiuitor, fapt care este destul de regretabil.

La pag. 5 a Strategiei vom identifica o informație care pune pe gânduri în ceea ce privește realizarea succeselor în administrarea datelor geospațiale de către organele cadastrale, având în vedere că, potrivit previziunilor, până în 2016 Republica Moldova nu va ieși din sărăcie. În condițiile în care Moldova va continua să rămână cea mai săracă țară europeană (depășită dublu după venit chiar și de Ucraina), devine o misiune complicată efectuarea reformelor, iar corupția și alte flageluri ar putea constitui o provocare insurmontabilă.

*Tabelul 1.*

**Estimările FMI privind PIB per capita la paritatea puterii de cumpărare în 2010 și 2016, dolari SUA [25, p. 5]**

	2010	2016
<b>Albania</b>	<b>7 454</b>	<b>10 067</b>
<b>Armenia</b>	<b>5 110</b>	<b>6 712</b>
<b>Georgia</b>	<b>5 114</b>	<b>7 386</b>
<b>Kîrgîzstan</b>	<b>2 249</b>	<b>3 181</b>
<b>Macedonia</b>	<b>9 728</b>	<b>13 136</b>
<b>Moldova</b>	<b>3 083</b>	<b>4 424</b>
<b>Bulgaria</b>	<b>12 851</b>	<b>18 010</b>
<b>România</b>	<b>11 860</b>	<b>16 335</b>
<b>Ucraina</b>	<b>6 712</b>	<b>9 739</b>
<b>Estonia</b>	<b>18 519</b>	<b>25 145</b>
<b>Letonia</b>	<b>14 460</b>	<b>20 213</b>
<b>Lituania</b>	<b>17 185</b>	<b>24 262</b>



 n **concluzie**, vom menționa:

1. Există o oarecare deta are a politicilor publice de problematica sistemului de administrare a datelor geospațiale, în speță fiind vorba de organele cadastrale.

2. Deși Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2016-2018 prevede elaborarea  i aprobarea **proiectului de lege privind infrastructura națională de date spa iale**  i elaborarea  i aprobarea **proiectului Strategiei infrastructurii naționale de date spa iale**, constatăm că pentru moment aceasta rămâne doar un deziderat. Aceasta pe motiv că proiectele respective de lege urmau a fi adoptate în primăvara anului 2016, dar p n  la ora actuală (octombrie 2016) ele încă nu erau prezentate cancelariei Parlamentului.

3. Totodată, constatăm faptul că în următoarea perioadă de doi ani, 2017-2018, edificarea unui sistem modern  i eficient de administrare a datelor geospațiale va constitui o prioritate pentru guvernul în exerci iu. Respectivul optimism vine din

analiza minu ioas  a Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2016-2018.

Cu toate acestea, venim cu unele **propuneri-recomandări**:

1. A include în Planul de activitate al Agenției Relații Funciare  i Cadastru pentru anul 2017 activități ce ar viza acțiuni concrete în ce prive te promovarea de mai departe a pachetului de acte normative cu referire la infrastructura națională de date spa iale.

2. A definitiva  i a remite Parlamentului Republicii Moldova proiectele a două acte normative fundamentale de natură să edifice un sistem modern de administrare a datelor spa iale. Ne referim cu precădere la Strategia de dezvoltare a infrastructurii naționale de date spa iale pentru următorul deceniu (2017-2027)  i Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei respective.

3. A impulsiona întreg procesul de administrare a datelor geospațiale prin transpunerea în practică a principiilor e-Guvernării.

## BIBLIOGRAFIE

1. Concep ia Sistemului Informa ional Geografic Național aprobată prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1298 din 28 octombrie 2003.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 223-225 din 07.11.2003.

2. Constantinov T., S rodov G. Sisteme informaționale geografice – instrument al cercetării geografice.  n revista: Akademos, nr.1-2, 2008, p. 80-82.

3. Directiva 2007/2/CE a Parlamentului European  i a Consiliului din 14 martie 2007 de instituire a unei infrastructuri pentru informații spa iale în Comunitatea Europeană (INSPIRE).  n: Jurnalul Oficial al Uniunii Europene L 108 din 25.04.2007.

4. G r iman D. Repere privind eficientizarea administrației publice prin informatizare.  n: Revista de  tiin e Juridice, nr. 4, 2006, p. 198-204.

5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 383 din 12.05.2010 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea  i funcționarea Agenției Relații Funciare  i Cadastru, structurii  i efectivului-limită al acesteia.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 75-77 din 18.05.2010.

6. 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.

7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 890 din 20.07.2016 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2016-2018. Monitorul Oficial al Republicii

Moldova nr. 217-229 din 22.07.2016, art. nr. 966.

8. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr.1 din 20.01.2016 pentru aprobarea Programului de activitate al Guvernului și acordarea votului de încredere Guvernului Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 20-24 din 29.01.2016, art. nr. 49. Data intrării în vigoare: 20.01.2016.

9. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 146 din 09.07.2015 cu privire la Programul legislativ de realizare a angajamentelor de transpunere asumate în cadrul Acordului de Asociere dintre Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte, pentru anii 2015-2016. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 247-252 din 04.09.2015, art. nr. 477.

10. Înmânarea Notei Informative din partea partenerilor de dezvoltare ai Moldovei către noul Guvern. <http://www.un.md/viewnews/200/>

11. Legea Republicii Moldova nr. 112 din 02.07.2014 pentru ratificarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 185-199 din 18.07.2014, art. nr. 442.

12. Legea pentru aprobarea Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2020” nr. 166 din 11.07.2012. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 245-247 din 30.11.2012, art. nr. 791. Denumirea Strategiei modificată prin Legea Parlamentului Republicii Moldova nr. 121 din 03.07.2014 (în varianta actuală de „Strategia națională de dezvoltare: 8 soluții pentru creșterea economică și reducerea sărăciei”). Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 293-296 din 03.10.2014, art. nr. 603.

13. Legea nr. 1543 cu privire la cadastrul bunurilor imobile din 25.02.1998. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 44-46 din 21.05.1998.

14. Planul de activitate al Agenției Relații Funciare și Cadastru pentru anul 2016. Aprobat la 15 decembrie 2015. A se vedea: [http://www.arfc.gov.md/acte\\_normative/planuri](http://www.arfc.gov.md/acte_normative/planuri)

15. Ștefanița A. Practici de elaborare a politicilor de prestare a serviciilor publice informaționale în cadrul spațiului administrativ european. În revista: „Administrarea Publică”, nr. 4, 2012, p. 117-121.

**Prezentat:** 31 octombrie 2016.

**E-mail:** vimocreac@mail.ru

**Recenzent:** Nicolae ROMANDAȘ, doctor în drept, profesor universitar.

# Особенности использования элементов комплекса маркетинга в деятельности органов публичного управления Украины

## Peculiarities of applying complex marketing elements in the activity of public administration bodies in Ukraine

**Юрий ЗБЫРАНИК,**  
*аспирант кафедры информационной политики  
и электронного управления Национальной  
академии государственного управления  
при Президенте Украины*

### SUMMARY

*Many practices are implemented in the activity of public administration bodies, which are used by the representatives of the business sector at the current stage of development of Ukraine. One of these practices is marketing. The article considers the theoretical aspects of marketing that can be applied in the work of public authorities. The fundamental differences between the sphere of public administration and the business are stated in this context. The main elements of the marketing mix are analysed and the peculiarities of marketing tools, which can be applied to the sphere of public administration, are noted.*

**Keywords:** *marketing, marketing mix, public administration, marketing communications, public services, public goods.*

### РЕЗЮМЕ

*На современном этапе развития Украины в деятельности органов публичного управления внедряются множество практик, которые активно используются представителями сферы бизнеса. Одной из таких практик является маркетинговая деятельность. В статье предлагаются к рассмотрению теоретические аспекты маркетинга, которые могут быть применимы в деятельности органов публичного управления. Отмечаются фундаментальные отличия сферы публичного управления и бизнеса в этом контексте. Анализируются основные элементы комплекса маркетинга и отмечаются свойства маркетинговых инструментов применительно к сфере публичного управления.*

**Ключевые слова:** *маркетинг, комплекс маркетинга, публичное управление, маркетинговые коммуникации, общественные услуги, общественные блага.*

Информационная политика Украины с момента обретения ею независимости достаточно долгое время развивалась согласно устаревшим советским принципам. Общение государственного органа и граждан происходило строго в плоскости информирования о принятых решениях. Обратная связь от общества власть не очень интересовала. Постепенное развитие демократических ценностей и общественные преобразования с переходом органов государственной власти к принципам открытости, прозрачности и подотчетности стали катализатором преобразований в системе отношений между властью и обществом. Задекларированный украинской властью курс к европейским устремлениям предусматривает преобразование сферы отношений государства и общества, связанное с установлением обратной связи с общественностью, публичного диалога, партнерских отношений органов государственной власти и гражданского общества.

Маркетинг как экономическая дисциплина представляет большой интерес, в первую очередь, для организаций частного сектора. Об этом можно говорить, судя по обилию исследований, проведенных в направлении изучения влияния маркетинговых технологий на организационную эффективность. Впрочем, значение маркетинга и способы его применения претерпевают изменения, если их рассматривать в контексте возможного использования в сфере публичного управления. Государственные органы существенно отличаются от частных, особенно в том, что касается цели деятельности и внешней среды. В прошлом маркетинг обычно рассматривался представителями государственного управления как явление, которому не стоит уделять внимание и которое не может эффективно влиять на сферу государственных услуг. В 80-х годах XX века в западных странах проводились реформы, которые часто называют в литературе новым государственным менеджментом [1]. Эти реформы изменили восприятие маркетинга в

сфере государственного управления. Принятие личностных подходов в управлении и реализации государственной службы привлекло больше внимания к концепции маркетинга и подняло его значение для государственного сектора.

Коммуникация – межличностное общение – одна из главных составляющих маркетинга. Психологию, финансы, статистику, этику, математику тоже можно отнести к составляющим маркетинга, но это лишь вершина айсберга. Понимание маркетинга требует времени и более широкого взгляда. Основную цель маркетинга можно обобщить в таком утверждении – маркетинг делает жизнь человека более комфортной, а навыки маркетинга помогают людям жить в гармонии с самими собой и окружающими.

Маркетинг – это, прежде всего, деятельность, направленная на удовлетворение человеческих потребностей. С промышленной точки зрения, маркетинг – это процесс, сопровождающий весь цикл производства товара от начала его создания и заканчивая конечным потреблением. Американский ученый Ф. Котлер отмечал в своих трудах, что маркетинг – это социальный и управленческий процесс, с помощью которого отдельные лица и группы лиц удовлетворяют свои нужды и потребности посредством создания товаров и потребительских ценностей и обмена ими друг с другом [3].

Маркетинг происходит в социальном окружении. Основа маркетинга как науки – в обмене, который осуществляется между членами общества, например индивидами, группами или организациями. Как утверждает С. Д. Хант, «маркетинг – это наука о поведении, которая стремится объяснить отношения, возникающие в процессе обмена» [6].

Долгое время маркетинг ассоциировался, прежде всего, с рыночной формой обмена, где рынок часто рассматривался с неоклассической точки зрения – как большое количество сторон, участвующих в процессе обмена и для которых рыночные цены являются источником необходимой

информации и побуждают к действию. Однако в современном обществе также имеют место взаимный и перераспределительный обмен.

Стоит отметить тот факт, что современный маркетинг с сугубо экономической дисциплины эволюционировал, в первую очередь, в социальную науку. Основным вектором маркетинга сейчас является ориентация на потребителя. Потребитель продукции является центром маркетинговой деятельности организации или предприятия. В контексте маркетинговой науки можно сказать, что потребителями являются индивидуумы, домашние хозяйства или организации, которые участвуют в рыночном обмене или иным образом получают материальные блага или услуги и используют их для удовлетворения собственных потребностей.

Исходя из этого, маркетинговая деятельность может воплощаться двумя формами – адаптацией (приспособлением) к требованиям рынка и влиянием на потребительское поведение. В первом случае предприятие занимается, в первую очередь, изучением закономерностей потребительского поведения на рынке (спроса) и удовлетворением спроса, что в конкретном временном промежутке преобладает на рынке. Вторая форма – это воздействие на потребителя, информирование о наличии товара, его преимуществах, убеждение в необходимости приобрести товар или услугу, мотивация потребителя на покупку.

Таким образом, маркетинг – это способ воздействия на поведение потребителя в интересах субъекта предложения товара. В то же время – это и изучение предприятием потребительских предпочтений, осознание влияния потребителя на условия и результаты деятельности компании, ее внутренние управленческие решения. На основе этого можно сделать вывод, что маркетинг – это деятельность, связанная с изучением потребителей и других рыночных факторов, а также разработкой и реализацией соответствующих мер, способствующих до-

стижению рыночных целей предприятия.

В 1960 году известным американским маркетологом Джеромом МакКарти было предложено классическое определение комплекса мероприятий, направленных на позиционирование продукта на рынке, то есть на фактическое решение задачи маркетинга как практической дисциплины. В научной литературе этот комплекс называют «маркетинг-микс» или «четыре пи маркетинга» (4P). В него включают продукт (Product), цену (Price), распространение (Place) и продвижение (Promotion) [3].

Продукт является главным элементом комплекса маркетинга. Продуктом в маркетинге может быть как физический товар, так и услуга. Основными элементами продукта в концепции маркетинг-микс является упаковка, ассортимент, качество, торговая марка, послепродажное обслуживание, сервис и т. п.

Ценовая политика в маркетинге реализуется путем установления цены на продукт, политики скидок, наценок, кредитования и т. п.

Распространение в маркетинге – это действия, которые осуществляет предприятие для обеспечения доставки продукта целевой группе потребителей в нужное место и время. Основными аспектами этого элемента концепции маркетинга являются каналы сбыта, посредники, складской менеджмент, логистика, подготовка торгового персонала.

Продвижение или маркетинговые коммуникации – это создание информационных взаимосвязей предприятия со своим целевым рынком (потребителями). Сюда относятся связи с общественностью (пиар), реклама, выставки, персональные продажи, стимулирование сбыта и др.

Все элементы комплекса маркетинга взаимосвязаны и оценка продукта при выборе осуществляется по всем компонентам комплекса. Каждый из элементов включает самостоятельный комплекс мероприятий, реализация которых формирует соответствующую политику в комплексе марке-

тинга. Относительная значимость каждого отдельно взятого элемента маркетинга зависит от различных факторов, таких как тип компании, вид товара, поведение потребителей.

Несмотря на четкую ориентацию на рыночные ценности, маркетинг может применяться и в деятельности органов публичного управления. Впрочем, для таких нужд основные его принципы и аспекты должны быть соответственно трансформированы. Рассмотрим подробнее основные теоретические аспекты использования маркетинга в публичном управлении.

Основным отличием маркетинга в публичном управлении от классического маркетинга является сама специфика отношений. Поскольку обмен в сфере предоставления публичных (общественных) услуг является опосредованным, характер отношений здесь является нерыночным, в отличие от маркетинга в общем понимании. Целью маркетинговой деятельности в сфере публичного управления является обеспечение соответствия потребностям и ожиданиям целевой аудитории, которой являются индивидуумы и социальные группы населения. Кроме этого, маркетинговая деятельность в сфере публичного управления является достаточно ограниченной в средствах и финансовых ресурсах, несмотря на бюджетное финансирование такой деятельности; эффективность маркетинговой деятельности в публичном управлении трудно подсчитать, в связи с тем, что необходимо учитывать различные социальные эффекты. Также маркетинговая деятельность в публичном управлении очень зависима от управленческих решений органов публичной власти и политической ситуации и, соответственно, может подвергаться коррупционным проявлениям [7].

Продуктом (товаром) в публичном управлении являются общественные блага и услуги и публичная интеллектуальная продукция.

Общественные блага – это блага, потребляемые одновременно, как правило,

многими экономическими субъектами. В отличие от благ индивидуального пользования, общественные блага потребляются совместно всеми представителями населения страны (национальные общественные блага), жителями отдельных территориальных общин (локальные общественные блага), совокупностями жителей страны (коллективные общественные блага). К таким благам в Украине можно отнести национальную безопасность, охрану окружающей среды, обеспечение общественного порядка и безопасности и др.

Понятие «общественных услуг» в украинской научной литературе пока недостаточно обоснованное и требует дальнейшего совершенствования и нормирования. В некоторых источниках и нормативно-правовых актах часто используется похожее по значению понятие «социальные услуги». Впрочем, общее определение социальной услуги, которое можно найти в статье 1 Закона Украины «О социальных услугах», является недостаточно широким для использования в контексте общественных услуг. По нашему мнению, наиболее полно очертил понятие общественной услуги исследователь А. Фесенко: «Общественные услуги – это особый вид услуг, обуславливающие удовлетворение основных потребностей человека, его жизнеобеспечения, способствуют его жизнедеятельности и социально-культурному развитию» [8].

Как считает А. Фесенко, главной особенностью общественных услуг является то, что они, в первую очередь, призваны обеспечивать жизнедеятельность человека и способствовать формированию и развитию личности в духовном, культурном и физическом плане. Таким образом, к общественным услугам можно отнести образовательные услуги, услуги по охране здоровья, социальное обеспечение, культуру и искусство, физическую культуру, спорт. Публичной интеллектуальной продукцией в сфере публичного управления можно назвать сложившийся имидж определенного должностного лица (например, мэра го-



рода, премьер-министра), разработанный бренд территории, благодаря которым обеспечивается узнаваемость того или иного населенного пункта, региона или страны на международной арене.

Следуя общей концепции, основным и единственным производителем чистых общественных благ и услуг является государство. На сегодняшний день государство является монополистом в предоставлении услуг национальной безопасности, ядерной безопасности, охраны окружающей среды, обеспечения общественного порядка, судебного производства, национальной обороны, государственного управления. Монополизм государства, который в советские времена существовал во многих других сферах общественной жизни (например, образование, здравоохранение, спорт, культура), на данный момент практически исчез, благодаря развитию малого и среднего предпринимательства в перечисленных сферах.

Отдельно стоит обратить внимание на проблему определения целевой аудитории в маркетинге в публичном управлении. Если при определении целевой аудитории коммерческих организаций обычно не возникает особых трудностей (иногда это случается, если фирма имеет дело не только с конечными потребителями продукции, но и с большим количеством посредников), то при идентификации потребителей услуг публичного управления могут возникнуть проблемы. Достаточно трудно однозначно ответить, кто конкретно является клиентом органа власти: определенный индивид, житель территориальной общины, определенная социальная группа, общественные организации или другие объединения граждан, население страны в целом.

Рассматривая следующий элемент маркетинга-микс в публичном управлении – цену – следует отметить тот факт, что большинство услуг, предоставляемых в данной сфере, являются бесплатными. Таким образом, говорить о цене как об элементе маркетинговой стратегии в пу-

бличном управлении возможно только по отношению к очень небольшому количеству административных услуг, за предоставление которых предусматривается уплата государственной пошлины. Важно отметить и тот факт, что ценовые рычаги в маркетинге в публичном управлении не являются действенными, в отличие от коммерческого сектора, ведь, во-первых, мы фактически рассматриваем сферу бесплатных услуг, а во-вторых, повышать спрос путем снижения цен на услуги абсолютно не имеет смысла. К тому же вопрос ценообразования в публичном секторе напрямую зависит от государственной политики и принимаемых управленческих решений в социальной сфере, так как таким образом влиять на этот фактор отдельному органу власти достаточно сложно.

Следующим элементом комплекса маркетинга в публичном управлении является система распространения. Это самый простой для адаптации элемент. Кроме своего прямого назначения – формирования совокупности мероприятий по оказанию услуг целевой аудитории, – распространение также помогает проанализировать, каким образом услуги становятся доступными и проверить, насколько хорошо удовлетворяются потребности потребителей [2].

Продвижение как элемент комплекса маркетинга по своей сущности представляет собой совокупность маркетинговых коммуникаций. Для публичного управления продвижение является чрезвычайно эффективным способом передачи и получения информации от внешней среды. Этот элемент маркетингового комплекса применяется с целью информирования потребителей услуг о возможности их получения, об изменениях, которые произошли в процедуре их получения, для распространения социально значимых сообщений, формирования имиджа органа власти или должностного лица, информирования о принятых решениях, получения обратной связи и т. д. В публичном управлении целесообразно использовать практически все

элементы маркетинговых коммуникаций. Реклама, как политическая, так и социальная, уже достаточно активно используется в деятельности органов власти: первая – в ходе избирательного процесса, вторая – с целью реализации определенных общественно полезных программ. Связи с общественностью или пиар, по сути, является краеугольным камнем деятельности структурных подразделений органов публичного управления, которые отвечают за коммуникационные процессы. Совокупность инструментов маркетинговой коммуникации в условиях разумного и максимально эффективного их использования способна переосмыслить всю систему взаимодействия органов власти с гражданским обществом, изменить действующие стандарты общения власти с населением, поднять авторитет органов власти в глазах общественности.

Перечисленные выше элементы комплекса маркетинга могут применяться в деятельности органов государственного управления и местного самоуправления. В контексте ориентации маркетинговых мероприятий на потребителя стоит отметить, что в случае применения маркетингового комплекса органами местного самоуправления основными задачами должны стать обеспечение удовлетворенности населения соответствующей территориальной единицы спектром услуг, предоставляемых органом местной власти, и повышение общего благосостояния населения территориальной единицы. В этом контексте стоит упомянуть еще два маркетинговых инструмента, которые могут применяться в систе-

ме публичного управления. Для обеспечения удовлетворенности населения определенной территориальной общины услугами, которые предоставляются органом публичной власти, рекомендуется использовать принципы социального маркетинга, в то время как вопрос повышения благосостояния местного населения изучается дисциплиной «Маркетинг территорий» [4].

Таким образом, можно сделать вывод, что маркетинг является перспективным направлением деятельности для органов публичного управления в Украине. Такая перспектива состоит, прежде всего, в концептуальной необходимости обеспечения такого положения в обществе, когда потребности большинства граждан учитываются государством и государственная политика направлена на их удовлетворение. Для изучения таких потребностей и стоит применять элементы комплекса маркетинга. Учитывая определенные особенности маркетинговой деятельности, рекомендуется на государственном уровне определить конкретные инструкции и процедуры применения элементов маркетинга в деятельности органов публичного управления. Особого внимания заслуживает внедрение в публичном управлении маркетинговых коммуникаций, которые могут позволить не только наладить эффективное информационное взаимодействие органов публичного управления и гражданского общества, но и активно формировать в общественном сознании убеждения и образы о деятельности органа власти.

## БИБЛІОГРАФІЯ

1. Государственная политика и управление: учебник в 2 ч. /Л. В. Сморгун, А. П. Альгин, И. Н. Барыгин [и др.]; под ред. Л. В. Сморгунова, ч. 1: Концепции и проблемы государственной политики и управления. – М.: РОССПЭН, 2006, 381 с.

2. Дробязко І. М. Можливості використання маркетингових технологій у діяльності органів місцевого самоврядування/І. М. Дробязко//державне будівництво: [електронне наукове фахове видання Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України], 2007, № 1, ч.

2. Режим доступу: <http://www.nbuv.gov.ua>

3. Котлер Ф. Основы маркетинга / Ф. Котлер, Г. Армстронг, М.: Издательский дом «Вильямс», 2006, 943 с.

4. Котлер Ф., Асплунд К., Рейн И., Хайдер Д. Маркетинг мест: привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы / Ф. Котлер, К. Асплунд, И. Рейн, Д. Хайдер. СПб.: Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2005, 376 с.

5. Лобанов В. Маркетинг в государственном управлении. В. Лобанов // Проблемы теории и практики управления, 1994, № 4, с. 91 – 102.

6. Манн И. Б. Маркетинг на 100%: ремікс. Как стать хорошим менеджером по маркетингу / Игорь Манн, 10-е изд. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2012, 256 с.

7. Ромат Є. В. Маркетинг у державному управлінні/Є. В. Ромат//Маркетинг в Україні, 2003, № 4, с. 32 – 35.

8. Фесенко А. М. Сфера суспільних послуг та державне управління нею: базові теоретичні уявлення/А. М. Фесенко//Наукові праці [Чорноморського державного університету імені Петра Могили]. Сер. : Соціологія, 2013, т. 211, вип. 199, с. 107-111.

**Prezentat:** 11 noiembrie 2016.

**E-mail:** [transplate@gmail.com](mailto:transplate@gmail.com)

**Рецензент:** А. И. СЕМЕНЧЕНКО, доктор наук государственного управления, Заслуженный деятель науки и техники Украины, профессор кафедры информационной политики и электронного управления Национальной академии государственного управления при Президенте Украины.

# AVIZ

Continuă abonarea la ziarul „Funcționarul Public” și la revista metodico-științifică „Administrarea Publică” pentru anul 2017, editate de **Academia de Administrare Publică**.

Revista  
metodico-științifică  
trimestrială

ISSN 1813-8489  
Categorie C

# ADMINISTRAREA PUBLICĂ

**3/2016**

NR. 21 (2016) noiembrie-decembrie 2016

ROMÂNIE ÎN ANUL 1994

# FUNCȚIONARUL PUBLIC

2100 BUCUREȘTI, BULEVARDUL CADEI ACADEMIEI DE ADMINISTRARE PUBLICĂ  
SUPPLIMENT LA REVISTA „ADMINISTRAREA PUBLICĂ”

**Editorial**

Amintim un exemplu alături de  
precizie și înțelegere a ca-  
uzelor reale, cauzele pentru  
serviciul public, alături de și  
pentru alte domenii ale vieții  
politice și economice reale.  
Academia de Administrare  
Publică își perfecționează an-  
de-an procesul de studiu, ac-  
centuând parțial pe activitatea  
de cercetare științifică  
ce va demonstra conform  
directivelor de cercetare. Ap-  
monstrare publică și înțelegere  
pentru, în cadrul a două  
laboratoare științifice de pe  
lângă catedră de speciali-  
stăți. Aceste activități, care  
antrenează muncitorii pe  
parcursul anilor de studiu, la  
debutul sau perspective de  
noi continuu științifice, de la

competențele lor în domeniul  
la sfârșitul primului an prin  
serviciul public și proiecte  
de cercetare științifică în cadrul  
de doctorat.

Eficacitatea acestui noi  
metodologic va viza  
siguranța înțelesului când au  
fost servicii publice pentru  
proiecte științifice. Deoarece  
ai au demonstrat cunoașterea  
teoretică și aplicabilă  
procesului proiectelor  
științifice care vizează lucrul  
cursului teoriei de doctorat  
și alte activități de cercetare,  
ceea ce le va permite să ob-  
țină profesioniști în domeniul  
tezei de doctorat.

La încheierea tezei de doctorat  
de cercetare din domeniul  
cercetărilor științifice – nu

**Igor Dodon a fost ales  
Președinte al R. Moldova...**

Într-o sesiune a Repub-  
lica Moldova, aleșii pre-  
sedinți ai 13 regiunilor au  
ales Igor Dodon, pentru care  
s-a dat votul 52,18% dintre  
alegători. Pentru cel din-  
dolea pretinzând la funcția  
va depune jurământul în  
fața Parlamentului și a Curții  
Constituționale, cel din urmă  
de zile după alegerea. Mandat-  
ul președintelui R. Moldova  
durează patru ani.  
Conform Constituției R. Mol-

**Studii avansate  
de doctorat**

de către 11 studii de doctorat.  
Pentru a susține acest  
proces și a se asigura o con-  
tinuitate mare în cadrul  
Academiei de Administrare  
Publică a cercetărilor științifice  
doctorale în domeniul adminis-  
trației, este necesar ca  
de a organiza studii doctorale  
la pol și pentru cercetare, în  
vederea formării abilităților  
competențelor științifice și  
de a menține realizarea  
lucrărilor științifice naționale  
finale sub forma tezei de  
doctorat. Noua metodolo-  
gie conceptuală prezintă  
ca pe primul plan  
de studii și în baza  
pentru studiile avansate de  
doctorat, adică doctoranții  
și în țară pregătiți pen-  
tru cercetare științifică și  
și demonstrare abilității și

quarea la Academia de  
la încheierea tezei de doctorat, în  
la acest 100 științific. Câte  
teoriile științifice ca un nou  
noi mai mare de cercetare  
al Academiei și continuă  
cercetărilor științifice în cadrul  
studiilor de doctorat. În-  
țarea tot mai crescută a re-  
surselor și dezvoltării în  
activitățile de cercetare este  
manifestată de participarea  
la conferințele științifice  
naționale și internaționale,  
publicarea articolelor și  
lucrărilor științifice, elab-  
orarea de noi concepte ale  
științei administrative și  
schimbarea modului de lucru  
în lumea științelor și de a con-  
tribui la modernizarea domi-  
niului administrativ al țării.

**...iar Donald Trump a fost  
ales Președinte al SUA**

Donald Trump a câștigat  
cel mai mare număr de  
voturi în cadrul alegerilor  
prezidențiale din SUA. Con-  
donațiunea sa, Hillary Clin-  
ton, în primul său discurs  
după înfrângerea în fața lui  
Donald Trump în cursa pen-  
tru Casa Albă, a declarat că  
îi va susține pe republicani în  
timpul mandatului.  
Cercetările de înțelegere  
oficiilor a lui Donald Trump  
în funcția de președinte al  
SUA va avea loc pe 20 ianu-  
arie 2017.

**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

**Sergiu VLADÎCA** - redactor

**Luminița BOICIUC** - designer

**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:** 01.10.2016

**Bun de tipar:** 01.12.2016

Tipar executat la S. C. „Elan Poligraf” S. R. L.

**Tiraj:** 235 ex. Hârtie offset.

Preț contractual.

**ISSN 1813-8489**