

ISSN 1813-8489  
Categorie C

# Administrarea Publică

*Revistă metodico-științifică  
trimestrială*

**ianuarie - martie 2018  
nr. 1 (97)**

**Chișinău,  
2018**

# 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. 1 (97), ianuarie - martie 2018**

### COLEGIUL REDACȚIONAL

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

**GROZA Andrei** – redactor-șef-adjunct, prim-prorector 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 Senatului, Școala Națională de Studii Politice și Administrative, 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 Științe a Moldovei, doctor habilitat în drept, profesor universitar

**IJA Nikolai** – director al Institutului Regional de Administrare Publică al Academiei Naționale de Administrare Publică de pe lângă Președintele Ucrainei, Odessa, Ucraina, doctor în științe politice

**KERIKMAETanel** – director al Școlii de Drept din Tallinn, Universitatea Tehnologică din Tallinn, Estonia, doctor în drept, profesor universitar

**MANOLE Tatiana** – doctor habilitat în științe economice, profesor universitar

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

**ȘAPTEFRAȚI Tatiana** – doctor, conferențiar universitar, Catedra științe administrative

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

# SUMAR

## ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ LA 25 DE ANI

### Andrian CANDU

Serviciul public – o sferă importantă de formare a profesioniștilor.....11

## ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ȘI PRACTICĂ

### Constantin SOLOMON

Administrația publică din Republica Moldova în contextul proceselor  
migraționale.....22

### Angela POPOVICI, Corneliu POPOVICI

Contribuția asistenței externe la consolidarea administrației publice.....35

### Sergiu TATAROV

Garanțiile financiare ale exercitării mandatului de ales local și problemele  
persistente.....47

## SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

### Silvia GORIUC, Adrian CRASNOBAEV

Contractul administrativ asimilat actelor administrative în contenciosul  
administrativ.....56

### Nicolae ROMANDAȘ

Reglementări privind aplicarea normelor dreptului muncii.....62

### Natalia CHIPER, Irina IACUB

Reținerea ca măsură de constrângere contravențională și impactul său  
asupra drepturilor omului.....69

## ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

### Tatiana TOFAN

Rolul marketingului în dezvoltarea micului business.....81

### Oleg FRUNZE

Modele de amplasare optimă a obiectivelor economice în regiunile din  
Republica Moldova.....84

### Elena VACULOVSKI, Dorin VACULOVSKI

Aspecte de gen ale migrației de muncă din Republica Moldova.....92

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

### **Eugenia CEBOTARU**

Cadrul legislativ ce reglementează serviciile publice prestate  
electronic.....101

### **Silvia CIOBANU, Rodica SOBIESKI-CAMERZAN**

Cultura informației în proiectul internațional LNSS.....107

## **RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI INTEGRARE EUROPEANĂ**

### **Nicolae ȚĂU, Valerian URSU**

Instrumentele și beneficiile programului „Parteneriat pentru Pace” pentru  
Republica Moldova.....117

## **TRIBUNA TÂNĂRULUI CERCETĂTOR**

### **Александра ГРУЕВА**

Performanța politică - tehnologie a interacțiunii comunicative.....128

### **Alexandru A. GRIBINCEA, Hani ABURABIA, El Saied IBRAHIM**

Asigurarea competitivității inovațiilor și sustenabilității economice a  
Israelului.....133

### **Ana ANTOCI**

Tipurile și formele de control în administrația publică.....143

### **Vasile COMENDANT**

Politicele patrimoniului cultural în contextul reformei administrației publice.....149

# SUMMARY

## THE ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION AT THE 25TH ANNIVERSARY

### **Andrian CANDU**

The public service - an important sphere for the training of specialists.....11

## PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

### **Constantin SOLOMON**

Public administration of the Republic of Moldova in the context of migratory processes.....22

### **Angela POPOVICI, Corneliu POPOVICI**

Contribution of external assistance to the consolidation of public administration.....35

### **Sergiu TATAROV**

Financial warranties for the exercise of local elected representative's mandate and related issues.....47

## CIVIL SOCIETY AND THE RULE OF LAW

### **Silvia GORIUC, Adrian CRASNOBAEV**

The administrative contract assimilated to administrative acts in administrative litigation.....56

### **Nicolae ROMANDAȘ**

Regulations on the application of labor law norms.....62

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

Detention as a contraventional constraint measure and its impact on human rights.....69

## ECONOMICS AND PUBLIC FINANCES

### **Tatiana TOFAN**

The role of marketing in the development of small business.....81

### **Oleg FRUNZE**

Optimal location models of economic entities of the Republic of Moldova regions.....84

### **Elena VACULOVSKI, Dorin VACULOVSKI**

Gender aspects of labor migration in the Republic of Moldova.....92

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

**Eugenia CEBOTARU**

Legislative framework governing electronic public services.....101

**Silvia CIOBANU, Rodica SOBIESKI-CAMERZAN**

Information culture in the international project LNSS.....107

## **INTERNATIONAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION**

**Nicolae ȚĂU, Valerian URSU**

Tools and benefits of „Partnership for Peace” program for the  
Republic of Moldova.....117

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

**Aleksandra GRUEVA**

Political performance as a technology of communicative interaction.....128

**Alexandru A. GRIBINCEA, Hani ABURABIA, El Saied IBRAHIM**

Ensuring innovation competitiveness and economic sustainability  
of Israel.....133

**Ana ANTOCI**

Types and forms of control in public administration.....143

**Vasile COMENDANT**

Cultural heritage policies within public administration reform.....149

# ОГЛАВЛЕНИЕ

## К 25-ЛЕТИЮ АКАДЕМИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Андриан КАНДУ**

Государственная служба – важная сфера формирования профессионалов....11

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

**Константин СОЛОМОН**

Публичное управление Республики Молдова в контексте миграционных процессов.....22

**Анжела ПОПОВИЧ, Корнелий ПОПОВИЧ**

Вклад внешней помощи в укрепление публичного управления.....35

**Серджиу ТАТАРОВ**

Финансовые гарантии исполнения мандата местного выборного лица и существующие проблемы.....47

## ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

**Сильвия ГОРЮК, Адриан КРАСНОБАЕВ**

Административный договор, приравненный к административным актам в административном процессе.....56

**Николае РОМАНДАШ**

Регулирование применения норм трудового права.....62

**Наталья КИПЕР, Ирина ЯКУБ**

Задержание как мера административного принуждения и его влияние на права человека.....69

## ЭКОНОМИКА И ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ

**Татьяна ТОФАН**

Роль маркетинга в развитии малого бизнеса.....81

**Олег ФРУНЗЕ**

Модели оптимального размещения хозяйствующих субъектов в регионах Республики Молдова.....84

**Елена ВАКУЛОВСКИ, Дорин ВАКУЛОВСКИ**

Гендерные аспекты трудовой миграции в Республике Молдова.....92

---

## ОБУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: НОВЫЕ СТРАТЕГИИ И ТЕХНОЛОГИИ

### Еуджениа ЧЕБОТАРУ

Правовые нормы, регулирующие электронные  
публичные услуги.....101

### Сильвия ЧОБАНУ, Родика СОБЪЕСКИ-КАМЕРЗАН

Культура информации в международном проекте LNSS.....107

## МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

### Николае ЦЫУ, Валериян УРСУ

Инструменты и выгоды программы „Партнерство ради Мира” для  
Республики Молдова.....117

## Трибуна Молодого Исследователя

### Александра ГРУЕВА

Политический перформанс как технология коммуникативной  
интеракции.....128

### Александр А. ГРИБИНЧА, Гани АБУРАБИЯ, Эль Сайед ИБРАХИМ

Обеспечение конкурентоспособности экономических инноваций  
и устойчивости в Израиле.....133

### Анна АНТОЧ

Виды и формы контроля в публичном управлении.....143

### Василе КОМЕНДАНТ

Политики в области культурного наследия в контексте реформы  
публичного управления.....149

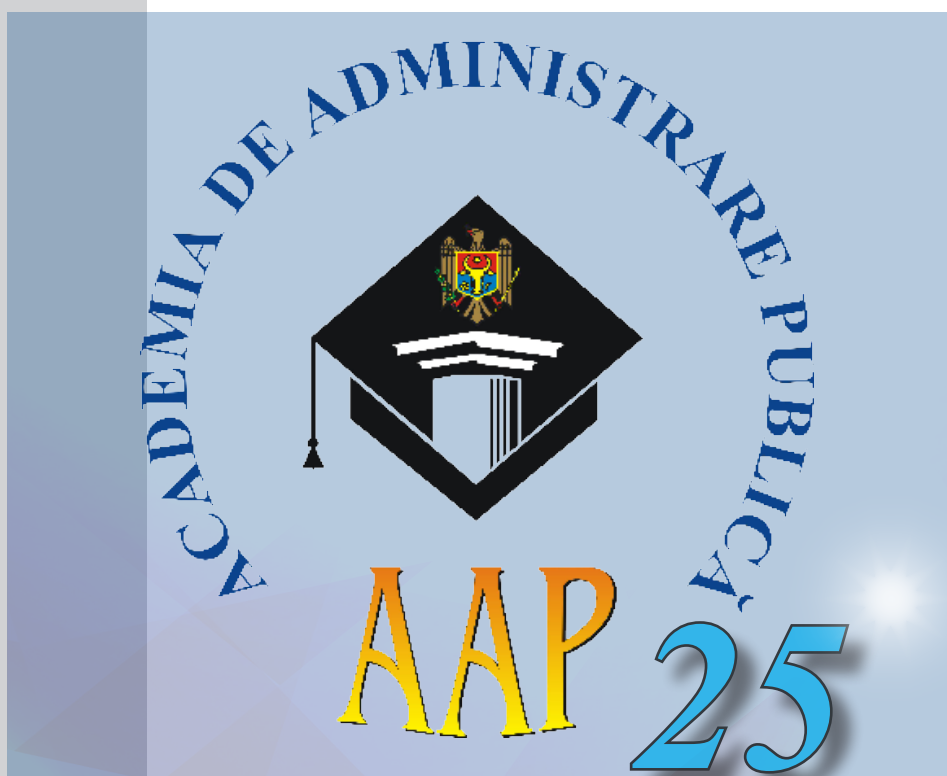




---

# **A**cademia de Administrare Publică la 25 de ani

---



## SERVICIUL PUBLIC – O SFERĂ IMPORTANTĂ DE FORMARE A PROFESIONIȘTILOR

## THE PUBLIC SERVICE – AN IMPORTANT SPHERE FOR THE TRAINING OF SPECIALISTS

CZU: 35.08+35.088.6 (478)

**Andrian CANDU,**  
*Președintele Parlamentului Republicii Moldova*



### SUMMARY

*The author of the present paper meditates on the many aspects of the public service, the ways and the possibilities of making this field more efficient, and especially on the training and involvement of young people in the public sector, in the central and local public administration.*

*The given investigation represents a concrete analysis and includes convincing arguments about the situation not only in the country, but also in the national parliaments of some European countries.*

**Keywords:** *public service, public sector, private sector, public administration, civil servant, public administration reform, performance evaluation, de-politicization of public administration, institutional policies, internship programs.*

### REZUMAT

*Autorul acestei lucrări meditează asupra multiplelor aspecte ale serviciului public, a căilor și posibilităților de eficientizare a acestui domeniu și, în special, asupra pregătirii și antrenării tinerilor în sectorul public, în administrația publică centrală și locală.*

*Investigația respectivă vine cu o analiză concretă, cu argumente concludente privind situația existentă nu numai în Republica Moldova, dar și în parlamentele naționale ale unor țări din Europa.*

**Cuvinte-cheie:** *serviciu public, sector public, sector privat, administrație publică, funcționar public, reforma administrației publice, evaluarea performanțelor, depolitizarea administrației publice, politici instituționale, programe de stagii.*

**Introducere.** Orice oportunitate pe care viața ne-o scoate în față trebuie valorificată și niciodată să nu încetăm să învățăm. Cred că este nu doar concluzia mea, ci și a multora dintre D-voastră, cei care citiți aceste rânduri.

Oricare tânăr are, astăzi, mai multe oportunități decât mine și poate ca la 42 de ani să aibă o experiență mult mai bogată decât am eu la această vârstă.

O experiență în domeniul public poate fi mereu un început de bun augur, care se poate transforma chiar într-o carieră de succes, dacă alegem să rămânem în sistem și să schimbăm ceea ce credem că nu funcționează și încetinește progresul, dezvoltarea.

Niciodată nu am avut ca scop să dețin o funcție publică, iar o asemenea posibilitate mi se părea improbabilă, mai ales atunci când am plecat să-mi fac studiile peste hotare. Cu atât mai mult, a propos, nu m-am gândit vreodată că voi preda la Academia de Administrare Publică, unde poți obține cunoștințe și o calificare valoroasă. Deși o perioadă scurtă de activitate, a fost o experiență frumoasă, de care cu drag îmi aduc aminte și pentru care le mulțumesc, pe această cale, foștilor mei colegi și studenți.

În curând, pe 21 mai curent, Academia de Administrare Publică – acest prestigios centru național de pregătire și dezvoltare profesională a funcționarilor publici – va marca 25 de ani de la fondare. Aș dori să profit de acest prilej și să transmit profesorilor, angajaților, masteranzilor, precum și tuturor absolvenților Academiei cele mai cordiale felicitări și sincere urări de bine, de sănătate și de noi performanțe într-o binele și prosperarea Republicii Moldova.

Lucrurile au venit de la sine și am acceptat de fiecare dată provocările vieții. Astfel, am lucrat în ambele domenii, public și privat.

Comun pentru orice funcție pe care

o deții este responsabilitatea. Iar dacă te respecți pe tine însuși și ai o dorință continuă de a excela, de a crește profesional, vei face mai mult decât prevede fișa postului și o vei face responsabil, vei fi implicat și dornic de a trece la un alt nivel, să contribui, să fii parte a ceva, a unui sistem. Odată cu evoluția angajatorului, fie el privat sau public, crești și tu.

Fost manager în domeniul privat, actualmente președinte de Parlament, știu din propria experiență cu ce se confruntă astăzi angajatorii, dar și angajații. Chiar dacă astăzi, Parlamentul Republicii Moldova stă mai bine la capitolul angajați tineri în comparație cu alte state, nu e suficient. Găsiți mai jos un studiu analitic.

Desigur, salariul este una dintre componentele motivaționale, iar în prezent, din acest punct de vedere, domeniul privat este mai atractiv. Lucrurile se schimbă însă odată cu reforma administrației publice centrale. Nici instituția Parlamentului nu va rămâne așa cum este. Secretariatul va fi restructurat, astfel fiind eliminată birocrația din sistem și redus numărul angajaților și, odată cu această măsură, vor crește salariile. Drept urmare, locurile de muncă în Parlament vor deveni mai atractive, dar și cerințele vor fi mai mari. Astfel, în legislativ vor ajunge să lucreze oameni de cea mai bună calitate și, cu siguranță, printre aceștia vor fi mulți tineri profesioniști, cu capacități și dorință de a contribui, care astăzi aleg domeniul privat în detrimentul celui public.

Această „reformă” vreau să fie una dintre contribuțiile mele în sistemul public. „Dacă nu-ți place ceva – schimbă, fă tu mai bine.” E o deviză de care am ținut cont și care mă ghidează.

Lucrurile se schimbă începând cu fiecare dintre noi, iar proverbul „după plată și răsplată” trebuie uitat, dacă ne dorim o viață mai bună aici, acasă.

Despre aceasta ne vorbește studiul rea-

lizat de Secția cercetare și studii parlamentare a Direcției informațional-analitice a Parlamentului Republicii Moldova privind pregătirea și antrenarea tinerilor în sectorul public (administrația publică), asupra rezultatelor căruia ne vom referi în continuare.

### **I. Unele aspecte ale evoluției serviciului public în Republica Moldova**

Dezvoltarea unei societăți prospere presupune existența unei administrații publice capabile să presteze servicii calitative populației țării. Eficiența administrației publice depinde, în mare măsură, de sistemul de management al resurselor umane aplicat în autoritățile publice, de nivelul de profesionalism al funcționarilor publici, de orientarea acestora spre satisfacerea necesităților și intereselor legitime ale cetățenilor.

Specialiștii în domeniu divizează evoluția managementului funcției publice și a funcționarului public pe parcursul anilor de independență a Republicii Moldova în următoarele perioade:

**Perioada anilor 1991 – 2004.** Autoritățile publice din Republica Moldova au ieșit din subordinea autorităților ex-sovietice, având posibilitatea să se manifeste ca organe cu putere deplină în condițiile unui stat independent. Schimbările din sfera politicului, respectiv, ale celor din administrația publică au condus la adoptarea Constituției Republicii Moldova (29 iulie 1994), care a deschis calea spre crearea cadrului legislativ al statului de drept, inclusiv în domeniul administrației publice. Astfel, a fost elaborată și aprobată Legea serviciului public, care a intrat în vigoare la începutul anului 1996 și care reglementa cele mai importante aspecte ale activității unui funcționar public. Concepția cu privire la politica de personal în serviciul public a avut și ea un rol destul de important pentru această etapă a evoluției, fiind primul

document de politici în domeniul serviciului public din Republica Moldova.

Implementarea prevederilor Concepției menționate preconiza schimbarea serviciului public în vederea îmbunătățirii activității acestuia prin: modificarea sistemului de recrutare și selectare a personalului; introducerea evaluării activității funcționarilor publici; transformarea dezvoltării profesionale într-un proces continuu și planificat; crearea și aplicarea sistemului unic informațional în autoritățile publice. Prin urmare, în această perioadă a fost pusă temelia serviciului public authton.

**Perioada anilor 2005-2008.** Prevederile politicii de personal, stabilite în Concepția cu privire la politica de personal în serviciul public, au fost dezvoltate în continuare în Strategia de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova, în special, în componenta Managementul resurselor umane. Acțiunile prevăzute la această componentă aveau ca scop: optimizarea managementului funcției publice și al funcționarului public; îmbunătățirea procedurilor existente privind managementul resurselor umane; formarea unui corp de funcționari publici profesioniști; perfecționarea sistemului de motivare (financiară și nonfinanciară) a funcționarilor publici.

În această perioadă au fost elaborate și adoptate mai multe legi în domeniul sectorului public: Legea cu privire la conflictul de interese, Legea privind Codul de conduită a funcționarului public, Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public care au o însemnătate deosebită în domeniul de reglementare a funcției publice și a funcționarului public. Aceste legi au fost elaborate în baza experienței acumulate în domeniul gestionării personalului din autoritățile publice și în corespundere cu bunele practici ale Uniunii Europene, punând temelia unui cadru

normativ nou de reglementare a activității funcționarilor publici, ale căror scop era să contribuie esențial la europeanizarea serviciului public.

**Perioada anilor 2009 – până în prezent.** Acestei perioade îi este caracteristică intensificarea procesului de dezvoltare a serviciului public în corespundere cu principiile europene de administrare, precum previzibilitatea și răspunderea, imparțialitatea, integritatea profesională, meritocrația și neutralitatea politică.

Aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 va genera noi fenomene în evoluția serviciului public, reflectându-se în îmbunătățirea cadrului normativ și a celui instituțional.

Experții în domeniu caracterizează aceste etape de evoluție drept o trecere a managementului funcției publice și al funcționarilor publici de la un sistem autoritar de gestiune (unde deciziile erau luate de partid) la un management bazat pe performanță (aspecte prevăzute și implementate prin Legea privind funcția publică și statutul funcționarului public). Astfel, cadrul legal trece de la simpla reglementare a activității funcționarilor la stabilirea cerințelor de dezvoltare și evaluare a performanțelor funcționarilor publici.

Tendința Republicii Moldova de integrare în Uniunea Europeană aduce în prim-plan accelerarea transformărilor calitative în administrația publică și, implicit, a funcției publice, bazate pe depolitizarea structurilor administrației publice, eliminarea clientelismului politic și crearea unui corp de funcționari publici profesionist, stabil și imparțial.

Profesionalizarea managementului funcției publice constă într-un proces amplu de atragere, selecție și creare în cadrul instituțiilor publice a unui corp de funcționari publici specializat în domeniul managementului public, care să exercite funcțiile

managementului public, să aplice metode, tehnici și abordări moderne și să conducă la obținerea în instituțiile publice a unor performanțe deosebite, răspunzând atât așteptărilor celorlalte instituții din cadrul sistemului administrativ cât și cetățenilor.

Astfel, în contextul reformării și modernizării administrației publice din Republica Moldova, una dintre prioritățile guvernării trebuie să fie atragerea tinerilor specialiști în cadrul autorităților publice care vor putea oferi instituției servicii de calitate. Prin urmare, implementarea unor politici instituționale și stimulente pentru a susține tinerii să urmeze o carieră profesională în serviciul public este un deziderat al secolului al XXI-lea.

## **II. Atragerea tinerilor în administrația publică. Cazul Parlamentului Republicii Moldova**

Conform datelor Biroului Național de Statistică, numărul funcționarilor publici pentru anul 2017 a constituit circa 33 de mii de funcționari publici, cu vârsta medie de 40,4 ani (în APC - 38,8 ani și în APL - 41,9 ani).

În pofida faptului că în ultimii ani sistemul managementului funcției publice și al funcționarului public s-a modernizat, iar salariul pentru unele categorii de funcționari publici s-a majorat semnificativ, cariera în serviciul public rămâne în continuare neatractivă pentru tinerii absolvenți din Republica Moldova. Astfel, asigurarea administrației publice cu personal profesionist, bine motivat, responsabil și cu funcții stabile este în continuare o problemă. În acest context, este de datoria statului și a instituțiilor responsabile să gândească politici și strategii de integrare a tinerilor pe piața muncii și încurajarea acestora de a alege domeniul public drept spațiu de dezvoltare profesională și avansare în carieră. În același timp este important de a consolida imaginea funcției publice prin modernizarea serviciului public și creșterea prestigiului acesteia pentru tineri.

Tinerii din țara noastră se confruntă cu multiple bariere în procesul de afirmare profesională la nivelul administrației publice, printre acestea fiind insuficiente cunoștințe specifice domeniului și lipsa de experiență (criterii de selecție la concursurile de angajare în sectorul public) . În remedierea acestor probleme este necesară și inevitabilă intervenția statului. Și aici sunt posibile câteva soluții:

1) Implicarea instituțiilor de învățământ prin ajustarea curriculei universitare la cerințele pieței, perfecționarea calității studiilor și instituirea facultăților de profil (administrație publică) în mai multe instituții de învățământ superior. Slaba pregătire a tinerilor specialiști în domeniul serviciului public este generată de lipsa facultăților de științe administrative la universitățile din țară. Argumentarea necesității formării unei rețele de facultăți de științe administrative rezidă în faptul că, la momentul actual, doar la câteva există specialitatea administrație publică în cadrul facultăților de drept, de economie sau de științe politice (USM, ASEM, Universitatea de stat „Alec Russo” din Bălți, Universitatea de stat „B.P. Hașdeu” din Cahul). Specialiștii în domeniu consideră că acestea sunt insuficiente pentru a pregăti și instrui un corp de funcționari publici pentru autoritățile publice centrale și locale. Academia de Administrare Publică are doar ciclul II (masterat) și ciclul III (doctorat), precum și cursuri de perfecționare de scurtă durată. Nu mai puțin important în acest aspect ar fi elaborarea proiectelor sau politicilor de stat care ar stimula și susține absolvenții cu studii în străinătate să revină acasă, oferindu-le oportunități de dezvoltare profesională în domeniul public sau privat.

2) O altă opțiune posibilă întru depășirea acestor bariere ar fi implementarea diferitelor proiecte și programe de stagii destinate studenților în ultimii ani de licență,

masteranzilor și doctoranzilor în domenii aferente activității instituțiilor, tineri specialiști din mediul academic și științific, reprezentanților societății civile întru aprofundarea cunoștințelor teoretice și în vederea formării competențelor și dezvoltării abilităților practice printr-o implicare directă în activitatea autorităților publice. Această practică este bine cunoscută la nivelul instituțiilor europene și parlamentelor naționale. De exemplu, în Franța, Marea Britanie, Belgia, Suedia, Germania, Elveția, Cehia sunt implementate asemenea programe de stagii care oferă un dublu avantaj, atât pentru tineri cât și pentru instituție: pentru tineri/stagiari de a-și dezvolta abilitățile profesionale și de a da pondere CV-ului personal pentru ulterioara angajare; iar instituțiile pot beneficia de entuziasmul și inovația stagiatorilor, de resursă intelectuală nerambursabilă și ca o metodă de selectare a viitorilor angajați. Programele de stagii și stagiile de practică desfășurate în entitățile publice vin în completarea pregătirii academice a tinerilor cu potențial, generând oportunitatea formării specialiștilor calificați.

Un Program similar a fost instituit în anul 2013 în cadrul Parlamentului Republicii Moldova, denumit Program de stagii în Parlamentul Republicii Moldova. Scopul principal al Programului este consolidarea cunoștințelor teoretice și dezvoltarea abilităților practice necesare stagiatorilor pentru realizarea eficientă a obiectivelor ce țin de activitatea profesională în cadrul Parlamentului. De asemenea, acest program ar putea oferi stagiatorului care obține rezultate deosebite oportunitatea de a activa în cadrul Secretariatului poststagii. Astfel, implementarea acestui Program poate fi considerat drept un instrument de recrutare și atragere a tinerilor specialiști în sectorul public.

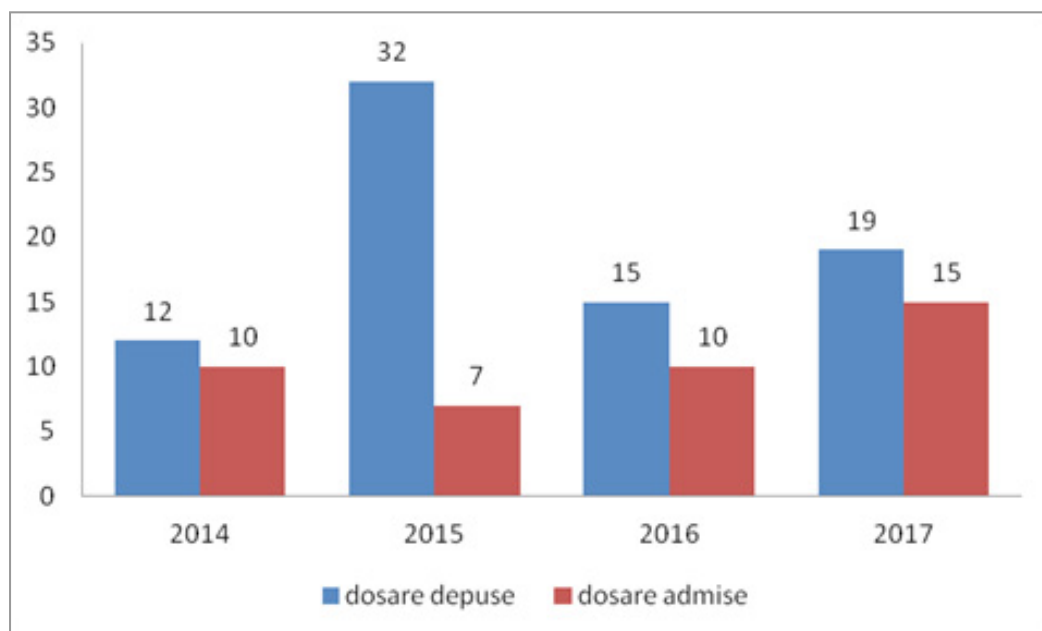
**Nota bene.** În baza datelor prezentate de Direcția Resurse Umane, pe parcursul



anilor 2014-2017, au fost depuse 78 de dosare pentru aplicare la Programul de stagii în Parlamentul Republicii Moldova. Din totalul dosarelor, doar 42 de candidați au primit Certificate de realizare a stagiului în Parlamentul Republicii Moldova, ceea ce constituie 62,7% din totalul candidaturilor, pe parcursul ultimilor 4 ani. În același timp, menționăm că în anul 2015, din totalul celor 32 de dosare depuse, au fost admise doar 16 dosare, dintre care doar 7 candidaturi au finalizat stagiul. Drept rezultat, putem conchide că nivelul de pregătire în domeniu a studenților nu corespunde cerințelor și criteriilor de selecție pentru un stagiu în cadrul Parlamentului. În acest context, o soluție ar fi ajustarea curriculei universitare la cerințele pieței, despre care am menționat anterior.

privind angajații Secretariatului Parlamentului RM, rezultă următoarele: la data de 01.01.2018, angajații instituției numără 462 de persoane. Din numărul celor 462 de angajați, 12 sunt cu vârsta de până la 25 de ani, dintre care 6 persoane sunt angajate în cabinetul persoanei ce exercită funcție de demnitate publică, 3 ocupă funcție publică de execuție și 3 sunt din categoria personalului de deservire tehnică.

Pentru categoria de vârstă 25-35 de ani, în cadrul Secretariatului PRM se numără 128 de angajați, 63 sunt din cadrul cabinetelor persoanelor cu funcție de demnitate publică; 4 - funcție publică de conducere; 58 de angajați au funcție de execuție și 3 persoane sunt pe post de deservire tehnică ce asigură funcționarea autorității publice. Cel mai tânăr funcționar public are vârsta de 22 de ani.

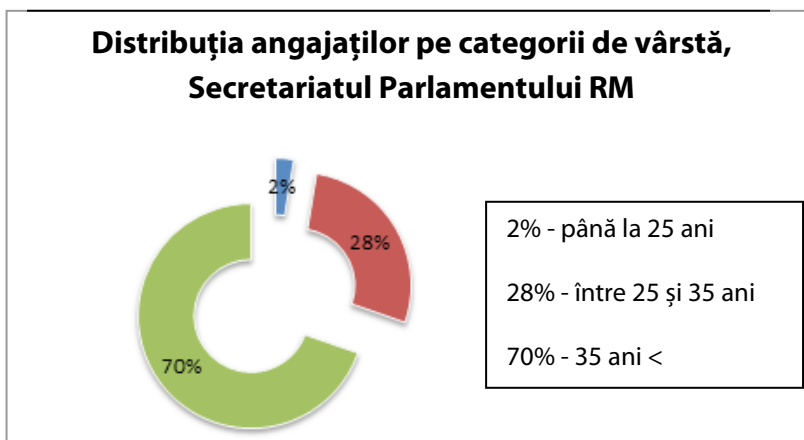


**Figura 1. Dosare depuse versus dosare admise pentru realizarea unui stagiu în Parlamentul Republicii Moldova.**

De asemenea, pentru a evidenția politica de personal în cadrul Secretariatului Parlamentului la compartimentul angajarea tinerilor în administrația publică, potrivit datelor Direcției Resurse Umane (DRU)

În Parlamentul estonian, de exemplu, din numărul total de 246 de angajați, doar 30% (adică 73 de angajați) au vârsta cuprinsă între 18-35 de ani. În Sejmul Poloniei, din 1.260 de angajați, 9 funcționari

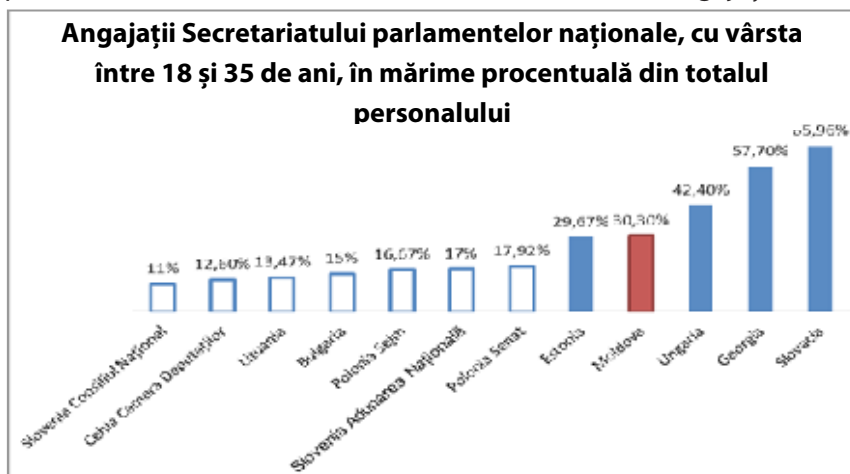




**Figura 2. Distribuția angajaților pe categorii de vârstă. Secretariatul Parlamentului Republicii Moldova.**

publici au vârsta de până la 25 de ani, 201 funcționari publici au vârsta cuprinsă între 25-35 de ani. Senatul Poloniei este constituit din 346 de angajați, dintre care 64 au până la 35 de ani, aceasta însemnând că 18% dintre funcționarii publici sunt tineri. În Bulgaria, staff-ul Secretariatului numără 551 de angajați, 15% dintre care sunt tineri. În Cehia, în cadrul Cancelariei/Secretariatului activează 357 de angajați, doar 45 sunt cu vârsta cuprinsă între 18-35 de ani. În Parlamentul georgian, 60% din funcționarii publici sunt tineri. Adică, din numărul total de 700 de angajați, 404 sunt persoane cu vârsta cuprinsă între 25 – 35 de ani.

În cazul Sloveniei, având un sistem bica-meral, în Consiliul Național activează 27 de angajați dintre care doar 3 (11%) sunt sub vârsta de 35 de ani. În Adunarea Națională activează 352 de angajați, 60 dintre care (17%) sunt persoane cu vârsta cuprinsă între 18 - 35 de ani. Astfel, în urma analizei datelor prezentate de parlamentele naționale, putem constata că dintre țările supuse cercetării noastre, Parlamentul Republicii Moldova se află printre parlamentele naționale care susțin și promovează angajarea tinerilor în serviciul public, fapt demonstrat prin numărul procentual de tineri de 30,30% din numărul total de angajați.



**Figura 3. Angajații Secretariatelor parlamentelor naționale, cu vârsta cuprinsă între 18 și 35 de ani, în mărime procentuală din totalul personalului.**

În același timp, pe lângă programele de atragere a tinerilor specialiști în serviciul public, este la fel de importantă și elaborarea tehnicilor de motivare pentru a reține tinerii specialiști și personalul înalt calificat în cadrul instituției. Altfel spus, motivația este cheia succesului atunci când vorbim despre angajarea tinerilor în câmpul muncii și, în mod special, în sectorul public.

În instituțiile publice se aplică diferite strategii și tehnici de motivare pentru atragerea funcționarilor publici profesioniști și menținerea acestora. De exemplu, sistemul de salarizare, inclusiv nivelul de salarizare sau alte beneficii bănești, au un rol foarte important. Studiile efectuate în domeniu demonstrează că transparența sistemului de salarizare și aplicarea principiului „plată egală pentru muncă egală” sunt cruciale pentru asigurarea unui climat motivațional pozitiv la locul de muncă. Retenția și motivarea angajaților tineri, lipsiți de experiență, reprezintă o provocare pentru orice instituție. O modalitate de motivare, pe lângă salariile și bonusurile prevăzute de legislație, ar fi acordarea facilităților la angajarea tinerilor specialiști, cum ar fi beneficii la obținerea creditelor pentru achiziționarea unei locuințe (de ex., Prima Casă), bonusuri pentru alimentație (de ex., tichetele de masă) etc.

O altă tehnică de motivare este și cea a recunoașterii meritelor care poate fi aplicată la nivel de instituție, subdiviziune sau angajat. Pentru reușite deosebite în domeniul de activitate, funcționarul public poate fi nominalizat pentru acordarea distincțiilor instituționale. Un factor important pentru motivarea funcționarilor publici îl reprezintă spiritul de apartenență față de instituție.

În cadrul serviciului public pot fi aplicate atât strategii și tehnici de motivare financiară cât și de motivare nonfinanciară. Precum am menționat anterior, motivarea financiară a funcționarilor publici

este reglementată prin Legea cu privire la salarizarea în sectorul bugetar, inclusiv a funcționarilor publici, și Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Un sistem de salarizare care satisface necesitățile funcționarului public este absolut necesar înainte de a implementa un sistem de motivare nonfinanciară. Angajatul are nevoie de confort psihologic la locul de muncă, care este oferit de un salariu care acoperă, cel puțin, necesitățile de bază. Doar după implementarea unui sistem echitabil de salarizare, metodele și tehnicile de motivare nonfinanciară vor avea efectul scontat.

În același timp, aplicarea doar a stimulentele financiare nu sunt suficiente pentru a menține nivelul de motivație a funcționarilor publici. Acest lucru demonstrează nu doar teoriile în domeniu, dar și studiile practice efectuate. Funcționarii au nevoie de apreciere, recunoaștere a muncii, oportunități de promovare și instruire, acestea fiind stimulentele nonfinanciare aplicate, în mare parte, de către manageri. La momentul de față, în cadrul Secretariatului Parlamentului Republicii Moldova, drept stimulent nonfinanciar poate fi considerată acordarea diplomelor pentru activitatea prodigioasă desfășurată în cadrul serviciului public.

Pentru a stopa fluctuația de cadre și a reține tinerii specialiști/funcționari publici calificați, este necesară instituirea unui sistem integru și eficient de motivare a funcționarilor publici, prin elaborarea, promovarea și realizarea Programului anual de motivare nonfinanciară a funcționarilor publici (în acest aspect pot fi preluate bunele practici ale parlamentelor naționale ca, de exemplu: decontarea abonamentelor la sala de sport; instituirea camerei copiilor (Crèche) care ar contribui la asigurarea echilibrului dintre viața profesională – viața personală pentru tineri și nu numai; plata unor asigurări de viață, acordarea titlului de „angajat al lunii”).

### **III. Domeniul public vs domeniul privat – dilema tinerilor absolvenți**

Din toate timpurile sectorul public este într-o permanentă competiție cu sectorul privat. Acesta din urmă fiind mult mai atractiv din punctul de vedere al salariilor. Conform ultimelor date, există un decalaj mare dintre nivelul de salarizare minim al angajaților din sectorul bugetar și salariile minime garantate angajaților din sectorul real al economiei naționale. În 2017, această diferență constituie 50%. La modul practic, în sectorul real, regăsim posturi tehnice (necalificate) mai bine plătite decât funcțiile publice ocupate de un specialist din administrația publică.

Totodată, majoritatea angajaților în sectorul real se bucură de un nivel suficient de bun de acces la beneficiile și drepturile sociale: lucrătorii salariați au acces la pensie și asigurare de bătrânețe, asigurare medicală și contribuții la securitate socială, au acces la concediu anual de odihnă și concediu medical și au acces la plăți compensatorii la concediere sau încetarea contractului de muncă și facilități de îngrijire a copilului. De asemenea, mediul de afaceri, în special companiile cu capital străin în Moldova, asigură instruirea personalului din sursele proprii, cazarea și alimentația tinerilor specialiști, uneori le asigură și o susținere financiară (burse, salarii pentru munca efectuată), oferind o formare profesională avansată și garantând angajarea celor mai buni la finalizarea studiilor.

Cu toate acestea, cariera în serviciul public își are avantajele sale. Printre ele se numără stabilitatea, continuitatea și posibilitatea avansării, principiile de bază ale

organizării și dezvoltării carierei în funcția publică.

Funcționarul public are posibilitatea de a-și perfecționa pregătirea profesională și de a urma cursuri organizate în acest scop atât în țară cât și în afara hotarelor sale (cu păstrarea salariului de funcție pe perioada studiilor); este încadrat în funcția corespunzătoare specializării sale, competenței profesionale, experienței și aptitudinilor personale (excepție fiind cazurile când are loc interferența politicului). Funcționarul public se bucură de stabilitate, de egalitate de șanse la numirea și promovarea în funcție, beneficiază de un tratament corect la locul de muncă. De asemenea, funcționarii publici au dreptul, în condițiile legii, la concediu de odihnă, la concedii medicale și la alt tip de concedii, pe lângă indemnizația de concediu, mai au dreptul și la o primă anuală egală cu 10% din salariul anual total, care se impozitează separat etc.

Inamovibilitatea este și ea o garanție pe care legea o acordă funcționarului său, că nu va fi suspendat sau revocat decât pentru cauze disciplinare.

Un alt aspect, la fel de important din spectrul beneficiilor acestui domeniu, este și prestigiul pe care îl oferă instituția. Funcționarul public fiind considerat reprezentantul statului care se află pe prima linie în procesul de interacțiune cu cetățenii țării.

Astfel, pe lângă toate avantajele serviciului public menționate mai sus, anume dorința de a servi bunăstării și progresului țării trebuie să fie elementul fundamental în alegerea carierei profesionale în domeniul public a tinerilor specialiști.

### **BIBLIOGRAFIE**

1. Gheorghita T. Evoluția reglementărilor cu privire la managementul funcției publice și al funcționarului public în Republica Moldova. În: „Administrarea Publică”, revistă metodico-științifică, nr. 2, 2012, p. 28
2. Legea serviciului public nr. 443-XIII din 4 mai 1995. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 02.11.1995, nr. 61/681.

3. Concepția cu privire la politica de personal în serviciul public. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1227 din 18.07.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.08.2002, nr.122-123/985.

4. Strategia de reformă a administrației publice centrale în Republica Moldova. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1402 din 30 decembrie 2005. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 06.01.2006, nr.1- 4/9.

5. Legea cu privire la conflictul de interese nr. 16-XVI din 15 februarie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 30.05.2008, nr. 94-96/351.

6. Legea privind Codul de conduită a funcționarului public nr. 25-XVI din 22 februarie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 11.04.2008, nr.74-75/243.

7. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 4 iulie 2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2008, nr. 230-232/840.

8. Gheorghita T. Evoluția reglementărilor cu privire la managementul funcției publice și al funcționarului public în Republica Moldova. În: „Administrarea Publică”, revistă metodică-co-științifică, nr. 2, 2012, p. 29.

9. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016 – 2020// Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 27 iulie 2016.

10. <https://ru.scribd.com/doc/245177419/Vladimir-Garstea>

11. Sîmboteanu A. Reformarea administrației publice în Republica Moldova în contextul ajustării ei la standardele europene. În: Materialele Conferinței științifico-practice. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2004.

12. <http://www.statistica.md/category.php?l=ro&idc=452&> (accesat pe 18.01.2018).

13. <http://lex.justice.md/md/366763/> (conform Legii persoanele până în vârstă de 35 de ani fac parte din categoria de tineri).

14. <http://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/motivarea-ne-fin-fp.pdf>, pag.32

15. Concept privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar”, MMPSF, aprilie 2017. Legea nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public.

---

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

---



# ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ DIN REPUBLICA MOLDOVA ÎN CONTEXTUL PROCESELOR MIGRAȚIONALE

## PUBLIC ADMINISTRATION OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA IN THE CONTEXT OF MIGRATORY PROCESSES

CZU: 314.7:351/354 (478)

**Constantin SOLOMON,**  
*doctor habilitat în științe politice, profesor universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*The article analyzes the role of administration in the Republic of Moldova in the regulation of migratory processes. As one of the major subjects of migration policy are the central and local public administrative authorities, their work is investigated in the field of regulation and management of migration processes.*

*It examines the normative-legislative and institutional basis of migration management and argues that the realization of the migration policy is the prerogative of the central public administration authorities in the field of migration in collaboration with other state and non-state structures.*

*As a result of the analysis of documents and materials in the field, it is noticed that in the recent years, as a result of the social-economic transformations, the public administration reform, the issue of migration was included in the foreground on the national agenda. At the same time, governance needs to provide a clear perspective of country development, management of migration policies and processes to ensure citizens' well-being.*

**Keywords:** *public administration, migration, migration processes, national migration strategies, remittances, reintegration of migrants, the return of migrants.*

### REZUMAT

*În acest articol este analizat rolul administrației publice din Republica Moldova în reglementarea proceselor migraționale. Întrucât unul dintre subiecții importanți ai politicii migraționale sunt autoritățile administrației publice centrale și locale, este cercetată activitatea acestora în domeniul reglementării și gestionării proceselor migraționale.*

*Este examinată baza normativ-legislativă și instituțională de gestionare a migrației și este argumentat faptul că realizarea politicii migraționale este prerogativa autorității administrației publice centrale în domeniul migrației în colaborare cu alte structuri de stat și nestatale.*

*În rezultatul analizei documentelor și materialelor în domeniu autorul a constatat că în ultimii ani, în rezultatul transformărilor social-economice, a reformei administrației publice, problema migrației a fost inclusă pe prim-plan în agenda națională. Totodată, guvernarea trebuie să ofere o perspectivă clară de dezvoltare a țării, a politicilor și proceselor migraționale pentru a asigura bunăstarea cetățenilor.*

**Cuvinte-cheie:** *administrație publică, migrație, procese migraționale, strategie națională în domeniul migrației, remitențe, reintegrarea migranților.*

Una dintre cele mai semnificative trășături ale timpului, cu implicații adânci în procesul de transformare a vieții social-economice, rezidă în amploarea care caracterizează în prezent contactele dintre oameni, dintre popoare și culturi, dezvoltarea cooperării internaționale, sporirea mobilității oamenilor, fapt ce determină neapărat necesitatea unei cercetări a proceselor migraționale.

Odată cu intensificarea fluxului de migranți a crescut și îngrijorarea majorității statelor în legătură cu problemele create de aceste procese. Organizația Internațională a Muncii confirmă că în prezent nu este cunoscută suficient amploarea acestui fenomen și nu există date statistice sigure care ar reflecta proporțiile migrației în lume și ar permite evaluarea sa corectă pentru elaborarea unor politici adecvate.

În acest context, menționăm că majoritatea statelor lumii sunt antrenate în fluxurile migraționale, fie în calitate de țări de origine, fie de tranzit sau de destinație, iar, uneori, includ toate pozițiile. În prezent migrația s-a transformat într-un fenomen global, alcătuiind 244 milioane de migranți, ceea ce constituie 3,3% migranți internaționali din populația mondială [1]. Astăzi, în migrația de muncă este inclus fiecare al treilea cetățean apt de muncă [2, p. 27]. În conformitate cu statisticile ONU, Asia are cei mai mulți migranți – 49 de milioane, fiind urmată de Africa cu 16 milioane, America Latină și regiunea Caraibelor cu 6 milioane. De menționat că progresul tehnicoștiințific în domeniul industriei transporturilor și al telecomunicațiilor a facilitat mobilitatea spațială și comunicarea la distanță.

Indiferent de forme și cauze, fenomenul migrației din țară în ultimii ani reprezintă un impact enorm asupra dezvoltării umane. Tendințele migraționale influențează dezvoltarea social-economică, securitatea umană și demografică a statelor lumii. Migrația forței de muncă a

Republicii Moldova influențează semnificativ funcționalitatea economiei naționale. Menținerea intensității migrației în Republica Moldova este determinată de o serie de factori ca:

- transformările sociale, economice și politice profunde din țară;
- căutarea unor oportunități sociale și economice mai bune;
- relațiile sociale, internaționalizarea căsătoriilor, culturilor;
- declinul demografic, gradul redus de urbanizare și completarea inegală a pieței de muncă;
- factorii etnici, culturali, religioși, ecologici etc.

Migrația din Republica Moldova a avut în ultimele două decenii o evoluție extinsă determinată de multiple cauze. Majoritatea studiilor constată faptul că peste 70% din cauzele ce determină migrația rămân a fi de natură economică, urmate de îmbunătățirea statutului profesional sau social, însă determinanta fundamentală rămâne a fi sărăcia [3, p.162].

Migrația se transformă într-o constantă a procesului politic, socioeconomic și cultural, devine una dintre cauzele majore ale modificării societății în general. Tocmai din aceste motive, atât procesele migraționale cât și consecințele acestora reprezintă un factor extrem de important pentru evaluarea perspectivelor de dezvoltare a Republicii Moldova.

Politica migrațională este o parte integrantă a politicii interne și externe a statului, iar realizarea ei este una dintre sarcinile prioritare ale acestuia.

Precizăm, totodată, că subiecții politicii migraționale sunt autoritățile administrației publice centrale și locale, cetățenii Republicii Moldova, cetățenii străini și apatrizii care intră sau care ies din Republica Moldova. Parteneri în realizarea politicii migraționale de stat sunt organismele internaționale, sindicatele, patronatele, organizațiile neguver-



namentale cu activitate în acest domeniu.

Întrucât autoritățile administrației publice centrale și locale sunt unul dintre subiecții politicii migraționale, considerăm necesar să analizăm unele aspecte ale implicării administrației publice în reglementarea proceselor migraționale.

Procesul de reformare a administrației publice în Republica Moldova a început odată cu reforma sistemului politic și se realizează treptat cu începere din anul 1990. În perioada ce a trecut, în societate au avut loc schimbări radicale care au făcut să dispară sistemul totalitar centralizat și să se constituie o societate democratică.

Remarcăm că de competitivitatea sistemului de administrație, de gradul său de eficiență depinde evoluția tuturor proceselor transformatoare din societate, dat fiind faptul că administrația reprezintă acea instituție publică care pune în aplicare mecanismele de modernizare a societății. Ca sistem de organizare socială, administrația publică funcționează atât la nivel național cât și la nivel de unități administrativ-teritoriale, interacționând cu alte forme de organizare ce constituie mediul social.

Structurile administrației publice se constituie în baza a două criterii principale: unul teritorial, căruia îi corespunde structura ierarhică, și altul funcțional, căruia îi corespunde structura funcțională. Din punctul de vedere al competenței teritoriale, structura organizațională a sistemului autorităților administrației publice se divizează în două categorii: cea a autorităților centrale (Guvernul, ministerele și alte autorități de specialitate), a căror competență se extinde asupra întregului teritoriu al țării, și cea a autorităților locale, a căror competență se răsfrânge asupra unei unități administrativ-teritoriale concrete sau doar a unei părți din teritoriul național.

Conform Constituției (art.107), administrația publică centrală de specialitate, organele centrale de specialitate ale

statului sunt ministerele. Ele traduc în viață, în temeiul legii, politica Guvernului, hotărârile și dispozițiile sale, conduc domeniile încredințate și sunt responsabile de activitatea lor [4, p. 49].

Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28 decembrie 2006 (art.1) prevede două niveluri ale autorităților reprezentative ale administrației publice locale. Primul nivel – autorități care sunt constituite și activează pe teritoriul satului (comunei), orașului (municipiului) pentru promovarea intereselor și soluționarea problemelor colectivităților locale. Fiind mai aproape de cetățeni, aceste organe se confruntă zilnic cu necesitatea soluționării a zeci de probleme care apar în comunitatea dată.

Al doilea nivel al autorităților publice locale sunt constituite și activează pe teritoriul raioanelor, municipiilor Chișinău și Bălți, unității administrativ-teritoriale cu statut juridic special „Gagauz-Yeri” pentru promovarea și soluționarea problemelor populației unităților administrativ-teritoriale respective [5].

Până în prezent au fost elaborate și sunt în vigoare mai multe documente și instrumente internaționale în domeniul migrației, începând cu Declarația Universală a Drepturilor Omului din 1948 și până la lansarea de către Uniunea Europeană a Parteneriatului de Mobilitate din iunie 2008 [6, p. 29-32].

Evoluțiile social-economice și politice care au avut loc în ultimele decenii și care continuă să se deruleze la nivel global au creat premisele unor schimbări considerabile în domeniul migrației impunând acordarea unei atenții deosebite acestor probleme, abordate tot mai frecvent în cadrul dialogului politic și colaborării internaționale.

Noile relații social-economice și politice solicită luarea din partea statului a unei atitudini deosebite față de problemele migrației populației, care presupune elaborarea cadrului legislativ necesar pentru promovarea



politicii migraționale a Republicii Moldova.

În Republica Moldova reglementarea problemelor migrației se efectuează în baza legislației internaționale, a acordurilor interstatuale bilaterale în domenii speciale și a legislației naționale. Cadrul național în domeniul migrației vizează mai multe aspecte: prevenirea și combaterea migrației ilegale și traficului de ființe umane; migrația forței de muncă; drepturile și interesele refugiaților și migranților; controlul proceselor migratorii; cooperarea cu diaspora; gestionarea frontierei de stat și altele.

La 11 octombrie 2002, Parlamentul Republicii Moldova a adoptat Concepția politicii migraționale a Republicii Moldova [7]. Concepția în cauză are ca scop determinarea politicii de stat în domeniul migrației, fapt ce va permite asigurarea respectării drepturilor și libertăților fundamentale ale omului, reglementarea și dirijarea procesului migrațional în interesul persoanei și al societății, protecția socială a migranților și a familiilor acestora, stabilirea relațiilor de cooperare cu alte state, crearea condițiilor de angajare legală în câmpul muncii peste hotare a cetățenilor moldoveni, combaterea migrației ilegale și a traficului ilicit de ființe umane.

Concepția politicii migraționale stabilește scopurile, sarcinile, principiile de bază și direcțiile prioritare ale reglementării și dezvoltării proceselor migraționale în Republica Moldova, căile de promovare și de realizare a politicii migraționale, sarcinile și funcțiile de bază ale autorităților administrației publice în domeniul migrației.

Sarcinile de bază ale politicii migraționale sunt:

- asigurarea și apărarea drepturilor și intereselor migranților;
- asigurarea protecției sociale a migranților;
- reglementarea fluxurilor migraționale;
- asigurarea securității naționale, securității frontierei de stat și respectarea intereselor

statului în condițiile dezvoltării proceselor migraționale;

- facilitarea procesului de integrare a migranților;
- efectuarea controlului asupra migrației la frontiera de stat și asupra respectării regimului de ședere a cetățenilor străini și a apatrizilor pe teritoriul țării;
- combaterea migrației ilegale și a traficului ilicit de ființe umane.

Realizarea politicii migraționale presupune activitatea autorităților administrației publice centrale și locale în următoarele direcții prioritare:

**1. Elaborarea unor acte normative noi în domeniul migrației și perfecționarea actelor normative existente, fapt ce va crea cadrul juridic necesar determinării drepturilor și obligațiilor statului și ale persoanei migrante.**

**2. Apărarea drepturilor migranților în conformitate cu normele dreptului internațional, aderarea la tratatele și organizațiile internaționale în domeniul migrației și protecției sociale a migranților, stabilirea unor relații de prietenie cu țările-membre ale acestor tratate și organizații.**

Aderarea Republicii Moldova la tratatele internaționale în domeniu, armonizarea legislației la prevederile acestora vor permite implementarea normelor dreptului internațional și vor crea condiții pentru respectarea drepturilor migranților. Drepturile și privilegiile pe care le acordă reciproc cetățenilor lor statele care au aderat la tratatele internaționale vor fi recunoscute și respectate de cetățenii Republicii Moldova aflați legal peste hotare. O prioritate în acest sens este protecția socială a migranților.

Stabilirea relațiilor de parteneriat va înlesni accesul la experiența acumulată de alte state în domeniul reglementării migrației. Cooperarea cu Consiliul Europei, Uniunea Europeană, Organizația Internațională pentru Migrație, Organizația Internațională a Muncii, Înalțul Comisariat ONU pentru

Refugiați și cu alte organizații va contribui la soluționarea problemelor în domeniul migrației, inclusiv în ce privește angajarea la muncă peste hotare a cetățenilor Republicii Moldova, realizarea unor programe de repatriere, de ocrotire a sănătății migranților și de reintegrare în societate a persoanelor repatriate, acordarea serviciilor de asistență financiară, metodologică și informațională, activitatea de instruire și orientare profesională, de studiere a limbilor, în ce privește alte acțiuni menite să faciliteze migrația ordonată.

### **3. Armonizarea legislației naționale în domeniu la standardele internaționale.**

*Cadrul legislativ european și cel internațional urmăresc scopul transformării migrației într-un proces organizat și controlat, respectării integrale a drepturilor omului.*

### **4. Perfecționarea și extinderea în teritoriu a autorității administrației publice centrale în domeniul migrației, coordonarea de către aceasta a activității autorităților publice cu atribuții în domeniu.**

*5. Sporirea gradului de responsabilitate a autorităților administrației publice centrale și locale, a organelor de drept, a organizațiilor neguvernamentale, a persoanelor fizice și juridice, indiferent de tipul de proprietate și forma juridică de organizare în combaterea migrației ilegale.*

### **6. Încheierea tratatelor internaționale privind plasarea în câmpul muncii peste hotare a cetățenilor Republicii Moldova și protecția socială a acestora.**

Încheierea tratatelor bilaterale cu privire la reglementarea migrației forței de muncă și protecția socială a lucrătorilor migranți va juca un rol pozitiv în reducerea migrației ilegale, garantând locuri de muncă cetățenilor noștri.

Cadrul legislativ în domeniul migrației mai include:

- Legea cu privire la migrație, nr. 1518-XV din 06.12.2002;

- Legea privind azilul în Republica Moldova, nr. 270 din 18.12.2008;

- Legea cu privire la migrația de muncă, nr. 180-XVI din 10.07.2008, care prevede condițiile de imigrare în Republica Moldova cu scopul angajării în câmpul muncii, acordarea și prelungirea dreptului la muncă și a dreptului de ședere provizorie etc. La 20 iulie 2017 Parlamentul Republicii Moldova a aprobat modificările la Legea nr. 180-XVI din 10.07.2008 cu privire la migrația de muncă, prin care s-a redus termenul de acordare a drepturilor de muncă și de ședere pentru lucrătorii imigranți cu mai mult de jumătate, se reduc procedurile cu 30 la sută etc.;

- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 655 din 08.09.2011 „Cu privire la aprobarea Strategiei naționale în domeniul migrației și azilului 2011-2020” etc.

Politica de stat cu privire la migrație se promovează, în conformitate cu legislația Republicii Moldova, de către Președintele Republicii Moldova și Guvern prin intermediul ministerelor, subdiviziunilor responsabile de gestiunea proceselor migraționale.

În context, amintim că în Republica Moldova s-a instituționalizat un Executiv bicefal sau dualist. Conform acestui model, puterea executivă este repartizată echilibrat între Șeful statului și Guvern. Între atribuțiile Guvernului și cele ale instituției prezidențiale există demarcații nete.

Reglementările juridice obligă toate subiectele procesului de migrație să contribuie la reglementarea procesului migrațional. Autoritățile administrației publice locale sunt obligate să informeze în termen de 10 zile Biroul Migrației și Azil, Ministerul Afacerilor Interne despre plecarea înainte de termen a imigrantului de pe teritoriul administrat de ea.

Instituțiile de învățământ și de cercetări științifice, publice sau private în termen de 10 zile trebuie să informeze Biroul Migrației și Azil și Ministerul Afacerilor Interne despre terminarea sau suspendarea studiilor ori a

cercetărilor științifice, despre transferarea la alte instituții de învățământ, întreprinderi, organizații sau despre exmatricularea elevilor, studenților, rezidenților, masteranzilor, doctoranzilor și postdoctoranzilor străini.

În acest context, considerăm binevenite aceste prevederi și ținând cont de faptul că o formă specifică de migrație este migrația sezonieră a studenților din Republica Moldova. Acest tip de migrație are un caracter economic, dar cu implicații socioculturale, întrucât contribuie la formarea unor modele de comportament migratorii la tineret.

Politica migrațională a Republicii Moldova este promovată de către autoritățile publice în conformitate cu atribuțiile prevăzute de Constituția Republicii Moldova. Realizarea politicii migraționale este prerogativa autorității administrației publice centrale în domeniul migrației în colaborare cu alte structuri de stat și nestatale.

Schimbările legislative au condiționat mai multe reforme instituționale în domeniul migrației, care pe parcursul anilor au fost modificate, modernizate în corespundere cu cerințele timpului, guvernele care s-au succedat în perioada de tranziție au formulat o serie de politici destinate domeniului migrației.

La etapa actuală în Republica Moldova a fost elaborat un cadru instituțional capabil să formuleze politici migraționale raportate la aspirațiile europene ale guvernării naționale. În acest sens, la nivel de autorități publice centrale responsabile de managementul migrației, își desfășoară activitatea:

- Ministerul Afacerilor Interne (MAI), care deține responsabilitatea de a controla și gestiona procesele migraționale în Republica Moldova, în special în ceea ce privește monitorizarea și coordonarea proceselor migraționale și elaborarea proiectelor de lege și normelor reglatorii în domeniul statutului juridic al cetățenilor străini și al apatrizilor, în problemele azilu-

lui, ale unor subiecte ce țin de readmisia și reîntoarcerea persoanelor etc.;

- Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale în cadrul căruia activează Direcția politicii ocupaționale și de reglementare a migrației [8]. Ministerul în cauză are următoarele atribuții ce țin de migrație: elaborarea și promovarea actelor normative privind condițiile de muncă, protecția juridică și socială a lucrătorilor migranți; elaborarea, negocierea și semnarea acordurilor bilaterale care reglementează fluxurile migrației forței de muncă; ajustarea legislației la standardele internaționale; elaborarea strategiilor și programelor naționale de ocupare a locurilor de muncă; coordonarea funcționării sistemului național de asistență socială; elaborarea proiectelor de acte normative privind combaterea traficului de ființe umane; repatrierea copiilor din străinătate etc.;

- Ministerul Economiei și Infrastructurii dispune de atribuții nemijlocite pentru crearea posibilităților investiționale favorabile în Republica Moldova în scopul promovării investițiilor interne și externe, în special, remitențele în dezvoltarea țării. În acest scop, Guvernul Republicii Moldova a extins programul pilot de atragere a remitențelor în economia națională prin intermediul PARE 1+1 până în 2015 cu un buget în sumă de circa 32 mil. lei [9, p. 40].

Scopul acestei politici constă în facilitarea accesului migranților la resursele de finanțare și canalizarea remitențelor în dezvoltarea economică a țării prin intermediul promovării bunelor practici, inovațiilor, cunoașterii de informații din mediul de afaceri a statelor-gazdă a migranților moldoveni. Rezultatele acestor politici de implicare a migrației în dezvoltarea țării se axează pe crearea noilor locuri de muncă și, parțial, aportul la soluționarea problemelor sociale;

Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene (MAEIE) eliberează vizele de intrare pe teritoriul Republicii Moldova și documentele de călătorie pentru cetățenii

moldoveni, oferă servicii consulare și protejează cetățenii moldoveni aflați peste hotare prin intermediul misiunilor diplomatice și oficiilor consulare din afara țării. MAEIE mai negociază în numele Republicii Moldova sau participă la negocierea tratatelor și acordurilor internaționale, inclusiv în domeniul migrației. Acest minister mai are un rol important în asigurarea participării Moldovei în cadrul mai multor platforme internaționale și procese consultative în domeniul migrației. De asemenea, examinează și formulează propuneri cu privire la ajustarea politicilor naționale la standardele europene. MAEIE coordonează procesul de integrare europeană și are în calitate de prioritate principală implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova–Uniunea Europeană, semnat la 27 iunie 2014.

O altă dimensiune în activitatea MAEIE este Parteneriatul de Mobilitate. Prin intermediul acestui instrument Republica Moldova s-a angajat să implementeze un cadru de proiecte care să ajute la gestionarea eficientă a migrației.

Evidențiem și alte subdiviziuni și organe implicate în gestionarea proceselor migraționale, cum ar fi Centrul de Combatere a Traficului de Persoane (CCTP), care a fost creat în 2006, în baza Legii cu privire la prevenirea și combaterea traficului de ființe umane din 20.10.2005 în calitate de subdiviziune cu statut de direcție a MAI. În urma unor reorganizări, în martie 2013, Centrul de Combatere a Traficului de Persoane a fost inclus cu statut de direcție în componența Inspectoratului Național de Investigații, subdiviziune a Inspectoratului General de Poliție al MAI [10, p. 32].

În anul 2005 a fost constituit Comitetul Național pentru Combaterea Traficului de Ființe Umane (CNCTFU) ca un organ consultativ al Guvernului, ce coordonează activitatea de prevenire și combatere a traficului de ființe umane, de cooperare cu autoritățile administrației publice, cu organizațiile

internaționale, organizațiile neguvernamentale și alte instituții și reprezentanți ai societății civile; colectează și analizează informația despre starea și tendințele traficului de ființe umane la nivel național; elaborează propuneri de perfecționare a legislației în domeniul prevenirii și combaterii traficului de ființe umane și protecției victimelor acestui trafic; înaintează Guvernului propuneri privind principiile politicii de stat în domeniul prevenirii și combaterii traficului de ființe umane [11].

În august 2006 a fost creată Comisia pentru coordonarea activităților legate de migrație, condusă de vicepremierul Guvernului, ministrul Afacerilor Externe și Integrării Europene al Republicii Moldova.

Diferite aspecte privind migrația revin spre gestionare Ministerului Justiției, Ministerului Educației, Culturii și Cercetării, Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă, Agenției Servicii Publice, Poliției de Frontieră (în cadrul MAI), Serviciului de Informații și Securitate al Republicii Moldova, Biroului Relații Interetnice, autorităților administrației publice locale.

Conform datelor Băncii Mondiale, în anul 2017 din Republica Moldova erau plecați la muncă peste hotare circa 700 mii de cetățeni. Această tendință de plecare a cetățenilor peste hotare continuă să persiste. Astfel, în aprilie 2017 Institutul de Politici Publice a publicat rezultatele unui sondaj de opinii. La întrebarea „Dacă ați avea o ocazie de a pleca din Republica Moldova, cum ați proceda?” răspunsurile au fost următoarele: aș pleca pentru totdeauna – 24% din respondenți; aș pleca pentru o perioadă – 33% [12, p. 66]. Drept urmare apar probleme demografice serioase, reducerea natalității, modificarea comportamentului familial al populației, instabilitatea familiei, reducerea dimensiunii familiei.

În prezent, peste 100 de mii de copii din republică au un singur părinte, sunt copii care n-au simțit dragostea maternă. De fapt,

în Republica Moldova crește o generație întreagă de copii fără părinți, aceștia aflându-se în grija bunelor, rudelor, prietenilor etc. Mai amintim că, conform datelor din mass-media, în anii 2010-2017 în republică au fost optimizate peste 200 de școli, iar alte 300 au fost reorganizate [13].

Procesele migraționale din Republica Moldova sunt influențate într-o mare măsură de vecinătatea cu Uniunea Europeană care este ținta migranților legali și ilegali nu numai din Moldova, dar și din alte țări. În contextul politicilor migraționale externe europene, autoritățile moldovenești și-au propus:

- să reglementeze fluxurile migraționale (reducerea migrației ilegale, promovarea posibilităților de plasare legală în câmpul muncii și asigurarea condițiilor de protecție socială a lucrătorilor migranți);

- să asigure instrumente juridice și instituționale durabile pentru gestionarea eficientă a migrației [14, p.163].

În acest context, menționăm că după liberalizarea regimului de vize din aprilie 2014 numărul migranților de muncă din Republica Moldova în Uniunea Europeană a crescut simțitor. La muncă peste hotare pleacă în mare parte tineri cu vârste între 25 și 35 de ani, care au studii, dar nu se regăsesc în țară. De aceea, este important ca guvernarea să întreprindă măsuri dacă nu pentru a stopa complet, măcar să reducă acest fenomen.

Majoritatea documentelor de politici, elaborate de guvernarea națională, în ultimii ani denotă promovarea trecerii de la modelul de dezvoltare bazat pe consum la o nouă paradigmă de dezvoltare orientată spre inovații. Din perspectiva mobilității, în Acordul de Asociere UE-Republica Moldova unul dintre angajamentele asumate de guvernarea Republicii Moldova constă în aprofundarea dialogului și cooperării în domeniul migrației, mobilității, azilului și managementului de frontieră ajustate la

cadrul de politici migraționale ale Uniunii Europene.

O perspectivă pentru politicile naționale constituie reîntoarcerea migranților moldoveni. Conform studiilor recente în domeniul migrației, circa 370 de mii de cetățeni sunt considerați migranți pe termen lung, iar 109 mii sunt migranți mobili, însă circa 50% din numărul total de migranți și-au exprimat intenția de a se reîntoarce în țară [15, p. 41].

Reîntoarcerea lucrătorilor migranți nu este doar o problemă economică, dar și una socială, care necesită a fi luată în considerare. Din Republica Moldova pleacă la muncă mulți cetățeni, dar se reîntorc acasă migranți transnaționali cu o identitate neclară. Cercetătorul și expertul în domeniul migrației V. Moșneaga consideră, pe bună dreptate după părerea noastră, că în rândul moldovenilor apar un șir de alte calități determinate de identitatea lor dublă. Ei învață să calculeze, să compare lucrurile, să-și găsească interesul propriu și chiar anumite avantaje în noua situație. Prin urmare, statul moldovenesc, stimulând și încurajând reîntoarcerea și reintegrarea, trebuie să țină cont de acest lucru [16, p.173-174]. Or, migrantul reîntors în țară după 15 sau 20 de ani de ședere într-o altă țară nu mai este aceeași persoană care a plecat din țară la data respectivă, așteptările sale, precum și cele ale societății față de el, pot fi complet diferite.

Dintre acțiunile întreprinse privind consolidarea cadrului legal și adoptarea măsurilor privind reintegrarea cetățenilor moldoveni menționăm adoptarea Strategiei naționale în domeniul migrației și azilului (2011-2020) și Planul de Acțiuni pentru implementarea acesteia pe anii 2011-2015; Planul de Acțiuni privind susținerea reintegrării cetățenilor reîntorși de peste hotare pentru anii 2014-2016 [17].

Totodată, au fost întreprinse și alte măsuri pentru reintegrarea migranților reveniți în patrie: au fost create birouri de reinte-



grare în cadrul agențiilor teritoriale ale Agenției Naționale pentru Ocuparea Forței de Muncă, programe pilot de atragere a remitențelor în economie. Remarcăm, în această ordine de idei, că remitențele constituie un element semnificativ pentru dezvoltarea economică a țării, precum și un mijloc de reducere a sărăciei. De exemplu, în anul 2016 PIB-ul a crescut cu 4,6%, iar fiecare a patra gospodărie casnică din Republica Moldova era dependentă de veniturile din remitențe, iar circa  $\frac{1}{4}$  din PIB-ul țării se bazează pe remitențe.

Adică, guvernarea a lansat diverse programe și stimulente de readmisie și revenire a migranților, menite să-i atragă înapoi, în țară. Cu toate acestea, este necesar ca asemenea inițiative să fie complementate de o creștere economică a țării, de îmbunătățirea condițiilor de postreturnare a migranților.

Menționăm că procesul anual de evaluare a impactului asistenței externe, inclusiv în domeniul migrației, asupra dezvoltării sociale și economice a Republicii Moldova, realizat de Cancelaria de Stat a Republicii Moldova în 2011, a relevat că, în conformitate cu constatările identificate, autoritățile moldovenești ar solicita mai mult suport în următoarele domenii: a) migrația de muncă (pentru a stimula migrația de reîntoarcere și migrația circulară); b) protecția socială a migranților; c) fortificarea gestionării migrației la nivel național, inclusiv dezvoltarea capacităților instituționale; d) investiția eficientă a remitențelor și dezvoltarea întreprinderilor mici și mijlocii în regiune; e) monitorizarea fluxurilor migraționale; f) lupta împotriva migrației iregulare și a traficului [18, p. 231].

Adică, se observă o tendință clară de conștientizare obiectivă a importanței stimulării migrației de reîntoarcere și migrației circulare de către structurile de stat în vederea valorificării potențialului și beneficiilor migrației pentru dezvoltarea strategică a Republicii Moldova.

Cooperarea cu diaspora și asociațiile cetățenilor moldoveni de peste hotare este o parte a politicii de stat. Din perspectiva instituțională, a fost elaborat un cadru instituțional pentru dialogul diasporatara de baștină. La moment, accentul se pune pe o protecție cât mai mult posibilă a cetățenilor moldoveni aflați peste hotare, conservarea identității culturale și stimularea reîntoarcerii migranților acasă. În acest context, reamintim că a fost adoptat *Planul de Acțiuni pentru susținerea diasporei moldovenești pentru 2006-2009*, *Planul Național de Acțiuni pentru 2008 cu privire la protecția cetățenilor Republicii Moldova de peste hotare* și *Planul de Acțiuni pentru susținerea culturală și socială a diasporei moldovenești pentru 2012-2014*. Scopul acestor documente rezidă în promovarea și crearea condițiilor pentru conservarea dezvoltării și manifestării identității culturale și lingvistice în țara de reședință, garantând cooperarea multidimensională cu moldovenii care domiciliază peste hotare.

Pentru a consolida mecanismul de cooperare cu asociațiile diasporei moldovenești, la 19 octombrie 2012 a fost creat Biroul pentru relațiile cu diaspora (BRD) în organigrama Cancelariei de Stat, în subordonarea directă a Primului-Ministru [19]. Obiectivele strategice ale Biroului pentru relațiile cu diaspora pot fi divizate în două direcții: pe de o parte, acesta asigură coordonarea politicilor și programelor pentru diasporă la nivel de guvern și ministere și, pe de altă parte, dezvoltă un dialog continuu cu diaspora moldovenească [20, p. 3].

O acțiune inițiată de autoritățile moldovenești pentru a facilita și a îmbunătăți relațiile cu diaspora este programul „Guvernul mai aproape de tine”. Scopul programului este ca BRD și principalele ministere cu competențe în domeniul migrației să poarte un dialog direct cu cetățenii plecați peste hotare, să-i informeze cu privire la activitățile lor de bază, să promoveze noi

proiecte și servicii dedicate diasporei, să stabilească relații de comunicare și parteneriate cu cetățenii plecați peste hotare. La fel de important este ca autoritățile să devină mai sensibile la nevoile și interesele diasporei, să găsească împreună soluții și să se facă mai vizibile în diasporă, deoarece chiar dacă există asociații ale migranților și asociații ale diasporei, importanța și rolul lor pentru comunitățile de migranți și familiile lor par a fi limitate. Rezultatele sondajelor arată că doar 4,6% dintre migranți consideră aceste asociații drept „surse de informare și încredere” [21, p.105].

Începând cu anul 2013, prin intermediul BRD, Guvernul Republicii Moldova a început implementarea programelor consolidate, orientându-le spre satisfacerea necesităților exponenților diasporei și valorificării posibilităților acestora de dezvoltare a Republicii Moldova ca un spațiu satisfăcător de manifestare pentru cetățenii săi și o destinație de reîntoarcere pentru migranți. În scopul realizării unei relații mai strânse dintre guvern și diasporă, a fost luată decizia de a consolida capacitățile instituționale la peste 30 de ministere, birouri și agenții pentru dezvoltarea politicii de stat în domeniul relațiilor cu diaspora și asigurarea interacțiunii eficiente între instituțiile guvernamentale și cooperarea lor cu diaspora.

O importanță deosebită în reglementarea proceselor migraționale are cooperarea Guvernului cu ONG-urile. Un rol important în informarea populației tinere despre pericolul traficului cu scopul exploatarei sexuale îl au organizațiile neguvernamentale „La Strada”, „Compasiune”, „Inițiativa Civică”, „Salvați Copiii”, Asociația Femeilor Juriste și altele.

Problema migrației se află în atenția con-

siliilor municipale și raionale din republică. Astfel, la 25 aprilie 2016, Consiliul raional Telenești a adoptat decizia „Cu privire la crearea Grupului Local de Inițiativă în cadrul proiectului „Migrație și dezvoltare”, care include un șir de măsuri de gestionare a migrației în raion [22].

La 21 decembrie 2016 primăria municipiului Chișinău a organizat o masă rotundă cu tema „Migrația sigură: cum ne protejăm de traficul de ființe umane?” Participanții la forum au fost informați de către reprezentanții NEXUS Moldova\* și ai Agenției pentru ocuparea forței de muncă Chișinău despre măsurile întreprinse pentru prevenirea traficului de ființe umane și a muncii forțate. De asemenea, au fost discutate aspectele ce țin de riscurile și consecințele migrației ilegale de muncă. La evenimente au participat membrii Comisiei municipale pentru prevenirea traficului de ființe umane, reprezentanții serviciilor municipale ale subdiviziunilor CMC, ai Biroului migrație și azil și ai centrului internațional pentru protecția și promovarea drepturilor femeii „La Strada” [23].

La 16 iunie 2017, primarii localităților din raionul Orhei au participat la sesiunea de informare cu referire la fenomenul migrației, oferite de consultanții NEXUS Moldova. Reprezentanții NEXUS au oferit informații cu referire la: revenirea în Moldova, deschiderea unei afaceri, lucru și studii, vize, interdicția de intrare în unele țări, cetățenie, emigrare, integrare în străinătate și alte informații relevante cu privire la migrație [24].

Consiliul raional Criuleni a inclus în „Strategia de dezvoltare a raionului Criuleni pentru anii 2016-2020” obiective privind procesele migraționale [25], iar Consiliul raional

---

\* Proiectul NEXUS Moldova reprezintă o inițiativă pentru a crea platforma de informare, consultare și servicii menite să acorde ajutor migranților moldoveni prin conectarea acestora cu reprezentanții sectorului public, privat și asociativ, în vederea realizării unor beneficii maxime pentru toți actorii implicați în procesul migrație și dezvoltare atât din Moldova cât și din țările de destinație.

Edineț, în parteneriat cu NEXUS Moldova, a organizat la 26 august 2017 festivalul „E-creativ acasă – festivalul moldovenilor-migranți” [26].

Guvernul, autoritățile administrației publice locale cooperează cu Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM), care implementează proiectul „Migrație și dezvoltare locală”, lansat de Programul Națiunilor Unite pentru dezvoltare în Moldova cu susținerea financiară a Guvernului elvețian cu bugetul de 1,4 milioane de dolari SUA [27].

CALM, în parteneriat cu NEXUS Moldova și consiliile raionale din Republica Moldova, contribuie la soluționarea problemelor legate de procesul migrațional. Astfel, la 10 decembrie 2015, CALM a organizat la Cahul Conferința regională „Migrație și dezvoltare”. Reprezentanții administrației publice locale au avut posibilitatea să cunoască tendințele migrației în Moldova, dar și să afle cum fenomenul migrației poate fi transformat din unul perceput a fi mai mult negativ în unul care contribuie la soluționarea anumitor probleme din localitățile republicii [28].

În perioada 20-26 noiembrie 2016, 16 primari, dar și reprezentanți ai proiectului „Migrație și dezvoltare locală” au efectuat o vizită de studiu în Maroc, țară care deține o experiență unică în ceea ce privește implementarea proiectelor ce vizează implicarea migranților în dezvoltarea localităților de baștină [29].

Realizările în domeniul integrării migrației în dezvoltarea locală contribuie la continuarea reformelor pe segmentul administrației publice centrale și locale.

Remarcăm că Academia de Administrație Publică, în calitate de Centru național de promovare a politicii de stat în domeniul administrației publice și de instituție care pregătește cadre pentru administrația publică, participă cu acțiuni didactice con-

crete, de cercetare, asistență metodică și informațională privind problema migrației, atrăgând în aceste activități și tineretul. Astfel, la 26 septembrie 2016, în cadrul Academiei de Administrație Publică din Republica Moldova a avut loc o masă rotundă cu genericul „Implicarea civică a tinerilor în problema migrației”, la care au participat tineri de la liceul „Orizont” [30].

În ultimii ani migrația și dezvoltarea au fost recunoscute și incluse pe agenda națională de dezvoltare. În acest context a început aplicarea unui mecanism complex nou de integrare a migrației în strategiile de dezvoltare a țării, prin intervenții de ordin instituțional, juridic, crearea de modele și activități cu participarea și implicarea migranților în dezvoltarea durabilă atât la nivel național cât și local. Cu toate acestea, la moment, cele mai multe acțiuni de politici au fost realizate mai mult la nivel național decât local, fapt ce denotă un decalaj în intervențiile de susținere a migrației pentru dezvoltarea Republicii Moldova pe segmentul național-local.

Politicile migraționale trebuie să fie susținute prin instrumente eficiente de coordonare între toate structurile implicate dat fiind caracterul multidisciplinar al acestora, multitudinea de actori implicați atât la nivel național cât și regional. Autoritățile publice vor trebui să promoveze politici active de combatere a șomajului și de implicare și menținere a grupurilor vulnerabile pe piața muncii. La soluționarea multiplelor probleme legate de migrație este necesară o abordare complexă, un studiu și o analiză minuțioasă a situației, perfecționarea cadrului legal și întărirea capacităților funcționale ale organelor guvernamentale specializate, antrenarea societății civile în rezolvarea acestor probleme pentru ca guvernarea să ofere o perspectivă clară de dezvoltare a țării.



## BIBLIOGRAFIE

1. International Migration. În: <http://www.un.org/en/development/desa/population> (accesat pe 12.12.2017).
2. Moșneaga V. Politica migraționistă a Republicii Moldova: etapa actuală // Brain Drain. Cazul Republicii Moldova (culegere de articole) / Brain Drain, Moraru Victor (coord.); Inst. de Integr. Europeană și Științe Politice al AȘM. – Chișinău: Tipografia „Sirius” SRL. 2011, p. 27-36.
3. Profilul Migrațional Extins al Republicii Moldova. OIM. – Chișinău, 2013.
4. Constituția Republicii Moldova, adoptată la 29 iulie 1994 cu modificări. – Chișinău, 2004.
5. Legea privind administrația publică locală din 28.12.2006 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 32-35/116 din 2 martie 2007.
6. Burian C. Fenomenul migrației și statutul juridic al străinului în dreptul internațional. – Chișinău: CEP USM, 2010.
7. Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova privind aprobarea Concepției politicii migraționale a Republicii Moldova, nr. 1386-XV din 11.10.2002 // Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 146-148/1140 din 31.10.2002.
8. Subdiviziunile Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale. În: [msmps.of.gov.md/ro/subdiviziunile-ministerului](http://msmps.of.gov.md/ro/subdiviziunile-ministerului) (accesat pe 10.12.2017).
9. Iațco M. Fenomenul migrației în Republica Moldova prin prisma dezvoltării și mobilității sociale//MOLDOSCOPIE (Probleme de analiză politică), nr. 3 (LXXIV). – Chișinău, 2016, p. 33-42.
10. Moșneaga V. Op. cit.
11. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 472 din 26.03.2008 cu privire la aprobarea componenței Comitetului național pentru combaterea traficului de ființe umane și a Regulamentului Comitetului național.
12. Barometrul Opiniei Publice. Institutul de Politici Publice, aprilie 2017.
13. Instituțiile de învățământ nu vor fi închise, vor apărea filiale ale școlilor de circumscripție. În: <https://www publica.md/ministrul-babuc-instituțiile-de-învățământ-nu-vor-fi-închise-vor-apărea-filiale-ale-școlilor-de-circumscripție-2985243.html> (accesat pe 12.12.2017)
14. Republica Moldova – problemele migrației. //Inst. Muncii din Republica Moldova; col. aut. V. Postolachi, O. Poalelungi, V. Moșneaga ș. a. – Chișinău, 2007.
15. Iațco M. Op. cit.
16. Мошняга В. Проблемы реинтеграции и возвращения трудовых мигрантов из Европейского Союза в страны пограничья. Вильнюс: ЕГУ, 2002.
17. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la „Planul de Acțiuni pentru implementarea Strategiei Naționale în domeniul Migrației și Azilului (2011-2020) pentru anii 2011-2015; Planul de Acțiuni privind susținerea reintegrării cetățenilor reînțorși de peste hotare pentru anii 2014-2016”, nr. 339 din 20.05.2014//Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 134-141 din 30.05.2014.
18. Vremiș M., Craievschi-Toartă V., Burdeinâi E., Herm A., Polain M. Profilul Migrațional extins al Republicii Moldova. Organizația Internațională pentru Migrație (OIM). – Chișinău, 2013.
19. Misiunea Biroului pentru relațiile cu diaspora. În: [brd.gov.md/ro/confent/istorie-misiune-viziune-obiective](http://brd.gov.md/ro/confent/istorie-misiune-viziune-obiective) (accesat pe 19.12.2017).

20. Raport de activitate al Biroului pentru relații cu diaspora al Cancelariei de Stat. Un an de la creare. Chișinău, 2013// În: [http://www.cancelaria.gov.md/public/files/noutăți/2013/10 octombrie/Raport activitate BRD final](http://www.cancelaria.gov.md/public/files/noutăți/2013/10%20octombrie/Raport%20activitate%20BRD%20final) (accesat pe 15.11.2017).

21. Gribincea A., Lazări S. Imigrația în Uniunea Europeană: probleme și soluții. // „Administrarea Publică”, revistă metodico-științifică trimestrială, nr.1, Chișinău, 2016, p. 97-106.

22. Cu privire la crearea Grupului Local de Inițiativă în cadrul proiectului „Migrație și dezvoltare”. În: <http://www.acte locale.md/dispozitieview.php?l=ro&idd=6383> (accesat pe 16.11.2017).

23. Masa rotundă cu temetica prevenirii traficului de ființe umane. În: <http://chișinău.md/libview.php?l=ro&idc=4038id=171338t=/Presă/Comunicate-de-presă/Masa-rotundă-cu-temetica-prevenirii-traficului-de-ființe-um> (accesat pe 10.11.2017).

24. Sesiune de informare cu referire la fenomenul migrației, oferite de consultanții NEX-US. În: <http://or.md/index.php/feed> (accesat pe 10.12.2017).

25. Strategia de dezvoltare a raionului Criuleni pentru anii 2016-2020, obiective privind procesele migraționale. În: [Criuleni.md/index.php?l=ro](http://Criuleni.md/index.php?l=ro) (accesat pe 11.11.2017).

26. E – Creativ acasă – festivalul moldovenilor migranți. În: [Nexus.md](http://Nexus.md) (accesat pe 14.11.2017).

27. Realizările în domeniul integrării migrației în dezvoltarea locală discutate în cadrul ședinței Consiliului coordonator al Proiectului „Migrație și dezvoltare locală”. În: [www.calm.md/php?l=ro&lm.md/taview](http://www.calm.md/php?l=ro&lm.md/taview) (accesat pe 11.12.2017).

28. Migrația: oportunități pentru dezvoltare locală. În: <http://calm.md/libview.php?l=ro&idc=668id=25708t=/serviciul-presa/comunicate/migrația-oportunități-pentru-dezvoltare-locală> (accesat pe 14.12.2017).

29. Primarii CALM în Maroc: platformă de studiu privind migrația și dezvoltarea locală. În: <http://calm.md/libview.php?l=ro&idc=668id=25708t=/serviciul-presa/comunicate/primarii-calm-în-maroc-platforma-de-studiu-privind-migrația-i-dezvoltarea-locală> (accesat pe 10.11.2017).

30. Implicarea civică a tinerilor în problema migrației. În: <http://aap.gov.md/biblioteca/news/mas%C4%83rotund%C4%83-pentru-elevii-liceului-%E2%80%9Eorizont%E2%80%9D-din-capital%C4%83> (accesat pe 10.12.2017).

**Prezentat:** 28 decembrie 2017.

**E-mail:** [cretu\\_raisa@europe.com](mailto:cretu_raisa@europe.com)

# CONTRIBUȚIA ASISTENȚEI EXTERNE LA CONSOLIDAREA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

## CONTRIBUTION OF EXTERNAL ASSISTANCE TO THE CONSOLIDATION OF PUBLIC ADMINISTRATION

CZU: 341.232(4):35(478)

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

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

### SUMMARY

*The article explains a number of aspects related to the contribution of the external assistance to the consolidation of the public administration in the Republic of Moldova. European assistance is an opportunity window for consolidating and modernizing public administration. However, EU assistance has only partially contributed to strengthening public administration in the Republic of Moldova, with modest progress being made in the sectors to which financial support was directed, which in turn has a limited impact on strengthening public administration.*

**Keywords:** management, external assistance, policies, public administration, administrative capacity.

### REZUMAT

*Articolul elucidează o serie de aspecte ce țin de contribuția asistenței externe la consolidarea administrației publice în Republica Moldova. Asistența europeană reprezintă o fereastră de oportunitate pentru consolidarea și modernizarea administrației publice. Totuși asistența acordată de UE a contribuit doar parțial la consolidarea administrației publice în Republica Moldova, înregistrându-se progrese modeste în sectoarele către care a fost direcționat sprijinul financiar, aceasta având, la rândul său, un impact limitat asupra consolidării administrației publice.*

**Cuvinte-cheie:** gestiune, asistență externă, politici, administrație publică, capacitate administrativă.

Atragerea și gestionarea eficientă a asistenței externe este astăzi pe agenda guvernării și, totodată, reprezintă, indiscutabil, interes pentru experții din domeniu, grație multiplelor impacturi pe care le generează asupra dezvoltării economice și

social-politice. Asistența externă (termenul corect: Asistența Oficială pentru Dezvoltare) reprezintă un instrument tehnic pentru a promova schimbări pozitive în societate, inclusiv prin modernizarea și consolidarea administrației publice.

Uniunea Europeană (în continuare – UE) este lider absolut la capitolul asistenței financiare nerambursabile acordate Republicii Moldova, de la începutul cooperării cu țara noastră **oferindu-i peste 900 milioane euro sub formă de grant** [7]. Aportul asistenței externe în modernizarea administrației publice din Republica Moldova este unul semnificativ. În acest context, studiul de față își propune o analiză a contribuției asistenței externe, în speță a celei europene, la consolidarea administrației publice în Republica Moldova.

Începând cu anul 2007, Republicii Moldova i s-a alocat ajutor financiar în cuantum de 782 milioane euro prin intermediul instrumentelor europene de vecinătate, ceea **ce reprezintă o sumă anuală de aproape 37 de euro pe cap de locuitor – suma cea mai ridicată din toate țările din vecinătatea estică a UE** [6, p. 5]. În 2014 Republica Moldova și UE au semnat Acordul de Asociere, care prevede dezvoltarea unei administrații publice eficiente și responsabile în Republica Moldova [1, p. 33-34].

**În 2016, cu asistența UE, au fost în proces de derulare 145 de proiecte cu bugetul total de peste 654 milioane euro.** Asistența externă din partea UE face parte din Cadrul Unic de Asistență pentru Republica Moldova 2014-2017 (SSF– Single Support Framework), care reprezintă unul dintre instrumentele UE pentru susținerea implementării Agendei de Asociere. Asistența este prevăzută pentru reforma administrației publice, agricultură și dezvoltare rurală, reforma poliției și managementul poliției de frontieră, dezvoltarea capacităților și consolidarea instituțională, societatea civilă [7]. Tipul asistenței pentru dezvoltare poate fi de două feluri: asistență financiară și asistență tehnică, fiecare având potențial diferit de a produce schimbări. Asistența financiară este acordată, în special, de UE și băncile de dezvoltare (BEI, BERD, BDCE). Aceasta este reflectată în bu-

getul național ca asistență macrofinanciară sau ca mijloace alocate pentru proiecte investiționale și este acordată pentru a sprijini implementarea politicilor Guvernului în domeniul creșterii economice și reducerii sărăciei, integrării europene (eventual, sprijinirea unor strategii sectoriale). Asistența tehnică este oferită într-un mod fragmentat și în volum mai mic, cu scopul de a asigura implementarea unor proiecte și de a sprijini capacitățile instituțiilor țării beneficiare [4, p.12].

Managementul eficient al asistenței europene este esențial în vederea realizării prevederilor Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană și presupune dezvoltarea cadrului instituțional și procedural al procesului de atragere a asistenței externe, precum și formarea personalului specializat pentru realizarea acestui proces. Experiența arată că țările, care nu au acordat acestui domeniu atenția cuvenită, s-au confruntat cu dificultăți în procesul de formulare a politicilor și îndeplinirea obligațiilor asumate. Sarcina este mai dificilă pentru o țară precum Republica Moldova, deoarece aceasta trebuie să mobilizeze resurse administrative comparativ mai mari decât alte țări.

O radiografie generală a cadrului instituțional pentru managementul asistenței externe în Republica Moldova scoate în evidență câteva aspecte de actualitate. Republica Moldova a constituit toate instituțiile tradiționale pentru fostele și actualele țări care au un acord de asociere cu UE, optând pentru un model relativ descentralizat de coordonare a acestui proces. Conform prevederilor Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 561 din 19 august 2015 „Cu privire la reglementarea cadrului instituțional și mecanismului de coordonare a asistenței externe acordate Republicii Moldova de organizațiile internaționale și țările donatoare”, autoritatea națională de coordonare a asistenței externe este Can-

celaria de Stat. Autoritatea națională de coordonare este responsabilă de programarea, monitorizarea, evaluarea operațională și evaluarea metodologică, precum și de asigurarea transparenței în valorificarea asistenței externe acordate Republicii Moldova de comunitatea donatorilor. În particular, autoritatea națională de coordonare, prin intermediul subdiviziunii responsabile de coordonarea asistenței externe, exercită următoarele atribuții: definește prioritățile de asistență externă în conformitate cu principalele documente naționale de dezvoltare și propunerile sectoriale primite de la consiliile sectoriale în domeniul asistenței externe și le prezintă spre aprobare Comitetului interministerial pentru planificare strategică; coordonează elaborarea și negocierea acordurilor în domeniul asistenței externe, promovând interesele naționale, principiile egalității și beneficiului reciproc în cadrul negocierilor; asigură diversificarea și intensificarea cooperării tehnice și financiare cu comunitatea donatorilor. Investighează și analizează, în comun cu instituțiile vizate, sursele noi de asistență în dezvoltare; asigură informarea, în termen util, a potențialilor beneficiari privind oportunitățile de obținere a finanțării externe și a condițiilor de solicitare a asistenței; conlucrează cu comunitățile donatorilor în cadrul vizitelor acestora în țară în scopul identificării proiectelor/programelor noi sau monitorizării și evaluării celor existente; evaluează capacitatea țării de absorbție a asistenței, precum și înaintează propuneri de îmbunătățire a acesteia; coordonează procesul de monitorizare la nivel național a implementării proiectelor finanțate de comunitatea donatorilor; informează Comitetul interministerial pentru planificare strategică privind statutul etapei de programare, eventualele probleme apărute și soluțiile de depășire propuse, precum și mersul implementării asistenței externe la nivel național; coordonează realizarea

acțiunilor, agreate în acordurile semnate sau în alte documente similare, semnate cu comunitatea donatorilor privind creșterea eficienței asistenței externe acordate; asigură evidența și validarea proiectelor și programelor de asistență externă; asigură transparența și îndeplinirea cerințelor cu privire la informarea și publicitatea asistenței externe acordate Republicii Moldova; asigură implementarea politicii de comunicare cu donatorii și societatea civilă; asigură interacțiunea intersectorială dintre proiectele și programele de asistență externă pentru obținerea coerenței și concordanței acestora și excluderea suprapunerilor.

Cadrul normativ actual în domeniul asistenței externe din Republica Moldova include Legea nr. 595 din 24 septembrie 1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova și determină modul de inițiere, negociere, semnare, intrare în vigoare, aplicare, suspendare, denunțare sau stingere a acestora; Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 561 din 19 august 2015 „Cu privire la reglementarea cadrului instituțional și mecanismului de coordonare a asistenței externe acordate Republicii Moldova de organizațiile internaționale și țările donatoare”, având ca obiectiv creșterea eficienței, eficacității și durabilității asistenței externe prin o mai bună coordonare pe parcursul întregului proces de programare, implementare, monitorizare și evaluare a asistenței externe; Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 838 din 9 iulie 2008 „Privind instituirea Comitetului interministerial pentru planificarea strategică”, care coordonează și monitorizează activitatea Guvernului și a comitetelor guvernamentale ale acestuia în elaborarea și implementarea Programului de activitate a Guvernului, Strategiei Naționale de Dezvoltare și Cadrului de cheltuieli pe termen mediu, integrare europeană și coordonare a asistenței externe; Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 442 din 17 iulie 2015

„Pentru aprobarea Regulamentului privind mecanismul de încheiere, aplicare și încetare a tratatelor internaționale”, care determină procedurile de inițiere a negocierilor, negocierea, semnarea, intrarea în vigoare, punerea în aplicare, suspendarea, denunțarea sau stingerea tratatelor internaționale (inclusiv celor în domeniul asistenței externe) etc.; Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 246 din 8 aprilie 2010 „Cu privire la modul de aplicare a cotei zero a TVA la livrările de mărfuri, servicii efectuate pe teritoriul țării și de acordare a facilităților fiscale și vamale pentru proiectele de asistență tehnică și investițională în derulare, care cad sub incidența tratatelor internaționale la care Republica Moldova este parte”, modificată de 8 ori pe parcursul anului 2016; Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 239 din 8 aprilie 2011 „Cu privire la crearea Consiliului Comun de Parteneriat”, care este un organ consultativ, fără statut de persoană juridică, ca expresie a voinței de recunoaștere a valorii competențelor și de asigurare a participării partenerilor externi de dezvoltare, a societății civile și a sectorului privat la procesul de asigurare a eficienței și eficacității asistenței externe acordate Republicii Moldova de organizațiile internaționale și țările donatoare. Cancelaria de Stat, în calitate de autoritate națională de coordonare a asistenței externe, are ca sarcină fortificarea/perfecționarea mecanismului de coordonare a asistenței externe prin modificarea/completarea cadrului normativ în domeniu.

Pentru a asigura transparența utilizării asistenței externe, responsabilitatea în gestionarea și valorificarea resurselor financiare de care beneficiază Republica Moldova și pentru o mai bună informare a societății, Cancelaria de Stat a lansat în anul 2014 *Platforma pentru gestionarea asistenței externe*, accesibilă online pe portalul Guvernului.

Aprobarea de către Guvern a Planului

Național de Acțiuni (PNA) pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană pentru anii 2017-2019 (Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1472 din 30.12.2016) a impus un set complex de sarcini ce urmează a fi realizate. Evaluarea cantitativă a nivelului de realizare a PNA pentru anul 2017 indică implementarea acestuia în proporție de 66%. De notat, că *Raportul consolidat privind realizarea pe parcursul anului 2017 a Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE 2017-2019* constată că pe parcursul anului 2017 „a fost atins un progres major în procesul de reformare a administrației publice la nivel central fundamentat de Strategia de reformă a administrației publice”, materializat, potrivit raportului, în constituirea Centrului de Implementare a Reformelor, aprobarea noii legi cu privire la Guvern, care prevede și elemente noi în structura autorităților publice centrale. Realizările, de asemenea, constau în aprobarea unui șir de hotărâri de Guvern pentru ajustarea cadrului normativ (Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 594 din 26.07.2017 cu privire la restructurarea administrației publice centrale de specialitate; Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 595 din 26.07.2017 pentru aprobarea structurii-tip a regulamentului privind organizarea și funcționarea ministerului; Hotărârile Guvernului Republicii Moldova nr. nr. 690-698 din 30.08.2017 cu privire la organizarea și funcționarea ministerelor); eficientizarea activității agențiilor prestatoare de servicii publice prin crearea Agenției Servicii Publice, care a preluat atribuțiile a 5 structuri (ÎS CRIS Registru, ÎS Camera Înregistrării de Stat, ÎS Cadastru, Serviciul Stare Civilă și Camera de Licențiere); crearea și actualizarea cadrului normativ pentru agențiile guvernamentale pentru supraveghere tehnică (HG nr. 886 din 01.11.2017), Inspectoratul pentru Protecția Mediului (HG nr. 887 din



01.11.2017), Agenția Națională pentru Siguranța Alimentelor (nr. 888 din 01.11.2017), Agenția Medicamentelor și Dispozitivelor Medicale (HG nr. 1005 din 21.11.2017), Agenția pentru supraveghere tehnică (HG nr. 1088 din 18.12.2017), Agenția pentru Protecția Consumatorului și Supravegherea Pieței (HG nr. 1089 din 18.12.2017), Agenția Națională pentru Sănătate Publică (HG nr. 1090 din 18.12.2017); aprobarea HG nr. 725 din 08.09.2017 cu privire la Mecanismul de coordonare a politicii de stat în domeniul diasporei, migrației și dezvoltării (DMD) [8].

Un domeniu care este permanent susceptibil pentru îmbunătățire este dezvoltarea de capacități în vederea coordonării asistenței externe. Dezvoltarea unor sisteme de control financiar pentru monitorizarea utilizării asistenței financiare transpore și în Opiniile Comisiei Europene. Formulele aplicate diferă de la un sistem descentralizat în care fiecare minister coordonează asistența tehnică în domeniul de competență (Bulgaria), până la concentrarea coordonării într-o singură instituție (Polonia, România, Slovacia, Ungaria) [11, p.14].

O altă problemă care necesită atenție este mecanismul de coordonare interministerială. Măsurile prevăzute de Acordul de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană solicită efortul concertat al tuturor structurilor guvernamentale, iar majoritatea sarcinilor nu pot fi îndeplinite decât prin cooperarea mai multor ministere și altor autorități ale administrației publice centrale. Republica Moldova merge pe formula divizării responsabilităților pentru coordonarea implementării. Instituționalizarea unui sistem eficient de coordonare interministerială a acestor politici poate reduce presiunea internă creată ca urmare a dificultății și volumului sarcinilor puse în fața ministerelor, fapt confirmat de majoritatea avizelor Comisiei Europene [8].

Cu timpul, numărul grupurilor de lucru ar putea crește considerabil, astfel încât

coordonarea interministerială în cadrul sistemului actual va deveni o sarcină dificilă. În Estonia, de exemplu, au fost constituite peste 400 de grupuri de lucru și comisii, 115 au aparținut Ministerului Afacerilor Sociale, 98 - Ministerului Finanțelor și 93 - Ministerului Afacerilor Economice. Constituirea grupurilor de lucru specializate de către ministere conduce la percepția că acestea sunt parte a structurii proprii, astfel încât sporește probabilitatea ca deciziile și recomandările acestor grupuri să fie implementate. Sistemul ar trebui să fie susținut de un consiliu, de exemplu, Consiliul Înălților Funcționari, o structură existentă în majoritatea statelor aflate în proces de asociere. Acesta reunește toți secretarii de stat pentru integrare europeană și șefii subdiviziunilor de integrare europeană din ministere în întruniri ordinare bisăptămânale și ad-hoc, ori de câte ori apare necesitatea. Consiliul Înălților Funcționari funcționează ca un forum pentru discuții, schimb de informații și experiență, și distribuirea responsabilităților [3, p. 23].

În Republica Moldova responsabilitatea coordonării asistenței externe este partajată între Cancelaria de Stat (coordonarea asistenței pentru integrare europeană) și Ministerul Finanțelor (coordonarea programării fondurilor externe în cadrul procesului de bugetare, inclusiv ținând cont de Cadrul Bugetar pe Termen Mediu). În majoritatea ministerelor s-au constituit unități speciale pentru integrare europeană. Adesea acestea sunt multifuncționale gestionând în cele mai multe cazuri și relațiile sectoriale internaționale, ceea ce este tipic pentru statele mici. Alte măsuri care vor contribui la îmbunătățirea capacității administrative sunt adoptarea unor regulamente care să conțină reglementarea structurii, managementului, drepturilor și responsabilităților acestora; adoptarea descrierii funcțiilor pentru experții în planificare strategică, armonizarea legislației și

coordonarea asistenței tehnice angajați în cadrul unităților pentru afacerile europene [10, p.53].

Una dintre principalele probleme cu care se confruntă în prezent Republica Moldova este o administrație publică inefficientă. Instituțiile publice sunt afectate de o birocratie excesivă, de lipsa unei atenții suficiente pentru funcțiile de bază și de o rată ridicată de fluctuație a personalului, ceea ce face ca eficiența lor să fie scăzută. De asemenea, corupția continuă să constituie o problemă, **Republica Moldova ocupând în 2016 locul 123 din 176 în Indicele de percepție a corupției alcătuit de Transparency International**. Reforma administrației publice reprezintă unul dintre cele trei domenii prioritare de cooperare pentru anii 2014-2017, alături de „agricultură și dezvoltare rurală” și de „reforma poliției și gestionarea frontierelor”. Republica Moldova a primit ajutor pentru consolidarea administrației publice prin intermediul unor proiecte de înfrățire instituțională (Twinning) și a proiectelor de asistență tehnică. Înfrățirea instituțională presupune cooperarea cu autorități publice dintr-un stat membru al UE, în timp ce asistența tehnică este furnizată, de regulă, de experți externi din sectorul privat.

Începând cu 2010, în mare parte, abordarea instrumentelor de alocare a asistenței externe pentru dezvoltare a presupus combinarea asistenței financiare (suport bugetar, proiecte investiționale) și a asistenței tehnice (reforma administrației publice, oferirea unei expertize pentru a accelera reformele). Acest lucru a permis producerea unor schimbări mai semnificative și mai rapide. Această abordare mai activă a donatorilor a fost precedată de adoptarea de către Moldova a politicilor (FMI, BM, UE) care coincid cu cerințele majorității donatorilor. Modalitatea precedentă (până în 2004) se sprijinea pe alocarea mai puțin generoasă de asistență tehnică pentru îmbunătățirea

guvernanței. Se referea la reforma administrației publice centrale, democrație și drepturile omului, asistență umanitară, suport macrofinanciar, ceea ce reprezenta mai degrabă o încercare de a stabiliza situația și de a îmbunătăți instituțiile decât o intenție reală de a produce rapid schimbări semnificative [4, p. 12].

Constrâns de insuficiența de mijloace, Guvernul a fost nevoit să accepte implementarea unor cerințe cum ar fi aprobarea pachetului de legi cu privire la Comisia Națională de Integritate, crearea unei Agenții de Soluționare a Contestațiilor independente și a legislației secundare în domeniul achizițiilor, elaborarea unei noi strategii de reformă a administrației publice, adoptarea legii cu privire la Procuratură (deși modificată pe ultima sută de metri), elaborarea și adoptarea unui nou mecanism de finanțare a societății civile (Legea celor 2%). O bună parte din ele fac parte din foaia de parcurs privind agenda de reforme prioritare. Lipsa unor informații detaliate cu privire la condiționalități și realizarea lor nu permite o estimare mai exactă a gradului de realizare și a efectelor lor. Totuși această demonstrează că atunci când este aplicat într-un mod mai strict, mecanismul de condiționare poate servi ca pârghie pentru influențarea deciziilor Guvernului [4, p.15]. Totodată, Curtea Europeană de Conturi subliniază în raportul special *Asistența acordată de UE pentru consolidarea administrației publice în Republica Moldova*, elaborat în 2016, că este necesară îmbunătățirea modului în care se utilizează condiționalitatea prin stabilirea unor condiții clare și pertinente și a unor indicatori de performanță pentru a evalua mai bine rezultatele și pentru a putea demonstra obținerea acestora și o reacție fermă, proporțională și rapidă în cazul în care Guvernul Republicii Moldova nu dă dovadă de un angajament suficient în ceea ce privește respectarea condițiilor convenite [6, p. 34].



UE a finanțat 20 de proiecte de consolidare a autorităților centrale, printre care șapte proiecte în sectorul justiției, trei proiecte succesive vizând oferirea de consiliere politică la nivel înalt ministerelor din Republica Moldova – cunoscute sub numele de proiecte EUHLPAM (*European Union High Level Policy Advice Mission to the Republic of Moldova* - Misiunea Uniunii Europene de Consiliere în Politici Publice pentru Republica Moldova) – și un proiect de sprijin al Cămarilor de Stat, care este autoritatea centrală responsabilă de coordonarea asistenței externe în Republica Moldova.

În cazul proiectelor de înfrățire instituțională, s-a constatat că concepția acestora nu corespundea pe deplin nevoilor sau obiectivelor administrației publice din Republica Moldova. Capacitatea administrativă națională nu a fost întotdeauna suficientă pentru a putea gestiona aceste programe. În acest sens, au fost organizate sesiuni de formare și o serie de mese rotunde și de prezentări, adresate funcționarilor publici prin intermediul unui proiect de asistență tehnică.

Anumite carențe țin de faptul că o serie de consultanți în cadrul proiectului EUHLPAM au fost trimiși pe teren în instituțiile care prezentau relevanță pentru gestiunea finanțelor publice, cum ar fi Inspectoratul Fiscal de Stat, dar niciunul dintre aceștia nu a fost detașat în vreuna dintre cele trei instituții implicate în implementarea programului de sprijin bugetar sectorial cum ar fi Curtea de Conturi, Ministerul Finanțelor sau Parlamentul [6, p. 29].

Potrivit aprecierii Curții de Conturi Europene, în general, proiectele menite să consolideze administrația publică au produs efectele scontate. Printre realizări pot fi menționate: o platformă online pentru monitorizarea activităților desfășurate de organizațiile societății civile din Republica Moldova, furnizarea de consiliere strategică pentru diferite ministere, un proiect de

lege privind ajutoarele de stat sau un manual de proceduri de gestionare a ajutorului acordat de UE [6, p. 30].

În prezent trezește îngrijorare sustenabilitatea rezultatelor obținute cu ajutorul asistenței europene, cauzele aflate la originea acestor preocupări fiind adesea legate de voința politică insuficientă din partea autorităților naționale de a remedia problema anumitor obstacole care împiedică consolidarea autorităților publice. Astfel, în anii 2011-2013 s-a oferit asistență tehnică pentru sprijinirea Cămarilor de Stat a Republicii Moldova, în cadrul proiectului „Suport pentru Cămarile de Stat –TTSIB” cu scopul de a consolida capacitatea Cămarilor de Stat de a asigura un leadership tehnic în ceea ce privește identificarea, pregătirea și implementarea activităților finanțate de asistența externă. Consultanții TTSIB au furnizat și servicii care înlocuiau parțial sarcinile operaționale ale personalului Cămarilor de Stat, iar în rapoartele aferente proiectului TTSIB s-a afirmat că, deși au fost obținute multe dintre rezultatele preconizate, Cămarile de Stat nu aveau o capacitate suficientă pentru a-și exercita atribuțiile, pentru a absorbi cursurile de formare sau pentru a pune în aplicare abilitățile dobândite. Un proiect de asistență tehnică a oferit sprijin Cămarilor de Stat a Republicii Moldova în vederea coordonării generale a ajutorului acordat de UE și, mai precis, în vederea dezvoltării capacității pentru aplicarea instrumentului de înfrățire instituțională TWINNING și a instrumentelor TAIEX și SIGMA, precum și în vederea pregătirii și a punerii în aplicare a programului complex de consolidare instituțională. După finalizarea proiectului, în 2013, o parte din funcția de coordonare a ajutorului UE a fost transferată de la Cămarile de Stat la Ministerul Afacerilor Externe. Autoritățile Republicii Moldova nu au asigurat păstrarea cunoștințelor acumulate de-a lungul anilor de Cămarile de Stat, prin transferul de personal calificat

ori prin instruirea personalului din cadrul ministerului. Delegația UE a programat un proiect de asistență tehnică pentru minister, deși de o amploare mai mică decât proiectul TTSIB. În prezent funcția de coordonare a revenit înapoi la Cancelaria de Stat, dar o proporție considerabilă din personalul acesteia a părăsit instituția după 2013 [6, p. 30].

Implementarea asistenței europene în Republica Moldova nu-și atinge pe deplin scopurile. De notat, că în scopul sprijinirii reformei administrației publice Delegația Uniunii Europene a acordat un suport financiar de 15 milioane euro, însă nu se cunoaște volumul de asistență externă valorificat în perioada 2016-2017. Instabilitatea politică și macroeconomică, guvernarea defectuoasă și capacitatea slabă a administrației publice reduc în mod considerabil marja de manevră de care dispune UE pentru încurajarea reformelor [6, p. 32]. Astfel, asistența acordată de UE a contribuit doar parțial la consolidarea administrației publice, înregistrându-se progrese modeste în sectoarele către care a fost direcționat sprijinul financiar, aceasta având, la rândul său, un impact limitat asupra consolidării administrației publice.

În prezent partenerii europeni condiționează sprijinul financiar prin elaborarea și implementarea unei strategii naționale de reformă bine concepute. În acest sens se insistă pe o agendă națională de reformă bine definită, a cărei relevanță și credibilitate să fie evaluată în raport cu resursele financiare și instituționale disponibile.

Desigur, este greu să identifici exact cauza eșecului în valorificarea asistenței europene: problemele sunt multe și diverse, schimbările au fost rapide. Capacitatea administrativă și capacitatea instituțională reprezintă factorii *sine qua non* nu doar pentru valorificarea asistenței europene, dar, mai ales, pentru a face diferența dintre

valorificarea cantitativă și valorificarea calitativă. Toate evaluările, inclusiv statisticile de la finele anului 2016, arată că Republica Moldova a performat foarte bine pe proiecte mici, maximum mijlocii, cele mari, în special, fiind mai slabe ca performanță. Proiectele mici însă nu produc nici efectul de antrenare, nici efecte de multiplicare. Factorul esențial pentru a putea implementa proiecte mari este existența unei capacități administrative dublate de capacitatea instituțională.

În Republica Moldova blocajele survenite în implementarea proiectelor cu finanțare europeană sunt multiple, printre care lipsa experienței resursei umane implicate în astfel de activități și modificările în legislație survenite pe perioada de implementare a proiectelor – modificarea regulilor în timpul jocului. De asemenea, aici se include și capacitatea administrativă și operațională limitată a organizațiilor care joacă rol de organisme intermediare.

Cadrul procedural existent în Republica Moldova în cea mai mare parte vizează mediul intern al administrației publice, pe când relațiile dintre administrație și Parlament în procesul de armonizare legislativă nu sunt suficient de bine dezvoltate. În Parlamentul Republicii Moldova nu există o comisie parlamentară pentru afaceri europene. Funcțiile acesteia sunt exercitate de Comisia parlamentară permanentă pentru politică externă și integrare europeană. Membrii comisiei reprezintă toate formațiunile politice parlamentare. Comisia parlamentară pentru politică externă și integrare europeană este sesizată în fond pentru avizarea proiectelor de acte normative care au tangență cu integrarea europeană. Avizul acesteia însă este formal deoarece, indiferent dacă un proiect de lege este avizat negativ sau pozitiv, acesta este inclus pe ordinea de zi și dezbătut în ședință plenară, astfel încât poate fi adoptat sau respins indiferent de argumentele comisiei. Comi-

sia are pe agendă, în principal, subiecte de politică externă. În general, rolul Parlamentului a fost limitat la acceptarea și urmarea politicii de integrare europeană a Guvernului. Situația impune constituirea unei comisii parlamentare pentru afaceri europene, care să dispună de un statut special și competențe sporite în raport cu alte comisii în avizarea proiectelor de acte normative care vizează afacerile europene. Sunt apreciable eforturile Parlamentului, Guvernului și ale unor ministere de a plasa pe paginile web proprii proiectele actelor normative, în scopul consultării acestora cu toți actorii interesați. Urmează să fie înlăturate neajunsurile, și anume publicarea selectivă și cu întârziere a proiectelor de acte normative, respectarea termenelor rezervate societății civile pentru formularea de expertize, analize de impact, comentarii, opinii, evaluări ale actelor normative, publicarea integrală a proiectului, incluzând expunerile de motive, avizele sau opiniile instituțiilor publice și ale reprezentanților societății civile care s-au pronunțat asupra calității documentului.

Totodată, ținem să menționăm că problematica impactului asistenței europene asupra consolidării administrației publice locale nu se bucură de o abordare sistemică și coerentă. În cadrul autorităților publice locale de nivelul II se regăsesc specialiști care au sarcina de a atrage asistența partenerilor de dezvoltare prin înaintarea unor proiecte, dar activitatea lor are mai mult un caracter haotic. Din acest motiv se impune constituirea unor unități specializate pe integrare europeană în cadrul administrației publice locale de nivelul doi (actualmente, raioanele, municipiile Chișinău și Bălți). Acest lucru devine cu atât mai important cu cât din 2007 UE alocă un buget distinct Politicii Europene de Vecinătate, destinat în mare parte administrațiilor locale, fapt care solicită expres dezvoltarea de capacități la nivel regional, dar și cel local al administra-

ției publice. Angajarea în sectorul public trebuie să se facă pe baza concurenței locale și în bază de competențe. La nivel local e nevoie de specialiști care pot elabora strategii de dezvoltare locală și regională și pot accesa fonduri în funcție de nevoile de dezvoltare. În cadrul ADR (Agenție de Dezvoltare Regională) este nevoie de oameni bine pregătiți, cu experiență în elaborarea și evaluarea proiectelor. Toți specialiștii ar trebui să fie motivați financiar și să nu se schimbe în funcție de rezultatele alegerilor.

În cazul autorităților publice locale de nivelul I, singura lor sursă constantă de venit este statul. Lipsa capacității administrative, des invocată drept cauză primordială a incapacității de a atrage asistența europeană, nu se poate corecta din moment ce majoritatea localităților nu dispun de capacitate financiară. Așadar, în lipsa unei minime consolidări financiare a localităților, capacitatea administrativă va rămâne pentru cele mai multe comunități un vis [9]. O reformă administrativ-teritorială care ar avea în vedere desființarea/comasarea acelor unități administrativ-teritoriale care nu au niciun fel de capacitate financiară rămâne, deocamdată, un deziderat de viitor pentru Republica Moldova.

De altfel, *Strategia privind reforma administrației publice* fixează drept obiectiv specific consolidarea capacităților administrative prin reducerea fragmentării structurii administrativ-teritoriale și/sau dezvoltarea formelor teritoriale de alternativă de prestare a serviciilor publice [2]. Asistența europeană vine să acopere o bună parte dintre acțiunile prevăzute în cadrul acestei Strategii, contribuind, astfel, la promovarea guvernării eficiente și la dezvoltarea social-economică a țării.

În Republica Moldova s-au întreprins mai multe acțiuni în vederea reformei administrației publice. Aceste acțiuni s-au concentrat pe crearea legislației necesare și a cadrului instituțional de îmbunătățire

și consolidare a administrației publice în contextul descentralizării și deconcentrării. Analizele tehnice întreprinse de către experții naționali și de către consultanții internaționali au confirmat necesitatea de a continua aceste eforturi în vederea atingerii obiectivelor pe termen lung, cum ar fi îmbunătățirea furnizării de servicii publice, sprijinirea creșterii economice, îmbunătățirea în mod real a condițiilor sociale și a bunei guvernări. Următoarea etapă a procesului de reformă cuprinde respectarea noului cadru legal și instituțional, implementarea metodologiilor și procedurilor care au fost pregătite prin actualul proces al reformei și investiții semnificative în instruirea personalului cu atribuții în noile metode administrative.

Necesitatea de a investi în capacitatea administrativă este recunoscută de Orientările Strategice Comunitare, în acele state unde performanța socioeconomică și buna guvernare constituie câteva dintre principalele provocări. Dezvoltarea capacității administrative se referă la un set de schimbări structurale și de proces care permit guvernelor să îmbunătățească formularea și implementarea programelor în vederea obținerii de rezultate notorii [3, p. 23].

Strategia Lisabona, care reprezintă un set de obiective, domenii prioritare de acțiune pentru orientarea politicilor europene de creștere economică și ocupare a forței de muncă către realizarea obiectivului strategic al Uniunii Europene de a deveni cea mai competitivă și dinamică economie bazată pe cunoaștere, afirmă necesitatea unei mai bune legislații, precum și a unei mai bune elaborări și furnizări de politici publice în scopul asigurării condițiilor pentru creșterea economică și crearea de locuri de muncă. Dezvoltarea capacității administrative poate avea o contribuție directă la atingerea acestor obiective [12].

Problemele cu care se confruntă procesul de gestiune eficientă a asistenței exter-

ne sunt aceleași pentru majoritatea țărilor: suprapuneri de competențe și competiția instituțiilor pentru aceleași funcții; capacitate administrativă redusă; lipsa studiilor și cunoștințelor; eșuarea procedurilor de evaluare a progreselor realizate; rotația cadrelor în structurile guvernamentale; lipsa resurselor financiare; lipsa deprinderilor de a lucra în timpi bine programați și respectând termenele fixate.

Deși nu există soluții standardizate pentru arhitectura instituțională a managementului asistenței europene, este clar că necesitatea de a fi consecvent și extrem de coordonat este esențială pentru țările mici. Un tablou dezirabil al cadrului de gestiune a asistenței europene care ar contribui substanțial la consolidarea administrației publice ar trebui să aibă următoarele caracteristici:

- un model funcțional de coordonare a procesului de valorificare a asistenței externe, fiind clar cine și ce coordonează pe verticală și orizontală, susținut de metode de lucru eficiente;
- rețele operaționale pentru schimbul rapid de informații;
- un sistem inteligent și cuprinzător de planificare, coordonare și monitorizare a activităților;
- coordonarea eficientă a asistenței tehnice externe și raportarea procesului la posibilitățile bugetare;
- legătura directă cu procesul de reformă a administrației publice;
- limitarea birocrăției și formalităților;
- activități permanente de formare profesională, în special, a funcționarilor publici;
- dezvoltarea parteneriatelor (informarea și implicarea publicului) [5].

În acest context este important să se conștientizeze că țările mici au de gestionat același volum de lucru ca și țările mari, iar numărul mic de angajați poate fi compensat parțial printr-o mai mare descentralizare a sistemului de gestiune a

asistenței externe (creșterea responsabilității autorităților publice centrale și locale în coordonarea politicilor sectoriale de integrare europeană).

Asistența europeană reprezintă o fereastră de oportunitate pentru consolidarea și modernizarea administrației publice din Republica Moldova. Politicienii trebuie să înțeleagă ce reprezintă o administrație publică modernă și eficientă. Avem nevoie de parteneriate și colaborări intense cu țări mai dezvoltate din acest punct de vedere. Transparența, responsabilitatea, eficiența, competitivitatea sunt principiile-cheie care ar trebui să fie pilonii pe care să se sprijine o administrație publică modernă. În Republica Moldova toate acestea sunt în faza incipientă.

În concluzie, în baza analizei rapoartelor de evaluare prezentate de Cancelaria de Stat, Curtea Europeană de Conturi, experții independenți constatăm că asistența acordată de UE a contribuit doar parțial la consolidarea administrației publice. O parte dintre deficiențele observate se pot explica prin acțiunea unor factori externi. Alte deficiențe

pot fi imputate neajunsurilor existente la nivelul concepției și al implementării programelor și proiectelor. Distribuția neclară a sarcinilor la nivel național, experiența insuficientă, lipsa capacității administrative atât la nivelul autorităților de gestionare cât și la cel al beneficiarilor sunt gravele probleme care afectează procesul de valorificare a asistenței europene. Lecțiile politizării excesive a administrației publice, cu efecte grave de deprofesionalizare a corpului funcționarilor publici chemați să gestioneze reformele și lecțiile instabilității instituționale și legislative, ne plasează în situația în care trebuie să se acționeze rapid și ferm. Asistența externă, în speță cea europeană, este, în opinia experților, printre singurele instrumente de dezvoltare a Republicii Moldova pentru perioada următoare și singurul suport real de recuperare a decalajelor de dezvoltare și așa accentuate. Este nevoie de a gândi strategic viitorul țării noastre, de a planifica dezvoltarea administrației publice și de a învăța din propriile greșeli și din experiențele similare, relevante pentru o țară de dimensiunea Republicii Moldova.

## BIBLIOGRAFIE

1. Acord de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte, 2014.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 nr. 911 din 25.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264 din 12.08.2016.
3. Kulli Viks, Europeanisation of Public Administration in EU candidate countries from Central and Eastern Europe in the context of transformation and integration // Europeanisation and Transformation of Public Administration: The case of Estonia. Working paper, University of Tartu, November 2002.
4. Lozovanu V., Potențialul asistenței externe: mai poate mecanismul de condiționare promova reformele în Republica Moldova? IDIS "Viitorul", Chișinău, 2016.
5. OECD/Sigma. Preparing public administrations for the European Administrative Space, SIGMA papers: No. 23, Paris, 1998.
6. Raport special Asistența acordată de UE pentru consolidarea administrației publice în Republica Moldova, Curtea de Conturi Europeană, Luxembourg, 2016.
7. Raportul anual privind asistența externă acordată Republicii Moldova în anul 2016. În: [http://amp.gov.md/portal/sites/default/files/inline/oda\\_raport\\_2016.pdf](http://amp.gov.md/portal/sites/default/files/inline/oda_raport_2016.pdf).

8. Raportul privind realizarea pe parcursul anului 2017 a Planului Național de Acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere RM-UE 2017-2019. În: <http://www.mfa.gov.md/img/docs/Raport-consolidat-implementarea-2017-PNA-AA-2017-2019.pdf>.

9. Strategia de cooperare a Guvernului Suediei cu Republica Moldova, Ianuarie 2011 – Decembrie 2014.

10. Verheijen A.J.G. Administrative Capacity Development: A Race Against Time? Scientific Council for Government Policy, The Hague, 2000.

11. Zgribuț A., Olaru E., Problema absorbției fondurilor europene în România, SNSPA, RISE, 2011.

12. Comunicare a Comisiei Europa 2020. O strategie europeană pentru o creștere inteligentă, ecologică și favorabilă incluziunii. În: [https://www.mae.ro/sites/default/files/file/Europa2021/Strategia\\_Europa\\_2020.pdf](https://www.mae.ro/sites/default/files/file/Europa2021/Strategia_Europa_2020.pdf)

**Prezentat:** 20 februarie 2018.

**E-mail:** angela.popovici2000@gmail.com

# GARANȚIILE FINANCIARE ALE EXERCITĂRII MANDATULUI DE ALES LOCAL ȘI PROBLEMELE PERSISTENTE

## FINANCIAL WARRANTIES FOR THE EXERCISE OF LOCAL ELECTED REPRESENTATIVE'S MANDATE AND RELATED ISSUES

CZU: 35.083.4 : 352(478)

**Sergiu TATAROV,**  
*doctor în drept, lector universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*Appropriate financial compensation for expenses incurred in the exercise of the office by local elected representatives, as well as, where appropriate, compensation for loss of earnings or remuneration for work done by them should be foreseen by national legislation as a financial warrantee to free exercise of local councillors' mandate in the Republic of Moldova. The article elucidates a number of shortcoming and contradictions in Moldovan laws to be aligned to the European Charter of Local Self-Government and best European practices at local level. The author of the article includes findings in the analysed area, as well as concrete recommendations how to improve national legislation and practices of the administrative control over the local public administration's activities.*

**Keywords:** public administration, local public authorities, mandate, local elected representative, financial warranties.

### REZUMAT

*Compensația financiară adecvată pentru cheltuielile efectuate în legătură cu exercitarea mandatului de ales local, precum și, dacă este cazul, o compensație adecvată pentru câștigul pierdut sau remunerații pentru munca depusă urmează a fi prevăzută de legislația națională ca garanție a liberului exercițiu al mandatului consilierilor locali din Republica Moldova. Și acest articol depistează un număr de inadvertențe și contradicții în legislația moldovenească care urmează a fi adusă în conformitate cu Carta Europeană a Autoadministrării Locale și cele mai bune practici la nivel local. Autorul articolului a expus unele concluzii, precum și recomandări concrete de modificare a cadrului legal național și practicilor de exercitare a controlului administrativ asupra activității autorităților administrației publice locale*

**Cuvinte-cheie:** administrație publică, autorități ale administrației publice locale, mandat, ales local, garanții financiare.



Prezentul demers abordează câteva probleme concrete aferente suportului financiar în exercitarea mandatului de ales local garantat prin legislația Republicii Moldova și Carta Europeană a Autonomiei Locale sau, cum a intitulat-o Parlamentul Republicii Moldova prin hotărârea sa de ratificare, Carta Europeană pentru Autoadministrare Locală [2]. Reamintim că acest act de talie internațională este în vigoare pentru Republica Moldova din 1 februarie 1998. Deși problema abordată nu este una nouă, totuși coliziunile și inadvertențele persistente în legislația națională, precum și interpretarea sa eronată este de natură să influențeze negativ îndeplinirea eficientă a atribuțiilor de către aleșii locali, în special, de consilierii locali.

Analiza chestiunii enunțate o începem cu reiterarea afirmației că trăsătura caracteristică a statutului sociojuridic al alesului local se datorează mandatului de încredere obținut în urma alegerilor locale și în măsură determinantă derivă din prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale și recunoașterii principiului de eligibilitate a autorităților publice în organizarea și funcționarea administrației în teritoriul unităților administrativ-teritoriale stipulat în art. 109 din Constituția Republicii Moldova [17, p. 31].

Noțiunea de ales local a apărut în legislația Republicii Moldova odată cu adoptarea de Parlament a Legii nr. 768-XIV din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local [5]. Potrivit art. 2 al acestei Legi, „noțiunea de ales local vizează consilierii consiliilor sătești (comunale), orășenești (municipale), raionale și consiliului municipal Chișinău, deputații în Adunarea Populară a Găgăuziei, primarii și viceprimarii, președinții și vicepreședinții raioanelor”, iar art. 3, alin. (1) și (2) din aceeași lege statuează că „în unitatea administrativ-teritorială respectivă, alesul local este persoană oficială [15, p. 49], el fiind reprezentantul autorității deliberative sau executive din administrația publică locală. În exercitarea manda-

tului, alesul local este în serviciul colectivității respective.”

Prin urmare, deducem că având statut de persoană oficială în teritoriul unității administrativ-teritoriale respective, mandatul alesului local provine de la puterea de autogirare a colectivității locale și atribuie alesului local un șir de responsabilități în promovarea interesului colectivității locale, reprezentant al căreia acest ales local este.

Una din condițiile *sine qua non* este cadrul juridic și financiar adecvat care urmează să vină în suportul bunei exercitări a mandatului de către alesul local. Potrivit art. 7 din Carta Europeană a Autonomiei Locale, „statutul aleșilor locali trebuie să asigure liberul exercițiu al mandatului lor”, iar alin. 2 dezvoltă această prevedere: „El trebuie să permită compensația financiară adecvată a cheltuielilor cauzate în exercițiul mandatului lor și, dacă este cazul, compensația financiară a câștigurilor pierdute sau o remunerație a muncii îndeplinite și o asigurare socială corespunzătoare.”

Potrivit legislației Republicii Moldova, alesul local, în special consilierul sătesc, comunal, orășenesc, municipal, raional, are un șir de obligații în exercitarea mandatului său, cum ar fi: este obligat să participe la ședințele consiliului și/sau comisiei din care face parte (art. 11, alin. (1) din Legea nr. 768 din 02.02.2000 privind statutul alesului local [5]), comisiilor și grupurilor de lucru tematice sau de investigare; să examineze, în modul stabilit de legislație, petițiile care îi sunt adresate, să ia măsuri pentru soluționarea lor și să primească în audiență cetățeni și conducătorii persoanelor juridice (art. 20, alin. (1) din Legea nr. 768 din 02.02.2000 [5]) ceea ce presupune deplasarea la fața locului în anumite cazuri; să participe cu drept de vot consultativ la examinarea de către autoritățile administrației publice centrale de specialitate a oricăror chestiuni ce vizează interesele colectivității pe care o reprezintă (art. 13, alin. (1), lit. k) din Legea nr. 768 din 02.02.2000 [5]); să ceară să fie primit în audiență fără întâr-



ziere de persoanele cu funcții de răspundere ale autorităților publice (art. 18 din legea nominalizată [5]); să ceară, la fața locului, încetarea încălcării ordinii publice... (art. 21, alin. (1) din Legea nr. 768 din 02.02.2000 [5]) etc. Evident, că toate aceste obligații necesită atât efort psihoemoțional cât și sunt consumatoare de timp și resurse financiare pentru aleșii locali. Mai mult ca atât, pentru neîndeplinirea unor obligații în exercitarea mandatului său, alesul local este sancționat juridic, inclusiv până la revocarea sau încetarea mandatului. Astfel, conform art. 24, alin. (1), lit. e) din Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală, *„mandatul consilierului se ridică de către consiliu în caz de absență fără motive întemeiate de la trei ședințe consecutive ale consiliului”*.

Prin urmare, chestiunea privind compensarea unor cheltuieli suportate de alesul local în exercitarea mandatului pare a fi una naturală și absolut legitimă. Totuși realitatea diferă și, precum vom demonstra ulterior, aleșii locali în majoritatea covârșitoare a cazurilor nu se bucură de astfel de compensări/indemnizații datorită faptului că aceste cheltuieli nu sunt prevăzute în bugetul local, iar puținele tentative ale autorităților administrației publice locale de a stabili astfel de indemnizări s-au soldat cu eșec.

Conform datelor publicate de Cancelaria de Stat a Republicii Moldova, numai în anul 2016 au fost depistate 637 de acte emise de autoritățile administrației publice locale cu derogări în domeniul „buget și finanțe” [19]. Însă puținele proiecte de decizie ale consiliilor locale prin care s-a încercat de a stabili compensarea activității consilierilor care participă la ședințele comisiilor de specialitate au fost abandonate după consultarea în prealabil a acestor idei cu oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat a Republicii Moldova. Motivul este unul – aceste proiecte de decizie nu-și găsesc suport juridic explicit în legislația Republicii Moldova.

În consecință, nu am reușit să depistăm

decizii la nivel local (cu două excepții descrise mai jos) care ar prevedea compensarea și altor cheltuieli imputabile consilierului în exercitarea mandatului de ales local, cum ar fi participarea în activitatea comisiilor și grupurilor de lucru tematice sau de investigare, audiența cetățenilor, deplasarea la fața locului pentru examinarea petițiilor în afara razei unității administrativ-teritoriale în care este consilier, audiența la factorii de decizie din autoritățile publice centrale pentru promovarea interesului local etc.

În acest context, am consultat Decizia Consiliului municipal Chișinău nr. 1/26 din 14 aprilie 2016 *„Cu privire la stabilirea indemnizațiilor de ședință pentru aleșii locali”* prin care a fost stabilit cuantumul indemnizației consilierilor municipali pentru fiecare zi de ședință (8 ore) în sumă de 2000 lei, dar nu mai mult de 6000 lei pe lună pentru perioada mandatului [12]. Deși nu este specificat expres în textul deciziei nominalizate, însă acest act se aplică doar în cazul participării la ședințele consiliului municipal, nu și în cazul participării consilierilor la ședințele comisiilor de specialitate sau ale grupurilor de lucru formate de consiliul municipal Chișinău.

Cu alte cuvinte, constatăm că, potrivit cadrului legislativ național, unica situație în care consilierul local în Republica Moldova are dreptul la compensarea timpului și resurselor proprii suportate în exercitarea mandatului este indemnizația pentru participare la ședința consiliului respectiv și călătoria gratuită în transport public în raza unității administrativ-teritoriale în care acesta este ales local. Legea nr. 768 din 02.02.2000 prin alin. (1), art. 5 spune că *„mandatul consilierului și al primarului începe efectiv din momentul validării și durează până la data expirării mandatului consiliului sau primarului respectiv ori înainte de aceasta, dacă intervin anumite condiții legale pentru încetarea mandatului înainte de termen, exercitarea obligațiilor ce derivă din mandatul de ales local”*, ceea ce denotă exercitarea obligațiilor ce derivă din mandatul de

ales local încontinuu, adică 24 din 24. Cu alte cuvinte, calitatea de consilier local (sătesc, comunal, orășenesc, municipal sau raional) este una exercitată pe baze obștești și nu este remunerată, iar cheltuielile cât de minore ar fi, „urmează” a fi suportate de alesul local pe cont propriu pe toată durata mandatului.

Prin urmare, compensarea financiară a câștigurilor pierdute, a timpului sau altor cheltuieli, când consilierul local este scos din procesul de la locul de lucru de bază sau din activitatea sa de întreprinzător, nu este o practică statuată în Republica Moldova.

Considerăm că această stare de lucruri este de natură să contravină prevederilor citate ale art. 7 din Carta Europeană a Autonomiei Locale, act de talie internațională cu acțiune directă pe teritoriul țării noastre [2]. Potrivit alin. (1), art. 8 din Constituție, „Republica Moldova se obligă să respecte Carta Organizației Națiunilor Unite și tratatele la care este parte...”, iar precum am arătat mai sus, Carta Europeană a Autonomiei Locale a fost ratificată de Parlamentul Republicii Moldova încă în 1997 și acest act este în vigoare pentru Republica Moldova din 1 februarie 1998. Or, conform art. 19 din Legea privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova, „*tratatele internaționale se execută cu bună-credință, în conformitate cu principiul pacta sunt servanda. Republica Moldova nu poate invoca prevederile legislației sale interne ca justificare a neexecutării unui tratat la care este parte*”.

Pe de altă parte, nu negăm faptul că unele garanții financiare formale pentru alesul local sunt totuși conturate în legislația în vigoare și anume:

- Legea privind finanțele publice locale nr. 397 din 16.10.2003, art. 3, alin. (1) prevede că „*bugetele unităților administrativ-teritoriale constituie elemente independente care se elaborează, se aprobă și se execută în condiții de autonomie financiară, în conformitate cu prevederile prezentei legi și ale Legii privind administrația publică locală*” [6];

- Legea privind administrația publică locală nr. 436 din 28.12.2006 art. 9 prevede: „*Pentru asigurarea autonomiei locale, autoritățile administrației publice locale elaborează, aprobă și gestionează în mod autonom bugetele unităților administrativ-teritoriale, având dreptul să pună în aplicare taxe și impozite locale și să stabilească cuantumul lor în condițiile legii*”, iar alin. (1), art. 14 prevede că „*Consiliul local are drept de inițiativă și decide, în condițiile legii, în toate problemele de interes local, cu excepția celor care țin de competența altor autorități publice*” [9];

- Legea nr. 768 din 02.02.2000 privind statutul alesului local, art. 23, alin. (1) prevede: „*În exercitarea mandatului, alesul local are dreptul, în raza unității administrativ-teritoriale respective, la călătorie gratuită în transportul public terestru, cu excepția taximetrelor și a transportului privat*”, iar art. 24 statuează că „*pe durata ședințelor consiliului și a executării însărcinărilor consiliului sau comisiei, în conformitate cu art. 17 alin. (1) din prezenta lege, consilierul angajat în câmpul muncii este degrevat de obligațiile lui la locul de muncă*” (alin. (1), art. 24) și „*alesului local care a fost invitat la ședința consiliului și a participat la ea i se restituie cheltuielile aferente și i se acordă o indemnizație pentru fiecare zi de participare la ședința consiliului în mărimea stabilită de către consiliul respectiv*” (alin. (3), art. 24) [5].

În consecință, putem vedea că cadrul legal moldovenesc dar și politicile fiscal-bugetare ale statului sunt deficitare la capitolul suportul financiar comprehensiv și efectiv al exercitării mandatului de persoanele care au statut de ales local, în special de consilierii locali.

În aceste condiții, este extrem de importantă dezvoltarea cauzelor lipsei unui mecanism legal în Republica Moldova care ar permite: unul - să indemnizeze adecvat alesul local în exercitarea mandatului așa cum rezultă din Carta Europeană a Autonomiei Locale și doi - să evalueze costurile efective de exercitare a mandatului de ales local în condițiile

în care consilierul local nu este o funcție remunerată, ci este exercitată pe baze obștești.

Cele mai plauzibile explicații pot fi insuficiența resurselor financiare ale bugetelor unităților administrativ-teritoriale, politicile restricționate bugetar-fiscale ale statului, dar și carențele și/sau aplicarea eronată a legislației în domeniul autonomiei locale. Potrivit unor autori autohtoni, autonomia financiară reprezintă *un component vital al autonomiei locale (idee îmbrățișată și de noi – n. n.), totodată, este unul dintre domeniile complexe și complicate în administrarea locală*. Aceștia, dar și alți autori sunt solidari în ideea că resurselor financiare proprii de care dispun colectivitățile locale le este caracteristică *lipsa cronică de finanțe* [16, p. 193] și *deficitul bugetar cronic* [18, p. 339].

Fiind de acord cu autorii în cauză în ceea ce privește insuficiența cronică de finanțe la nivel local, totuși considerăm că cauză este și una datorată imperfecțiunii cadrului legislativ al Republicii Moldova, pe de o parte, și neaplicarea directă a Cartei Europene a Autonomiei Locale, pe de altă parte. Dacă în cazul primarului și viceprimarului care sunt aleși locali chestiunea remunerării este reglementată prin Legea nr. 355 din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, cu rezerva că unicul criteriu de gradare a remunerării primarului sau viceprimarului în funcție de numărul populației este departe de complexitatea reală legată de exercitarea mandatului de acești aleși locali, apoi orice tentative ale autorităților publice locale, deși timide, de a stabili compensarea activității consilierului local, altă decât pentru ședințele consiliilor locale, au eșuat. Motivul de bază fiind punctul 10 din Regulamentul-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale, aprobat prin Legea nr. 457 din 14.11.2003 care stabilește expres că *„comisiile de specialitate se formează pe întreaga durată de activitate a consiliului. Membri ai acestora pot fi numai consilierii. Activitatea în cadrul comisiilor nu este remunera-*

*tă”* [7]. Drept pildă putem invoca Dispoziția Primarului comunei Grătiești, municipiul Chișinău, nr. 75P din 4 septembrie 2017 „Cu privire la acordarea primelor”, prin care acesta a acordat prime cu prilejul sărbătorilor de 27 și 31 august unor categorii de angajați, inclusiv funcționarilor publici și persoanelor cu demnitate publică [14]. Dispoziția în cauză a fost notificată de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat cu solicitarea modificării în parte a Dispoziției pe motiv că aceasta vine în contradicție cu art. 8, alin. (2), (2)1 al Legii nr. 355 din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar, care prevede că *pentru persoanele care dețin funcții de demnitate publică din cadrul administrației publice locale mărimea primelor cu prilejul jubileelor, sărbătorilor nelucrătoare se stabilește prin decizia autorității locale deliberative (consiliul local)* [8]. Astfel, în ipoteza includerii în această dispoziție a primelor pentru consilierii locali, această prevedere ar fi fost la fel contestată în temeiul pct. 10 din Regulamentul-cadru de constituire și funcționare a consiliilor locale și raionale [7].

Cu alte cuvinte, legislația națională conține o prohibiție clară pentru consiliile locale de a indemniza consilierul pentru activitatea în cadrul comisiilor de specialitate ale consiliului. De aici, prin metoda de interpretare contextuală a normei și analogia acesteia, putem lesne deduce existența a unei prohibiții implicite asupra compensării și altor cheltuieli suportate de consilierul local în exercitarea mandatului de ales local.

O altă pildă rară o constituie decizia Consiliului comunei Zimbreni nr. 1/07 din 19.01.2018 „Chestiuni financiare” care prin pct. III al deciziei a instituit *remunerarea consilierilor în mărime a câte 50 lei pentru întrunirea în ședință a consiliilor de specialitate în limita alocațiilor bugetare* [20]. Dar și aceasta a fost notificată de Oficiul teritorial Chișinău al Cancelariei de Stat pe motiv că aceasta contravine prevederilor art. 24, alin. (3) al Legii nr. 768 din 02 februarie 2000 privind sta-

tutul alesului local, care prevede că „alesului local care a fost invitat la ședința consiliului și a participat la ea i se restituie cheltuieli aferente și i se acordă o indemnizație pentru fiecare zi de participare la ședința consiliului în mărimea stabilită de către consiliul respectiv”.

Pornind de la cele menționate mai sus, **concluzionăm** că per ansamblu cadrul legal al Republicii Moldova, precum și practica Cancelariei de Stat a Republicii Moldova care printre mai multe funcții exercită și controlul administrativ de legalitate a activității autorităților administrației publice locale, funcție exercitată prin intermediul oficiilor sale teritoriale (art. 63 din Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală) [10], vine să descurajeze consiliile locale, indiferent de nivelul acestora, în stabilirea consilierilor locali a unor indemnizații sau compensări în exercitarea mandatului de consilier local. Excepție din această regulă, după cum am menționat mai sus, fac doar indemnizația de participare în ședințele consiliilor locale, degrevarea de la locul de muncă pe perioada participării la ședința consiliului local și călătoria gratuită în transportul public în raza unității administrativ-teritoriale în care acesta este ales local. Drept consecință, reiterăm că această stare de lucruri este derogatorie de la prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale, în special art. 7 în ceea ce privește oferirea garanțiilor financiare ale exercitării mandatului de ales local.

În acest context, este oportun de amintit că alinierea la standardele europene și bunele practici în domeniul administrației publice locale constituie un angajament al statului nostru care decurge și din alt tratat internațional și, anume, din Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele-membre ale acestora, pe de altă parte [3], dar și din Planul Național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada

2017-2019 [11]. Și anume, Titlul IV. Cooperarea economică și alte tipuri de cooperare sectorială, Capitolul 1. Reforma administrației publice, punctul 23. *Cooperarea vizează toate nivelurile administrației publice, inclusiv administrația locală*, prevede elaborarea proiectului de lege privind descentralizarea serviciilor publice și autonomia locală (L1. Act nou) ceea ce implică racordarea legii naționale la prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale, în special art. 7 referitor la libera exercitare a mandatului de ales local și garanțiile financiare ale acestuia [11].

Pentru a se conforma prevederilor Cartei Europene a Autonomiei Locale, Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană, bunelor practici europene în domeniul democrației locale și ca finalitate - a stimula aleșii locali să-și exercite mai eficient obligațiile și împuternicirile impuse de mandatul de ales local, venim cu următoarele **recomandări**:

- revizuirea cadrului normativ și, în mod prioritar, a punctului 10 din Regulamentul-cadru de organizare și funcționare a consiliilor locale și raionale, aprobat prin Legea nr. 457 din 14.11.2003 [7] și a art. 24, alin. (3) din Legea privind statutul alesului local nr. 768 din 02.02.2000 [5] în sensul permiterii indemnizării consilierilor pentru participarea în ședințele comisiilor de specialitate ale consiliului local și ale grupurilor de lucru formate de consiliul local respectiv;

- până la modificarea cadrului legislativ, examinarea de către Cancelaria de Stat a Republicii Moldova în comun cu reprezentanții autorităților administrației publice locale și ale Consiliului Europei a bunelor practici, cazurilor și modalităților de compensare/indemnizare a aleșilor locali în exercitarea mandatului său; drept urmare pot fi elaborate recomandări unificate pentru autoritățile administrației publice locale privind instituirea unor garanții financiare adecvate de exercitare a mandatului de ales local în baza aplicării directe a art. 7 din Carta Europeană

a Autonomiei Locale călăuzindu-se de prevederile art. 20 din Legea privind tratatele internaționale care prevede că „dispozițiile tratatelor internaționale care, după modul formulării, sunt susceptibile de a se aplica în raporturile de drept fără adoptarea de acte normative speciale, au caracter executoriu și sunt direct aplicabile în sistemul juridic și sistemul judiciar ale Republicii Moldova” [4];

- elaborarea de către Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale în comun cu Cancelaria de Stat, Ministerul Finanțelor și reprezentanții autorităților publice locale a unui mecanism normativ de remunerare a primarului și viceprimarului în funcție de evaluarea complexității activității, efortului efectiv și obiectivele realizate în exercitarea mandatului de către acești aleși locali. Acest lucru va necesita revederea inclusiv a art. 6 și Anexei nr. 2 ale Legii nr. 355 din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar [8];

- revederea legislației în vigoare privind statutul juridic și, prin urmare, garanțiile financiare aferente, ale președintelui de raion, ale vicepreședintelui de raion, dar și ale viceprimarului. Or, în urma modificărilor operate prin Legea nr. 180 din 21.07.2017 în legislația privind administrația publică locală (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 277-288 din 04.08.2017, art. 489) acești demnitari pot

fi aleși de consiliile raionale nu numai din rândul consilierilor cum era anterior. Și odată cu alegerea unei persoane care nu deținea anterior alegerii sale mandatul de consilier în consiliul local (raional) sau, cel puțin, nu era supleant pe lista consilierilor, natura juridică a provenienței mandatului președintelui/vicepreședintelui de raion sau, respectiv, al viceprimarului este diferită de mandatul de ales local și diferă definitiv de statutul președintelui de raion care a devenit președinte al raionului fiind ales, în prima instanță, ca ales local în consiliul raional, iar apoi a fost ales în calitate de președinte al raionului din rândul consilierilor raionali. Aceeași accepțiune se referă la viceprimarul care a fost ales nu din rândul consilierilor locali. Cu alte cuvinte, recomandăm revizuirea legislației în vigoare astfel, ca autoritatea executivă a consiliului raional (președinte și vicepreședinte al raionului) să fie aleși din rândul consilierilor. În caz contrar, lipsa provenienței mandatului de la colectivitatea locală îi lipsește de statut de ales local și erodează dreptul președintelui/vicepreședintelui de raion de a gira colectivitatea locală, dat fiind faptul că această funcție nu o găsim printre autoritățile administrației publice, prin care se exercită autonomia locală prevăzută de art. 112 și 113 din Constituția Republicii Moldova și anume: consiliile locale, consiliile raionale și primarii [1].

## BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994. Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 1 din 12 august 1994.
2. Carta Europeană pentru Autoadministrare Locală din 15 octombrie 1985. Tratatе internaționale, vol. 14, Chișinău, 1999.
3. Legea 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.
4. Legea nr. 595 din 24.09.1999 privind tratatele internaționale ale Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 24-26 din 02.03.2000, art. 137.
5. Legea nr. 768-XIV din 2 februarie 2000 privind statutul alesului local. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 34 din 24.03.2000, art. 231.



6. Legea nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale. Republicată: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 262-267 din 2013, art. 748.

7. Legea nr. 457 din 14.11.2003 pentru aprobarea Regulamentului-cadru privind constituirea și funcționarea consiliilor locale și raionale. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 248-253 din 19.12.2003, art. 998.

8. Legea nr. 355 din 23.12.2005 cu privire la sistemul de salarizare în sectorul bugetar. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 35-38 din 03.03.2006, art. 148.

9. Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007, art. 116.

10. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 845 din 18 decembrie 2009 „Cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat”. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 189-190 din 22.12.2009, art. 923.

11. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1472 din 30.12.2016 „Cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană în perioada 2-17-2017”. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 103-108 din 31.03.2017, art. 271).

12. Decizia consiliului municipiului Chișinău, nr. 1/26 din 14 aprilie 2016 „Cu privire la stabilirea indemnizațiilor de ședință pentru aleșii locali”.

13. Decizia consiliului sătesc Bardar, raionul Ialoveni, nr. 9/10-3 din 6 decembrie 2017 „Cu privire la examinarea cererilor și demersurilor persoanelor fizice și juridice”.

14. Dispoziția primarului comunei Grătiești, municipiul Chișinău nr. 75P din 4 septembrie 2017 „Cu privire la acordarea primelor”.

15. Tatarov, Sergiu. Statutul alesului local și incompatibilitățile acestuia. „Legea și viața”, 2004, nr. 7, p. 48-54.

16. Cobaneanu, Sergiu, Bobeica Elena. Autonomia financiară în activitatea autorităților publice locale. Academia de Administrare Publică – 15 ani de modernizare a serviciului public din Republica Moldova: materiale ale conferinței internaționale științifico-practice, 21 mai 2008, Chișinău, 2008, V. 1, p. 193-197.

17. Tatarov, Sergiu. Aspecte comparative ale statutului de funcționar public și celui de ales local. „Administrarea Publică”, Chișinău: AAP, 2011, nr. 2, p. 30-35.

18. Gubenco, Ana. Politici publice naționale în domeniul autonomiei financiar-fiscale a unităților administrativ-teritoriale. Teoria și practica administrării publice: materiale ale Conferinței internaționale științifico-practice, 19 mai 2017. Chișinău, 2017, p. 339-345.

19. Raportul privind controlul de legalitate al actelor autorităților administrației publice locale, exercitat de către oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat în anul 2016, Chișinău, 2017. În: [http://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/f.titlu-raport\\_pub\\_2016.pdf](http://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/f.titlu-raport_pub_2016.pdf)

20. Decizia Consiliului comunal Zîmbreni, raionul Ialoveni, nr. 1/07 din 19.01.2018. „Chestiuni financiare”.

**Prezentat:** 01 februarie 2018.

**E-mail:** sergiu.tatarov@gmail.com

---

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

---



# CONTRACTUL ADMINISTRATIV ASIMILAT ACTELOR ADMINISTRATIVE ÎN CONTENCIOSUL ADMINISTRATIV

## THE ADMINISTRATIVE CONTRACT ASIMILATED TO ADMINISTRATIVE ACTS IN ADMINISTRATIVE LITIGATION

CZU: 342.98

**Silvia GORIUC,**  
*doctor în drept, conferențiar universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

**Adrian CRASNOBAEV,**  
*doctor în drept, lector universitar,*  
*Universitatea de Stat „Alecu Russo” din Bălți*

### SUMMARY

*An administrative contract is the will between a public authority either a person empowered by it, and one or more natural or legal persons, whether private or public, pursuing the realization of a public interest and to which a special scheme of administrative law applies.*

*The typology of administrative contracts is very varied, depending on the evolution of the society's needs. Thus, they are currently included in the category of administrative contracts: concession contracts and public procurement contracts, contracts for the use of public goods, public management contracts, public-private partnership contracts, public lending contracts and constitutive documents of the associative structures of public authorities.*

**Keywords:** control, administrative litigation, administrative act, administrative contract, administrative court.

### REZUMAT

*Contractul administrativ reprezintă acordul de voință între o autoritate publică sau un împuternicit al acesteia și una sau mai multe persoane fizice sau juridice, de drept privat sau de drept public, prin care se urmărește realizarea unui interes public și căruia i se aplică un regim special, de drept administrativ.*

*Tipologia contractelor administrative este din ce în ce mai variată, în funcție de evoluția nevoilor societății. Astfel, sunt incluse în prezent în categoria contractelor administrative: contracte de concesiune și de achiziții publice, contracte de atribuire a folosinței unor bunuri din domeniul public, contracte de management public, contracte de parteneriat public-privat, contracte de împrumut public și actele de constituire a structurilor asociative ale autorităților publice.*

**Cuvinte-cheie:** control, contencios administrativ, act administrativ, contract administrativ, instanță de contencios.



În conformitate cu prevederile art. 1, alin. (2) din Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000 [7], orice persoană care se consideră vătămată într-un drept al său, recunoscut de lege, de către o autoritate publică, printr-un act administrativ sau prin nesoluționarea în termenul legal a unei cereri, este în drept să se adreseze instanței de contencios administrativ pentru a obține anularea actului, recunoașterea dreptului pretins și repararea pagubei ce i-a fost pricinuită.

Actul administrativ reprezintă atât forma de activitate a organelor administrației, dar și o manifestare neechivocă de voință a autorității publice, prin care se urmărește producerea de efecte juridice în baza atributului de putere publică, în limitele legii și având drept scop servirea interesului public.

Având în centru noțiunea de „interes general sau public”, contractul administrativ reprezintă o creație a dreptului francez, dar și o formă a actului administrativ de gestiune, diferit actului administrativ de autoritate.

Prof. Mircea Preda distinge actul administrativ de gestiune față de actul administrativ de autoritate, prin următoarele:

- actul administrativ de autoritate este unilateral, fiind emis de un organ al administrației, pe când actul administrativ de gestiune este un act bilateral, încheiat între două părți prin libera lor voință;

- actele administrative de gestiune cuprind drepturi și obligații pentru ambele părți în opoziție cu actele de autoritate ale administrației care dau naștere, modifică ori sting un raport juridic sau stabilesc ori modifică drepturi pentru particulari;

- clauza penală și despăgubirile prevăzute în actele administrative de gestiune determină executarea lor, pe când executarea actelor administrative de autoritate se asigură cu ajutorul sancțiunilor juridice prevăzute de lege;

- actele administrative de autoritate pot

fi modificate sau revocate unilateral pe când actele administrative de gestiune se modifică sau se revocă în condițiile stabilite de părți fiind necesar, în principiu, acordul lor [8, p. 196-197].

Prof. Anton Trăilescu apreciază actele administrative de gestiune drept acordul de voință între două sau mai multe părți, dintre care una este obligatoriu o autoritate publică, având ca obiect organizarea de servicii publice, efectuarea de lucrări publice și administrarea bunurilor proprietate publică sau privată, iar finalitatea sau cauza acestui tip de acte administrative constă în satisfacerea intereselor publice. Astfel, în temeiul respectivei aprecieri, autorul împarte actele administrative de gestiune în acte de gestiune publică, din care fac parte contractele administrative; și în acte de gestiune privată pe care administrația le încheie în calitate sa de persoană juridică civilă și care sunt supuse, în principal, dreptului comun, dar cărora li se aplică și anumite reguli speciale cum ar fi obligativitatea licitației publice la înstrăinarea unui bun din domeniul privat [10, p. 202-203].

Conform jurisprudenței franceze, ne aflăm în prezența unui contract administrativ, atunci când una dintre părți este o autoritate publică, iar contractul conține dispoziții care derogă de la regulile comune ale dreptului privat – așa-numitele clauze exorbitante, care au rolul de a asigura o poziție supraordonată a autorității publice. Asemenea clauze conferă autorităților publice un drept de control asupra desfășurării contractului, conferă prerogative acestor autorități pentru a aplica sancțiuni în cazul depistării nerespectării contractului, recunosc autorității publice contractante posibilitatea de a modifica sau rezilia în mod unilateral contractul atunci când interesul public o cere, despăgubind în același timp cealaltă parte pentru prejudiciile suferite, fără a avea vreo culpă (asigurând echilibrul economic al contractului), stabilesc repartitia suportării

eventualelor riscuri între partenerii contractului astfel încât interesul public să nu fie afectat [3, p. 244-249].

Prin urmare, se creează un regim aparte de relații, unde accentul juridic este pus pe protejarea intereselor autorităților publice și ale persoanelor ce le îndeplinesc competențele cu deviere de la principiile unanim recunoscute ale legislației civile. Astfel, fiind supuse unor formalități și cerințe suplimentare, guvernate de clauze ale dreptului public, unde libertatea contractuală este una subordonată principiului priorității interesului public, contractele administrative au preluat forma unei structuri hibride, care îmbină libertatea contractuală cu necesitatea protejării interesului public.

Anume din considerentul predominării clauzelor de drept public și principiului protejării interesului public, principalele drepturi și obligații ale părților sunt stabilite de către serviciul public, iar particularului îi revine opțiunea doar de a adera sau nu la aceste clauze. Specific este și faptul că clauzele de reglementare sunt cunoscute și acceptate de către privat de la data înscrierii în cursa pentru adjudecarea contractului administrativ, iar acordul de voință ia naștere la data încheierii contractului administrativ cu cel care a fost desemnat câștigător al licitației publice.

Prin urmare, în doctrină se apreciază faptul că serviciul public își alege, de obicei, partenerul printr-o procedură publică și nu în mod liber ca în dreptul privat, iar rezilierea unilaterală de către administrație a contractului administrativ se poate realiza fără ca aceasta să suporte daune, administrația stabilind ea însăși când poate realiza acest lucru, spre deosebire de contractele supuse dreptului privat [8, p.197; 9, p. 250].

În opinia prof. Ilie Iovănaș, contractele administrative reprezintă o entitate specifică dreptului administrativ, distinctă atât față de actul unilateral de putere cât și de actul juridic civil sau comercial” [6, p. 74-75].

Având în vedere inegalitatea părților contractante, considerăm că instituția contractului administrativ nu poate fi privită altfel decât ca o formă a actului administrativ, unde caracteristica de bază a acestuia din urmă act fiind raportul de putere dintre administrație și particular.

Anume, pe calea contenciosului administrativ, în sensul protejării contractantului pentru a putea executa contractul și a satisface astfel interesul public în bune condiții [3, p. 244-249], instanța de judecată poate obliga autoritatea publică să verse celeilalte părți o indemnizație care să-i asigure posibilitatea de executare.

Prin urmare, în teoria contractului administrativ este admisă impreviziunea ca o cauză de modificare a contractului, fiind luate în considerare modificările de ordin economic care pot afecta executarea contractului și pe care părțile nu le-au putut anticipa în momentul încheierii acestuia.

Totuși pentru aplicarea teoriei impreviziunii, se cer a fi îndeplinite cumulativ trei condiții [1, p. 195-196]:

- părțile, având un raționament rezonabil, să nu poată prevedea situația cu caracter excepțional la momentul încheierii contractului;
- faptul respectiv să fie independent de voința părților;
- faptul să bulverseze condițiile de executare a contractului.

Teoria impreviziunii este o consecință a principiului că serviciile publice trebuie să-și desfășoare activitatea în mod continuu și permanent, iar contractanții particulari care au investit capitaluri în proiecte de interes public să nu fie expuși, din cauza unor evenimente imprevizibile, falimentului. Prin urmare, în cazul contractelor administrative, impreviziunea nu poate constitui o cauză de neexecutare a obligației având ca și consecință întreruperea serviciului public, ci ea poate doar justifica o „indemnizație de impreviziune”, dacă dezechilibrul contrac-

tual poate fi limitat în timp [2, p. 341]. Mai mult ca atât, autoritatea publică contractantă, indirect, își asumă obligația în baza contractului administrativ, de a-și planifica finanțele într-un mod în care să-și poată onora obligațiile pecuniare asumate față de particular.

Respectiv, impreviziunea se deosebește de forța majoră, ultima fiind privită ca acel eveniment imprevizibil în mod normal și independent de voința părților care face imposibilă material executarea obligației contractuale, iar particularul contractant, care nu poate să-și execute obligația, nu răspunde, fiind, astfel, instituită situația în care forța majoră duce la suspendarea sau la încetarea efectelor contractului.

În viziunea prof. Antonie Iorgovan, contractul administrativ reprezintă:

- un acord de voință între o autoritate a administrației publice sau alt subiect de drept autorizat de aceasta și un particular;
- are caracter oneros presupunând efectuarea de lucrări, prestarea de servicii etc., de către particular în schimbul unei remunerații;
- asigură funcționarea aceluiași serviciu public – obligație a autorității contractante – sau punerea în valoare a aceluiași bun public;
- acceptarea de către părți a clauzelor reglementare stabilite prin lege;
- cedarea intereselor, drepturilor și obligațiilor autorității contractante sau celui autorizat de aceasta, se poate realiza doar către o altă autoritate publică pe când privatul le poate ceda oricărei persoane cu autorizarea prealabilă a autorității publice;
- modificarea sau denunțarea unilaterală a contractului fără a mai recurge la justiție de către autoritatea publică atunci când interesul public o cere, când particularul nu și îndeplinește culpabil obligațiile sau când executarea devine prea oneroasă pentru privat;
- părțile au înțeles, fie prin inserarea

unei clauze exprese sau doar prin semnarea contractului, că se vor supune regimului de drept public, inclusiv cu privire la soluționarea litigiilor;

- soluționarea litigiilor este de competența instanțelor naționale de contencios administrativ, cu excepția situațiilor în care legea dispune altfel [5, p. 117-118].

În aceeași ordine de idei, prof. Verginia Vedinaș identifică contractul administrativ drept o convenție, unde una dintre părți este un subiect determinat, adică organ care acționează în realizarea puterii publice, acesta fiind fie organ administrativ sau subiect de drept autorizat de un organ administrativ, iar în cadrul raporturilor, părțile nu se bucură de egalitate juridică, subiectul determinat fiind într-o poziție de superioritate, ceea ce îi conferă dreptul de a modifica sau denunța unilateral contractul atunci când interesul public o cere. De obicei, obiectul contractului este determinat, urmărind satisfacerea unui interes general, fie prin prestarea unui serviciu public, fie prin punerea în valoare a unui bun public sau prin realizarea unei lucrări publice, iar clauzele contractelor sunt stabilite pe cale reglementară, prin lege sau pe cale convențională. Încheierea și executarea contractului are loc în regim de putere publică și constituie obiect al acțiunii în contencios administrativ [11, p. 127-128].

Respectiv, cele mai importante clauze de drept public tipice contractelor administrative sunt: dreptul autorității publice contractante de a modifica în mod unilateral partea reglementară a contractului, asigurarea funcționării în regim de continuitate și permanență a serviciului public, dreptul de control al autorității publice contractante, clauza cu privire la dreptul autorității publice contractante asupra bunurilor de retur, clauza de denunțare unilaterală a contractului administrativ pentru realizarea unui interes public.

Reieșind din prevederile art. 2 și art. 3 ale Legii contenciosului administrativ nr. 793

din 10.02.2000 [7], obiect al acțiunii în contenciosul administrativ îl constituie:

- actul administrativ cu caracter normativ sau individual;
- contractul administrativ;
- nesoluționarea în termenul legal a unei cereri referitoare la un drept recunoscut de lege;
- refuzul autorității publice de a primi cererea persoanei sau faptul de a nu răspunde petiționarului în termen de 30 de zile de la data înregistrării cererii, dacă legea nu prevede altfel.

Prin urmare, în sensul prezentei legi, unele categorii de contracte încheiate de autoritățile publice (contracte administrative) sunt asimilate de legiuitor actului administrativ, fiind definit de lege ca un contract încheiat de o autoritate publică, în virtutea prerogativelor de putere publică, având ca obiect administrarea și gestionarea bunurilor proprietate publică, executarea lucrărilor de interes public, prestarea de servicii publice, activitatea funcționarilor publici care rezultă din relațiile de muncă reglementate de statutul juridic al acestora.

Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000 nu enumeră clar categoriile de contracte administrative care pot fi asimilate actului administrativ, precum o regăsim în Legea contenciosului administrativ nr. 554/2004 din România, însă o clarificare în acest sens a fost realizată de către Curtea Supremă de Justiție, care a stabilit că din categoria contractelor administrative fac parte contractele de concesiune, contractele de achiziții publice, contractele de prestare a serviciilor publice de gospodărire comunală, cum ar fi: de alimentare cu apă potabilă și menajeră, de furnizare a energiei termice și electrice, de canalizare și epurare a apelor uzate și pluviale, de salubritate, de administrare a fondului locativ public, de administrare a domeniului public, precum și alte contracte de prestări servicii de interes public sau de executare a lucrărilor de interes public național sau local.

Contractele de vânzare-cumpărare a bunurilor din domeniul public al statului sau al unităților administrativ-teritoriale constituie, de asemenea, contracte administrative, dacă, până la încheierea contractului de vânzare-cumpărare, nu a fost schimbat regimul juridic al bunului respectiv, cu trecerea lui din domeniul public în domeniul privat.

În contextul Legii nr. 793 din 10.02.2000, contractelor administrative sunt asimilate și contractele încheiate între autoritățile publice și funcționarii publici. Respectiv, funcționarii publici, funcționarii publici cu statut special din serviciile diplomatice, din serviciul vamal, din organele apărării, securității naționale și ordinii publice și alte categorii stabilite prin lege pot înainta, în instanța de contencios administrativ, acțiuni cu privire la numirea, transferarea, detașarea, suspendarea sau eliberarea din funcție, inclusiv aplicarea sancțiunilor disciplinare [4].

În contextul celor expuse, reiterăm faptul că prin natura lor, contractele administrative, spre deosebire de contractele de drept civil, sunt supuse unor reguli de drept public și fac parte din regimul juridic administrativ. Astfel, contractul administrativ este indisolubil legat de noțiuni determinate ca proprietate publică, domeniu public și autoritate publică, iar specificul esenței juridice a acestei entități juridice reprezintă inalienabilitatea și inegalitatea, fiind conturate cumulativ trei caracteristici ale acestuia: calitatea juridică a părților contractuale în care una dintre părți este iminent o persoană de drept public; obiectul contractului ce constă în executarea unui serviciu public sau a unei lucrări publice; clauze contractuale exorbitante, ceea ce ar însemna, în esență, că clauzele contractuale sunt derogatorii de la cele ale dreptului comun și exced de la principiul libertății contractuale, fiind nesusceptibile de a figura într-un contract de drept comun; litigiile se examinează în procedura contenciosului administrativ, și nu în cea contencioasă.

**BIBLIOGRAFIE**

1. Auby, J. M., Droit administrative. Bordeaux: Librairie Montaigne, 1975-1976, 343 p.
2. Deleanu, I., Deleanu, S., Mică enciclopedie a dreptului. Adagii și locuțiuni latine în dreptul românesc, Cluj-Napoca: Dacia, 2000, 455 p.
3. Foillard P. Droit administrative, Éditions Paradigme, Orléans, 2009, V -472 p.
4. Hotărârea Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova „Cu privire la practica aplicării de către instanțele de contencios administrativ a unor prevederi ale Legii contenciosului administrativ” nr. 10 din 30.10.2009.
5. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ, vol. II, ed. a 4-a. București: ALL Beck, 2005, XVIII - 702 p.
6. Iovănaș I. Drept administrativ. Arad: Servo-Sat, 1997, 184 p.
7. Legea contenciosului administrativ nr. 793 din 10.02.2000. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 57-28 din 18.05.2000.
8. Preda M. Drept administrativ. Partea generală. București: Lumina Lex, 2000, 399 p.
9. Prisăcaru V. I. Tratat de drept administrativ român, Partea generală, ediția a II-a. București: All, 1996, XI - 601 p.
10. Trăilescu A. Drept administrativ. Tratat elementar. București; ALL Beck, 2002, 400 p.
11. Vedinaș V. Drept administrativ și instituții politico-administrative. București: Lumina Lex, 2002, 655 p.

**Prezentat:** 2 februarie 2018.

**E-mail:** teodorina@rambler.ru

# REGLEMENTĂRI PRIVIND APLICAREA NORMELOR DREPTULUI MUNCII

## REGULATIONS ON THE APPLICATION OF LABOR LAW NORMS

CZU: 349.2

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

### SUMMARY

*In this article a research was carried out regarding the enforcement of the normative act in the field of labor law. Reference has been made to the application of the rules of labor law in space and to individuals, as well as the legal effects that occur. It also highlights: the distinction between the application of international rules in the national law; establishment of the relationship between international labor standards and national law.*

**Keywords:** *sources of labor law, normative act, normative contract, internal regulations of the unit, International Labor Organization, International Labor Organization conventions, Council of Europe instruments.*

### REZUMAT

*În articolul dat s-a realizat o cercetare în materia aplicării actului normativ în ramura dreptului muncii. În acest context, s-a făcut referire la aplicarea normelor dreptului muncii în spațiu și asupra persoanelor și la efectele juridice care se produc. De asemenea, s-a evidențiat: distingerea modului de aplicare a normelor internaționale în dreptul național; stabilirea relației dintre normele internaționale ale muncii și normele dreptului național.*

**Cuvinte-cheie:** *izvoare ale dreptului muncii, act normativ, contract normativ, regulament intern al unității, Organizația Internațională a Muncii, Convenții ale Organizației Internaționale a Muncii, , instrumente ale Consiliului Europei.*

Aplicarea normelor dreptului muncii trebuie examinată sub un triplu aspect, și anume: al aplicării în timp, în spațiu și asupra persoanelor.

*Aplicarea normelor dreptului muncii în timp.* În conformitate cu teoria generală a dreptului, aplicarea actului normativ comportă dimensiuni temporare, care implică producerea efectelor juridice în anumite intervale de timp.

Efectul legii în timp este supus *principiului activității legii*, potrivit căruia legea se aplică tuturor faptelor în timpul în care se află în vigoare, are eficiența deplină din momentul intrării în vigoare și până la abrogarea ei [1].

Așadar, trebuie arătat că Codul muncii din 28 martie 2003 a intrat în vigoare la 1 octombrie 2003. Formalitățile pe care le instituie acest Cod (cele ce țin, mai ales, de

obligativitatea respectării formei scrise a contractului individual de muncă) nu sunt obligatorii pentru salariații care s-au încadrat în muncă înainte de 1 octombrie 2003, întrucât un asemenea conflict între două legi (Codul muncii din 25 mai 1973 și Codul muncii din 28 martie 2003) se soluționează conform principiului *tempus regit actum* [2]. Acesta este deci cazul ultraactivității normei juridice care a ieșit deja din vigoare.

Prin Legea RM nr. 60-XVI din 21.03.2008 legiuitorul s-a pronunțat, în mod expres, pe marginea problemei privind perfectarea în formă scrisă a contractului individual de muncă, încheiat până la data intrării în vigoare a CM al RM. Astfel, art. 58, alin. (1) din CM al RM a fost expus în următoarea redacție: „Contractul individual de muncă se încheie în formă scrisă. Contractul individual de muncă încheiat până la data intrării în vigoare a prezentului cod poate fi perfectat în formă scrisă numai cu acordul părților. Propunerea angajatorului privind perfectarea contractului individual de muncă în formă scrisă se aduce la cunoștința salariatului, sub semnătură, prin ordinul (dispoziția, decizia, hotărârea) angajatorului. Propunerea salariatului privind perfectarea contractului individual de muncă în formă scrisă se aduce la cunoștința angajatorului prin depunerea și înregistrarea cererii lui scrise. Refuzul *motivat* al uneia dintre părți privind perfectarea contractului individual de muncă în formă scrisă se comunică celeilalte părți prin răspunsul său scris în decurs de 5 zile lucrătoare”.

Considerăm că printr-o astfel de intervenție, legiuitorul nu a reușit să tranșeze situația, ci a complicat-o și mai mult. Presupunem că angajatorul este acel care a înaintat propunerea privind perfectarea contractului individual de muncă în formă scrisă. Cum se va proceda în cazul în care salariatul va respinge o astfel de propune-

re fără ca să invoce anumite motive? În ce mod angajatorul poate să se opună unei astfel de atitudini a salariatului? Legiuitorul nu dă răspunsuri adecvate la aceste întrebări. În statul de drept, publicarea legii are o importanță extrem de mare, deoarece astfel se aduce la cunoștința cetățenilor existența ei.

Pentru a o face cunoscută, legea adoptată și promulgată este publicată în Monitorul Oficial al R. Moldova. Astfel, intrarea în vigoare a legii este condiționată de publicarea sa. Constituția Republicii Moldova prevede expres că nepublicarea legii atrage inexistența acesteia.

Potrivit art. 76 din Constituție, legea intră în vigoare în următoarele cazuri: a) la data publicării sau b) la data prevăzută în textul legii.

În conformitate cu Hotărârea Curții Constituționale nr. 32/1998, din sensul concret al art. 76 din Constituție pot fi trase următoarele concluzii:

- atunci când data intrării în vigoare nu este indicată în textul legii, data publicării acesteia devine data intrării sale în vigoare;

- nu este obligatoriu ca data intrării în vigoare a legii, prevăzută în textul ei, să coincidă cu data publicării acesteia în Monitorul Oficial;

- data intrării în vigoare a legii, prevăzută în textul ei, nu poate precede data publicării acesteia.

În ceea ce privește încetarea acțiunii actului normativ, se cere remarcat faptul că aceasta are loc, de regulă, prin abrogare [3].

*Abrogarea actului normativ*, în calitate de procedeu tehnico-juridic prin care actul normativ fără termen își încetează acțiunea prin renunțare la el, poate fi: expresă (directă sau indirectă) sau tacită.

Abrogarea expresă a actului normativ poate avea un caracter direct, atunci când noul act normativ prevede, în mod expres,



că vechiul act normativ (sau anumite norme juridice din el) se abrogă. În același timp, menționăm că abrogarea indirectă poate avea loc când noul act normativ nu stipulează, în mod expres, actul normativ care se abrogă (sau anumite norme juridice din el), dar se limitează la prevederea că se abrogă toate actele normative anterioare care contravin noii reglementări.

Abrogarea tacită a actului normativ survine în cazul în care noul act normativ nu conține nicio dispoziție (prevedere) referitoare la acțiunea vechilor norme juridice.

Sistemul de abrogare prevăzut prin Codul muncii din 28 martie 2003 este, în opinia noastră, nereușit. Art. 391, alin. (3) din CM al RM dispune: „Actele legislative și alte acte normative în vigoare ce reglementează raporturile de muncă și alte raporturi nemijlocit legate de acestea se vor aplica în măsura în care nu contravin Codului muncii”. Astfel, cu privire la numeroase acte normative se realizează o abrogare indirectă care, în condițiile actuale, nu apare decât ca un procedeu tehnico-juridic profund dăunător.

În art. 391, alin. (2) din CM al RM, legiuitorul recurge la abrogarea expresă și directă a unor acte legislative care, exceptând Codul muncii al RM din 25 mai 1973, au fost adoptate în anul 1993. Considerăm că legiuitorul urma să abroge, în mod expres și direct, toate actele normative din domeniul raporturilor de muncă, anterioare anului 1991, care constituie o expresie a rigorilor orânduirii socialiste.

*Aplicarea normelor dreptului muncii în spațiu.* Ca regulă, normele dreptului muncii sunt aplicabile pe întreg teritoriul Republicii Moldova. Totuși, având în vedere că actele normative ce constituie izvoare ale acestei ramuri de drept pot fi emise de organe diferite, a căror competență teritorială variază de la o categorie la alta, întinderea aplicării lor în spațiu variază în funcție de această competență.

Folosind drept criteriu competența teritorială a organelor abilitate să emită acte normative în domeniul dreptului muncii, acestea pot fi clasificate în felul următor:

a) *acte normative care se aplică pe întreg teritoriul Republicii Moldova.* Această categorie de acte este formată din acte normative emise de către organele legislative (Parlamentul RM) și cele executive (Guvernul RM, ministerele și departamentele). Din această categorie de acte normative fac parte: Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994, legile organice și ordinele, hotărârile și dispozițiile Guvernului RM, regulamentele și instrucțiunile ministerelor și departamentelor etc.;

b) *actele normative care se aplică în limitele teritoriale ale unităților administrativ-teritoriale.* Din această categorie fac parte convențiile colective încheiate la nivel teritorial (raional), deciziile consiliului raional și dispozițiile primarului. În măsura în care aceste acte normative reglementează relațiile de muncă, ele devin izvoare ale dreptului muncii;

c) *actele normative care se aplică numai în cadrul unităților.* Din această categorie fac parte: regulamentul intern al unității, contractul colectiv de muncă, regulamentele și instrucțiunile proprii etc.

*Aplicarea normelor dreptului muncii asupra persoanelor.* Modul de aplicare a normelor dreptului muncii asupra persoanelor este reflectat în art. 3 din CM al RM.

Astfel, dispozițiile acestui Cod sunt aplicabile față de: salariații cetățeni ai Republicii Moldova, încadrați în baza unui contract individual de muncă; salariații cetățeni străini sau apatrizi, încadrați în baza unui contract individual de muncă, care prestează muncă pentru un angajator care își desfășoară activitatea în Republica Moldova; salariații cetățeni ai Republicii Moldova care activează la misiunile diplomatice ale Republicii Moldova de peste hotare; angajatorii, persoane fizice sau ju-



ridice din sectorul public, privat sau mixt, care folosesc munca salariată; salariații din aparatul asociațiilor obștești, religioase, sindicale, patronale, al fundațiilor, partidelor și altor organizații necomerciale care folosesc munca salariată.

Din acest text legislativ putem desprinde concluzia că CM al RM este *obligatoriu pentru toate unitățile, pentru toți angajatorii persoane fizice sau juridice – atât din sectorul public cât și din cel privat sau mixt care folosesc munca salariată*.

Abordând problematica ce vizează aplicarea legislației muncii în privința unităților (angajatorilor), putem trage concluzia că atât CM al RM cât și alte acte legislative din domeniul enunțat se aplică în mod necondiționat.

Așadar, *legislația muncii a RM nu dispune de o limită necesară de elasticitate*, întrucât prezintă un caracter imperativ (obligatoriu) atât pentru unități care au în statele de personal zeci sau sute de angajați cât și pentru microîntreprinderi sau întreprinderi mici. *Criteriile privind recunoașterea agentului economic ca fiind microîntreprindere, întreprindere mică sau mijlocie sunt stabilite în legislația în vigoare*. În acest sens, invocăm prevederile art. 2, alin. (2) din Legea RM nr. 206/2006 „Privind susținerea sectorului întreprinderilor mici și mijlocii” (Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 126-130 din 11.08.2006), potrivit căruia se recunoaște ca *întreprindere micro-* agentul economic ce corespunde următoarelor criterii: număr mediu scriptic anual de salariați de, cel mult, 9 persoane, sumă anuală a veniturilor din vânzări de, cel mult, 3 milioane de lei și valoare totală anuală de bilanț a activelor ce nu depășește 3 milioane de lei. În același timp, este *întreprindere mică* agentul economic ce corespunde următoarelor criterii: număr mediu scriptic anual de salariați de, cel mult, 49 de persoane, sumă anuală a veniturilor din vânzări de, cel mult, 25 milioane

de lei și valoare totală anuală de bilanț a activelor ce nu depășește 25 milioane de lei.

În sensul Legii RM nr. 206/2006, se consideră *întreprindere mijlocie* agentul economic ce corespunde următoarelor criterii: număr mediu scriptic anual de salariați de, cel mult, 249 de persoane, sumă anuală a veniturilor din vânzări de, cel mult, 50 milioane de lei și valoare totală anuală de bilanț a activelor ce nu depășește 50 milioane de lei.

În cele din urmă, menționăm faptul că în cuprinsul Legii RM nr. 206/2006 nu este statuată expres obligația statului de a susține sectorul întreprinderilor mici și mijlocii și de a-i acorda anumite facilități în domeniul raporturilor juridice de muncă.

Așadar, considerăm că reglementările cuprinse în CM al RM au un caracter rigid și sunt aplicabile, în special, *modelului de producție fordist*. În acest context menționăm, că un stat are nevoie de acte normative în domeniul raporturilor de muncă menite să susțină atât salariatul cât și angajatorul care coabitează într-o economie dinamică, să existe o balanță între drepturile și obligațiile lor.

Trebuie evidențiat faptul că *legislația muncii a RM contribuie la înfăptuirea diferențierii reglementării juridice a muncii doar în cazul angajatorilor persoane fizice*.

Astfel, în conformitate cu prevederile art. 284-288 din CM al RM, munca salariaților care lucrează la angajatori persoane fizice cade sub incidența regimului juridic predominant dispozitiv contractual.

În aceste condiții, reglementarea unei multitudini de aspecte privind prestarea muncii este lăsată la discreția părților contractante. Cu titlu de exemplu, conform art. 284 din CM al RM, la înțelegerea părților, contractul individual de muncă între salariat și angajator persoană fizică poate fi încheiat atât pe o durată nedeterminată cât și pe una determinată, un lucru inad-

misibil în privința altor categorii de angajatori care, la încheierea contractului individual de muncă pe o durată determinată, trebuie să respecte întocmai prevederile art. 54-55 din CM al RM.

Cel mai ilustrativ exemplu al diferențierii reglementării juridice a muncii în cazul angajatorilor persoane fizice îl constituie faptul că modificarea clauzelor contractului individual de muncă este operată la inițiativa angajatorului persoană fizică (cu alte cuvinte, în mod unilateral), cu condiția preavizării salariatului, în formă scrisă, cu, cel puțin, 14 zile calendaristice înainte. Totodată, observăm că, în temeiul art. 287 din CM al RM, legiuitorul instituie o procedură simplificată de încetare a contractului individual de muncă, încheiat cu angajatorul persoană fizică.

Faptul că în legislația muncii a RM se aplică în mod necondiționat o deosebire de legislațiile altor state. Astfel, în Germania, Legea privind protecția împotriva concedierii din 1969 („Kündigungsschutzgesetz”) se aplică doar în privința acelor unități care au în statele de personal mai mult de 10 angajați. Un alt exemplu ce poate fi invocat aici îl reprezintă reglementările cuprinse în legislația portugheză. Astfel, Codul muncii al Portugaliei clasifică angajatorii în mai multe categorii în funcție de numărul de salariați. Art. 91 din CM al Portugaliei face distincția dintre microîntreprinderi (mai puțin de 10 angajați), întreprinderi mici (între 10 și 50 de angajați), întreprinderi mijlocii (51-200) și întreprinderi mari (mai mult de 200 de angajați). În cazul microîntreprinderilor, procedura de concediere a salariaților este una simplificată, iar reintegrarea angajaților nu poartă un caracter obligatoriu [4].

Este regretabil faptul că legiuitorul moldovean nu consacră, în art. 3 din CM al RM, sub incidența cărei legislații se vor afla salariații cetățeni ai Republicii Moldova, încadrați în baza unui contract individual

de muncă și care prestează activitatea în străinătate în baza unor contracte încheiate cu un angajator moldovean. În opinia noastră, pentru acoperirea acestui gol legislativ, legiuitorul poate opta pentru una dintre posibilele soluții, inspirându-se din legislația română. Astfel, conform art. 2, lit. b) din Codul muncii al României [5], dispozițiile cuprinse în Codul muncii se aplică cetățenilor români încadrați cu contract individual de muncă și care prestează activitatea în străinătate, în baza unor contracte încheiate cu un angajator român, *cu excepția cazului în care legislația statului pe al cărui teritoriu se execută contractul individual de muncă este mai favorabilă*.

Salariaților cetățeni ai Republicii Moldova care prestează muncă în străinătate în baza unor contracte individuale de muncă încheiate cu angajatori străini, prevederile CM al RM nu li se aplică decât dacă legea moldovenească este legea aplicabilă aleasă de părți (*lex voluntatis*) potrivit prevederilor art. 1610, alin. (1) din Codul civil al Republicii Moldova (în continuare – CC al RM) [6]. Mai mult, determinarea legii aplicabile trebuie să fie expresă sau să rezulte din conținutul contractului ori din alte împrejurări.

În Uniunea Europeană, în situația în care există un conflict de legi, se aplică Regulamentul (CE) nr. 593/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 17 iunie 2008 privind legea aplicabilă obligațiilor contractuale (cunoscut sub denumirea de „Roma I”).

Astfel, ținând cont de cuprinsul art. 8 al Regulamentului menționat, trebuie să ne conducem de următorul algoritm:

1) *dacă părțile nu au ales legea aplicabilă contractului individual de muncă*, se va aplica în ordine: legea țării în care sau, a) în lipsă, din care angajatul își desfășoară în mod obișnuit activitatea în executarea contractului. În cazul în care lucrătorul este angajat temporar într-o altă țară,

nu se consideră că și-a schimbat locul de desfășurare a muncii în mod obișnuit; b) legea țării în care este situată unitatea angajatoare; c) în situația în care din circumstanțele de ansamblu ale cazului rezultă că respectivul contract are o legătură mai strânsă cu o altă țară decât cea menționată la lit. a) sau b), se aplică legea acelei alte țări;

2) *dacă părțile au ales legea aplicabilă contractului individual de muncă*, o astfel de alegere nu poate priva angajatul de protecția acordată acestuia în temeiul dispozițiilor de la care nu se poate deroga prin convenție în virtutea legii care, în absența unei alegeri, ar fi fost aplicabilă în temeiul pct. 1).

Merită relevat faptul că legislația RM instituie o serie de condiții privind angajarea provizorie în muncă în străinătate a cetățenilor Republicii Moldova. Astfel, luând în considerare prevederile art. 16 din Legea RM nr. 180/2008 „Cu privire la migrația de muncă” [7], în cazul în care cetățeanul Republicii Moldova se angajează provizoriu în muncă în străinătate în mod individual, el este în drept, în vederea asigurării protecției sale, să îndeplinească următoarele condiții:

a) să obțină un contract individual de muncă;

b) să înregistreze contractul individual de muncă la Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă;

c) să înregistreze contractul individual de muncă la Casa Națională de Asigurări Sociale și să achite contribuțiile de asigurări sociale;

d) să prezinte la Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă documentul de confirmare, emis de organul competent de protecție a copiilor din ra-

ionul (sectorul) de domiciliu al părinților, privind luarea la evidență a copiilor minori care rămân în țară.

Chiar dacă reglementările menționate au menirea să asigure protecția lucrătorului emigrant [8], ele, în schimb, ridică problema *dublei impuneri la achitarea contribuțiilor* de asigurări sociale, lucrătorul emigrant fiind nevoit să le achite atât în Republica Moldova cât și în statul în care va presta muncă (prin *lucrător emigrant* se înțelege cetățean al Republicii Moldova, cu domiciliul permanent pe teritoriul acesteia, care s-a deplasat, în mod voluntar, în altă țară, cu scopul de a desfășura o activitate provizorie de muncă).

Din punctul de vedere al subiecților, izvoarele dreptului muncii se împart în două categorii de bază: a) *izvoare cu vocație generală de aplicare*, adică acele izvoare care sunt aplicabile tuturor categoriilor de salariați. Astfel, la această categorie de izvoare se raportează: Codul muncii al RM; Legea securității și sănătății în muncă, nr. 186 din 10 iulie 2008; Hotărârea Guvernului RM nr. 426 din 26.04.04 „Privind aprobarea Modulului de calculare a salariului mediu” ș. a.; b) *izvoare cu vocație specială (aplicabile anumitor categorii de salariați)*. Din această categorie de izvoare fac parte: Hotărârea Guvernului RM nr. 1273 din 19.11.04 „Cu privire la aprobarea Nomenclatorului lucrărilor sezoniere”; Hotărârea Guvernului RM nr. 435 din 23.04.2007 „Pentru aprobarea Regulamentului cu privire la acordarea unor garanții și compensații salariaților care îmbină munca cu studiile”; Hotărârea Guvernului RM nr. 1254 din 15.11.2004 „Pentru aprobarea Regulamentului privind retribuirea muncii pentru anumite categorii de salariați cărora li se stabilește durata redusă a timpului de muncă”.

**BIBLIOGRAFIE**

1. A se vedea pentru dezvoltări: Hotărârea Curții Constituționale nr. 32 din 29.10.1998 „Privind interpretarea art. 76 din Constituția Republicii Moldova”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 100-102 din 12.11.1998.
2. Ioan Vida, Acțiunea normei juridice în timp. În: „Dreptul” nr. 3, 2005, p. 93.
3. A se vedea în acest sens: Teoria generală a dreptului. Manual / Gheorghe Avornic, Elena Aramă, Boris Negru, Ruslan Costăș, Chișinău, Cartier, 2004, p. 258-267.
4. Termination of employment relationships. Legal situation in the Member States of the European Union, European Commission, 2006, p. 22-24.
5. Codul muncii comentat și adnotat cu legislație, doctrină și jurisprudență, vol. I / Co-ord.: Alexandru Țiclea, București, Universul Juridic, 2008, p. 31.
6. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 82-86 din 22.06.2002.
7. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 162-164 din 29.08.2008.
8. În sensul Legii RM nr. 180/2008 „Cu privire la migrația de muncă”.

**Prezentat:** 19 februarie 2018.

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

# REȚINEREA CA MĂSURĂ DE CONSTRÂNGERE CONTRAVENȚIONALĂ ȘI IMPACTUL SĂU ASUPRA DREPTURILOR OMULUI

## DETENTION AS A CONTRAVENTIONAL CONSTRAINT MEASURE AND ITS IMPACT ON HUMAN RIGHTS

CZU: 342.97+351.9

**Natalia CHIPER,**  
*doctor în drept, avocat, lector superior,*  
*Academia de Administrare Publică*

**Irina IACUB,**  
*doctor în drept, avocat, conferențiar universitar interimar,*  
*Institutul de Științe Penale și Criminologie Aplicată*

### SUMMARY

*The present study proposes a brief approach to detention as a contraventional constraint measure to elucidate its impact on human rights. The emphasis is on the essence of constraint, the particularities of detention as a measure of coercion and the impact of detention on human rights.*

**Keywords:** *constraint, detention, human rights, freedom and security of the person, the restriction of human rights.*

### REZUMAT

*În studiul de față se propune abordarea succintă a reținerii ca măsură de constrângere contravențională în vederea elucidării impactului acesteia asupra drepturilor omului. Accentul este pus pe esența constrângerii, particularitățile reținerii ca măsură de constrângere și nemijlocit impactul reținerii asupra drepturilor omului.*

**Cuvinte-cheie:** *constrângere, reținere, proces contravențional, drepturile omului, libertatea și siguranța persoanei, restrângerea drepturilor omului.*

Problema reținerii contravenționale și a impactului său asupra drepturilor omului, la etapa actuală, reprezintă un interes distinct, mai ales în contextul consolidării statului de drept în Republica Moldova și a procesului de integrare în spațiul valorilor europene.

O abordare complexă a acestei probleme implică tratarea cu necesitate, cel puțin, a următoarelor aspecte importante, pre-

cum: esența constrângerii, particularitățile reținerii contravenționale ca măsură de constrângere, impactul reținerii asupra drepturilor omului. Respectiv, în cele ce urmează le vom trata consecutiv.

**Esența constrângerii.** Dintotdeauna, o condiție indispensabilă existenței statului a fost supunerea indivizilor legilor, pentru aceasta fiind absolut necesar un sistem de

constrângere, care să asigure realizarea și respectarea ordinii. În acest sens, se susține că însăși apariția statului, în sensul modern al cuvântului, este legată de momentul în care acesta a concentrat în mâinile sale întreaga putere de constrângere [14, p. 120]. Pe de altă parte, trebuie să recunoaștem că „constrângerea” este definitorie pentru puterea de stat, deoarece în caz de dispariție a acesteia, ar dispărea și însuși statul [17, p. 4].

Vorbind despre însuși conținutul constrângerii, precizăm că în literatura de specialitate, acesteia i se recunoaște o dublă accepțiune [18, p. 128]:

- în sens *filozofic*, constrângerea presupune determinarea unei persoane la o anumită conduită pe care aceasta nu o dorește, conduită ce nu corespunde convingerilor sale;

- în sens *juridic*, constrângerea întruchiează o totalitate de măsuri psihice, fizice și materiale, prevăzute de lege, aplicate persoanelor ce nu respectă sau nu îndeplinesc cerințele legii.

Privind constrângerea ca o metodă de influențare a persoanei, precizăm că prin intermediul său cetățenii sunt determinați să se conformeze ordinii existente și să-și coordoneze conduita cu interesele generale ale societății [23, p. 17-18]. Desigur, o asemenea supunere a individului față de stat nu este benevolă, întrucât este determinată în mare parte de temerea de consecințele ce pot surveni în caz de încălcare a legii.

Așadar, constrângerea, ca metodă de organizare și de formare a conduitei sociale, poate fi apreciată ca: o presiune exercitată asupra individului, pentru a-l integra în societate și a conviețui în conformitate cu normele acesteia [5, p. 55]; o totalitate de măsuri și mijloace de influență directă sau indirectă asupra individului exprimată prin limitarea intenționată a libertății de acțiune și dezvoltare a acestuia [31, p. 81]. Evident, aplicarea acestor măsuri implică inevitabil existența unui mecanism statal bine orga-

nizat și dirijat, chemat să asigure realizarea constrângerii în caz de necesitate. De aici, practic, și derivă calificativul constrângerii de a fi o constrângere statală.

În ordinea dată de idei, constrângerea statală este definită ca „o metodă de conducere utilizată în scopul protecției intereselor individului, societății și statului, care rezidă în exercitarea unei influențe nemijlocite (prevăzută de lege) asupra conduitei subiectului de drept, independent de voința acestuia, de către organele competente, prin aplicarea într-o anumită formă procesuală a unor măsuri prevăzute de sancțiunea normei juridice urmate de survenirea unor consecințe nefavorabile personale, materiale, organizaționale sau de altă natură” [30, p. 22].

Într-o altă opinie, constrângerea statală este văzută ca un mijloc juridico-statal de protecție a relațiilor sociale din cadrul societății față de atentatele ilegale cu scopul prevenirii și excluderii amenințărilor și pericolelor pentru securitatea personală a cetățenilor, a persoanelor juridice, a societății și a statului în ansamblul său [26, p. 5]. De regulă, amenințările și pericolele în cauză reprezintă în esență abateri/încălcare de lege, interzise și pasibile de sancțiuni prevăzute de legislația statului.

În fine, trebuie să recunoaștem că chiar dacă scopul constrângerii privește protecția relațiilor sociale și a indivizilor, ceea ce, practic, justifică severitatea sa, totuși aplicarea acesteia trebuie să se încadreze în anumite limite legale. Acest moment reprezintă o particularitate distinctă a constrângerii ca instrument de conducere a unui stat de drept, întrucât doar astfel ea este în măsură să garanteze respectarea drepturilor și libertăților omului [9, p. 4], reprezentând și un mijloc eficient de asigurare a legalității și a ordinii de drept [25, p. 25-26] la nivelul societății.

Din cele menționate, se poate desprinde clar ideea că constrângerea poate fi *legală*



și *ilegală* [27, p. 4], exprimată prin abuzuri, ilegalități și lezări de drepturi. Cel mai grav e că în varianta sa ilegală, constrângerea poate degenera ușor în despotismul organelor de stat, fapt ce pune individul într-o stare neprotejată față de atotputernicia statului și a autorităților acestuia.

În raport cu varianta sa *ilegală*, constrângerea este *legală* atunci când forma și măsura acesteia sunt stabilite strict și concret de lege, iar aplicarea are loc exclusiv potrivit normelor procesuale. Cel mai important este ca legalitatea și temeinicia constrângerii să poată fi supusă controlului și contesta-tă în instanța de judecată [9, p. 6].

În acest sens, cercetătorii [29, p. 334] apreciază destul de just că caracterul legal al constrângerii este determinat de câteva momente importante, precum: reglementarea concretă a conținutului, limitelor și a condițiilor procesuale de aplicare; caracterul efectiv al drepturilor și obligațiilor reciproce ale subiecților raportului de constrângere; respectarea principiilor fundamentale ale dreptului în procesul aplicării.

Aceste momente permit a deduce că într-un stat de drept constrângerea poate și trebuie să fie aplicată doar sub formă de *raport juridic*, fapt ce-i garantează în majoritatea cazurilor legalitatea și utilitatea în ordonarea relațiilor sociale [3, p. 12]. Din perspectiva dată, se susține că constrângerea statală constituie un raport juridic cu caracter de protecție, care ia naștere între stat și individ în momentul în care ultimul comite un ilicit [4, p. 71].

Privind acest raport juridic prin prisma legalității, se poate susține că unul dintre principalele sale elemente este *temeiul* aplicării, care poate fi [25, p. 26]:

- *juridic* – prezența normelor juridice care prevăd posibilitatea aplicării constrângerii față de anumiți subiecți în cazuri concret stabilite de lege;

- *faptic* – adică însăși survenirea faptului prevăzut de lege ce a generat apariția

raportului juridic, care adesea se materializează sub forma comiterii de delikte și alte abateri [28, p. 24]);

- *formal* – presupune emiterea de către organul de stat competent (polițist, instanța de judecată, procuror etc.) a actului juridic prin care se dispune aplicarea constrângerii față de un subiect concret (în lipsa unor asemenea acte constrângerea nu poate fi aplicată, iar dacă este aplicată, ea va fi una ilegală).

Un alt element important al raportului juridic de constrângere este conținutul acestuia, altfel spus drepturile și obligațiile juridice ale subiecților. Subiecții activi ai acestui raport, competenți în materie de constrângere, dispun de dreptul și obligația de a aplica într-o formă procesuală stabilită de lege măsurile de constrângere față de subiecții pasivi. Ultimii, la rândul lor, sunt obligați a suporta privațiuni cu caracter fizic, material și organizațional, condiționate de măsurile coercitive la care sunt supuși. Totodată, ei dispun de drepturi care le oferă posibilitatea de a cere respectarea formelor procesuale de aplicare a măsurilor de constrângere și realizarea lor în regim de legalitate. În acest sens, investirea subiecților supuși constrângerii cu anumite drepturi și obligații demonstrează că statul ia sub protecția sa drepturile, libertățile și interesele legale ale cetățenilor [21, p. 62-65] și garantează aplicarea constrângerii în limitele stabilite de lege.

Prin urmare, datorită reglementării sale juridice, constrângerea statală, ca mijloc de asigurare a legalității și ordinii de drept în cadrul societății, dispune de următoarele particularități importante [27, p. 248-249; 10, p. 166]: 1) este precedată de săvârșirea unei fapte ilicite; 2) are caracter individual și se aplică subiectului de drept concret care a încălcat o anumită normă juridică; 3) se realizează prin intermediul actelor de aplicare a normelor de drept; 4) se aplică cu respectarea strictă a legii, a normelor speci-



ale care stabilesc măsurile de constrângere, condițiile, procedura aplicării lor și organele împuternicite să aplice aceste măsuri.

Generalizând, subliniem că în esența sa constrângerea presupune exercitarea unei influențe asupra unui individ concret cu scopul de a-l determina să acționeze potrivit voinței celui care constrânge. Din punct de vedere juridic, scopul constrângerii este de a reprimă conduita ilegală a individului și, eventual, a-l sancționa. Sub aspectul formei sale, constrângerea prezintă un proces de aplicare a dreptului, o activitate juridică concretă de aplicare a măsurilor de constrângere de către subiecții competenți ai statului. În ce privește asigurarea caracterului legal al constrângerii, aceasta implică reglementarea juridică a măsurilor concrete, a temeiurilor și condițiilor de aplicare, precum și realizarea constrângerii sub formă de raport juridic în conformitate strictă cu prevederile legii.

**Reținerea ca măsură de constrângere procesuală.** Inițial, vom preciza că mecanismul constrângerii statale cuprinde mai multe tipuri de măsuri, în funcție de scopul urmărit la aplicarea acestora. Printre acestea, cercetătorii enumeră [3, p. 47]:

- *măsuri de reprimare* a ilicitelor (de regulă, acestea presupun acțiuni fizice legale aplicate pentru încetarea conduitei devianțe, așa ca arestul, reținerea persoanei ce a încălcat ordinea etc.);

- *măsuri de prevenire* a faptelor ilegale și a altor acțiuni neconvenabile pentru societate și individ (prevenirea survenirii unor consecințe grave, de exemplu, prin evacuarea populației din regiunile afectate de calamități naturale etc.);

- *măsuri de răspundere juridică* care constau în aplicarea de sancțiuni față de persoana vinovată (precum, privarea de libertate, amenda etc.);

- *măsuri de restabilire a drepturilor* cetățeanului ce au fost încălcate (de exemplu, întoarcerea proprietății, restabilirea onoarei etc.).

Referindu-ne nemijlocit la *reținere*, în raport cu cele menționate, este clar că reprezintă o măsură de constrângere cu caracter preventiv, fiind proprie (din punctul de vedere al reglementărilor în vigoare) procesului penal și procesului contravențional.

În doctrină, *reținerea* este văzută ca o măsură procesuală de constrângere aplicată în cadrul procesului penal și contravențional, ce constă în privarea de libertate a persoanei bănuite sau învinuite de săvârșirea unei infracțiuni sau a unui delict contravențional pe o anumită perioadă de timp, în scopul asigurării ordinii și securității publice [1, p. 5]. Într-o altă opinie, se pune accentul pe faptul că reținerea ca măsură de constrângere se aplică până la luarea deciziei cu privire la aplicarea unei alte măsuri preventive, a unei sancțiuni sau a altor măsuri prevăzute de lege (de ex., expulzarea străinilor) [1, p. 5]. Deci sub acest aspect, aplicarea *reținerii* are rolul de a asigura buna desfășurare a procesului [19, p. 15] (penal sau contravențional).

Din aceste explicații date instituției *reținerii*, putem contura câteva particularități ce țin de esența acesteia:

- este o măsură procesuală de constrângere (nefiind o măsură de răspundere contravențională [12, p. 79]);

- constă în privarea de libertate a persoanei;

- durata privării este una determinată, de regulă, foarte scurtă;

- scopul aplicării rezidă în asigurarea ordinii și securității publice, dar și a unei desfășurări a procesului (penal sau contravențional).

Referitor la *privarea de libertate*, care ține de esența reținerii, precizăm că aceasta presupune orice situație în care o persoană nu poate să se deplaseze liber, fie ca rezultat al aplicării forței (de ex., închiderea într-o celulă etc.), fie datorită unei obligații legale de a se supune unor indicații făcute de un agent al legii (de ex., ordonarea de către un

polițist de a nu părăsi un loc sau de a merge într-un loc anume) [1, p. 5]. Într-o altă opinie, *privarea de libertate* se exprimă printr-o dispoziție dată de autorități de a restrânge spațial libertatea de mișcare a persoanei pe o perioadă determinată de timp necesară realizării scopului procesului penal sau contravențional [20, p. 368] (în ambele cazuri reținerea dispunând de un regim juridic distinct).

În opinia specialiștilor, reținerea ar trebui aplicată doar în cazurile în care nu suferă amânare și numai dacă sunt întrunite cumulativ două condiții [1, p. 10]:

(1) este necesară izolarea persoanei din motivul că ar putea săvârși alte infracțiuni / contravenții, s-ar putea ascunde sau ar putea împiedica într-un alt mod urmărirea penală/examinarea cauzei contravenționale;

(2) este imposibilă aplicarea imediată a măsurilor preventive (luarea deciziei privind aplicarea acestora).

Axându-ne în continuare, cu precădere pe reținerea ca măsură de constrângere procesual-contravențională, precizăm că aceasta vizează limitarea de scurtă durată a libertății de acțiune a persoanei, când acest lucru este necesar realizării scopului procedurii contravenționale [12, p. 79]. Important este că legiuitorul limitează strict durata reținerii, cazurile în care poate fi aplicată și organele competente.

Astfel, potrivit art. 435, alin. (1) din *Codul contravențional al Republicii Moldova* (în continuare CC al RM) [7], reținerea nu poate depăși 3 ore, cu excepția cazurilor prevăzute de lege (deci este o limitare de scurtă durată a libertății persoanei). Respectiv, alin. (2) al aceluiași articol stabilește în acest sens: reținerea poate fi aplicată pe un termen mai mare de 3 ore, cu autorizația judecătorului de instrucție, dar nu mai mult de 24 de ore:

a) până la examinarea cauzei contravenționale – persoanei suspectate de săvârșirea unei contravenții pentru care

sanctiunea prevede arestul contravențional;

b) pentru a identifica persoana și a clarifica circumstanțele contravenției – persoanelor care au încălcat regulile de ședere a cetățenilor străini și apatrizilor în Republica Moldova, regimul frontierei de stat sau regimul punctelor de trecere a frontierei de stat.

În context, reiterăm că autorizația judecătorului de instrucție în cazul reținerii contravenționale a devenit obligatorie datorită modificărilor și completărilor operate la Codul Contravențional al RM la finele anului 2016, până atunci fiind obligatorie în asemenea situații doar înștiințarea procurorului, ceea ce în opinia noastră reprezintă o fortificare a garanțiilor de respectare a drepturilor omului în cadrul procesului contravențional.

Referitor la cazurile în care poate fi aplicată, potrivit art. 433 din CC al RM, reținerea poate fi aplicată în scopul: curmării unei contravenții; stabilirii identității unei persoane; asigurării examinării la timp și corecte a cauzei contravenționale; garantării executării hotărârilor cu privire la cazul contravențional.

În concret, art. 433 din Cod stabilește că reținerea se aplică în cazul:

a) contravențiilor flagrante pentru care legea prevede sancțiunea arestului contravențional;

b) imposibilității identificării persoanei în a cărei privință este pornit un proces contravențional dacă au fost epuizate toate măsurile de identificare;

c) executării hotărârii instanței de judecată privind expulzarea persoanei;

d) încălcării regimului frontierei de stat, a regimului zonei de frontieră sau a regimului punctelor de trecere a frontierei de stat.

Pornind de la prevederile acestui articol din Cod, în coroborare cu celelalte norme contravenționale, putem constata că reținerea poate fi aplicată în cazul comiterii flagrante a următoarelor contravenții: *participarea la întrunire cu deținerea substanțelor explozive, a oricăror substanțe interzise sau*

*a altor obiecte ce pot pune în pericol viața ori sănătatea oamenilor (art. 67, alin. 41); vătămarea integrității corporale (art. 78); violența în familie (art. 781); acte de persecuție (art. 782); conducerea vehiculului în stare de ebrietate produsă de alcool, predarea conducerii lui către o persoană care se află în stare de ebrietate produsă de alcool sau de alte substanțe (art. 233, alin. 3 și 4); încălcarea regulilor de traversare a liniei de cale ferată (art. 237); părăsirea locului în care s-a produs accidentul rutier (art. 243); împiedicarea activității în cadrul executării silite a obligației vamale (art. 2872, alin. 2); neexecutarea ordinului de restricție de urgență (art. 3181); încălcarea regulilor de aflare în custodie publică (art. 3341); ultragiurea colaboratorului organelor de ocrotire a normelor de drept, opunerea de rezistență (art. 353, alin. (2)).*

Codul contravențional nu enumeră categoriile de persoane care pot fi reținute, însă din sensul art. 433 reiese că poate fi reținută doar persoana în privința căreia există o bănuială rezonabilă că a fost comisă o contravenție, deși Codul nu utilizează termenul de „bănuială rezonabilă”. Din dispozițiile art. 433 din CC al RM reiese că dacă nu este vorba de contravenții flagrante, o persoană poate fi reținută pentru identificarea sa doar dacă în privința sa a fost pornit proces contravențional. Specialiștii constată în acest sens imposibilitatea aplicării practice a unei asemenea norme. Sub aspect comparativ, în procedura penală o persoană poate fi reținută pentru o bănuială rezonabilă că a săvârșit infracțiunea, dacă nu i s-a putut constata identitatea. Din formularea normei contravenționale reiese că cerințele pentru reținerea unei persoane în cadrul procedurii contravenționale sunt mai dure decât cele din procedura penală. Astfel, se consideră că o persoană ar putea fi reținută și în procedura contravențională pentru o bănuială rezonabilă că a comis o contravenție dacă nu i s-a stabilit identitatea, fără a fi necesar să fi fost pornit procesul contra-

vențional până la aceasta. Important este ca procedura să fie respectată și asigurate toate drepturile persoanei reținute [1, p. 6].

În ceea ce privește minorii, pornind de la faptul că vârsta la care poate surveni răspunderea contravențională a fost modificată de la 16 la 18 ani (art. 16, alin. (1) CC al RM), evident că o asemenea problemă deja nu se mai pune. În cazul bănuirii unui minor cu vârsta de la 16 până la 18 ani de comiterea unei contravenții, acesta poate fi reținut doar pentru săvârșirea faptelor prevăzute la articolele expres stipulate în art. 16, alin. (2) CC al RM doar dacă sunt întrunite și celelalte condiții prevăzute de Cod [1, p. 6].

În concret, precizăm că persoana fizică cu vârsta între 16 și 18 ani este pasibilă de răspundere contravențională pentru săvârșirea faptelor prevăzute la: art. 69, alin. (1), art. 78, 85, 87, art. 88, alin. (1), art. 89, art. 91, alin. (1), art. 104, 105, 203, art. 204, alin. (1), (2) și (3), art. 228–245, 336, 342, 352–357, 363, 365, art. 366, alin. (1), art. 367, 368, 370, art. 372, alin. (2). Prin urmare, această categorie de persoane poate fi reținută contravențional doar în caz de comitere flagrantă a contravențiilor prevăzute la: art. 78, art. 233, art. 237, art. 243 și art. 353.

După cum s-a menționat ceva mai sus, legiuitorul limitează strict nu doar durata reținerii contravenționale, dar și subiecții competenți să o aplice. Astfel, potrivit art. 433, alin. (2) din CC al RM, reținerea poate fi aplicată de către: poliție; Poliția de frontieră, în cauzele de încălcare a regimului de frontieră sau a regimului punctelor de trecere a frontierei de stat; Serviciul vamal, în cazul contravențiilor ce țin de competența lui.

Prin urmare, niciun alt subiect implicat în procesul contravențional nu este în drept să aplice o asemenea măsură de constrângere. Acest moment este important, întrucât reținerea ca măsură de asigurare a procedurii contravenționale trebuie aplicată numai în cazuri excepționale. Justificarea rezidă în faptul că aplicarea reținerii conduce, în prin-

cipal, la atingerea unui drept fundamental – libertatea și inviolabilitatea persoanei, garantat de Constituție (în art. 25) [8]. Iată de ce, respectarea procedurii și a condițiilor prevăzute de lege este fundamentală pentru asigurarea legalității aplicării reținerii ca măsură procesuală de constrângere.

**Impactul reținerii contravenționale asupra drepturilor omului.** După cum am constatat anterior, constrângerea este un element necesar în mecanismul reglementării juridice. Ea reprezintă influența psihologică, materială și fizică exercitată de organele și persoanele competente asupra persoanelor cu scopul de a impune să acționeze potrivit voinței și intereselor statului, asigurându-se, astfel, o anumită ordine în relațiile sociale. Dincolo de aceasta, trebuie să recunoaștem că constrângerea este un mijloc dur de influențare socială, prin ea atentându-se la libertatea omului, acesta fiind plasat într-o situație în care nu are de ales decât varianta propusă (impusă) de autorități [32, p. 133].

În opinia justă a prof. V. Guțuleac, orice constrângere de stat este o armă puternică, deoarece ea limitează, într-un fel sau altul, libertatea celor față de care se aplică, atinge substanțial drepturile și interesele sale. De aceea, ea poate fi aplicată doar acolo și în momentul în care este cu adevărat necesară [15, p. 72].

Respectiv, în contextul necesității recurgerii la constrângere și la intermedierea juridică a acesteia, este importantă respectarea economiei potențialului coercitiv, întrucât aplicarea excesivă a măsurilor de constrângere poate genera serioase probleme sociale, care pot afecta nu numai cetățenii în particular, ci și statul și întreaga societate [3, p. 60]. În cele din urmă, aceasta poate duce la subminarea credinței în drept ca valoare socială.

Deci o constrângere juridică aplicată de către stat în mod excesiv, care n-ar ține seama de importanța valorii sociale ocrotite, nu și-ar putea îndeplini funcțiile de prevenție

generală și specială, dimpotrivă, ar determina un sentiment de nemulțumire generală și, în același timp, nu ar putea realiza nici scopul prevenției speciale, întrucât ar genera în conștiința indivizilor un sentiment de frustrare și revoltă împotriva excesului de represiune [2, p. 56]. Din aceste considerente, constrângerea juridică trebuie să presupună măsuri și sancțiuni proporționale în așa fel încât, pe de o parte, să creeze factori inhibitori necesari în conștiința celor, care ar încerca să încalce legea, iar pe de altă parte, să întărească sentimentul de securitate la ceilalți, inspirându-le convingerea că legea, statul îi ocrotește și că nu ar trebui să apeleze la căi ilegale cu scopul de a-și face singuri dreptate [3, p. 60].

Referindu-ne nemijlocit la activitatea procesuală de constrângere, precizăm că pe parcursul desfășurării acțiunilor procesuale are loc o reducere considerabilă a drepturilor persoanei, limitarea acestora prin stabilirea anumitor condiții, modificarea lor în comparație cu drepturile altor persoane neimplicate în proces. Pe cale de consecință, persoana nu poate să dispună în măsură deplină de sine însăși sau de bunurile aflate în proprietatea sa, ori suportă alte incomodități în legătură cu schimbarea volumului drepturilor sale [6, p. 351].

La acest capitol, în doctrină, se precizează că activitatea procesuală ce implică restrângerea drepturilor este o *constrângere juridică procesuală*. În acest sens, teoreticienii susțin că măsurile de constrângere sunt asemenea măsuri care prin conținutul lor obiectiv reprezintă *restrângeri de drepturi*, adică privări de natură personală, patrimonială sau organizațională [3, p. 69]. Bunăoară, în doctrina rusă se apreciază că este imposibil ca, fiind supus unei măsuri de constrângere, persoana să poată dispune și în continuare, după propria voință, de drepturile și libertatea acțiunilor sale. Astfel, dacă persoanei nu-i sunt provocate anume inconveniențe, deja nu se poate vorbi de

constrângere, ci de convingere. Pe de altă parte, se conchide că este imposibil de a restrânge persoana în drepturile sale fără a o constrânge [24, p. 47].

Din perspectiva acestor idei, susținem cercetătorii care consideră că într-o societate democratică constrângerea juridică poate și trebuie să fie înțeleasă și aplicată doar ca un *raport de restrângere a drepturilor și libertăților omului*, consacrate și garantate de Constituție. Acest moment, la rândul său, presupune necesitatea stringentă a respectării cu strictețe a tuturor cerințelor și condițiilor prestabilite de lege în domeniu [3, p. 81], inclusiv constituționale.

În ce privește *reținerea* ca măsură procesuală de constrângere, impactul său asupra drepturilor omului este unul esențial (și nu doar atunci când este aplicată ilegal [16, p. 208]). Aceasta deoarece în pofida perioadei scurte pentru care se aplică (72 ore în cauze penale și de la 3 la 24 ore în cauze contravenționale), reținerea este una dintre cele mai severe măsuri de constrângere procesuală. Severitatea se exprimă, în primul rând, prin faptul că persoana reținută este lipsită de libertatea de mișcare, de posibilitatea de a comunica cu alte persoane, de a dispune de bunurile sale, este afectată inviolabilitatea fizică și psihică, persoana suportând și alte incomodități legate de intervenția în ritmul obișnuit al vieții sale cotidiene. În al doilea rând, cel mai grav este că asemenea limitări i se aduc persoanei înainte de a fi constatată și demonstrată vinovăția sa în comiterea faptei de care este bănuită, moment destul de relevant, mai ales, în cazul în care sunt reținute persoane din eroare, în rezultatul unor confuzii.

Principalul drept fundamental al omului afectat de această măsură de constrângere este *dreptul la libertate și siguranță personală*. Nefiind unul absolut potrivit Constituției, acest drept poate fi restrâns de către autoritățile statului (care au dreptul de a priva persoanele de libertate) în modul și în cazu-

rile stabilite de lege, cu respectarea garanțiilor legale prevăzute pentru privarea de libertate [13, p. 9-10].

Dincolo de acest moment, totuși o importanță distinctă o are impactul psihologic al reținerii ca măsură de constrângere. Vom preciza că, cu siguranță, cea mai stresantă este reținerea persoanei bănuite de comiterea unei infracțiuni, întrucât nu se compară cu situația în care ești bănuit de comiterea unei contravenții, mai ales cunoscută fiind sancțiunea eventuală ce poate fi aplicată. Pe de altă parte, severitatea acestei măsuri este determinată și de durata pentru care poate fi aplicată – până la 72 de ore. Astfel, persoana reținută, de regulă, câteva zile și nopți se află într-o stare de stres, generată de schimbarea bruscă a situației sale, care poate să genereze ideea că nu există nicio ieșire din ea, nu are niciun rost apărarea chiar și în cazul persoanelor nevinovate și poate să servească drept cauză și motiv al autoincriminării [22, p. 44].

Spre deosebire de reținerea procesual-penală, reținerea în cadrul procesului contravențional (reținerea contravențională), după cum s-a menționat supra, constă în limitarea forțată pe o perioadă scurtă de timp a libertății acțiunilor și deplasării persoanei. Reținerea poate să se exprime fie în limitarea libertății de deplasare a persoanei, în reținerea sa forțată la locul incidentului pentru timpul acordat de lege în vederea clarificării situației la fața locului, fie în aducerea contravenientului la secția de poliție și reținerea ulterioară a acestuia. Potrivit specialiștilor, această formă de reținere atinge mai mult onoarea, demnitatea și libertatea omului, fapt ce nu exclude necesitatea respectării legalității, a ordinii, condițiilor și limitelor aplicării sale, precum și necesitatea unui tratament corect cu respectarea demnității persoanei [11, p. 158-160].

Cel mai grav e că reținerea adesea este combinată cu alte măsuri de constrângere, cum ar fi examinarea corporală. Și mai frec-

vent în momentul reținerii persoanei este aplicată forța fizică, fiindu-i, astfel, afectată și integritatea fizică. În cazul în care o asemenea măsură este aplicată față de o persoană din eroare, când bănuiala s-a dovedit a fi nejustificată, prin reținere se umilește demnitatea persoanei în cauză [3, p. 100].

Pe de altă parte, specialiștii susțin că abuzurile din partea poliției pot avea loc din mai multe cauze, mai ales că exercitarea proporțională a autorității/puterii este o sarcină deloc ușoară. Încălările drepturilor omului pot rezulta din evaluarea inexactă a unei anumite situații de fapt sau când ofițerul de poliție se folosește de poziția sa și de vulnerabilitatea persoanei deținute pentru a o intimida, obține informații sau pentru alte cauze. Abuzurile pot avea loc și din cauza unei culturi a impunității, când polițistul știe că nu va fi sancționat pentru abaterile sale [1, p. 10].

Riscurile de abuz din partea poliției sunt cele mai mari la etapa incipientă a reținerii și detenției în custodia poliției, atunci când persoanele sunt cele mai vulnerabile și când ofițerii de poliție se află sub presiunea de a colecta cât mai multă informație de la persoanele reținute.

În general, trebuie să recunoaștem, orice privare de libertate plasează persoana într-o poziție vulnerabilă și o expune di-

feritelor riscuri (tortură, pedeapsă crudă, tratament degradant sau inuman), care pot avea consecințe psihice și fizice grave, inclusiv de lungă durată. Persoanele private de libertate, aflându-se, astfel, complet în controlul autorităților, sunt cele mai vulnerabile și mai expuse riscului de abuz din partea puterii de stat. Din această cauză, responsabilitatea statului și a agenților săi este extrem de mare. Judecătorii, procurorii și colaboratorii organelor de drept au obligația de a nu ignora legile, tocmai pentru a nu lipsi garantarea libertății de esența sa și de a asigura ca orice detenție/reținere să fie una excepțională, în limitele legii, justificată în mod obiectiv și să nu depășească strictul necesar [3, p. 121].

Generalizând, conchidem că *reținerea* constituie o măsură de constrângere ce implică un risc sporit de depășire a limitelor necesare pentru exercitarea acesteia. Deci este o măsură care poate trece foarte ușor din una de restrângere a drepturilor omului în una de încălcare a acestora. Din acest punct de vedere, este deosebit de important ca mecanismul acestei măsuri de constrângere să conțină garanții și instrumente eficiente de prevenire a lezării drepturilor omului, de sancționare a acestora, precum și de restabilire a drepturilor omului astfel încălcate.

## BIBLIOGRAFIE

1. Cercetare cu privire la instituția reținerii în Republica Moldova. Grupul Analitic pentru Justiția Penală Fundația Soros-Moldova. Chișinău: Cartier, 2011, 36 p.
2. Chetruș U. Constituționalizarea și instituționalizarea principiilor de garantare a protecției drepturilor omului la aplicarea constrângerii juridice în lumina integrării europene. În: Probleme actuale ale legislației naționale în contextul procesului integraționist european, Materiale ale conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: CEP USM, 2008.
3. Chetruș U. Garantarea drepturilor și libertăților constituționale în procesul aplicării măsurilor de constrângere juridică. Teză de doctor în drept. Chișinău, 2013.
4. Chetruș U. Rolul aplicării constrângerii juridice în asigurarea ordinii de drept și a legislației în vigoare. În: „Revista Națională de Drept”, 2007, nr. 11.
5. Chetruș U. Rolul statului în înfăptuirea constrângerii juridice. În: „Legea și Viața”, 2006, nr. 10.
6. Chetruș U. Restrângerea drepturilor și libertăților omului – esență și formă de ex-



primare a constrângerii juridice într-un stat de drept. În: Respectarea drepturilor omului – condiție principală în edificarea statului de drept în Republica Moldova. Materialele conferinței științifico-practice internaționale (17 septembrie 2010, mun. Bălți). Chișinău, 2010, p. 341-351.

7. Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218 din 24.10.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-6 din 16.01.2009.

8. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.1994, nr. 1 (cu modificările ulterioare).

9. Costachi Gh., Chetruș U. Rolul dreptului în intermedierea constrângerii exercitate de către stat. În: „Legea și Viața”, 2013, nr. 4, p. 4-9.

10. Danilov A. Constrângerea ca metodă de dirijare în stat. Clasificarea măsurilor de constrângere aplicate în domeniul asigurării ordinii de drept. În: Analele Științifice ale Academiei „Ștefan cel Mare”, Ediția a IV-a, 2003, p. 165-171.

11. Dimin V. Particularitățile reținerii administrative în contextul respectării drepturilor omului. În: Problemele actuale de prevenire și combatere a criminalității: Anuar științific, Ediția a 8-a. Academia „Ștefan cel Mare” a MAI al RM. Chișinău: Academia „Ștefan cel Mare” a MAI al RM, 2008, p. 158-164.

12. Furdui S. Procedura în cazurile cu privire la contravențiile administrative. Chișinău, 2002, 200 p.

13. Ghid practic de monitorizare a respectării drepturilor persoanei reținute / Proiectul operațional „Garanții procesuale la etapa urmăririi penale”. Chișinău: Epigraf, 2001, 80 p.

14. Gicquel J. A. Droit constitutionnel et institutions politiques. 14-e edition. Paris: Dalloz, 1995, 806 p.

15. Guțuleac V. Drept contravențional. Chișinău: ULIM, 2006, 270 p.

16. Lungu V., Iașco L. Locul și rolul reținerii bănuțului în sistemul măsurilor procesuale de constrângere: aspecte naționale și internaționale. În: Anuar științific, Institutul de Stat de Relații Internaționale din Moldova. Chișinău: IRIM, 2011, p. 208-215.

17. Muraru I., Tănăsescu E. S. Drept constituțional și instituții politice. Ediția 12, Vol. II. București: C.H. Beck, 2006, 280 p.

18. Orlov M., Belecciu Șt. Drept administrativ (pentru uzul studenților). Chișinău: Elena-V.I., 2005, 270 p.

19. Osoianu T., Vidaicu M. Reținerea persoanei de către poliție. Concluziile unei cercetări. Chișinău: Cartier Juridic, 2015, 368 p.

20. Tulbure A. C. Arestarea preventivă și reținerea, excepții la dreptul la libertate. În: Anales Universitatis APULENSIS - Series Juriprdentia, 2007, nr. 10, p. 367-369.

21. Zubco V., Chetruș U. Reflecții asupra esenței și particularităților constrângerii juridico-statale. În: „Revista Națională de Drept”, 2010, nr. 5-6, p. 62-65.

22. Безлепкии Б. Т. Судебно-правовая защита прав и свобод граждан в отношениях с государственными органами и должностными лицами. Москва: ЮрЛитИнфоР, 1997, 128 p.

23. Берекашвили Л. Ш. Обеспечение прав человека и законности в деятельности правоохранительных органов. Учебное пособие. Москва, 2000, 164 p.

24. Васильева Е. Г. Проблемы ограничения неприкосновенности личности в уголовном процессе. Диссертация канд. юрид. наук. Москва, 2003, 193 p.

25. Вершинина С. И. О теории принуждения в правовой науке. В: Вектор науки ТГУ, 2009, №2 (5), p. 25-30.



26. Глаголев П. В. Юридическая ответственность в системе мер государственного принуждения: Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Саратов, 2007, 25 р.

27. Гуцуляк В., Захария Ш. Правовое принуждение как метод деятельности органов публичного управления в сфере обеспечения правопорядка (окончание). В: „Закон и Жизнь”, 2008, nr. 5, р. 4-12.

28. Жумагулов М. И. О сущности и понятии административно-правового принуждения. В: „Государство и право”, 2006, № 10, р. 22-30.

29. Макарейко Н. В. Право и принуждение: к вопросу о взаимосвязи. В: Вестник Нижегородского университета им. Н. И. Лобачевского. Серия: Право, 2003, № 2, р. 329-337.

30. Нохрин Д. Г. Государственное принуждение в гражданском судопроизводстве. Москва: Волтерс Клувер, 2009, 256 р.

31. Пую Ю. В. Государственное и общественное манипулирование: убеждение и принуждение? В: „Философия права”, 2009, № 5, р. 78-82.

32. Теория государства и права. Под ред. проф. В. М. Корельского и проф. В. Д. Перевалова. Москва: НОРМА-ИНФРА, 1998, 570 р.

**Prezentat:** 12 februarie 2018.

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

# **E**conomie și finanțe publice



# ROLUL MARKETINGULUI ÎN DEZVOLTAREA MICULUI BUSINESS

## THE ROLE OF MARKETING IN THE DEVELOPMENT OF SMALL BUSINESS

CZU: 339.138 : 334.72.012.63/64

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

### SUMMARY

*At the moment, marketing has become synonymous with the methods used by companies to attract customers and persuade them to buy their products or services.*

*A basic component of enterprise policy is the marketing policy that gives it the possibility of prompt and real time reception of market signals and allows it to quickly adapt to market changes with maximum efficiency. Thus, the company can properly assess the market parameters and allocate the resources available to real demand. It may refer to un covered market segments and comparative advantages against the competitors.*

**Keywords:** marketing, economic agent, marketing strategy.

### REZUMAT

*La ora actuală, marketingul a devenit sinonim cu metodele utilizate de companii pentru atragerea clienților și convingerea acestora să le cumpere produsele sau serviciile.*

*O componentă de bază a politicii întreprinderii este politica de marketing care-i oferă posibilitatea receptării prompte și reale a semnalelor pieței și-i permite adaptarea rapidă la modificările apărute pe piață, cu maximă eficiență. Astfel, întreprinderea poate să evalueze corect parametrii pieței și să aloce resursele de care dispune corespunzător cererii reale, poate să sesizeze segmentele neacoperite de pe piață și avantajele comparative față de concurenți.*

**Cuvinte-cheie:** marketing, agent economic, strategie de marketing.

Unul dintre factorii cei mai importanți ce au contribuit la dezvoltarea marketingului este procesul de internaționalizare a afacerilor, care a orientat preocupările specialiștilor către conturarea unui domeniu de activitate și o disciplină științifică de sine stătătoare. Din punct de vedere istoric, noțiunea de „marketing” a fost folosită, în special, în perioada interbelică, când întreprinderile americane au decis să ex-

porte surplusul lor de producție către alte continente.

Formalizarea conceptelor referitoare la marketing este totuși relativ recentă. Astfel, de-a lungul timpului, și termenul de marketing a beneficiat de mai multe definiții: [1, p. 19]

a) istorice (punându-se accentul pe dezvoltarea conceptului);

b) axate pe valoare („...prin crearea, ofe-

rirea și schimbul de produse având o anumită valoare”);

c) descriptive (prin care sunt puse în evidență activitățile ce fac obiectul unor planuri și programe de marketing);

d) culturale (marketingul este un fenomen complex, fapt ce contribuie la generarea unei culturi de marketing);

e) psihologice (abordarea marketingului ca filozofie, presupune ca toți membrii organizaționali să acționeze conform concepției de marketing);

f) instituționale (marketingul este o structură de instituții);

g) axate pe comunicare (funcțiile marketingului și activitățile de marketing au la bază procesul comunicațional);

h) funcționale (marketingul este atât o funcție a întreprinderii moderne cât și una managerială) - definiții care au vizat diferite concepte, reflectând, astfel, într-o diversitate de puncte de vedere evoluția în timp a termenului. De exemplu, Kotler aduce în prim-plan o definiție „profundă și inspirată” a termenului de marketing, și anume prin marketing se înțelege „crearea și oferirea unui standard de viață”. [4, p.115]

În unele concepții, marketingul a devenit sinonim cu metodele utilizate de companii pentru atragerea clienților și convingerea acestora să le cumpere produsele și/sau serviciile. Departamentul de marketing dintr-o întreprindere este considerat ca responsabil pentru lansarea de noi produse, apariția unor articole de presă favorabile, realizarea de studii de piață și oferirea de argumente suport pentru cei care se ocupă de vânzări. O astfel de abordare relevă faptul ca principalul rol al marketingului ar fi doar de a prezenta întreprinderea și produsele sale potențialilor clienți, ceea ce nu este adevărat, ci trebuie privit, în principal, ca „o filozofie a afacerilor care vede în satisfacerea cerințelor clienților cheia succesului în afaceri și recomandă înțelegerea practicilor manageriale care ajută la iden-

tificarea și rezolvarea cerințelor clienților”.

O întreprindere care adoptă conceptul de marketing ca filozofie vede în client principala forță conducătoare din spatele activității sale, considerând că afacerea poate rezista numai dacă reușește să satisfacă nevoile acestuia. Astfel, pentru a avea succes în atragerea consumatorilor, punctul de plecare logic pentru întreprindere este să identifice ceea ce vor clienții și apoi să încerce să îndeplinească aceste cerințe într-un mod mai eficient decât concurența. Pe termen lung, o întreprindere trebuie să satisfacă cerințele consumatorilor și să obțină bani din aceasta.

Privit ca o funcție a managementului, marketingul este definit astfel:

- marketingul este procesul de management responsabil pentru identificarea, anticiparea și satisfacerea în mod profitabil a necesităților clientului;

- marketingul este un întreg sistem de activități economice referitoare la programarea, prețurile, promovarea și distribuția produselor și serviciilor menite să satisfacă cerințele consumatorilor actuali și potențiali. [3, p.103]

De fapt, în lucrările de specialitate s-au înregistrat peste 50 de definiții date termenului de marketing, definiții ce reflectă conținutul extrem de complex al acestuia. De altfel, toate aceste definiții au vizat anumite aspecte legate de conținutul termenului, cum sunt: activitățile economice, procesele economice, sociale și culturale, relațiile dintre conceptele cu care operează termenul, finalitatea acestuia, precum și procesul instituționalizării termenului de marketing.

Marketingul modern operează cu următoarele concepte de bază: nevoi, dorințe și cereri; produse; valoare, cost și satisfacție; schimb, tranzacții și relații, piețe, set de cumpărători, vânzători; marketing și marketeri. Multe din definițiile marketingului au avut drept punct de pornire tocmai rela-

țiile dintre aceste concepte de bază. [2, p. 37]

Asociația Americană de Marketing oferă o definiție a marketingului care înglobează aspecte legate de conținutul termenului, relația dintre conceptele cu care operează și finalitatea acestuia. Astfel, marketingul este „un proces de planificare și concepere a unor idei, bunuri și servicii, de stabilire a prețului acestora, de promovare și de distribuire a lor, astfel încât să satisfacă cerințele individuale și de grup ale clienților”. [5, p. 69]

O componentă de bază a politicii întreprinderii este politica de marketing care-i oferă posibilitatea receptării prompte și reale a semnalelor pieței și-i permite adaptarea rapidă la modificările apărute pe piață, cu maximă eficiență. Astfel, întreprinderea poate să evalueze corect parametrii pieței și să aloce resursele de care dispune corespunzător cererii reale, poate să sesizeze segmentele neacoperite de pe piață și avantajele comparative față de concurenți.

În condițiile actuale, nicio întreprindere nu-și permite să activeze fără a avea o perspectivă clară, atât pe termen scurt cât și pe termen lung, care să-i asigure subzistența, dar și raționalitatea, eficiența în condițiile în care mediul ambiant devine tot mai complex și mai dinamic.

Față de multiplele schimbări ce apar atât în micromediul cât și în macromediul în care activează, întreprinderea trebuie să manifeste un anumit comportament, o anumită atitudine, ce se concretizează în delimitarea direcțiilor strategice și a modalităților practice de îndeplinire a acestora, și

se reflectă în conținutul politicii de marketing al întreprinderii.

Politica de marketing reflectă concepția organizației cu privire la evoluția activității sale, opțiunile sale de ansamblu, principiile și normele ce o călăuzesc, precum și acțiunile concrete prin care se asigură valorificarea potențialului său corespunzător cerințelor pieței. Se exprimă printr-un ansamblu unitar și coerent de strategii, tactici și programe specifice de acțiune, care-i asigură viziunea, pentru o anumită perioadă de timp și transpunerea în practică a orientărilor generale, a opțiunilor și a elementelor ce le definesc.

Realizarea cu maximă eficiență a politicii de marketing presupune o îmbinare armonioasă a strategiilor cu tacticile caracteristice întreprinderii. Dacă strategia este viziunea de ansamblu asupra modului în care vor fi îndeplinite scopurile organizației, atunci tactica este setul de acțiuni ce transpune în practică strategia aleasă, momentul în care trebuie aplicate și de către cine, adică personalul calificat, vor fi îndeplinite.

În concluzie se poate menționa că marketingul este instrumentul de realizare a strategiei de producție și comercializare a întreprinderilor, fiindcă activitatea de marketing presupune monitorizarea continuă a mediului, pieței, concurenței și a propriilor performanțe, precum și elaborarea unui plan strategic prin care se stabilește și contribuția fiecărui membru al organizației.

## BIBLIOGRAFIE

1. Barbăroș, E. Managementul afacerilor mici și mijlocii. Chișinău, Editura AAP, 2011, p.19.
2. Blanovschi, A. Economia națională. Chișinău, Editura AAP, 2015, p. 37.
3. Croue, Ch., Marketing International, De Boeck Wesmael, 2013, p. 103.
4. Kotler, P., Managementul marketingului, Editura Teora, București, 2007, p. 115.
5. Hart, N., Marketing industrial, Editura Codex, București, 2008, p. 69.

**Prezentat:** 5 martie 2018.

**E-mail:** tatianatofan@yahoo.com

# MODELE DE AMPLASARE OPTIMĂ A OBIECTIVELOR ECONOMICE ÎN REGIUNILE DIN REPUBLICA MOLDOVA

## OPTIMAL LOCATION MODELS OF ECONOMIC ENTITIES OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA REGIONS

CZU: 332.132 (478)

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

### SUMMARY

*Investments and production decisions should be first priority of the central or local public authorities which influence the factors of production. For the Republic of Moldova, it is vital to develop and implement policies to improve the social economic situation.*

**Keywords:** regional development, location model, regional indicators.

### REZUMAT

*Investițiile și deciziile de producție trebuie să constituie preocuparea prioritară a autorităților publice centrale sau locale care controlează factorii de producție. Pentru Republica Moldova este vitală elaborarea și implementarea politicilor care să poată ameliora situația social-economică.*

**Cuvinte-cheie:** dezvoltare regională, model de amplasare, indicatori regionali.

Politica regională se transpune în practica economico-socială cu ajutorul planificării regionale. Prin intermediul acesteia se realizează activarea instrumentelor politicii regionale, se organizează obiectivele și mijloacele acesteia pe un număr de ani în viitor.

Planificarea regională este definită de două componente principale:

1. componenta economico-socială, care se referă la obiectivele și măsurile de ordin economic și social menite să asigure o dezvoltare echilibrată, capabilă să amelioreze disparitățile existente în cadrul fiecărei regiuni, pe de o parte, și cele existente între regiunile sistemului

național, pe de altă parte. La rândul său, ea are două dimensiuni:

a. dimensiunea microteritorială (vizează regiunea);

b. dimensiunea macroteritorială (orientată pe relațiile dintre regiuni la scară națională).

2. componenta fizică, ce se referă la problemele amplasării în teritoriu a edificiilor economice și social-culturale, rezultând din aplicarea în practică a măsurilor preconizate de prima componentă.

Obiectivele politicii regionale de dezvoltare pot fi reduse și acestea la două:

- maximalizarea creșterii economice la nivelul economiei naționale (eficiență);
- reducerea disparităților interregionale în privința veniturilor, bunăstării, creșterii economice a regiunilor (echitate).

Primul model se bazează pe centralizarea puterii și resurselor și, apoi, redistribuirea lor după placul factorilor de decizie de la centru. Cel de-al doilea model se bazează pe descentralizarea puterii și capacităților și investiția factorilor de producție în dependență de necesitățile locale.

După stabilirea necesității și oportunității realizării unei viitoare investiții, un rol important îl are alegerea amplasamentului obiectivului de investiții care are implicații economice, sociale, ecologice etc. Un amplasament optim creează premisa apropierei eficienței economice a investiției de nivelul său maxim.

La stabilirea amplasamentului se au în vedere, cel puțin, două aspecte :

- odată începută investiția pe un amplasament, nu mai poate fi schimbată decât cu cheltuieli foarte mari;
- un amplasament este favorabil conform unor criterii și nefavorabil conform altora.

Problema alegerii amplasamentului unui obiectiv de investiții este o problemă pur de eficiență economică. De aceea, pentru rezolvarea ei se au în vedere mai multe variante de amplasament, dintre care se va alege varianta optimă.

*Criteriile de alegere a amplasamentului.* Stabilirea amplasamentului se face pe baza unor factori și criterii care influențează eficiența viitorului obiectiv economic. Aceste criterii pot fi de natură:

- economică;
- funcțional-tehnologică;
- socială;
- strategică;
- și legate de factorii naturali.

#### *Criterii economice*

Un obiectiv este amplasat avantajos dacă se obțin rezultatele scontate cu cele mai mici cheltuieli de muncă (cheltuieli investiții, chel-

tuieli de producție, cheltuieli de transport etc.), asigură utilizarea deplină a resurselor materiale, financiare și umane, asigură dezvoltarea armonioasă echilibrată a regiunii, a țării, concomitent cu atragerea investitorilor spre activitățile care permit obținerea unui profit maxim.

Criteriile economice se analizează atât la nivel microeconomic cât și la nivel macroeconomic.

La nivel macroeconomic se are în vedere:

- dezvoltarea generală a economiei naționale;
- realizarea în țară a produselor competitive pe piețele internaționale;
- valorificarea resurselor indigene;
- atragerea investitorilor etc.

La nivel microeconomic se are în vedere reducerea efortului total (investiție și producție) prin:

- apropierea obiectivului de investiții de rezervele de materii prime și combustibil;
- atragerea în circuitul economic a resurselor locale, inclusiv forța de muncă locală;
- apropierea de clienți pentru a le furniza produsele sau serviciile necesare;
- realizarea în comun a unor platforme industriale pentru folosirea în comun a utilităților, drumurilor, canalizărilor, dotărilor sociale, sanitare și culturale;
- existența unor tradiții de realizare a unor produse;
- reducerea suprafețelor ocupate.

#### *Criterii funcțional-tehnologice*

Amplasarea unităților economice va ține seama de viitoarele cooperări în producție cu agenții economici existenți (pentru aprovizionare, cooperare în producție, combaterea în comun a poluării mediului).

#### *Criterii sociale*

Statul încearcă să obțină o dezvoltare echilibrată a tuturor regiunilor și teritoriilor, o utilizare rațională a tuturor resurselor existente, combaterea poluării mediului ambiant, orientarea amplasării obiectivelor de investiții pe terenuri improprie agriculturii, înființarea unor noi locuri de muncă și favorizarea schimburilor și cooperării internaționale.



*Criterii strategice*

Exista zone cu condiții favorabile dezvoltării de perspectivă (utilități și căi de comunicație), dar și zone cu restricții (de mediu, turistice, de recreere și recuperare medicală, apărare națională, aglomerări urbane).

*Factorii naturali*

În alegerea amplasamentelor sunt importanți factorii naturali: clima, debitele de apă, intensitatea vântului, altitudinea, asigurarea protecției mediului ambiant.

Conflictul dintre diferite criterii ca, de exemplu, eficiența și echitatea depinde de obiectivele locale propuse pentru perioada viitoare și planul privind abordarea în vederea realizării lor.

Conflictul ar putea fi atenuat dacă regiunile cu venituri scăzute ar putea oferi perspectiva unei utilizări mai eficiente a factorilor de producție (capacităților). La fel, oportunitățile oferite de piață și alți factori acționează în favoarea regiunilor mai populate și mai bogate.

După cum a fost menționat anterior, crearea unităților economice locale stimulează nu doar activitatea economică în cadrul acestora, dar și în întreaga regiune. Altfel spus, crearea unităților economice dezvoltă un mediu

economic favorabil în regiunile în care au fost create. Prin urmare, APL trebuie să ia atitudini, inclusiv față de politica creării, amplasării și dezvoltării lor, ca componentă a politicii de dezvoltare regională.

Pentru a evalua perspectivele creării și dezvoltării ulterioare a entităților economice locale, de exemplu, Zonelor Economice Libere sau antreprenoriatelor, se va efectua o analiză la nivel de regiune. La baza acesteia va sta analiza PEST (tabelul 1), care ține cont de factorii externi care influențează activitatea economică a regiunilor. Prin urmare, se va efectua o estimare a factorilor externi, precum: accesibilitatea la căile de transport, potențialul industrial, evoluția situației demografice, a forței de muncă, a activității investiționale și a activității de producție industrială. Această analiză se va face în baza următorilor indicatori:

- evoluția modificării populației cu vârste între 15 și 60 de ani;
- evoluția numărului de salariați;
- a salariaților implicați în activitatea industrială;
- a investițiilor în active materiale pe termen lung pe salariat;
- a valorii producției industriale pe salariat.

**Tabelul 1. Analiza PEST.**

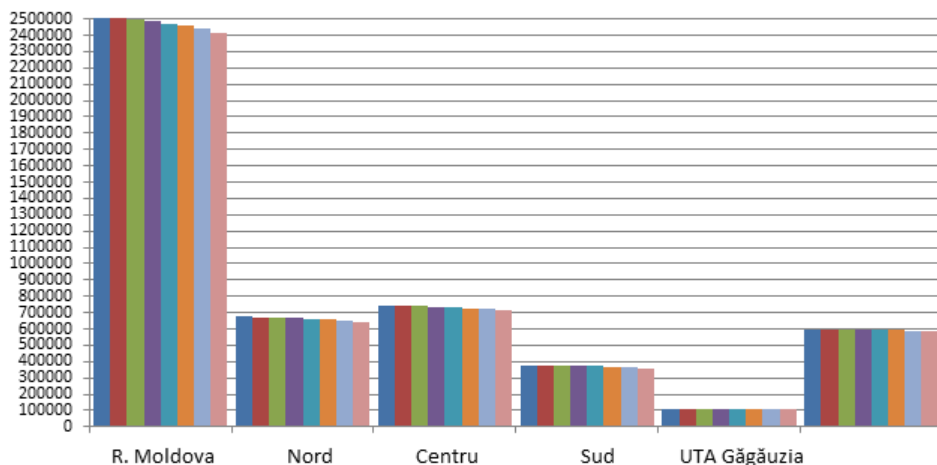
<b>Factorii politici</b>	<b>Factorii economici</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Tipul guvernării</li> <li>- Stabilitatea legislativă</li> <li>- Respectarea legii, birocrăția, corupția</li> <li>- Tendințele de implicare a statului</li> <li>- Legislația muncii</li> <li>- Instabilitatea politică</li> <li>- Politica de cooperare cu organizațiile străine și cu țările vecine</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Situația curentă în economie</li> <li>- Inflația, rata de refinanțare și ratele dobânzilor</li> <li>- Globalizarea</li> <li>- Rata șomajului, cererea pe piața de muncă, costul forței de muncă</li> <li>- Venitul disponibil</li> </ul>
<b>Factorii socioculturali</b>	<b>Factorii tehnologici</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Situația demografică</li> <li>- Modelele de angajare, atitudinea față de muncă</li> <li>- Asigurarea sănătății și a educației</li> <li>- Mobilitatea populației</li> <li>- Stilul de viață ales</li> <li>- Probabilitatea schimbărilor socioculturale</li> <li>- Amplasarea geografică</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Politica statului în domeniul tehnologic</li> <li>- Impactul tehnologiilor noi</li> <li>- Impactul internetului și reducerea costului de comunicare</li> <li>- Activitatea de cercetare-dezvoltare</li> <li>- Impactul transferului tehnologic</li> <li>- Probabilitatea schimbărilor tehnologice pe perioada medie de timp 3-5 ani</li> </ul>

O problemă în dezvoltarea unităților economice locale o constituie neuniformitatea dezvoltării lor, cauzate de dezvoltarea neuniformă a regiunilor și situației economico-sociale per ansamblu.

Evoluția variației populației cu vârste între 15 și 60 de ani în Republica Moldova și regiunile de dezvoltare pentru perioada 2010 – 2017 este reprezentată în figura 1.

regiunea sud cu 4,73%, urmată apoi de regiunea nord cu 4,64%, apoi regiunea centru cu 4,24% și UTA Găgăuzia cu 3,68% corespunzător. Pentru Municipiul Chișinău scăderea populației de categoria dată este sub un procent, dar tot scădere rămâne.

Evoluția numărului de salariați se poate observa din relația cu piața forței de muncă a populației ce este prezentată mai jos. Aici



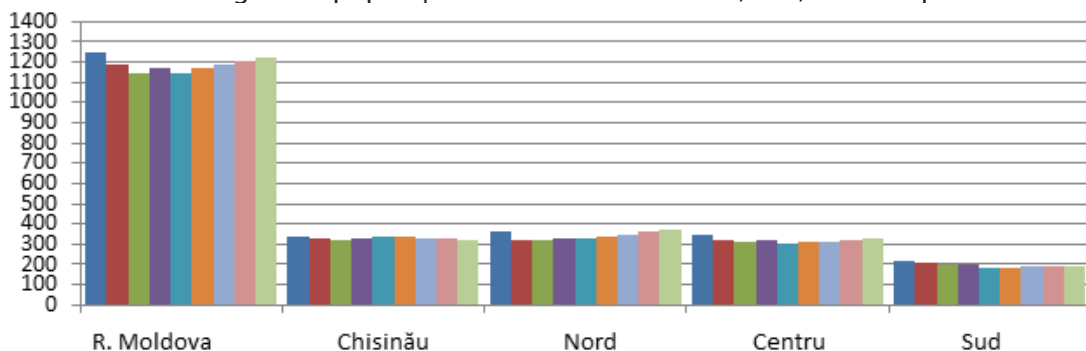
**Figura 1. Variația populației cu vârste între 15 și 60 ani în Republica Moldova și regiunile de dezvoltare pentru perioada 2010-2017, persoane.**

Sursa. Elaborat de autor în baza datelor BNS.

Cea mai bună situație se observă în anul 2010 care a fost ales drept bază de comparație în analiza dată. În ansamblu pe republică, se observă o diminuare a populației cu vârste cuprinse în intervalul de 15 și 60 ani cu 3,54%. Cea mai mare scădere a acestei categorii de populație este în

și în continuare UTA Găgăuzia se cuprinde în regiunea de dezvoltare sud (fig. 2).

În general pe republică, în anul 2016, comparativ cu 2008, se observă o diminuare a numărului de salariați cu 2,52%. Cea mai mare scădere a salariaților este în regiunea sud cu 8,62%, urmată apoi de Municipi-

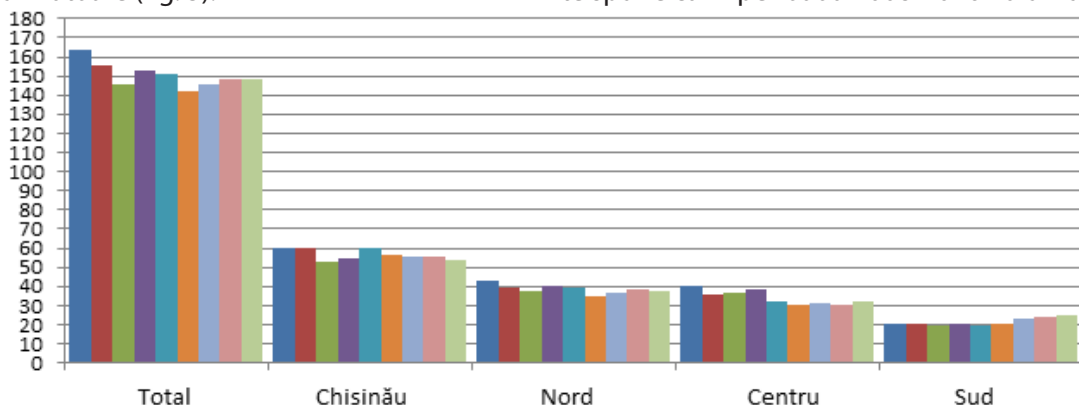


**Figura 2. Evoluția numărului de salariați pe regiuni de dezvoltare pentru perioada 2008-2016, mii persoane.**

Sursa. Elaborat de autor în baza datelor BNS.

piul Chișinău cu 3,94%, apoi regiunea centru cu 3,74%. Pentru regiunea de dezvoltare nord se observă o creștere a numărului de salariați cu 3,57% corespunzător.

Evoluția salariaților implicați în activitatea industrială este reprezentată în figura următoare (fig. 3).



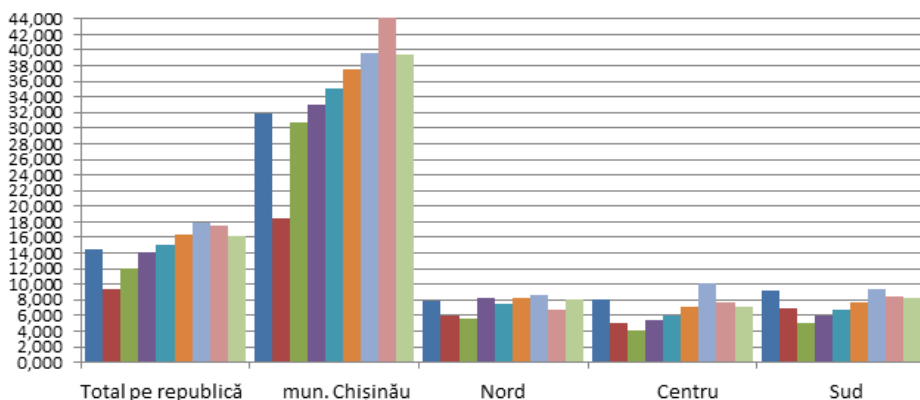
**Figura 3. Evoluția numărului de salariați din industrie pe regiuni de dezvoltare pentru perioada 2008-2016, mii persoane.**

*Sursa. Elaborat de autor în baza datelor BNS.*

Total pe republică, în perioada 2008-2016, se observă o diminuare a numărului de salariați din industrie cu 10,33%. Cea mai mare scădere a salariaților este în regiunea centru cu 22,77%, urmată apoi de regiunea nord cu 16,71%, apoi Municipiul Chișinău cu 12,38%. Pentru regiunea de dezvoltare sud se observă o creștere a numărului de salariați cu 19,44% corespunzător (fig. 4).

investițiilor în active materiale pe termen lung a crescut cu 24,52%. Cea mai mare creștere a investițiilor este pentru Municipiul Chișinău cu 51,84% și în regiunea nord cu 20,25%. Cele mai mici creșteri ale investițiilor au fost în regiunea centru cu 15,62% și regiunea sud cu 4,83% corespunzător.

Dinamica valorii producției industriale pe salariat ocupat în industrie este rezul-

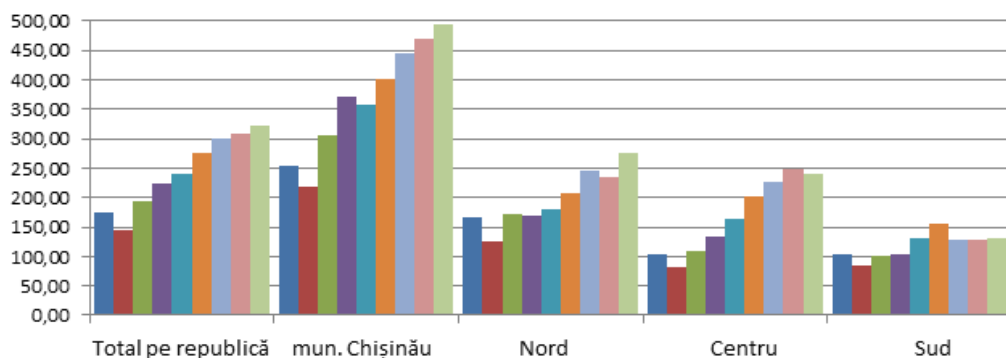


**Figura 4. Dinamica investițiilor în active materiale pe termen lung pe salariat pe regiuni de dezvoltare pentru perioada 2008-2016, mii lei.**

*Sursa. Elaborat de autor în baza datelor BNS.*

tatul investițiilor în factorii de producție și este prezentată în figura de mai jos (fig. 5).

tensificarea integrării proceselor economice, unitățile economice soluționează și alte



**Figura 5. Dinamica valorii producției industriale pe salariat ocupat în industrie pe regiuni de dezvoltare pentru perioada 2008-2016, mii lei.**

*Sursa. Elaborat de autor în baza datelor BNS.*

În general, pe republică se observă o creștere a valorii producției industriale cu 69,72%. Cea mai mare creștere este în regiunea centru cu 97,91%, apoi în municipiul Chișinău cu 77,81% urmat de regiunea nord cu 64,49%. Cea mai mică creștere este în regiunea sud cu 33,59%.

Crearea condițiilor egale pentru unitățile economice din diverse regiuni ale țării creează un mediu concurențial nefavorabil pentru dezvoltarea acestor formațiuni economice. Această situație poate fi explicată prin influența mai multor factori, principalii fiind:

- accesul limitat la resurse economice;
- amplasarea periferică a regiunilor, aceasta mărește cheltuielile de transportare;
- infrastructură industrială învechită sau chiar inexistentă;
- diferențierea evoluției demografice a populației, subaglomerarea, gradul de urbanizare;
- gradul de autonomie locală;
- factorii socioculturali, cum ar fi: nivelul de școlarizare, existența centrelor culturale, de cercetare științifică etc.

În afară de funcția de stimulare a exportului din regiune, atragerea investițiilor, in-

probleme, precum ocuparea forței de muncă și utilizarea eficientă a resurselor economice din regiunile respective.

Stimularea activității de antreprenoriat în regiune duce la dezvoltarea infrastructurii de transporturi, activității de deservire a populației etc.

Accelerarea activității economice în regiune depinde în mare parte și de factorii indirecti care influențează negativ activitatea unităților economice. Aceștia au un caracter spontan și sunt caracteristici unor anumite zone, cum ar fi lipsa de comunicare sau conflictul de interese între APC și APL sau divergențele interne dintre executiv și consiliul local.

Conflictul dintre convergența în veniturile regionale și diferențierile persistente în ratele de creștere regională se poate depăși prin alocarea resurselor pe termen lung. Acest lucru se poate realiza prin eforturile comune bazate pe principiile cooperării intercomunale sau cu sprijinul statului. Problema amplasării unității economice există permanent.

*Metode de amplasare teritorială a întreprinderilor*

Amplasarea teritorială a întreprinderilor constituie o problema de minimalizare

a cheltuielilor de transport, a investițiilor, a costurilor de exploatare.

Determinarea acestor cheltuieli are loc pentru o capacitate de producție dată. Sunt însă frecvente cazurile când amplasarea în diferite locații presupune o modificare a capacității de producție, iar durata ciclului de producție este sensibil influențată de locul de amplasare. Alegerea variantelor de amplasament se face și pe baza unor calcule simple sau complexe, care se referă la una sau două categorii de cheltuieli dintre cele amintite.

Aceste aspecte pot fi rezolvate cu ajutorul următoarelor metode de repartizare teritorială:

- triunghiul clasic al lui Adam Smith;
- metoda ELECTRE;
- programarea liniară;
- algoritmii cercetării operaționale;
- teoria grafurilor (PERT);
- relațiile lui Stewart.

*Metoda triunghiului clasic al lui Adam Smith.* Aceasta metodă se aplică atunci când într-o problemă se cere amplasarea unei noi unități economice într-o localitate din trei posibile precizate, localități care se aleg astfel încât acestea să furnizeze cele necesare producției și desfacerii. Această metodă indică locul de amplasare a unei unități economice cu cele mai mici cheltuieli de transport, în vederea amplasării teritoriale a unei unități economice noi în una din localitățile A, B, respectiv, C.

*Metoda ELECTRE.* Metoda Electre (Elimination et Choix Traduisant la Réalité), elaborată de Bertrand Roy în 1967, reprezintă un instrument de optimizare a deciziilor în condiții de certitudine. Metoda Electre se utilizează în situații în care există mai multe variante posibile pentru atingerea unui obiectiv, evaluarea fiind realizată pe baza mai multor criterii, respectiv, prin comparația variantelor două câte două.

*Metoda programării liniare.* Programarea liniară este domeniul cercetării operaționale

cel mai accesibil și mai utilizat în managementul și ingineria industrială.

Programarea liniară tratează o problemă managerială, de obicei, economică de bază: alocarea de resurse limitate pentru un obiectiv sau pentru un scop dat. În termeni economici acest obiectiv este formulat prin maximalizarea profiturilor sau prin minimizarea cheltuielilor.

Această metodă a programării liniare presupune în cazul cheltuielilor o minimizare a unei funcții obiective sau în cazul veniturilor se caută o maximalizare a lor.

#### *Algoritmii cercetării operaționale*

Algoritmii cercetării operaționale se caracterizează prin căutarea unei soluții optime sau apropiată de optim, pentru fenomenul studiat. Algoritmii cercetării operaționale sunt pași elementari necesari pentru rezolvarea unei probleme sau categorii de probleme. Aceștia se bazează pe o mare diversitate de procedee matematice și au aplicații la nivel macro – dar, în special, la nivel microeconomic. Ele reprezintă principalul instrument pentru optimizarea deciziilor în analiza de sistem.

Cercetarea operațională presupune utilizarea de modele matematice, statistici și algoritmi care ajută la procesul de luare a deciziilor. Acestea sunt cel mai des folosite pentru analiza sistemelor complexe din lumea reală, de obicei, cu scopul de a îmbunătăți sau de a optimiza performanța.

*Teoria grafurilor.* Termenul de „graf” are cu totul altă semnificație decât cel de grafic. Prima lucrare de teoria grafurilor a fost scrisă de renumitul matematician elvețian Euler, în 1736, în scopul rezolvării unor jocuri și amuzamente matematice. Dezvoltarea ulterioară a matematicii și, în special, a aplicațiilor sale în diferite domenii științifice a dat un impuls puternic dezvoltării teoriei grafurilor. Utilizarea sa în domenii variate, teoretice sau practice, de la probleme economice la fundamentarea deciziilor politice, de la studiul rețelelor electrice la critica

textelor etc., îi conferă în zilele noastre o importanță aparte.

Folosirea grafurilor în elaborarea programelor de producție, investiții, transport, desfacere etc. ale unităților economice a devenit o necesitate de prim ordin.

#### *Relațiile lui Stewart.*

Cercetătorul Matthew Stewart a publicat rezultatul teoriei sale în 1746, când a fost candidat ca profesor de matematică la Universitatea din Edinburgh. Teorema lui Stewart dă o relație între lungimile laterale și o lungime ceviană a unui triunghi. Se poate dovedi din legea cosinusurilor, precum și din celebra teoremă Pitagora.

În condițiile economiei de piață deciziile de investiții sunt în mare parte realizate prin intermediul piețelor financiare și de capital.

Acest lucru este în contrast cu o economie planificată, unde investițiile și deciziile de producție sunt cuprinse într-un plan integrat de producție stabilit de către stat sau de un alt organism care controlează factorii de producție. Pentru Republica Moldova este vitală elaborarea și implementarea politicilor care să poată ameliora situația în aspecte ca sporirea populației cu vârste între de 15 și 60 de ani, în crearea locurilor de muncă pentru sporirea numărului de salariați, în atragerea investitorilor străini și autohtoni pentru a crește numărul salariaților implicați în activitatea industrială, la fel și a investițiilor în active materiale pe termen lung, în pregătirea managementului pentru sporirea valorii producției industriale pe salariat.

### BIBLIOGRAFIE

1. Constantin Daniela, Economie si politici regionale. Universitatea Alexandru Ioan Cuza, 2011.
2. Mamaliga V. Analiza PEST – metodă eficientă de analiză a dezvoltării economiei naționale. În: Meridian Ingineresc, 2015.
3. Rapoarte BNS. În: [www.statistica.md](http://www.statistica.md)

**Prezentat:** 5 februarie 2018.

**E-mail:** [frunze\\_oleg@yahoo.com](mailto:frunze_oleg@yahoo.com)

# ASPECTE DE GEN ALE MIGRAȚIEI DE MUNCĂ DIN REPUBLICA MOLDOVA

## GENDER ASPECTS OF LABOR MIGRATION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

CZU: 331.556.4 - 055.2(478)

**Elena VACULOVSKI,**  
**doctor în economie,**  
**conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică**

**Dorin VACULOVSKI,**  
**doctor în economie,**  
**conferențiar universitar, Academia de Studii Economice din Moldova**

### SUMMARY

*The article analyses the main issues related to the aspect of feminization of migration.*

*The analysis of the statistical data highlight the negative aspects of female labor migration specific to the Republic of Moldova, such as the disqualification of the labor force, as well as a series of social problems. However, labor migration can give women the opportunity to become free and independent, including from the economic and social points of view.*

*Women's labor migration from the Republic of Moldova is an objective phenomenon that can have both a positive and a negative impact. For this reason, any policy to regulate female labor migration should be focused on both the mitigation of its negative aspects and the expansion of its positive aspects.*

**Keywords:** labor migration, female labor, gender, labor policy.

### REZUMAT

*În acest articol sunt analizate principalele probleme legate de aspectul de feminizare a migrației. Analiza datelor statistice a scos în evidență aspectele negative ale migrației de muncă feminine specifice Republicii Moldova, cum ar fi descalificarea forței de muncă, precum și o serie de probleme sociale. Cu toate acestea, migrația de muncă poate să le ofere femeilor oportunitatea de a deveni libere și independente, inclusiv din punct de vedere economic și social.*

*Migrația feminină de muncă din Republica Moldova este un fenomen obiectiv care poate avea atât un impact pozitiv cât și negativ. Din aceste considerente, orice politică de reglementare a migrației feminine de muncă trebuie să fie axată atât pe atenuarea aspectelor sale negative cât și pe extinderea aspectelor sale pozitive.*

**Cuvinte-cheie:** migrație de muncă, muncă feminină, gen, politici de ocupare.

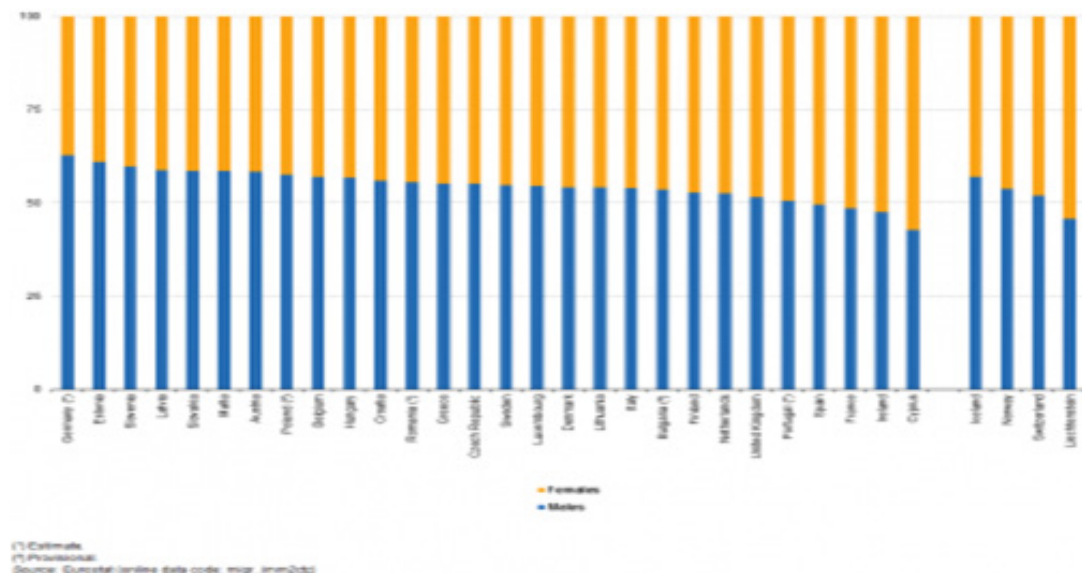


În prezent, migrația internațională a devenit o trăsătură definitorie a economiei globale moderne și Republica Moldova este una dintre țările care a fost afectată de acest fenomen. Principalii factori care stau la baza extinderii migrației sunt înseși procesele de globalizare, progresul tehnico-științific, noua ordine economică etc. În conformitate cu statisticile europene, la 1 ianuarie 2016, numărul cetățenilor din țările-terțe, care locuiau în UE-28, era de 20,7 milioane, în timp ce numărul persoanelor născute în afara UE care locuiau în UE-28 era de 35,1 milioane. [1]

Cu toate că cauzele migrației pot fi multiple (oportunități mai bune de angajare și de câștig, calitatea proastă a serviciilor publice, probleme de mediu, reîntregirea familiei, studii, conflicte etc.), totuși principala cauză a ei este cea economică sau de muncă. Oamenii migrează pentru a-și îmbunătăți calitatea vieții, pentru a-și cultiva anumite competențe, atitudini, valori, în general, pentru a se dezvolta, iar remitențele trimise acasă servesc pentru asigurarea unui trai decent membrilor familiei lor.

În Republica Moldova migrația internațională, în special cea de muncă, înregistrea o creștere continuă. În 2014 numărul persoanelor plecate peste hotare în căutarea unui loc de muncă a fost de circa 341,9 mii persoane (332,5 mii în 2013) sau 18% din populația inactivă de 15 ani și peste. Bărbații au constituit 64,1%, pe când femeile, respectiv, 35,9% din totalul persoanelor migrante. Ponderea persoanelor plecate din localitățile rurale a fost de 71,7 %. [2]

Pe fundalul intensificării migrației de muncă are loc și o creștere a ponderii femeilor în totalul migranților, precum și o „feminizare a migrației”. Dacă anterior se considera că migrația bărbaților urmărea, în principal, scopuri economice și contribuia la creșterea bunăstării familiei, iar cea a femeilor avea, respectiv, un caracter social (reîntregire a familiei, studii, scăpare de violența din familie etc.), în prezent această abordare se modifică. În prezent și migrația feminină capătă un caracter economic mai pronunțat care contribuie la creșterea bunăstării gospodăriilor, precum și la dezvoltarea comunităților din care ele fac parte (graficul 1).



**Graficul 1. Distribuția imigranților în funcție de sex în țările UE, 2015.**

Sursa: Eurostat (migr\_imm1ctz) și (migr\_pop1ctz).

Feminizarea migrației internaționale de muncă este determinată de mai mulți factori, printre care: schimbarea conținutului muncii (reorientarea economiilor de la producție spre servicii), criza sistemelor de îngrijire, determinată de ieșirea în masă a femeilor pe piața muncii în țările de destinație, formarea așa-numitelor rețele globale de îngrijire etc. Toate acestea au condus la o creștere a cererii față de munca femeilor migrante și la o diviziune sexuală internațională a muncii.

Analiza situației din Republica Moldova cu privire la tematica egalității între femei și bărbați a scos în evidență faptul că cele mai problematice aspecte sunt: abilitarea femeilor în domeniile politic, economic, social și violența în familie. În scopul redresării situației, Guvernul, societatea civilă și partenerii de dezvoltare au realizat și susținut multiple inițiative și proiecte de promovare a egalității între femei și bărbați.

În contextul aderării și alinierii Republicii Moldova la standardele internaționale europene și regionale în domeniul egalității de gen, a fost elaborată Strategia pentru asigurarea egalității între femei și bărbați în Republica Moldova pe anii 2017 – 2021. Această strategie a fost elaborată în conformitate cu documentele internaționale de referință, la care statul este parte: Declarația Universală a Drepturilor Omului (1948), Convenția asupra drepturilor politice ale femeii (1952), Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale (1966), Convenția cu privire la eliminarea tuturor formelor de discriminare față de femei (1979), Declarația și Platforma de Acțiune de la Beijing (1995), convențiile relevante ale Organizației Internaționale a Muncii, Obiectivele de dezvoltare durabilă. La Summitul privind dezvoltarea durabilă din data de 25 septembrie 2015, statele-membre ale Organizației Națiunilor Unite (ONU) au adoptat Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030, care include un set de 17 obiective de

dezvoltare durabilă pentru a pune capăt sărăciei, a lupta cu inegalitatea și injustiția și a soluționa problemele ce țin de schimbările climatice până în anul 2030. Obiectivul 5 se referă în mod explicit la dimensiunea de gen, iar celelalte includ transversal perspectiva de gen în domenii precum sărăcia, sănătatea, infrastructura, securitatea alimentară, ocuparea forței de muncă, creșterea economică, accesul la justiție.

În domeniul pieței muncii, discriminația femeilor persistă, îndeosebi în ceea ce privește angajarea și avansarea, salarizarea, reintegrarea la locul de muncă după concediul de îngrijire a copilului și participarea la instruiți și deplasări, iar retribuția muncii acestora este în medie cu circa 12% mai mică față de bărbați. Motivul discriminării îl reprezintă percepțiile și convingerile stereotipice cu privire la statutul și rolul femeii și bărbatului în societate și în familie. [3]

Cu toate că numărul femeilor nu prevalază asupra numărului bărbaților în totalul lucrătorilor migranți, „feminizarea migrației internaționale de muncă” din Republica Moldova se întetește. În acest context, abordarea diferențelor dintre experiențele și problemele femeilor și bărbaților trebuie să fie integrate în politicile din domeniul migrației și dezvoltării. Fără o egalitate de gen nu poate fi vorba despre dezvoltare. Cu alte cuvinte, egalitatea de gen trebuie să constituie obiectivul central în orice model al migrației ce aspiră spre dezvoltare. Aici se are în vedere depășirea stereotipului, potrivit căruia doar migrația bărbaților are un caracter economic și poate fi integrată în politicile de dezvoltare.

Prevalarea bărbaților migranți asupra femeilor migrante este determinată, în primul rând, de stereotipurile predominante în societatea moldovenească, potrivit căreia bărbaților le revine funcția principală de asigurare a bunăstării gospodăriilor în care ei trăiesc, pe când femeilor, respectiv, funcția de asigurare a muncilor casnice, de edu-

care și îngrijire a copiilor etc., adică de acele activități care, deocamdată, nu sunt considerate drept munci aducătoare de valoare. Cu toate că femeile, în marea lor majoritate, sunt prezente pe piața muncii, acest fapt nu le scutește de responsabilitatea lor față de muncile casnice.

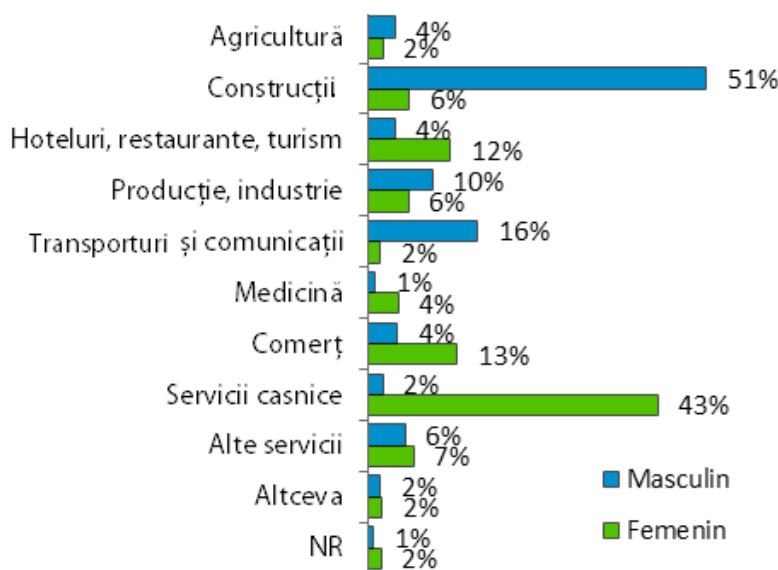
Pe de altă parte, reieșind din specificul ocupării și tradițiile culturale, populația republicii are un caracter sedentar, iar migrația de muncă este văzută doar ca o ultimă cale de soluționare a problemelor economice cu care se pot confrunta. Din aceste considerente, un nivel înalt al migrației nu este caracteristic pentru populația Republicii Moldova, iar intensificarea acestui fenomen în anii de tranziție la economia de piață este determinată, în primul rând, de dificultățile economice cu care se confruntă populația. În același context, cu toate că migrația feminină de muncă nu este agregată, uneori chiar condamnată, numărul femeilor lucrătoare migrante este în creștere continuă.

Creșterea numărului femeilor lucrătoare migrante este determinată, în primul rând, de creșterea cererii de muncă feminină, în special în țările europene. Se are în vedere creșterea cererii față de muncile casnice și de îngrijire care sunt prestate, de regulă, de către femeile lucrătoare migrante. De asemenea, creșterea numărului de femei lucrătoare migrante din Republica Moldova este determinată și de diminuarea costurilor, dar și a riscurilor legate de migrație, discrepanțele mari dintre veniturile obținute acasă comparativ cu cele din țările de destinație, lipsa oportunităților de a-și găsi un loc de muncă atractiv și bine remunerat în țara de origine, depășirea barierelor lingvistice și culturale etc. Toate acestea au determinat ca o bună parte din femeile din Republica Moldova, în special din mediul rural, să migreze la muncă peste hotare, anume pentru prestarea tipurilor de munci menționate mai sus. De regulă,

femeile lucrătoare migrante din Republica Moldova pleacă la muncă în astfel de țări, precum Italia, Turcia sau Israel. Conform datelor Anchetei Forței de Muncă, în 2013 în aceste țări au plecat, respectiv, 38,6 mii sau 33,4 %, 5,7 sau 4,9%, 5,7 mii sau 4,9% din totalul femeilor lucrătoare migrante. Bărbații lucrători migranți pleacă preponderent în Federația Rusă - 170,7 mii persoane sau 76,3% din totalul bărbaților lucrători migranți [2].

Această distribuție geografică și în funcție de sex a migrației de muncă este determinată în mare parte de tipul de munci pe care le prestează lucrătorii migranți. Studiile din domeniu au arătat că majoritatea bărbaților lucrători migranți activează în construcții - 51%, transporturi sau telecomunicații -16% sau industrie -10% din totalul bărbaților lucrători migranți, domenii a căror cerere de muncă este mare, preponderent în Federația Rusă. Totodată, majoritatea femeilor lucrătoare migrante activează în servicii casnice - 43%, servicii hoteliere - 12%, servicii comerciale - 13%, ocrotirea sănătății - 4% din totalul femeilor lucrătoare migrante, domenii cu cerere înaltă caracteristice pentru țările europene (graficul 2).

Creșterea cererii față de serviciile de îngrijire din țările europene este determinată de faptul că aceste țări se confruntă cu propriile crize, care au prezentat provocări serioase pentru bunăstare și modelul de îngrijire tradițional bazat pe familie. Ieșirea în masă a femeilor pe piața muncii și îmbătrânirea populației au condus la o „criză a îngrijirii copiilor, vârstnicilor, bolnavilor și/ sau persoanelor cu handicap”. Multe state nu au gestionat în mod adecvat această criză, lăsând gospodăriile ele înseși să-și asume în continuare responsabilitatea de îngrijire. Cea mai accesibilă soluție pentru gospodăriile din clasa de mijloc a fost angajarea unui lucrător domestic care ar presta servicii de îngrijire, care de multe ori este o femeie migrantă.



**Graficul 2. Distribuția persoanelor lucrătoare migrante în funcție de sex și domeniu de activitate, 2013, %.**

Sursa: Nicolaas de Zwager, Ruslan Sintov, „Studiu de piață: Inovație în migrația circulară. Migrație și dezvoltare în Moldova”, Chișinău, IASCI 2014.

Ca atare, munca de îngrijire reprezintă denumirea dată tuturor activităților cotidiene destinate menținerii vieții și a sănătății noastre, cum ar fi activitățile casnice (pregătirea mesei, menajul, spălarea rufelor) și îngrijirea personală (a copiilor, a persoanelor în etate, a celor bolnavi sau a persoanelor cu dizabilități). În cadrul gospodăriei proprii, aceste activități sunt efectuate, în mare parte, de femei pentru care ele nu obțin nicio remunerare. Prin urmare, la moment, munca de îngrijire este considerată acea activitate care nu generează valoare adăugată. Situația creată derivă din diviziunea sexuală tradițională a muncii, conform căreia femeilor le-a revenit rolul de îngrijitor neremunerat, iar bărbaților - cel de lucrător plătit. Desigur, există și servicii de îngrijire plătite.

La rândul lor, în țările de origine, precum este și Republica Moldova, în situația în care bărbații nu sunt în stare să asigure bunăstarea familiei (din cauza șomajului, salariilor mici, crizei economice etc.), această funcție este delegată femeilor,

fapt ce conduce la o „feminizare a sărăciei”. În această situație, familia poate să ia o decizie comună ca și un membru de sex feminin să plece la muncă peste hotare în scop de asigurare a bunăstării familiei. Sunt cazuri când femeile migrează și pentru a scăpa de violență sau de căsătorii nefericite sau pentru a-și găsi noi relații sau cunoștințe.

Schimbările structurale din țările de destinație și de origine au condus la feminizarea migrației. Tranziția la economia de piață, restructurarea economică, reorientarea economiilor de la producție spre servicii, au condus, pe de o parte, la creșterea cererii de muncă ieftină și flexibilă, iar pe de altă parte, la intensificarea migrației feminine. În acest context, genderul devine un principiu-cheie de organizare a piețelor muncii, care conduce la o diviziune sexuală internațională a muncii. Aceasta s-a manifestat prin creșterea cererii față de munca femeilor migrante, care, de regulă, este prost plătită, este prestată în condiții de muncă nefavorabile, neprotejate, iar une-

ori, chiar nerecunoscută din punct de vedere economic.

Aceste tendințe sunt confirmate de același studiu „Nexus” [4] care arată că statutul ocupațional pe care îl au femeile lucrătoare migrante din Republica Moldova este, în mare parte, de lucrător necalificat (59%) sau lucrător calificat (36%) din totalul femeilor lucrătoare migrante și doar o parte extrem de mică din acestea sunt angajate cu statut de funcționar, manager de nivel înalt sau lucrător profesionist. Cu toate că și bărbații lucrători migranți au, în mare parte, același statut ocupațional, ponderea bărbaților lucrători necalificați în totalul bărbaților lucrători migranți este mai mică comparativ cu cea a femeilor – 43% comparativ cu 59%.

Analiza diverselor date statistice (studiul „Nexus”, datele BNS) scoate în evidență un aspect destul de negativ al migrației de muncă feminine specific Republicii Moldova și anume - descalificarea forței de muncă. De regulă, majoritatea femeilor care pleacă la muncă peste hotare, având o pregătire profesională destul de înaltă, se angajează la munci necalificate. Aceste persoane, activând mai mult timp la aceste munci, își pierd calificarea. Asemenea cazuri pot fi întâlnite și printre învățători, medici, ingineri, cercetători științifici și alte categorii profesionale care necesită investiții mari pentru pregătirea lor. Datele Anchetei Forței de Muncă arată că în 2013, din totalul femeilor migrante, circa 14,2% aveau studii superioare. Totodată, doar 1-2% din ele activau în domenii care necesită o calificare mai înaltă. Ignorarea acestui fenomen de către factorii de decizie poate conduce la o criză intelectuală, depășirea căreia va necesita o perioadă cu mult mai îndelungată, decât redresarea economică din republică.

Intensificarea migrației feminine de muncă generează și o serie de probleme sociale în cadrul gospodăriilor din care fac

parte, precum și la nivelul societății moldovenești, printre care copiii lăsați fără îngrijirea părintească sau bătrânii neajutorați de către copiii lor. În situația în care sistemul de protecție socială din republică nu este în stare să le ofere acestor persoane o asistență socială adecvată, iar prestarea unor servicii de îngrijire private nu dispune de un suport legislativ și instituțional adecvat, problema în cauză rămâne a fi nerezolvată.

În general, îngrijirea trebuie privită ca o dimensiune-cheie a dezvoltării umane, care presupune capacitatea de a trăi o viață demnă pentru toți. Or, cea mai importantă nevoie zilnică a oamenilor pe întreg parcursul vieții este îngrijirea. Pe lângă faptul că prin intermediul îngrijirii sunt asigurate nevoile materiale (curățenie, mâncare, asistență fizică) și nevoile emoționale (realizare, însoțire), îngrijirea contribuie esențial și la reproducerea forței de muncă. Anume din aceste considerente ignorarea acestei probleme sociale sau gestionarea inefficientă a ei poate genera consecințe sociale neprevăzute, precum îmbătrânirea demografică accelerată, compromiterea sistemelor de securitate socială, diminuarea gradului de coeziune socială, degradarea capitalului uman din republică.

În pofida importanței sale, îngrijirea continuă să fie invizibilă în societate. În mare parte, acest tip de activitate de muncă este condiționat de faptul că îngrijirea a fost livrată în mod tradițional pe gratis de către femei în cadrul familiei și, astfel, nu a fost niciodată considerată drept muncă.

Pentru a rezolva într-o măsură oarecare problema apărută, femeile lucrătoare migrante delegează responsabilitățile lor de îngrijire unor rude de sex feminin: mamele, surorilor etc. Situația în care femeile migrează pentru a presta servicii casnice și de îngrijire peste hotare, delegând, totodată, propriile responsabilități din acest domeniu altor persoane, conduce la formarea așa-numitelor rețele globale de îngrijire.

Delegarea muncilor de îngrijire de la o casă la alta se bazează pe ierarhia puterilor, în funcție de gender, etnie, clasă socială și locul de origine.

Rețelele globale de îngrijire reprezintă un fenomen destul de răspândit în lume care este un produs al proceselor de globalizare, de feminizare a migrației și de reorganizare a sistemelor de bunăstare colectivă. Rețele globale de îngrijire există la nivel transnațional.

Cu toate că și bărbații pot presta servicii de îngrijire, totuși, în rețelele de îngrijire bărbații și femeile îndeplinesc roluri diferite. De regulă, bărbații sunt beneficiarii îngrijirii, în timp ce femeile sunt furnizorii sau gestionarii serviciilor de îngrijire. Femeile se angajează în acest domeniu de activități fie pentru salariu, fie din afecțiune, din simțul responsabilității față de persoanele care necesită îngrijirea, însă, de cele mai dese ori, din cauza faptului că gospodăriile din țările de destinație pentru satisfacerea cererii pentru acest tip de servicii solicită anume femei lucrătoare migrante. Cererea sporită față de femeile lucrătoare migrante pentru prestarea acestor tipuri de servicii este determinată, în primul rând, de costurile mici suportate de aceste gospodării în cazul angajării unor femei lucrătoare migrante. Totodată, aceste lucrătoare, de regulă, sunt angajate fără contract de muncă, informal, evitând, astfel, plata impozitelor sau a altor plăți sociale obligatorii.

Astfel, rețelele de îngrijire tind să genereze și o inegalitate între femei. Formarea rețelelor de îngrijire nici nu ajută societatea să progreseze spre o distribuie mai echitabilă a responsabilităților de îngrijire, nici nu ridică valoarea socială atribuită acestei munci. Totodată, rețelele de îngrijire pot fi o soluție provizorie, dar, cu regret, nesustenabilă în depășirea crizei din sectorul îngrijirii. Cu toate că acestea contribuie la extinderea piețelor muncii, ele perpetuează aceleași condiții de invizibilitate a

muncii casnice, lipsă de responsabilitate socială și distribuie a sarcinilor conform aceleiași ierarhii de putere ca și în modelul precedent tradițional (munca neremunerată/remunerată a femeilor în cadrul gospodăriilor).

Or, munca de îngrijire nu devine în mod neapărat vizibilă atunci când unele sarcini sunt transformate în activități casnice plătite. Invizibilitatea, pur și simplu, capătă o altă formă. În prezent, femeia invizibilă care lucrează nu mai este soția care nu are acces la propriul său venit sau nu are dreptul de a se pensiona sau de a avea o vacanță, ci este o lucrătoare casnică migrantă fără de contract și cu un statut lucrător migrant ilegal.

Astfel, putem constata că prin intermediul rețelelor globale de îngrijire femeile lucrătoare migrante se confruntă deseori cu o dublă discriminare – pe de o parte, pentru că sunt femei, iar pe de altă parte, că sunt migrante, activând la locuri de muncă mai prost plătite.

Deseori, femeile lucrătoare migrante suferă de izolare, exploatare și hărțuire sexuală. Pot trece ani până ele vor avea posibilitatea să-și vadă copiii și pe cei dragi pe care i-au lăsat în țara lor de origine, confruntându-se, în același timp, cu stigmatizarea și sentimentul de vinovăție față de cei pe care i-a „abandonat”.

Cu toate acestea, migrația de muncă poate să le ofere femeilor oportunitatea de a deveni libere și independente, inclusiv din punct de vedere economic și social, consolidând poziția lor socială și stima față de sine, respectul din partea familiei, precum și din partea comunității și societății. Prin intermediul migrației de muncă femeile pot să-și asigure condițiile necesare de a-și înființa la întoarcere o afacere proprie, să-și dezvolte noi experiențe de viață și de muncă, să descopere noi posibilități, să afle noi obiceiuri, să-și cultive noi valori și competențe.

Generalizând, se poate afirma că migrația feminină de muncă din Republica Moldova este un fenomen obiectiv care poate avea atât un impact pozitiv cât și negativ. Din aceste considerente orice politică de reglementare a migrației feminine de muncă trebuie să fie axată atât pe atenuarea aspectelor sale negative, cât și

pentru extinderea aspectelor sale pozitive.

Situațiile diferite, oportunitățile, constrângerile și problemele cu care se confruntă femeile migrante trebuie să fie cât mai bine conștientizate și cât mai deplin integrate în politicile, planurile și strategiile de migrație și dezvoltare.

### BIBLIOGRAFIE

1. Statistici privind migrația și populația migrantă. În: [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics/ro](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics/ro)
2. Ancheta Forței de Muncă. În: [http://www.statistica.md/public/files/publicatii\\_electronice/ocupare\\_somaj/Forta\\_Munca\\_2014](http://www.statistica.md/public/files/publicatii_electronice/ocupare_somaj/Forta_Munca_2014)
3. Strategia pentru asigurarea egalității între femei și bărbați în Republica Moldova pe anii 2017 – 2021. În: [http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr16\\_85.pdf](http://www.gov.md/sites/default/files/document/attachments/intr16_85.pdf)
4. Nicolaas de Zwager, Ruslan Sintov, „Studiu de piață: inovație în migrația circulară. Migrație și dezvoltare în Moldova”, Chișinău, IASCI, 2014.
5. Profilul migrațional extins al Republicii Moldova 2007-2012, OIM, Chișinău, 2013.
6. Allison J. Petrozziello, Gender on the move working on the migration-development nexus from a gender perspective. Training manual. Santo Domingo, Dominican Republic, 2013.

**Prezentat:** 5 martie 2018.

**E-mail:** elenavaculovsky@yahoo.com



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



# CADRUL LEGISLATIV CE REGLEMENTEAZĂ SERVICIILE PUBLICE PRESTATE ELECTRONIC

## LEGISLATIVE FRAMEWORK GOVERNING ELECTRONIC PUBLIC SERVICES

CZU: 351/354 : 004(478)

**Eugenia CEBOTARU,**  
*magistru, lector superior universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*Over the past few years, a number of electronic public services have been launched in Moldova with the aim of improving the public system and increasing the efficiency and transparency of government institutions. Now, citizens can also pay them online with MPay. According to the authorities, by implementing this technology, both state institutions and the business environment will streamline their public services to fully meet citizens' needs.*

**Keywords:** *information technologies, electronic public services, cloud computing, electronic governance center, MCloud, MPay, MSign, MPass, MNotify, MLog, MConnect.*

### REZUMAT

*Pe parcursul ultimilor ani, în Republica Moldova a fost lansat un șir de servicii publice electronice care au drept scop îmbunătățirea sistemului public și creșterea eficienței și transparenței instituțiilor guvernamentale. Acum cetățenii pot și să le achite în regim online, cu ajutorul serviciului MPay. Potrivit autorităților, prin implementarea acestei tehnologii atât instituțiile statului cât și mediul de afaceri își vor eficientiza serviciile publice pentru a răspunde pe deplin nevoilor cetățenilor.*

**Cuvinte-cheie:** *tehnologii informaționale, servicii publice electronice, nor informațional, Centrul de guvernare electronică, MCloud, MPay, MSign, MPass, MNotify, MLog, MConnect.*

Reingineria serviciilor publice este una dintre cele mai urgente priorități ale Guvernului, dar, totodată, și o provocare majoră, care necesită regândirea și transformarea modelelor tradiționale de activitate a autorităților și instituțiilor publice.

Platforma *MCloud* este o infrastructură informațională guvernamentală comună care funcționează în baza tehnologiei de „cloud computing”. Tehnologia „cloud computing” („nor informațional”) reprezintă un model de furnizare a serviciilor tehnologi-

lor informaționale (TI), care permite accesul, la cerere, pe bază de rețea la totalitatea configurabilă a resurselor de calcul virtualizabile (echipamente de stocare, servere, rețele, aplicații și servicii) și care pot fi puse rapid la dispoziție cu un efort minim de administrare sau interacțiune cu furnizorul acestor servicii. [8]

Utilizarea și operarea platformei *MCloud* în cadrul administrației publice centrale (APC) sunt reglementate de Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind Platfor-

ma tehnologică guvernamentală comună (MCloud), nr. 128 din 20.02.2014. [1]

Această platformă oferă mai multe avantaje autorităților publice, printre care: utilizarea maximă a resurselor TI la costuri mici; reducerea cheltuielilor pentru achiziționarea echipamentului hardware și licențelor software în sectorul public; reducerea riscului de pierdere a datelor deținute de autoritățile APC în urma incidentelor; îmbunătățirea eficienței operaționale și creșterea vitezei de digitalizare a serviciilor publice de către direcțiile și departamentele TI din autoritățile APC.

Regulamentul stabilește modul de utilizare și operare a platformei, inclusiv determină atribuțiile participanților la raporturile aferente utilizării și operării platformei în cauză (furnizor, operator, beneficiari, alți participanți). De menționat că Regulamentul prevede atât atribuțiile cu caracter general ale participanților la platforma MCloud cât și atribuțiile specifice ale acestora în funcție de tipul serviciilor oferite de platforma MCloud (infrastructura ca serviciu - IaaS, platforma ca serviciu - PaaS, software ca serviciu - SaaS).

Deci, PaaS este un model de furnizare a serviciilor TI, în care Prestatorul (Centrul de guvernare electronică) pune la dispoziția Beneficiarului (APC) un set de componente software pe care Beneficiarul le poate utiliza pentru implementarea serviciilor electronice proprii.

Odată aprobată solicitarea de integrare cu serviciile de tip PaaS, Beneficiarului i se pune la dispoziție un set de documentație de integrare, precum și un mediu de test pentru realizarea și testarea integrării serviciilor electronice. Totodată, Beneficiarul are acces la un sistem de *help desk* care permite soluționarea rapidă a solicitărilor și problemelor apărute pe parcursul utilizării componentelor software din cadrul serviciului PaaS.

La necesitate, Beneficiarul poate solicita

și asistența Prestatorului în procesul de integrare a serviciilor electronice ale Beneficiarului cu componentele software din cadrul serviciului PaaS.

Din cadrul platformei MCloud, ca parte a serviciului de tip PaaS, este furnizat un șir de componente software. Vom analiza succint câteva dintre ele.

*Unul dintre servicii este MPay.* MPay-ul este serviciul guvernamental de plăți electronice, un instrument informațional cu ajutorul căruia pot fi achitate diverse servicii online. Deși MPay țintește, în primul rând, serviciile electronice din sectorul public, el poate fi utilizat cu succes și pentru serviciile comerciale. MPay este instituționalizat prin Hotărârea Guvernului cu privire la unele acțiuni de implementare a Serviciului guvernamental de plăți electronice (MPay), nr. 280 din 24.04.2013. [2]

Deci, potrivit legii, acest serviciu reprezintă un mecanism unic de achitare a serviciilor publice, impozitelor, taxelor, amenzilor, majorărilor de întârziere (penalităților) și altor plăți la bugetul public național prin sistemul trezorerial al Ministerului Finanțelor cu ajutorul instrumentelor de plată legal disponibile. Putem menționa, că cele mai accesate după numărul tranzacțiilor sunt: serviciile fiscale, serviciile vamale, amenzile rutiere, e-cazier, e-Vinieta și achitarea taxei pentru grădinițe.

Deci MPay este un serviciu de plăți electronice. Potrivit Portalului serviciilor publice, în acest moment, sunt peste 622 de servicii disponibile dintre care 118 servicii sunt prestate electronic, la care sunt conectate atât autoritățile publice și organizațiile, precum și prestatorii de plată. [9]

Potrivit Portalului adevăr.md, MPay procesează peste 4 mii de operațiuni pe zi. Lansat în 2013, acest serviciu a înregistrat și procesat peste 6 milioane și jumătate de tranzacții, media pe zi fiind de peste 4.300 de operațiuni. [10]

Serviciul MPay este realizat de către Gu-

vern prin intermediul Centrului de guvernare electronică, Centrului de telecomunicații speciale, Ministerului Finanțelor în parteneriat cu Banca Națională și sectorul privat.

*Un alt serviciu este MSign.* MSign-ul reprezintă un serviciu electronic care permite aplicarea și verificarea semnăturilor digitale, precum și schimbul de documente semnate digital. Serviciul oferă mai multe instrumente de semnare - semnătura mobilă și certificatul digital. MSign este instituționalizat prin Hotărârea Guvernului privind serviciul electronic guvernamental integrat de semnătură digitală (MSign), nr. 405 din 02.06.2014. [3]

Trebuie de menționat, că acest serviciu MSign oferă un șir de facilități:

- eficientizarea procesului de business pentru companiile și partenerii acestora - comunicare rapidă, de oriunde și oricând, în mod legal și în deplină siguranță, eliminând consumul inefficient de timp și de resurse umane;

- reducerea costurilor prin eliminarea totală a cheltuielilor legate de manipularea documentelor pe hârtie (imprimare, trimiteri, procesare etc.) - un document semnat electronic are aceeași valoare ca și un document tipărit pe hârtie;

- pe de altă parte, un document semnat electronic se supune clauzei juridice de nonrepudiare, adică semnatarul nu poate susține că nu a semnat acel document;

- prin faptul că orice modificare, cât de mică, a documentului semnat digital, conduce automat la anularea semnăturii, destinatarul are convingerea că documentul a ajuns în stare nealterată;

- orice document semnat digital poate fi tipărit la imprimantă, putând conține informația că documentul original e cel electronic și că acesta poartă semnătura electronică a semnatarului;

- practic, orice domeniu de activitate are nevoie de facilitatea transmiterii electronice a informațiilor, indiferent de natura aces-

tora. Prin aplicarea semnăturii electronice pe documentele care impun autentificarea prin semnătură și sigiliu, se realizează trecerea la noua eră informațională;

- acoperire în caz de litigiu - conform legislației în vigoare, semnătura electronică are valoare legală. Prin urmare, dacă organizația respectivă ajunge în instanță și autenticitatea documentelor este contestată, validitatea semnăturii electronice utilizate este ușor de demonstrat și nu poate fi contestată;

- nerepudiare, integritate și confidențialitate - datele organizației vor ajunge acolo unde trebuie, existând garanția că nu au fost vizualizate sau alterate de persoane neautorizate.

În prezent, la Serviciul MPay sunt conectate serviciile de Internet Banking ale mai multor bănci comerciale. Dacă utilizăm servicii de Internet Banking prestate de una din băncile disponibile, accesăm logotipul băncii date și ne autentificăm în serviciul de Internet Banking. Odată autentificați, găsim opțiunea de plată MPay și indicăm identificatorul notei de plată (numărul MPay) și achităm această plată.

*Un alt serviciu este MPass.* Ce este MPass-ul? MPass-ul este serviciul guvernamental de autentificare și control al accesului pentru serviciile electronice. Serviciul oferă mai multe mecanisme de autentificare, așa ca: semnătura mobilă, buletinul de identitate electronic, certificatele digitale, numele de utilizator și parolă, ultima fiind considerată nesigură. MPass este instituționalizat prin Hotărârea de Guvern privind serviciul electronic guvernamental de autentificare și control al accesului (MPass), nr. 1090, din 31.12.2013. [4]

Folosind unul dintre mecanismele de autentificare, avem posibilitatea să accesăm mai multe servicii electronice într-un mod sigur, fără a avea necesitatea de a ne înregistra în prealabil la prestatorii acestora. Controlul accesului și autorizarea permit centralizarea administrării și monitorizării

permisiunilor utilizatorilor în diferite servicii electronice.

Deci serviciul MPass permite un control mai sigur al datelor personale și permisiunilor utilizatorilor, reducând cheltuielile de administrare asociate acestora.

*Un alt serviciu este MLog.* MLog-ul este un serviciu guvernamental care oferă un mecanism securizat și flexibil de jurnalizare și audit, asigurând evidența operațiunilor (evenimentelor), produse într-un sistem informațional la un timp dat. Acest serviciu este instituționalizat prin Hotărârea de Guvern privind serviciul electronic guvernamental de jurnalizare (MLog), nr. 708 din 28.08.2014. [5]

*Un alt serviciu este MConnect-ul,* care este un serviciu guvernamental ce are menirea să asigure schimbul de informații și date între autoritățile administrației publice. Acest serviciu este în regim de pilotare în conformitate cu Hotărârea Guvernului cu privire la pilotarea platformei de interoperabilitate, nr. 404 din 02.06.2014. [6]

*Ce este PGRAP?* Platforma Guvernamentală de Registre și Acte Permisive (PGRAP) este o platformă comună destinată implementării serviciilor electronice de tip programare online, registru și eliberare de autorizări. Prin intermediul acestei platforme este posibil să se dezvolte astfel de servicii fără a necesita activități de programare sau ajustare a codului de program. Această platformă este instituționalizată prin Hotărârea Guvernului privind platforma guvernamentală de registre și acte permisive (PGRAP), nr. 177 din 29.08.2014. [7]

*Un alt serviciu este MNotify.* MNotify-ul reprezintă un serviciu guvernamental sau o aplicație tehnică de transmitere a notificărilor în cadrul sistemelor informaționale deținute de ministere, autoritățile administrative și structurile organizaționale din sfera lor de competență, precum și alte instituții publice, prestatoare de servicii publice. Proiectul de Hotărâre a Guvernului cu

privire la Serviciul Guvernamental de Notificare (MNotify) a fost lansat doar în avizare și consultare publică.

În acest context, „notificarea” presupune un mesaj, generat automat de sistemele informaționale ale instituțiilor, având menirea de a notifica utilizatorii despre producerea anumitor modificări în structura serviciilor sau a modalităților de prestare a acestora. Astfel, utilizatorii vor fi înștiințați despre orice schimbări produse, în termene reduse de timp, prin poșta electronică, SMS, mesagerie instantă sau alte canale de comunicare, în funcție de necesități.

Acest serviciu va fi implementat ca o parte componentă a platformei tehnologice guvernamentale comune MCloud, urmărind facilitarea serviciilor electronice tranzacționale și creșterea calității, în general, a serviciilor publice. Pentru a aduce soluția tehnică MNotify la cei mai înalți parametri de funcționalitate și utilitate, în etapa de prelansare, Centrul de Guvernană Electronică, cu suportul Cancelariei de Stat, a ministerelor și altor autorități administrative relevante, cu implicarea sectorului privat, va testa serviciul, identificând ajustările necesare.

Putem menționa mai multe obiective ale Platformei MCloud, printre care:

- eficientizarea resurselor TI prin reutilizarea și reprofilarea lor;
- scutirea instituțiilor publice de gestionarea propriei infrastructuri, astfel încât să se poată dedica misiunii lor și creării de servicii cu valoare adăugată;
- costuri reduse de întreținere a centrelor de date prin raționalizare, consolidare și virtualizare;
- reducerea consumului de hârtie în procesul de guvernare.

*În concluzie,* putem menționa o serie de avantaje de care vor putea beneficia atât instituțiile guvernamentale cât și mediul de business în urma utilizării acestor platforme și servicii. Unul dintre acestea este

eficientizarea cheltuielilor. Atât MPay cât și celelalte servicii publice electronice vor face ca birocrăția și corupția să fie mai ușor controlate, iar actul de guvernare - mai eficient. Totuși principalii beneficiari în acest caz sunt cetățenii.

Potrivit unui comunicat de presă al Centrului de Guvernare Electronică, creșterea constantă a numărului de tranzacții denotă încrederea cetățenilor în platformele tehnologice guvernamentale. Unul dintre obiectivele țării noastre este dezvoltarea economiei. O condiție obligatorie este migrarea, cel puțin treptată, de la utilizarea numerarului către plățile fără numerar. Este procesul care permite însănătoșirea economiei și dezvoltarea sa în continuare. Implementarea unei astfel de platforme cu contribuția esențială a băncilor comerciale, evident, contribuie foarte mult la acest scop. Prin urmare, băncile ca și alți jucători ai economiei naționale, au de câștigat din migrarea treptată a fluxurilor bănești din numerar în formă virament. [11]

Totodată, trebuie de menționat, că modalitatea de utilizare a serviciului MPay este una simplă, accesibilă și comodă. Însă, ca instrument de plată poate fi atât card-ul bancar cât și numerarul, ar putea fi și sistemele de Internet banking, ar putea fi și terminalele de plată. Iar gama acestor instrumente de plată urmează să se lărgască.

Sigur că, în primul rând, vor beneficia cetățenii mai activi, tinerii care solicită serviciile electronice cel mai mult și cei care prețuiesc timpul lor, mai cu seamă, mediul de afaceri, deoarece acest serviciu face posibilă achitarea fără a părăsi biroul. Totodată, să nu uităm, că avem peste un milion de cetățeni plecați peste hotare care în interacțiunea cu serviciile publice electronice ar trebui să și achite. În astfel de momente ei pot să facă acest lucru cu cardurile lor de peste hotare, fără să vină în țară pentru a face achitățile sau fără a plăti comisioanele mult mai mari decât însăși plata care urmează să fie efectuată.

Pentru Guvern un mare avantaj este cel de a fi informat despre toate încasările care vin în trezorerie, în bugetul de stat. Deci vom avea și o transparență mult mai mare în ceea ce privește executarea bugetului. Însă, pentru instituții aceasta înseamnă și o optimizare a cheltuielilor, deoarece acele cheltuieli care erau destinate pentru deservirea plăților, astăzi nu mai trebuie efectuate. Pentru business avem marele avantaj și un stimulent nou de a iniția o afacere și a o aduce în spațiul virtual prin a lansa tot felul de scenarii de ecomix și a integra cu serviciul MPay pentru a achita acele servicii.

Trebuie de menționat, că riscurile care sunt în utilizarea serviciului MPay sunt cel mult aceleași care apar la efectuarea plăților în mod tradițional. Nemijlocit tranzacția nu este efectuată de acest serviciu, el fiind doar un integrator, iar mișcarea banilor o fac cei care știu cum se fac tranzacțiile financiare.

Se simte considerabil interesul cetățenilor față de un astfel de serviciu cum este MPay. Acest interes a fost manifestat și observat de autorități încă înainte de lansare. Interesul se manifestă prin creșterea masivă a numărului tranzacțiilor prin alte instrumente de plată decât numerarul, cum ar fi cardurile bancare, conturile curente. Cu siguranță, putem menționa, că această creștere va fi manifestată și în serviciile publice pentru că cetățeanul țării noastre, fiind foarte activ într-o eră media, a simțit deja farmecul, comoditatea și securitatea instrumentelor de plată oferite de jucătorii pieței. Suntem siguri, că acest interes va urma pentru că serviciul, într-adevăr, oferă utilizatorilor, persoanelor de rând care își pierdeau timpul stând la coadă la toate oficiile posibile. Acum toate aceste momente neplăcute pot fi evitate prin utilizarea acestei platforme. De aceea noi suntem siguri că interesul oamenilor va fi foarte mare pentru că ne permite să trăim mai confortabil.



**BIBLIOGRAFIE**

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind Platforma Tehnologică Guvernamentală Comună (MCloud), nr. 128 din 20.02.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 47-48, art. nr. 145 din 25.02.2014.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la unele acțiuni de implementare a Serviciului Guvernamental de Plăți Electronice (MPay), nr. 280 din 24.04.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 109 art. nr. 358 din 10.05.2013.
3. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind serviciul electronic guvernamental integrat de semnătură electronică (MSign), nr. 405 din 02.06. 2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 147-151, art. nr. 445 din 06.06.2014.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind serviciul electronic guvernamental de autentificare și control al accesului (MPass), nr. 1090, din 31.12.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 4-8, art. nr. 2 din 10.01.2014.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind serviciul electronic guvernamental de jurnalizare (MLog), nr. 708 din 28.08.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 261-267, art. nr. 756 din 05.09.2014.
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la pilotarea platformei de interoperabilitate, nr. 404 din 02.06.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 147-151, art. nr. 444 din 06.06.2014.
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova privind platforma guvernamentală de registre și acte permise (PGRAP), nr. 717 din 29.08.2014. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 261-267, art. nr. 765 din 05.09.2014.
8. Platforma Tehnologică Guvernamentală Comună. În: <http://mcloud.gov.md/ro/content/despre-mcloud>, accesat la 05.03.2018.
9. Portalul serviciilor publice. În: <https://servicii.gov.md/About.aspx>, accesat la 05.03.2018.
10. Portalul adevărul.md. În: [http://adevarul.ro/moldova/actualitate/serviciul-mpay-proceseaza-4-mii-operatiuni-zi-1\\_5a05a9b85ab6550cb805b704/index.html](http://adevarul.ro/moldova/actualitate/serviciul-mpay-proceseaza-4-mii-operatiuni-zi-1_5a05a9b85ab6550cb805b704/index.html), accesat la 05.03.2018.
11. Portalul Centrului de Guvernare Electronică. În: <http://www.egov.md/ro>, accesat la 05.03.2018.

**Prezentat:** 5 martie 2018.

**E-mail:** [cebotaru.eu@gmail.com](mailto:cebotaru.eu@gmail.com) și [cebotaru@list.ru](mailto:cebotaru@list.ru)



# CULTURA INFORMAȚIEI ÎN PROIECTUL INTERNAȚIONAL LNSS

## INFORMATION CULTURE IN THE INTERNATIONAL PROJECT LNSS

CZU: 027.7 : 021.2

**Silvia CIOBANU,**  
*șef Centru marketing, activitate editorială, Biblioteca Științifică,  
Universitatea de Stat „Alec Russo” din Bălți*

**Rodica SOBIESKI-CAMERZAN,**  
*director, Biblioteca Științifică, Academia de Administrare Publică*

*„... Biblioteca, venind în sprijinul sistemului de învățământ,  
a fost, este și va rămâne cea care asigură asistența permanentă  
și necondiționată în vederea realei performanțe”. [1]*

### SUMMARY

*The culture of information is the main factor determining the intellectual development of the user throughout his life, professionalism, active participation in scientific research and social life.*

*University libraries are authorized and credible institutions that can support the formation of information culture for students and teachers.*

*International projects favor expanding and strengthening the knowledge of librarians.*

**Keywords:** *information culture, international projects, modernization of library services, strategy, efficiency, staff development, training, Library National Warness Day.*

### REZUMAT

*Cultura informației este factorul principal ce determină dezvoltarea intelectuală a utilizatorului pe parcursul întregii vieți, a profesionalismului, participării active în cercetarea științifică și în viața socială.*

*Bibliotecile universitare sunt instituții autorizate și credibile ce pot susține formarea culturii informației studenților și cadrelor didactice.*

*Proiectele internaționale favorizează extinderea și consolidarea cunoștințelor bibliotecarilor.*

**Cuvinte-cheie:** *cultura informației, proiecte internaționale, modernizarea serviciilor bibliotecilor, strategie, eficientizare, dezvoltarea personalului, training, Library National Warness Day.*

Pentru Biblioteca universitară secolul al XXI-lea este secolul marilor schimbări, al modernizării profesiei de bibliotecar, care trebuie să fie într-atât de bine pregătit în fața provocărilor actuale pentru ca să devină, într-adevăr, un element integrat și inerent al Societății Cunoașterii. O bibliotecă universitară nu este apreciată doar prin realizările de moment, ci și prin proiectele sale, ce aduc un plus de valoare prin creșterea eficienței în toate aspectele de activitate infodocumentară. [2]

Cultura informației este factorul principal ce determină dezvoltarea intelectuală a utilizatorului – fundamentul instruirii pe parcursul întregii vieți, al profesionalismului și participării active în cercetarea științifică și în viața socială.

Bibliotecile academice, cu toate oportunitățile și serviciile pe care le propun, cu personalul bine instruit, fac parte din instituțiile autorizate și credibile ce pot susține formarea culturii informației studenților și cadrelor didactice. Cu atât mai mult cu cât în Codul Educației al Republicii Moldova capitolul șapte este consacrat integral învățării pe tot parcursul vieții, cultura informației fiind temelia instruirii formale, informale și nonformale. [3]

În acest context, un bun prilej de extindere și consolidare a cunoștințelor bibliotecarilor le oferă proiectele internaționale în care sunt favorizate să participe. [4]

Biblioteca Științifică a Academiei de Administrare Publică, de exemplu, în anul 2016 a lucrat concomitent în două proiecte internaționale, iar Biblioteca Științifică a Universității de Stat „Alecu Russo” din Bălți - în trei proiecte internaționale, toate având componenta de cultură a informației:

- MISISQ - Servicii Informaționale Moderne pentru Îmbunătățirea Calității Studiilor, Programul Tempus (2013-2016). Participanți – 7 biblioteci universitare din R. Moldova (BȘ USARB);

- LNSS - Servicii de suport pentru rețeaua de biblioteci: modernizarea bibliotecilor din Armenia, Moldova și Belarus prin dezvolta-

rea personalului bibliotecar și reformarea bibliotecilor, Programul ERASMUS + (2015-2018). Participanți - 9 biblioteci universitare din Armenia, Belarus, R. Moldova (BȘ AAP, BȘ USARB);

- modernizarea serviciilor bibliotecilor universitare din Moldova, susținut de Programul Norvegian de Cooperare în domeniul învățământului superior cu Eurasia, dezvoltat în parteneriat între Academia de Studii Economice din Moldova, Universitatea din Bergen, Norvegia, Universitatea „Transilvania” din Brașov, România, și 18 biblioteci universitare din Moldova (2016-2019) (BȘ AAP, BȘ USARB). [5]

Bibliotecarii universitari acumulează noi cunoștințe și abilități de formare și promovare a culturii informației, de fapt, din toate cele trei proiecte.

În continuare, vom face referință la câteva activități care au susținut evoluția pachetelor de lucru axate pe tema gestionată.

Proiectul LNSS (Library Network Support Services: modernising libraries in Armenia, Moldova and Belarus through library staff development and reforming libraries), <http://www.lnss-projects.eu/amb>, beneficiar de Grant - Biblioteca Academiei de Administrare Publică din Armenia, participă: Academia de Administrare Publică a Republicii Armenia (PAARA), Universitatea de Stat de Limbi și Științe Sociale Brusov din Erevan, Universitatea de Stat din Goris, Academia de Administrare Publică de pe lângă Președintele Republicii Belarus, Universitatea de Stat din Belarus, Universitatea Tehnică de Stat din Brest, Universitatea de Stat „Yanka Kupala” din Grodno, Academia de Administrare Publică din Chișinău, Universitatea de Stat „Alecu Russo” din Bălți.

Parteneri europeni sunt: Institutul de Tehnologii din Limerick, Irlanda; Universitatea „Transilvania”, Brașov, România; Universitatea din Creta, Grecia; The Piramida Group Germania.

Republica Moldova este reprezentată de Biblioteca Științifică a Academiei de Administrare Publică, coordonator național al proiect-

tului, și Biblioteca Științifică a Universității de Stat „Alecu Russo” din Bălți, partener asociat – Consorțiul Resurse Electronice pentru Moldova (REM).

**Proiectul are următoarele obiective:**

- consolidarea și modernizarea bibliotecilor, ridicarea nivelului competențelor și abilităților personalului de bibliotecă în Armenia, Moldova și Belarus prin dezvoltarea unor biblioteci inovatoare – parteneri inerente în educație, cercetare și învățarea pe tot parcursul vieții;

- elaborarea strategiei de dezvoltare a personalului de bibliotecă axată pe îmbunătățirea calității și performanței bibliotecilor în corespundere cu standardele internaționale în domeniu, astfel încât să se îmbunătățească calitatea serviciilor de bibliotecă și de învățământ superior în general, să sporească relevanța acestora pentru piața forței de muncă în societate;

- eficientizarea structurii de guvernare bibliotecare prin crearea potențialului inovațional și a accesibilității bibliotecilor din instituții participante la proiect;

- elaborarea planurilor strategice și a politicilor bibliotecare;

- crearea Serviciului de suport în rețea din țările Parteneriatului Estic pentru promovarea și utilizarea rezultatelor proiectului la nivel internațional și național, schimbul de cunoștințe, bune practici, posibilități de instruire și abilități speciale. [6]

Printre obiectivele specifice menționăm crearea cursului inovațional axat pe instruirea modulară în domeniul formării profesionale a cadrelor bibliotecare.

Nominalizăm cele 8 module care se află în proces de elaborare, fiecare instituție participantă având responsabilitatea definitivării și experimentării unui Modul, precum și implicării în redactarea a încă 3-4 module:

Modulul 1. Biblioteci și terminologie de bibliotecă.

Modulul 2. Marketing pentru bibliotecari.

Modulul 3. Managementul esențial și

abilitățile transferabile pentru bibliotecari.

Modulul 4. Cultura informației.

Modulul 5. Servicii inovative on-line pentru bibliotecile secolului 21.

Modulul 6. Biblioteca electronică.

Modulul 7. Acces la biblioteci pentru utilizatorii cu nevoi speciale.

Modulul 8. Politica de dezvoltare a colecțiilor de bibliotecă.

LNSS se adresează problemelor critice existente în furnizarea serviciilor infodocumentare și în dezvoltarea personalului, care să conducă la servicii moderne, relevante și accesibile pentru toți utilizatorii. În final, programele de formare vor fi asigurate atât în format electronic cât și în formă scriptică.

În Modulul 4 privind cultura informației sunt studiate următoarele aspecte:

- standarde internaționale privind cultura informației: SCONUL, ACRL, ALA, ANZIL;

- utilizarea Modulului de Cultură a Informației pentru predarea CI;

- cercetarea surselor de informare și evaluarea lor;

- referințe, citare și evitarea plagiatului;

- expertizarea resurselor informaționale;

- utilizarea bazelor de date în cercetare;

- evaluarea resurselor informaționale;

- scrierea academică – teze de doctorat;

- cultura informației pentru antreprenoriat;
- abilități pedagogice și metodologia predării culturii informației.

Toate modulele vor avea capacitatea de a fi reutilizate prin actualizarea lor, asigurându-se viabilitatea nu numai pe durata Proiectului. Modulele se traduc în limbile Consorțiului: armeană, engleză, română, bielorusă. Aceste Module on-line sunt o parte esențială a CI.

Lansarea Proiectului a avut loc la Universitatea „Transilvania” din Brașov, România, cu semnarea acordului de consorțiu, cunoașterea și relaționarea partenerelor, metodele de cooperare, managementul și procedurile de control, monitorizarea, punerea în aplicare a tuturor pachetelor de lucru.

Instruirea bibliotecarilor și membrilor

comunității academice din Moldova a început în aprilie 2016 cu Trainingul ESP Engleză pentru scopuri specifice. Programul evenimentului a inclus 5 module: Engleza pentru scopuri specifice (biblioteci, terminologie de bibliotecă și acces la bibliotecă); Abilități de marketing pentru bibliotecari - teorie și practică, crearea strategiilor de sensibilizare pentru toți studenții și utilizatorii bibliotecii, inclusiv a persoanelor cu necesități specifice; Managementul esențial și formarea aptitudinilor pentru bibliotecari, precum standardele internaționale IFLA, ISO, Biblioteca Congresului, NISO; Informații și cultivarea aptitudinilor de cercetare a utilizatorilor; Biblioteca Electronică. Formatori au fost Jerald Cavanagh, director al bibliotecii Institutului Tehnologic din Limerick, și Padraig Kirby, director-adjunct al bibliotecii Institutului Tehnologic din Limerick, Irlanda.

În luna august, 2016, la Institutul de Tehnologie din Limerick, Irlanda, a avut loc trainingul „Dezvoltarea curriculum-ului pentru bibliotecari”. Cursanți au fost reprezentanții a nouă instituții de învățământ superior – membri ai Consorțiului LNSS, bibliotecari și cadre didactice din Armenia, Belarus și Moldova, formatori fiind Gerard Cullen, manager de proiect, Pyramid Group, Germania, Jerald Cavanagh, director al Bibliotecii Institutului Tehnologic din Limerick, și Padraig Kirby, director-adjunct al Bibliotecii Institutului Tehnologic din Limerick, Irlanda, Angela Repanovici, ing. dr, prof. de la Universitatea „Transilvania”, România, și Manolis Koukourakis, dr., director al Bibliotecii Universității din Creta, Grecia; Monika Bukowska, asistent IT, Biblioteca Institutului Tehnologic din Limerick, Quynh Nguyen, Pyramid Grup, Germania.

Participanții au fost învățați să elaboreze Proiectul Strategiei de marketing: National Library Awareness Day (Ziua națională de sensibilizare a opiniei publice privind rolul bibliotecii în societate); Analiza SWOT a bibliotecii universitare și a Zilei Naționale de sensibilizare a opiniei publice privind rolul bibliotecii în societate; Inițierea proiectului Curriculumul

ui unui modul de instruire a bibliotecarilor, Biblioteca Științifică AAP fiind responsabilă de Modulul 3, cu genericul „*Managementul esențial și abilitățile transferabile pentru bibliotecari*”, iar Biblioteca Științifică USARB fiind responsabilă de Modulul 8: „*Politica de dezvoltare a colecțiilor bibliotecii*”.

Drept urmare a acestui Training, bibliotecarii au elaborat Proiectul Strategiei de marketing: National Awareness Day (Ziua Națională de sensibilizare a opiniei publice privind rolul bibliotecii în societate), efectuând analiza swot a bibliotecii universitare și a National Awareness Day. Iar de la 23 aprilie, Ziua Bibliotecarului în Republica Moldova, și până la 5 mai 2017, cele două instituții nominalizate au desfășurat un Program amplu de acțiuni în vederea sărbătoririi Zilei Bibliotecarului și Zilei Naționale de Sensibilizare privind Bibliotecile cu genericul „Biblioteca Ta - Progresul Tău”. (<http://aap.gov.md/biblioteca/article/ziua-na%C8%9Bional%C4%83-de-sensibilizare>; [http://libruniv.usarb.md/nou/170423/Library\\_national\\_awareness\\_day.pdf](http://libruniv.usarb.md/nou/170423/Library_national_awareness_day.pdf); <http://aap.gov.md/biblioteca/article/ziua-na%C8%9Bional%C4%83-de-sensibilizare>)

Ziua Bibliotecarului se sărbătorește începând cu anul 2001, declarată prin Decretul Președintelui Republicii Moldova nr.1774 din 21.11.2000, inițial la 5 octombrie, apoi, după modificarea din 08.02.2010, la 23 aprilie. Ziua profesională a Bibliotecarului din Republica Moldova coincide cu Ziua Internațională a cărții și drepturilor de autor, instituită în anul 1995 la conferința generală UNESCO, ideea marcării zilei de 23 aprilie venind din Spania, de la Festivalul anual al Trandafirilor și sărbătoarea Sfântului Gheorghe. În aceeași zi sunt comemorați scriitorii Miguel de Cervantes și William Shakespeare, trecuți în neant în anul 1616.

În raportul activităților consacrate Zilei Naționale de Sensibilizare privind Bibliotecile (27 aprilie - 5 mai) <http://aap.gov.md/biblioteca/article/ziua-na%C8%9Bional%C4%83-de-sensibilizare>; <http://libruniv.usarb.md/>

nou/170623/170623.html, prezentat în cadrul ședinței de monitorizare a Proiectului de către Oficiul Erasmus+ din Moldova, au fost trecute în revistă expozițiile și prezentările Colecțiilor de carte rară, Cărțile aniversare - 2017, Mari bibliologi din Republica Moldova; Gala personajelor literare (Cosplay); Flashmob, Invitație la lectură prin descrierea Fondului Documentar Ipotești și a Bibliotecii Județene „Mihai Eminescu”, Botoșani; dezbaterile publice Carte tipărită vs e-Book; seminarul tinerilor cercetători din Nordul Republicii Moldova despre istoria localității de unde vin, concurs cu participarea Diasporei Ucrainene în Republica Moldova și a catedrelor universitare. În Centrul de Documentare a ONU/UE a Bibliotecii Științifice USARB, în colaborare cu facultățile, a avut loc Lecturi-ada Studențească – 2017. În data de 4 mai, în incinta Bibliotecii Științifice USARB, a fost vernisată expoziția „Lituania, într-un colet poștal”, organizată de Comisia Națională a Lituaniei pentru UNESCO și Ambasada Lituaniei la Chișinău, fapt ce a venit să confirme importanța diseminării obiectivelor valoroase anume din spațiile Bibliotecii.

În conformitate cu planul de marketing, Biblioteca Științifică AAP a demarat activitățile consacrate Zilei Naționale de Sensibilizare la 20 martie 2017 prin lansarea Campaniei Naționale de colectare și donare de cărți pentru persoanele cu nevoi speciale cu genericul: „Donează o carte pentru a salva un destin”, care a finalizat cu inaugurarea Bibliotecii Fundației „Ecoul Cernobîlului” (5 mai 2017), beneficiari ai fundației fiind copii, tineri cu nevoi speciale și patologii oncologice. La campania de colectare a donațiilor de carte s-au alăturat autorități publice, distribuitori de carte, edituri, librării, biblioteci, școli, grădinițe de copii, persoane fizice. În total, în cadrul campaniei au fost colectate cca 3500 de volume, bibliotecarii bălțeni oferind 254 de volume, [7] iar comunitatea Academiei de Administrare Publică oferind 520 de volume din diver-

se domenii <http://aap.gov.md/biblioteca/news/%E2%80%9Edoneaz%C4%83-o-carte-pentru-schimba-un-destin%E2%80%9D>,

De asemenea, conform programului Bibliotecii Științifice AAP, consacrat Zilei Naționale de Sensibilizare cu genericul „Biblioteca mea – progresul meu”, s-au desfășurat mese rotunde, concursuri de eseuri și poezii, concursuri de desene și fotografii, expoziții de carte, dezbateri publice, acțiuni de autoconducere a bibliotecii, flashmob, seminar metodic cu participarea corpului profesoral-didactic al Academiei etc. <http://aap.gov.md/biblioteca/article/ziua-na%C8%9Bional%C4%83-de-sensibilizare>

Participarea reprezentanților bibliotecilor AAP și USARB la Simpozionul anul bibliologic 2016 „Biblioteca Națională a Republicii Moldova – platformă de incluziune profesională pentru comunitatea bibliotecară”, ediția a 26-a din 29 martie 2017, cu comunicarea „Efectele proiectelor internaționale asupra bibliotecilor academice” și „Săptămâna Națională de Sensibilizare privind Bibliotecile”, cu postere și videospoturi, au evidențiat colaborarea fructuoasă cu Biblioteca Națională a RM, realizările Centrului Biblioteconomic Departamental și ale Filialei BIN - Biblioteci de învățământ din Nord Bălți a ABRM.

La evenimentul festiv dedicat Zilei Bibliotecarului în incinta Casei Guvernului, cu participarea viceministrului culturii, Igor ȘAROV, și a membrilor ABRM, desfășurat în ziua de 3 mai 2017, reprezentantul USARB a vorbit despre „Bibliotecile din Învățământ susțin Progresul”. Pe parcursul evenimentului a fost proiectat filmul „Săptămâna Națională de Sensibilizare privind Biblioteca (23 aprilie - 3 mai 2017)”, în sală fiind postate bannere și postere despre Proiectul LNSS, elaborate de AAP și bibliotecarii universității bălțene.

Activitățile desfășurate în cadrul Programului consacrat Evenimentului National Library Warness Day la Chișinău și Bălți au fost monitorizate de către Corneliu Druga, profesor la Universitatea „Transilvania” din Brașov, România, expert Internațional.

Am acordat un generos spațiu descrierii acestui eveniment, care a accentuat încă o dată locul și rolul bibliotecii - factor-cheie în învățarea de-a lungul vieții, democratizarea și integrarea socială, eveniment care se va desfășura timp de, cel puțin, un deceniu, conform cerințelor Proiectului LNSS. [8]

La Dresda, Germania, în zilele de 28 februarie - 4 martie, în cadrul reuniunii de lucru organizate de către Comitetul de management al proiectului „Servicii de suport pentru rețeaua de biblioteci: modernizarea bibliotecilor din Armenia, Moldova și Belarus prin dezvoltarea personalului de bibliotecă și reformarea bibliotecilor”, a fost prezentat raportul privind realizările BȘ AAP și BȘ USARB în cadrul Proiectului, inclusiv pilotarea Modulului 8 „Politica de dezvoltare a colecțiilor de bibliotecă” (USARB) și Modulului 3 „Managementul esențial și abilitățile transferabile pentru bibliotecari” și Proiectul Zilei de Sensibilizare Națională privind Biblioteca în ziua de 27 aprilie 2017.

Instruirile din cadrul acestui Proiect, dar și din Proiectul MISISQ în mobilitățile de la Cluj, Biblioteca Centrală „Valeriu Bologa” de la Universitatea de Medicină și Farmacie „Iuliu Hațieganu”, Biblioteca Științifică Medicală a USMF „N. Testemițanu” din Chișinău, trainingurile, atelierile și școlile de vară de la Brașov și Tulcea din cadrul Proiectul „Modernizarea serviciilor bibliotecilor universitare din Republica Moldova”, finanțat de Programul Norvegian de Cooperare în domeniul învățământului superior cu Eurasia, dezvoltat în parteneriat între Academia de Studii Economice din Moldova, Universitatea din Bergen, Norvegia, Universitatea „Transilvania” din Brașov, România, și 18 biblioteci universitare din Moldova au adăugat noi cunoștințe și practici avansate în vederea formării culturii informației utilizatorilor bibliotecilor academice. În instituția bălțeană și la Academia de Administrație Publică au urmat diseminarea și ore aplicative privind elaborarea tutorialelor on-line: Angela Repanovici - „Man-

ging Electronic Library Collections: eBooks, E-Databases and E-Journals, Introduction to Open Access and Open Source for Librarians, Digitisation, Preservation and Digital Services in Libraries, Institutional repositories”, Nicolae Constantinescu - „Noi instrumente de redactare – textul ca resursă dinamică”, Lenuța Ursachi - „Educarea utilizatorilor pentru căutarea și organizarea eficientă a informației”, Angela Repanovici - „Nevoia de abilități în Cultura Informației”, Ane Landoy - „Centre de scriere academică – o nouă oportunitate a bibliotecilor universitare”, Serap Kurbanoglu - „Învățarea prin jocuri și Cultura Informației”, Robert Coravu - „Achiziția consorțială de resurse electronice științifice în România”, Angela Repanovici - „Metode pedagogice în predarea Culturii Informației”, Sanda Erdelez - „Integrarea informațiilor în Cultura informației”, Nelly Țurcan - „Cultura Informației și comunicarea științifică: interferențe” etc.

Trebuie să recunoaștem că chiar dacă bibliotecarii instituțiilor de învățământ superior întotdeauna au acceptat schimbarea și noile tehnologii în activitatea profesională, aceste proiecte au adus o seamă de inovații, un nou spirit și interes în domeniul de specialitate.

Astfel, au fost redactate Curriculumul și Fișa unității de curs [9] la disciplina „Bazele culturii informației”, au fost actualizate conținuturile Modulelor cursului, predat în USARB în conformitate cu Planul-cadru pentru studii superioare (ciclul I - licență, ciclul II - master, studii integrate, ciclul III – doctorat), aprobat prin Ordinul ME nr. 1045 din 29 octombrie 2015 și hotărârea Senatului USARB din 22 iunie 2016, proces-verbal nr. 17, în toate planurile de învățământ pentru programe de studii superioare de licență, la anul I de studii, în volum de 30 de ore (1 credit) și evaluată prin calificativul admis/respins.

În conformitate cu inovațiile aduse de către proiectul „Servicii de suport pentru rețeaua de biblioteci: modernizarea bibliotecilor din Armenia, Moldova și Belarus prin dezvoltarea



personalului de bibliotecă și reformarea bibliotecilor”, a fost redactat și actualizat Curriculumul disciplinei „Cultura informației” pentru studii universitare, ciclul II - master, ciclul III – doctorat și a orelor de Cultura informației din programul cursurilor de dezvoltare profesională a funcționarilor publici din cadrul Academiei de Administrare Publică. [10]

În anul 2016 a fost desfășurată Campania de Formare a Formatorilor privind Cultura informației, constituită din mai multe Module: Instruirea bibliotecarilor-formatori privind modelele de căutare, selectare, localizare, utilizare și evaluare a informației; Practici de gestionare a referințelor bibliografice cu aplicarea softurilor personale EndNote, Mendeley, Zotero; Redactarea testului de evaluare a cunoștințelor, Dovezi de lucru individual al studenților; Completarea formelor pentru calculul volumului sarcinii didactice și repartizarea normei didactice a disciplinei Bazele culturii informației la catedra BȘ USARB; Pregătirea portofoliului bazele culturii informației pentru toate facultățile USARB, care a inclus următoarele:

- curriculumul unității de curs Bazele culturii informației (variante tipărită / CD);
- fișa unității de curs Bazele culturii informației (variante tipărită / CD);
- modulele unității de curs Bazele culturii informației (variante CD);
- teste de evaluare curentă (variante tipărită / varianta CD);
- test de evaluare finală (variante tipărită / varianta CD);
- dovezi de lucru individual al studenților la unitatea de curs Bazele culturii informației (variante tipărită).

Responsabil de promovarea disciplinei este directorul Bibliotecii Științifice, Elena Harconița, care a raportat realizarea a 304 ore în 36 de grupe cu 1 094 studenți de la secția de instruire la zi și cu frecvență redusă, elevii Liceului Teoretic Republican „Ion Creangă”, fostul Liceu de băieți în care a învățat pe timpuri marele lingvist Eugeniu Coșeriu.

Vorbind despre promovarea și vizibilitatea

Proiectului LNNS, trebuie să facem referință mai întâi la site-ul Proiectului <http://www.lnss-projects.eu/amb>, de pe pagina Bibliotecii Științifice AAP <http://www.aap.gov.md/biblioteca/article/library-network-support-services-lnss#>, pagina Bibliotecii USARB <http://libruniv.usarb.md/> și informațiile despre Proiect pe site-ul Ministerului Educației <http://www.edu.gov.md/ro/content/activitatea-bibliotecilor-din-invatomint-0>, ABRM, Consiliul Bibliotecar Național și Consiliul Bibliotecilor din Învățământ, pe rețelele sociale, în paginile revistelor Confluente bibliologice <http://libruniv.usarb.md/confbib/confbib.html>, [Bibliouniversitas@ABRM.md](mailto:Bibliouniversitas@ABRM.md), Magazin bibliologic <http://www.bnrm.md/index.php/publicatii/bibliografii/15-resurse-informationale/editii-periodice-de-specialitate/26-magazin-bibliologic>, ziarul „Funcționarul Public” [http://aap.gov.md/files/publicatii/ziar/16/17\(486\).pdf](http://aap.gov.md/files/publicatii/ziar/16/17(486).pdf)

O mare atenție se acordă materialelor promoționale: postere, flyere, calendare, bannere, videospoturilor, publicării a circa 40 de articole (format electronic și pe hârtie): <http://www.aap.gov.md/biblioteca/article/library-network-support-services-lnss#>; <http://aap.gov.md/biblioteca/article/ziua-na%C8%9Bional%C4%83-de-sensibilizare> [http://tinread.usarb.md:8888/tinread/fulltext/bib\\_usarb/sci\\_libr.pdf](http://tinread.usarb.md:8888/tinread/fulltext/bib_usarb/sci_libr.pdf), [http://tinread.usarb.md:8888/tinread/fulltext/bs/ghid\\_misisq.pdf](http://tinread.usarb.md:8888/tinread/fulltext/bs/ghid_misisq.pdf).

Pentru facilitarea serviciilor moderne, tot din cadrul Proiectului LNNS, în fiecare instituție de învățământ, partenere în proiect, a fost achiziționat echipamentul tehnic: proiector, tablă interactivă, notebook, imprimantă color.

### Efecte imediate

- Consolidarea rolului bibliotecii academice ca unic furnizor de informații credibile și în calitate de partener al procesului de instruire, cercetare și învățare pe parcursul întregii vieți.
- Dezvoltarea colecțiilor de resurse informaționale pe diverse suporturi.



- Digitalizarea și livrarea electronică a documentelor.

- Diversificarea serviciilor electronice și a produselor bibliotecare.

- Competențe și abilități noi pentru bibliotecari, modificări de structură organizațională a bibliotecii, managementul personalului, inclusiv formarea profesională continuă, modificări în activitatea de marketing, parteneriate naționale și internaționale, cunoașterea bunelor practici.

### **Impactul și durabilitatea proiectului**

- Managementul bibliotecii condiționează capacitatea de implementare a celor 8 Module ale Proiectului, compatibilizate cu rețerele internaționale.

- Bibliotecile universitare din Moldova sunt deschise spre comunitatea academică și biblioteconomică, participă la actualizarea cunoașterii, la modernizarea serviciilor și produselor infodocumentare pentru susținerea educației, cercetării, astfel sporindu-și impactul asupra comunității.

- Proiectul este valorificat de bibliotecarii universitari și promovat prin activități directe, prin materiale de informare și diseminare pe website-urile bibliotecilor partenere în proiect, pe rețelele sociale, prin studii și sesiuni de diseminare a bunelor practici.

- Modulele propuse de Proiect sunt dezvoltate și diseminate tuturor colegilor, promovând și implementând noi metode de instruire profesională, modernizând cunoștințele și deprinderile profesionale la locul de muncă. Comunitatea bibliotecară devine mai pregătită la schimbările mediului intern și extern, prin realizarea programelor strategice de formare profesională continuă, însușind facilitățile oferite de tehnologiile moderne. [11]

Participând la proiecte, aplicând metodele eficiente, profesionalismul și creativitatea, bazându-se pe curriculum-urile cursurilor de instruire, bibliotecarii contribuie eficient la procesul de învățare și cercetare în comunitatea universitară, cultivă deprinderile și abilitățile moderne necesare studierii pe parcursul întregii vieți.

### **BIBLIOGRAFIE**

1. Erich, Agnes, Cristina, POPESCU. Cultura informației – o nouă abordare în sprijinul dezvoltării abilităților didactice. În: Studii de Biblioteconomie și Știința Informării / Library and Information Science Research. 2012, nr. 16, p. 132.

2. Topalo, Valentina. Impactul și durabilitatea proiectelor internaționale implementate în Biblioteca Științifică USARB [on-line] [citat 20.07.2017]. Disponibil: [https://www.slideshare.net/Dib\\_ulim/v-topalo](https://www.slideshare.net/Dib_ulim/v-topalo)

3. Codul Educației al Republicii Moldova [on-line] [citat 20.07.2017]. Disponibil: <http://lex.justice.md/md/355156>

4. Harconița, Elena. Implementarea proiectelor internaționale – o oportunitate veridică de reformare a bibliotecii universitare [on-line] [citat 21.07.2017]. Disponibil: <https://www.slideshare.net/libruniv/elena-harconia-implementarea-proiectelor-internaionale-o-oportunitate-veridic-de-reformare-a-bibliotecii-universitare-70128518>

5. Răileanu, Ludmila. Noi modalități de predare a culturii informației în contextul proiectelor internaționale [on-line] [citat 20.07.2017]. Disponibil: <https://www.slideshare.net/libruniv/ludmila-rileanu-noi-modaliti-de-predare-a-culturii-informaiei-n-contextul-proiectelor-internaionale>

6. Topalo, Valentina. Impactul și durabilitatea proiectelor internaționale implementate în Biblioteca Științifică USARB [on-line] [citat 20.07.2017]. Disponibil: [https://www.slideshare.net/Dib\\_ulim/v-topalo](https://www.slideshare.net/Dib_ulim/v-topalo)

7. Sobieski-Camerzan, Rodica. Implementarea Proiectului LNSS: activități și realizări [on-line] [citată 22.07.2017]. Disponibil: <https://www.slideshare.net/libruniv/implementarea-proiectului-lnss-activitati-i-realizari>
8. Harconița, Elena, Mihaluța, Lina, Topalo, Valentina. National library Awareness Day in USARB, 2017 [on-line] [citată 21.07.2017]. Disponibil: <https://www.slideshare.net/libruniv/report-on-national-library-awareness-day-in-usarb-2017>
9. Repanovici, Angela. Cultura informației, disciplină obligatorie în învățământul superior - propunere a fișei disciplinei [on-line] [citată 21.07.2017]. Disponibil: [https://www.slideshare.net/Dib\\_ulim/repanovici-angela](https://www.slideshare.net/Dib_ulim/repanovici-angela)
10. Sobieski-Camerzan, Rodica. Cultura informației - factor important în dezvoltarea profesională a funcționarilor publici. În: Teoria și practica administrării publice: materialele conf. șt.-practice cu participare intern., 20 mai 2016. Ch.: AAP, 2016, pp. 571-574.
11. Harconița, Elena, Sobieski-Camerzan, Rodica. Efectele proiectelor internaționale asupra bibliotecilor academice și Ziua națională de sensibilizare privind bibliotecile [on-line] [citată 21.07.2017]. Disponibil: <https://www.slideshare.net/rmbiblioteci/elena-harconia-rodica-sobieskicamerzan>

**Prezentat:** 26 februarie 2018.

**E-mail:** [silvia\\_ciobanu@mail.ru](mailto:silvia_ciobanu@mail.ru)  
[sobieskirodica@mail.ru](mailto:sobieskirodica@mail.ru)

---

# **R**elații internaționale și integrare europeană ---



# INSTRUMENTELE ȘI BENEFICIILE PROGRAMULUI „PARTENERIAT PENTRU PACE” PENTRU REPUBLICA MOLDOVA

## TOOLS AND BENEFITS OF „PARTNERSHIP FOR PEACE” PROGRAM FOR THE REPUBLIC OF MOLDOVA

CZU: 327+355.357(473)

**Nicolae ȚÂU,**  
*doctor habilitat, profesor universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

**Valerian URSU,**  
*masterand, Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*The article reviews the tools and mechanisms of the „Partnership for Peace” Program and its benefits for our country. Among the main benefits, the authors mention: reforming the defense and security sector, ensuring the interoperability of its own forces with those of the allied and partner countries with regard to participate in NATO PfP multinational exercises and operations, protecting the environment by destroying and neutralizing expired ammunition stocks, neutralization and disposal of pesticide and chemical stocks.*

**Keywords:** *partnership for peace, tools and mechanisms, peacekeeping operations, environment, security, interoperability, operational capabilities*

### REZUMAT

*În prezentul articol sunt analizate instrumentele și mecanismele Programului „Parteneriat pentru Pace” și beneficiile acestuia pentru țara noastră. Printre principalele beneficii, autorii menționează: reformarea sectorului de apărare și securitate, asigurarea interoperabilității forțelor proprii cu cele ale statelor aliate și parteneri în vederea participării la exerciții și operațiuni multinaționale NATO PfP, protecția mediului ambiant prin nimicirea și neutralizarea stocurilor de muniție cu termen expirat, neutralizarea și evacuarea stocurilor de pesticide și substanțe chimice.*

**Cuvinte-cheie:** *parteneriat pentru pace, instrumente și mecanisme, operațiuni de menținere a păcii, mediu, securitate, interoperabilitate, capacități operaționale.*

Relațiile de cooperare militară internațională ale Republicii Moldova cu NATO implică o serie de angajamente ce vizează executarea operațiunilor de pacificare, inclusiv ajustarea cadrului normativ și doctrinar la

standardele contemporane, reformarea sistemului de apărare, dezvoltarea capacităților, forțelor și mijloacelor interoperabile cu alți parteneri. În acest scop, au fost stabilite planuri, programe, inițiative și mecanisme

de reglementare a diverselor domenii ale cooperării internaționale, inclusiv în cadrul Programului „Parteneriat pentru Pace” (PpP), astfel ca: Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului Republica Moldova – NATO (IPAP), Procesul de Planificare și Revizuire al Parteneriatului (PARP), Programul Individual de Parteneriat (IPP), Conceptul Capabilităților Operaționale (OCC), Platforma de Interoperabilitate (IP), Platforma de Consolidare a Integrității (ICP), Inițiativa de Consolidare a Capabilităților de Apărare (DCBI) și altele.

*Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului (IPAP).* Republica Moldova dorește să dezvolte, în continuare, cooperarea cu NATO, principalul instrument, în acest sens, fiind Planul IPAP. La actualizarea planului respectiv, autoritățile au ținut cont de toate acțiunile practice pentru intensificarea cooperării bilaterale, convenite de comun acord între Republica Moldova și aliați.

Un obiectiv-cheie al mecanismului IPAP este întărirea dialogului politic și consultanței dintre NATO și Republica Moldova, cu scopul asigurării cooperării în vederea încurajării și susținerii mediului intern și extern, care să susțină reforma democratică. Ca parte a acestui dialog consolidat, Moldova capătă posibilitatea să discute și să argumenteze dorința și abilitatea de a implementa, în continuare, principiile de bază stipulate în Documentul Cadru al Parteneriatului pentru Pace și în Documentul de bază al Consiliului Parteneriatului Euroatlantic în politicile sale interne și externe [1].

În contextul restabilirii integrității statului, Republica Moldova dorește reglementarea cât mai rapidă a conflictului transnistrean pe cale pașnică. În acest scop, Moldova consideră absolut necesară participarea la negocieri a tuturor factorilor internaționali interesați, dar, în primul rând, a UE, SUA, Rusiei și Ucrainei. O atenție deosebită, în contextul reglementării, se acordă securizării frontierei de stat, în special, pe sectorul

transnistrean al frontierei moldo-ucrainene. Având în vedere relațiile cu vecinii, IPAP prevede ca țara noastră să promoveze relații de bună vecinătate cu România și Ucraina. Dezvoltarea raporturilor cu România se va baza pe valorile europene comune. Republica Moldova se pronunță pentru relații durabile de cooperare reciproc avantajoase cu Rusia. Moldova își va intensifica cooperarea cu alte state în cadrul Pactului de Stabilitate pentru Europa de Sud - Est, OCEMN (Organizația de Cooperare Economică la Marea Neagră), SEECP (Procesul de Cooperare Politică în Sud-Estul Europei), SEEGROUP (Grupul Sud-Est European de Cooperare în domeniul Securității) și organizației regionale GUAM, ca modalitate de a contribui la consolidarea stabilității și securității regionale.

În scopul combaterii terorismului internațional, crimei organizate și traficului de ființe umane, Republica Moldova își va perfecționa cadrul juridic și instituțional existent, își va aprofunda cooperarea și coordonarea interinstituțională, va stabili relații de cooperare cu subdiviziunile respective din cadrul Secretariatului Internațional al NATO și din statele-membre, își va consolida controlul asupra exporturilor, își va întări măsurile vizând combaterea fenomenului spălării banilor. În acest context, Moldova își va consolida cooperarea cu ONU, OSCE, Organizația Internațională pentru Migrație (OIM), Interpol și alte organizații internaționale.

O atenție deosebită se acordă în IPAP controlului democratic al forțelor armate, iar obiectivele dezvoltării și consolidării acestuia se vor atinge prin implementarea mai multor acțiuni concrete, practic, în toate domeniile societății. Astfel, pe calea aprofundării relațiilor sale cu NATO, Republica Moldova va asigura ca forțele sale armate să servească și să protejeze dezvoltarea democratică a statului. Prin urmare, asumarea angajamentului edificării capacității viabile pentru asigurarea securității națiunii

este posibilă doar cu exercitarea controlului democratic comprehensiv asupra Forțelor Armate.

În acest sens, Republica Moldova va revizui și, în caz de necesitate, va perfecționa cadrul juridic ce reglementează repartizarea responsabilităților între organele supreme ale puterii în stat. Statul va aplica experiența internațională avansată în acest domeniu. Autoritățile moldovene vor extinde, treptat, numărul persoanelor civile angajate la Ministerul Apărării și vor încuraja participarea societății civile la examinarea problemelor de apărare și securitate națională. Reforma actuală a Guvernului Republicii Moldova este un pas evident în acest sens.

În procesul de implementare al IPAP, Republica Moldova își va coordona acțiunile cu UE și organizațiile internaționale active în țară, pentru a asigura compatibilitatea dintre IPAP, Planul de acțiuni UE-Moldova, precum și pentru a evita dublarea și suprapunerea în activități. O atenție deosebită se va acorda consultărilor cu NATO, OSCE, Programul Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD), Programul Națiunilor Unite pentru Mediu (UNEP) și alte organizații / agenții internaționale în vederea implementării proiectelor ce vizează consolidarea securității ecologice în țară și în regiune.

Un alt instrument de cooperare în cadrul PpP este *Procesul de Revizuire și Planificare al Parteneriatului, PARP (Partnership for Peace Planning and Review Process)*, prin care sunt evaluate capacitățile statelor partenere în ceea ce privește instruirea multinațională și participarea la exerciții și operațiuni alături de forțele Alianței. Prima rundă a PARP, care a avut loc în 1995, cu participarea a 14 țări partenere, a pus bazele funcționării în continuare a acestui proces și a reprezentat prima experiență comună a discuției de la egal la egal, statele stabilindu-și prioritățile în baza unor negocieri productive și ajungând la prin-

cipii comune de înlăptuire a dezideratelor lor.

Printre obiectivele primordiale ale PARP se numără și: facilitarea transparenței în procesele naționale de planificare a apărării și planificare bugetară, menținerea capacității și disponibilității de a contribui la operațiunile de menținere a păcii ONU, NATO sau OSCE, dezvoltarea relațiilor militare de cooperare cu NATO, dezvoltarea pe termen lung a forțelor apte să activeze alături de forțele Alianței. PARP contribuie, în plus, și la asigurarea controlului democratic al forțelor de apărare, deoarece este supus examinării de către miniștri prin intermediul unor metode de lucru ce stimulează dezbaterile punctuale asupra documentelor într-un forum politico-militar [2].

Republica Moldova a aderat la PARP în perioada celui de-al doilea ciclu (1997-1999), prezentându-și documentele de intenție la ședința din 25 aprilie 1997 a Comitetului director politico-militar, ulterior, acestea fiind aprobate de către Consiliul Atlanticului de Nord. În cadrul acestui proces, țările partenere au obligația să furnizeze către NATO informații referitoare la politica apărării, la progresul înregistrat în controlul democratic al Forțelor Armate și la politica de planificare și finanțare a apărării naționale. La rândul său, prin PARP, Alianța Nord-Atlantică urma să acorde asistență statelor partenere în vederea implementării reformelor în domeniul apărării și asigurării interoperabilității necesare pentru participarea la misiunile comune [3, p.18].

Inițiativa lansată a reprezentat, pentru Europa de Sud-Est, o nouă oportunitate în asigurarea securității naționale și regionale. Programul viza nu doar cunoașterea reciprocă, dar, mai cu seamă, aprofundarea încrederii între statele partenere, interoperabilitatea cu structurile NATO, cele mai importante pentru aceste state erau pro-

gramele de asistență în domeniul apărării.

Procesul de planificare și revizuire a Parteneriatului (PARP) stabilește Obiective de Parteneriat, recomandate ca repere clare în procesul de formare a Armatei Naționale. Menirea acestora este de a direcționa eforturile de dezvoltare a capacităților de detașare a trupelor în misiuni, susținerea acestor forțe. Ele includ și scopuri intermediare de instruire, orientate spre obținerea unui nivel de interoperabilitate a respectivelor forțe, care să fie acceptabil pentru operațiuni internaționale.

În contextul procesului PARP, Republica Moldova a evaluat esența politicii de apărare a statului nostru, principiile realizării controlului democratic asupra forțelor militare și prevederile politicii de Parteneriat. Tot în acest cadru, a fost dezvoltată și stabilită activitatea curentă de parteneriat, procedurile de planificare a forțelor și planurile respective, principiile politicii de cadre, cooperarea bilaterală cu alți parteneri, aspectele economico-financiare și planificarea cheltuielilor militare, precum și procedurile realizării IPAP.

Procesul de planificare și revizuire a Parteneriatului (PARP), după cum a fost menționat deja, este un mecanism important al Parteneriatului, fiind principalul mijloc pentru promovarea interoperabilității. PARP asigură o bază pentru identificarea și evaluarea forțelor și capacităților ce pot fi puse la dispoziție pentru instruirea internațională, participarea la exerciții și operațiuni multinaționale. Astfel, reforma eficientă a sectorului de securitate necesită schimbări esențiale, devenind un subiect important în cadrul dialogului PARP, un dialog de impulsione a procesului de reformă militară.

În cadrul PARP, Republica Moldova și-a asumat angajamentul să contribuie cu forțe și mijloace pentru activități de instruire și exerciții, precum și operațiuni de răspuns la criză la nivel internațional în cadrul Ali-

anței. Obiectivele de Parteneriat urmăresc, printre altele, contribuții de forță pentru activitățile PpP, de la caz la caz: efectiv de infanterie ușoară, efectiv de genști de deminare, personal medical, efectiv de trupe de carabinieri ale poliției cu capacități specializate pentru activități de stabilizare/reconstrucție și ofițeri de legătură pentru acea unitate, specialiști în domeniul cooperării civil-militare (CIMIC), ofițeri de legătură și aparate de zbor pentru transport de mărfuri, pasageri și evacuare aeromedicală.

Datorită acestui proces, NATO și-a concretizat clar angajamentele practice pe care partenerii urmau să și le asume în cadrul PpP și provocările cu care se confruntau aceștia, iar partenerii s-au familiarizat, îndeaproape, cu procedurile și exigențele NATO. Acest lucru a facilitat aprofundarea interoperabilității în cadrul PpP.

În 1999, la summit-ul NATO de la Washington, a fost lansat Conceptul Capabilităților Operaționale (OCC), ca instrument de testare a interoperabilității forțelor, în cazul participării în comun la operațiuni de menținere a păcii și a accentuat rolul instruirii și educației. La reuniunea de la Washington au fost introduse și elemente noi, care vizau Conceptul OCC, cu scopul de a consolida capacitățile operaționale ale PpP prin stabilirea mijloacelor suplimentare pe timp de pace și a mecanismelor pentru îmbunătățirea interoperabilității forțelor partenere și, în consecință, a capacității forțelor Alianței și partenerilor de a acționa împreună în viitoarele operațiuni PpP sub egida NATO. Mizele fundamentale erau: o flexibilitate mai mare, un grad mai mare de predictibilitate cu privire la contribuțiile potențiale și capacitatea de a îmbina forțe adaptate pentru a susține viitoarele operațiuni PpP sub egida NATO. OCC dezvoltă, în continuare, ideea unificării forțelor și capacităților disponibile pentru astfel de operațiuni.

Un element central al conceptului sunt



mecanismele de apreciere și evaluare a capacităților operaționale ale forțelor declarate. Prin urmare, OCC prevedea relații îmbunătățite de lucru pe timp de pace între comandamentele și statele-majore ale Alianței și partenerilor, precum și între formațiunile aliate și parteneri. Astfel de relații de lucru pe timp de pace, inclusiv instruire, exerciții periodice și posibile mecanisme de evaluare și feed-back, vor încuraja deprinderile de cooperare, standardizare și interoperabilitate, esențiale pentru eficiența militară în forțele multinaționale [4].

Aderarea la inițiativa OCC nu obligă țara noastră să participe la operațiunile internaționale de menținere a păcii. Detașarea forțelor militare este negociată separat, cu conducerea politică a țării, în cazul în care este înaintată o cerere oficială de participare. Aderarea Republicii Moldova la inițiativa OCC este o continuare logică a participării Armatei Naționale la Programul Parteneriat pentru Pace; în anul 2008, Armata Națională a declarat, în baza de date OCC, o companie de infanterie motorizată și o grupă de geniu. Evaluările implică două niveluri: evaluarea interoperabilității și testarea eficacității subunității. Începând cu luna iunie 2008 și până în prezent, Armata Națională a desfășurat autoevaluarea națională (nivelul 1 și 2), precum și evaluarea de către experții NATO (nivelul 1 și 2), în conformitate cu cerințele OCC, a unităților declarate, cu scopul aprecierii gradului de pregătire pentru detașarea în operațiuni de menținere a păcii, conduse de NATO.

La 7 iunie 2004, statele-membre ale Consiliului Parteneriatului Euroatlantic au aprobat Planul de acțiuni al Parteneriatului pentru edificarea instituțiilor de apărare (PAP-DIB), reiterându-și convingerea că edificarea unor instituții de apărare, aflate sub control civil și democratic, este fundamentală pentru stabilitatea și securitatea din zona euroatlantică.

Planul PAP-DIB avea ca scop consolida-

rea eforturilor depuse de partenerii EAPC în inițierea și continuarea reformei, și restructurarea instituțiilor de apărare atât pentru îndeplinirea propriilor necesități cât și pentru onorarea angajamentelor, asumate în cadrul documentului-cadru al Parteneriatului pentru Pace și documentului de bază EAPC, ca și în alte documente. PAP-DIB era deschis pentru toate statele parteneri, iar NATO considera că ar putea avea o importanță deosebită pentru Republica Moldova, pentru statele din Caucaz și din Asia Centrală. Planul oferea o platformă politică și conceptuală comună pentru cooperarea bilaterală și multilaterală în dezvoltarea și susținerea instituțiilor de apărare eficiente și democratice, inclusiv în intensificarea controlului democratic și civil al forțelor armate [5].

PAP-DIB devenea o parte integrantă a Parteneriatului pentru Pace. Prin acceptarea acestei inițiative, aliații și partenerii creau noi posibilități de dialog, schimb de experiență și cooperare practică pentru realizarea obiectivelor considerate fundamentale pentru edificarea unor instituții de apărare eficiente și competente din punct de vedere democratic. La realizarea dezideratelor prezentate în PAP-DIB urmau să contribuie și o serie de mecanisme deja existente în cadrul EAPC și al PpP, în primul rând, IPAP și PARP, care urma să fie readaptat, având în vedere noile aspecte ale situației. Aliații și partenerii erau invitați să susțină și să contribuie la elaborarea și implementarea programelor și activităților, urmând să fie pregătiți să se implice în ele, în cadrul EAPC și PpP, oferind asistență bilaterală și fiind deschiși pentru mentorat [5].

Astfel, angajamentele Republicii Moldova la acest capitol au fost expuse în cadrul IPAP și PARP prin obiective și acțiuni concrete de realizat. Republica Moldova va continua să implementeze programe și strategii, în conformitate cu normele și angajamentele internaționale, în vederea

combaterii terorismului, va consolida cooperarea și coordonarea dintre instituțiile sale și va dezvolta relații de cooperare cu aliații și partenerii NATO la acest subiect.

În scopul îmbunătățirii și concentrării eforturilor comune de sprijin al securității euroatlantice, aliații și partenerii și-au propus să elaboreze și să implementeze o decizie concretă, un mecanism orientat spre rezultate care să faciliteze cooperarea practică dintre statele interesate. Astfel, *Planul de acțiuni al Parteneriatului împotriva terorismului (PAP-T)* devenea un prim efort de a sistematiza și organiza toate formele de interacțiune a partenerilor cu NATO, pentru a putea face față acestui pericol major al secolului XXI.

La 23 iunie 2004 a fost prezentat un raport cu privire la Planul de acțiuni al Parteneriatului împotriva terorismului (PAP-T), în care se menționa că structura PpP rămâne principala platformă pentru eforturile comune ale aliaților și partenerilor în lupta împotriva terorismului, servind și ca un instrument util în facilitarea mobilizării strategice a NATO în raport cu partenerii.

La 28-29 iunie 2004, o delegație condusă de șeful statului a participat la Summit-ul CPEA/NATO de la Istanbul, unde a fost adoptată strategia revizuită a Parteneriatului Euroatlantic, axată, în temei, pe acordarea de asistență țărilor care implementează Planurile de Acțiuni Individuale (IPAP) privind crearea instituțiilor de apărare (PAP-DIB), combaterea terorismului (PAP-T) și alte prevederi importante pentru securitatea internațională. Planurile conțin referințe favorabile la Republica Moldova, incluse și în textul actului final al *Summitului Consiliului Nord-Atlantic* [6].

Problemele legate de terorism devin și o parte importantă a dialogului structurat NATO cu alte organizații internaționale, inclusiv ONU, UE și OSCE. Cooperarea cu aceste organizații internaționale în cadrul PAP-T solicită însă un nou set de ac-

tivități, care să valorifice avantajele NATO, în special, stabilirea standardelor de interoperabilitate, pregătirea forțelor și capacităților adecvate prin instruire și exerciții de nivel înalt, dar și angajamentul față de valori și solidaritatea comună în implementarea lor, precum și rolul său de „facilitator” în ceea ce ține de aspecte, precum securitatea frontierelor și gestionarea consecințelor.

Cadrul de cooperare dintre aliații și partenerii în domeniul combaterii terorismului nu se limita doar la structurile menționate, incluzând, de exemplu, și Biroul Coordonatorului Special al Pactului de Stabilitate pentru Europa de Sud-Est. Un aspect important al cooperării, axat pe sporirea eficienței muncii coordonate, era schimbul de opinii cu privire la activitățile organizațiilor regionale și subregionale în care erau implicați aceștia. Schimburile de experiență deschideau noi posibilități de cooperare [7].

În contextul consolidării instituțiilor de învățământ deja existente în domeniul apărării și îmbunătățirii eficienței instruirii prin distribuirea sa la distanță, astfel încât să ajungă la un public mai larg, la costuri mai mici, a fost introdus un *Program al PpP de Îmbunătățire a Instruirii și Educației (TEEP)*. Scopul TEEP constă în sporirea capacității eforturilor de educație și instruire de a face față cerințelor actuale și viitoare ale unui Parteneriat restructurat, concentrându-se, în special, pe interoperabilitate, promovând o cooperare și un dialog mai bun între comunitățile mai largi cu atribuții în domeniul apărării și securității din cadrul NATO și al statelor partenere. Pentru o utilizare la maximum a capitalului uman, investit în Parteneriat, se promova sinergia și eficiența dintre activitățile de instruire și educație ale Parteneriatului pentru Pace, cu scopul de a le ajusta la cerințele în evoluție ale Parteneriatului. TEEP urma să examineze activitățile NATO și cele ale sta-

telor partenere, abordându-le „În Spiritul Parteneriatului pentru Pace”. Se pune un accent deosebit pe colaborare și instruire distribuită la distanță, inclusiv prin intermediul centrelor de instruire a PpP, Consorțiului Academii de Apărare și Institutelor de Studii de Securitate și Rețelei de simulare a PpP.

Pentru a profita din plin de posibilitățile de instruire și educație, deja oferite de către NATO și țările partenere, TEEP urmărea să optimizeze și să armonizeze activitățile NATO și PpP, după caz, să sporească nivelul de transparență, aducând activitățile „În Spiritul PpP” cât mai aproape de procesul PpP / NATO.

Luând în considerație avantajele și beneficiile acestui program, precum și în scopul dezvoltării programelor de instruire pentru participarea în misiuni internaționale, la nivelul Armatei Naționale, în anul 2003, a fost creat Centrul de Pregătire pentru Operațiuni de Menținere a Păcii (ulterior, redenumit în Centru Perfecționare Continuă), care are drept scop pregătirea și instruirea efectivului Armatei Naționale, pregătirea angajaților civili pentru participarea în operațiuni de menținere a păcii internaționale și în raioanele de Est ale Republicii Moldova, instruirea ofițerilor, subofițerilor și sergenților Armatei Naționale (cursuri de carieră), dezvoltarea conceptului Învățământului Distribuit la Distanță (ÎDD).

NATO și Republica Moldova cooperează și în domeniul *științei, mediului și a planificării situațiilor de urgență*. În cadrul acestor inițiative au fost implementate numeroase proiecte cu sprijinul NATO, dintre care putem aminti: conectarea Academiei de Științe și a Universității Tehnice la rețeaua Internet în anul 1997 [8, p.126], proiecte privind lichidarea consecințelor înghețurilor deosebit de puternice din anul 2000 sau a inundațiilor care au avut loc în 2008 și, respectiv, în 2010.

Un compartiment aparte în coopera-

rea RM în cadrul PpP îl are *Memorandumul privind cooperarea în domeniul suportului logistic între Guvernul Republicii Moldova și Agenția pentru Întreținere și Aprovizionare a Organizației Nord-Atlantice (NAMSA)*, semnat la Bruxelles, la 28 iunie 2001. La aceeași dată, la Cartierul General NATO, a fost semnat Memorandumul de înțelegere cu Organizația NATO pentru Întreținere și Aprovizionare (NAMSO) privind cooperarea în domeniul logistic. În rezultatul acestui Memorandum, în anul 2002, a fost instituit Fondul special, finanțat de statele NATO, destinat distrugerii unui lot de mine antipersonal și muniții cu termen expirat din dotarea Armatei Naționale și, respectiv a unei cantități importante de combustibil rachetar (*melanj*). Aceste proiecte au fost puse în practică de către Agenția NATO pentru Întreținere și Aprovizionare Tehnică (NAMSA). Ca rezultat al acestui proiect, a fost eliminat pericolul ecologic [6].

Conform prevederilor cu privire la interzicerea minelor antipersonal a Convenției de la Ottawa, Republica Moldova este printre primele state din regiune care a exclus acest tip de arme din arsenal, distrugând în siguranță mai bine de 12000 bucăți de mine antipersonal, contribuind, astfel, la îndeplinirea angajamentelor pe care Guvernul Republicii Moldova și le-a asumat în cadrul Convenției de la Ottawa, demonstrându-și disponibilitatea de a aprofunda măsurile de încredere și transparență. O realizare eficientă cu suportul financiar al Alianței este și identificarea, reambalarea și, ulterior, distrugerea stocurilor de pesticide și substanțelor chimice învechite, interzise și inutilizabile în Republica Moldova. Proiectul NATO/PpP privind distrugerea pesticidelor și produselor chimice periculoase din Republica Moldova, demarat în 2006, a avut drept rezultat colectarea a 3245 tone de pesticide de pe întreg teritoriul țării, dintre care 956 de tone au fost distruse cu sprijinul NATO, distrugerea a 362 de tone de carburant lichid oxidant,

deosebit de periculos, care prezenta riscul unei catastrofe ecologice în cazul unei eventuale scurgeri.

Alte proiecte, precum „Apele Moldovei”, țin de implementarea unui mecanism de monitorizare și testare continuă a nivelului de poluare a apei; întocmirea unor hărți seismologice regionale, identificarea terenurilor și a clădirilor seismic vulnerabile, „Evaluarea susceptibilității alunecărilor de teren în Moldova centrală” – un proiect ce presupune elaborarea în comun, de către experții moldoveni și cei ai NATO, a unei hărți de susceptibilitate a teritoriului RM la alunecări de teren.

În domeniul *informării publicului și societății civile*, se poate menționa că, de la înființarea sa, CID NATO a implementat zeci de proiecte, ai căror beneficiari au fost reprezentanți ai instituțiilor de stat, mediului academic, mass-mediei și, desigur, cetățenii de rând din întreaga republică. Printre activitățile de diplomatie publică, pe care CID NATO le desfășoară cu regularitate, se numără emisiuni radio, organizarea conferințelor, seminarelor, lecțiilor publice, cluburilor de presă, expozițiilor de fotografii, deschise publicului larg, campanii de informare și sensibilizare a populației cu privire la cele mai stringente probleme de securitate și apărare, dezvoltarea studiilor de securitate în mediul academic din Republica Moldova, exerciții de simulare a procesului de negociere și luare a deciziilor în cadrul structurilor Alianței [9].

În afară de aceste instrumente disponibile în cadrul PpP, NATO dispune de un *Fond de Încredere (Trust Fund)*, care este un instrument eficient al Parteneriatului, destinat pentru a oferi statelor PpP ajutor în nimicirea stocurilor de mine terestre antipersonal (APL), munițiilor excedentare, armelor de calibru mic și armamentului ușor (SALW), dar și pentru a susține statele-membre în eforturile lor concrete de combatere a terorismului, în gestionarea

consecințelor reformei apărării, inclusiv în proiecte de promovare a reformei civile și democratice a forțelor armate, de recalificare a personalului militar, de conversiune a bazelor militare, de planificare eficientă a apărării și bugetului sub control democratic. Politica Fondului era folosită și în asistența țărilor din cadrul Dialogului Mediteranean (MD) și Inițiativei de cooperare de la Istanbul (ICI) [10].

Agenția pentru Întreținere și Aprovizionare NATO (NAMSA), în calitate de agent de executare a proiectelor din cadrul Fondului de Încredere, poate oferi consultanță tehnică în chestiuni concrete, cum ar fi: auditul propunerilor de proiect și al planurilor proiectelor, sugestii de atribuire a contractului, pregătirea asigurării calității, verificare și certificare. Cooperarea între NAMSA și statele PpP se face în cadrul legal al unui Memorandum de Înțelegere și unui acord specific pentru un proiect al Fondului de Încredere [11].

*Inițiativă de Consolidare a Integrității (BII)* – instrument promovat de NATO, care susține procesul de transformare a statelor partenere, prin promovarea bunelor practici, consolidarea transparenței, responsabilității și integrității, pentru reducerea riscurilor de corupție în sectorul de apărare și securitate.

*Programe de Mentorat.* Statele EAPC vor elabora programe de mentorat dedicate unor probleme concrete, legate de terorism, în vederea împărtășirii experiențelor specifice în combaterea terorismului. Exercițiile „În Spiritul PpP” vor fi utilizate și ele, în mod activ, pentru schimbul de experiență în combaterea terorismului.

*Platforma de Interoperabilitate* reunește aliații cu partenerii care și-au demonstrat angajamentul de a-și consolida interoperabilitatea cu NATO și, practic, creează „umbrelă” necesară pentru totul ce ține de interoperabilitate între statele partenere și Alianță: umană, procedurală, tehnică etc.

*Inițiativa de Consolidare a Capabilităților de Apărare (DCBI)* reprezintă un mijloc important al Alianței pentru a susține dezvoltarea capabilităților de apărare a statelor partenere. În prezent, sunt 3 state care beneficiază de acest proiect: Moldova, Georgia și Iordania.

O realizare importantă în cadrul cooperării RM cu NATO este semnarea de către părți în perioada august – noiembrie 2016 a *Memorandumului de Înțelegere (MOU ASDE) dintre Ministerul Apărării al Republicii Moldova și Ministerul Apărării Naționale din România, și Comandamentul Suprem al Forțelor Aliate în Europa (SHAPE) cu privire la schimbul de date despre situația aeriană*.

Aderarea Republicii Moldova la Programul NATO de schimb de date cu privire la situația aeriană (ASDE) constituie unul din angajamentele asumate în cadrul IPAP RM-NATO. Este de menționat faptul că Republica Moldova a rămas în urma Ucrainei, care a aderat la sistemul ASDE în 2008 și a Georgiei, care a aderat în 2010, fiind singura țară în regiune care nu beneficiază de serviciile sistemului ASDE.

Luând în considerație faptul că Republica Moldova proclamă neutralitatea sa permanentă și nu admite dislocarea de trupe militare ale altor state pe teritoriul său, iar capabilitățile de supraveghere a spațiului aerian din dotarea Armatei Naționale sunt limitate, aderarea Republicii Moldova la Programul ASDE este avantajoasă din următoarele considerente:

- îmbunătățirea siguranței zborurilor și securității spațiului aerian;
- ASDE este un instrument perfect pentru instruirea personalului de comandă și control cu procedurile și standardele NATO;
- un prim pas de sporire a interoperabilității cu Sistemul Integrat al NATO de Apărare Antiaeriană (NATINADS) [12, pp.1-3];
- obținerea unei viziuni strategice a necesităților pentru viitoarea dezvoltare și cooperare privind schimbul de date ale situa-

ției aeriene cu NATO și Uniunea Europeană;

- contribuția la implementarea Obiectivelor de Parteneriat PARP și a Planului Individual de Acțiuni (IPAP) Republica Moldova – NATO;

- noul sistem de management al spațiului aerian ne va permite posibilitatea schimbului datelor cu privire la imaginea aeriană cu statele vecine.

În prezent, este inițiată procedura practică de implementare a Memorandumului respectiv.

În concluzie, se poate menționa că Programul „Parteneriat pentru Pace” cu instrumentele, inițiativele și programele disponibile, confirmă că este mecanismul principal pentru stabilirea unor legături practice de securitate între alianță și parteneri, precum și pentru îmbunătățirea interoperabilității între parteneri și NATO. Încă de la adoptarea Documentului Cadru al Parteneriatului pentru Pace în 1994, care reflectă principiile, valorile și obiectivele PFP, a fost specificat că „Parteneriatul pentru Pace va fi păstrat și dezvoltat ca o antecameră pentru potențialii membri ai NATO, precum și ca structură alternativă pentru țările puternice, cum ar fi Rusia” [13, p. 289].

Beneficiile și avantajele pentru Republica Moldova în implementarea IPAP și altor angajamente, asumate în cadrul programului PpP, sunt evidente și binevenite în diverse domenii, precum: asistența acordată pentru consolidarea principiilor și valorilor democratice în societatea moldovenească; reformarea sectorului de apărare și securitate, continuarea procesului de reformă a armatei și a creării unor forțe militare moderne, mobile și eficiente; asistență acordată în cadrul Inițiativei NATO de Consolidare a Capacităților de Apărare privind analiza capacităților curente de apărare și identificarea domeniilor ce trebuie dezvoltate în continuare; asigurarea interoperabilității forțelor proprii cu cele ale statelor aliate și partenere în vederea participării la exerci-

ții și operațiuni multinaționale NATO PpP; instruirea și pregătirea efectivului Armatei Naționale la diferite cursuri; suport logistic pentru detașarea în teatrul de operațiuni multinaționale; protecția mediului ambiant prin nimicirea și neutralizarea stocurilor de muniție cu termen expirat; consolidarea mecanismelor de control asupra mărfurilor cu dublă destinație, a combaterii traficului

cu persoane și droguri, spălării de bani, a crimei organizate și împotriva atacurilor cibernetice și multe alte domenii.

Toți acești factori sunt un succes cert, care au conturat imaginea Republicii Moldova atât în fața propriilor cetățeni cât și în viziunea partenerilor internaționali, înglobând-o ca un partener activ în cadrul PpP.

### BIBLIOGRAFIE

1. Documentul Cadru al Programului Parteneriat pentru Pace. Disponibil pe: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_24469.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24469.htm), accesat la 18.11.2017.
2. Cragg Anthony, Procesul PpP de Planificare și Revizuire. Disponibil pe: <http://www.nato.int/docu/review/1995/9506-5.htm>, accesat la 25.11.2017.
3. NATO: Ghid informativ. Organizația Tratatului Atlanticului de Nord. Disponibil pe: <http://nato.md/uploads/site%20docs/nato%20-%20ghid%20informativ>, accesat la 10.10.2017.
4. NATO. Towards a Partnership for the 21st Century. Disponibil pe: [https://www.nato.int/cps/en/SID-63BC3308-D3265625/natolive/official\\_texts\\_27434.htm?selectedLocale=en](https://www.nato.int/cps/en/SID-63BC3308-D3265625/natolive/official_texts_27434.htm?selectedLocale=en), accesat la 20.11.2017.
5. Planul de Acțiuni al Parteneriatului pentru edificarea instituțiilor de apărare (PAP-DIB). Disponibil pe: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_21014.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_21014.htm?selectedLocale=en), accesat la 23.11.2017.
6. MAEIE, Relațiile Republica Moldova-NATO. Disponibil pe: <http://www.mfa.gov.md/nato-md/->, accesat la 25.11.2017.
7. Raport privind Planul de Acțiuni al Parteneriatului împotriva terorismului, 23 iunie 2004. Disponibil pe: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_21016.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_21016.htm?selectedLocale=en), accesat la 24.11.2017.
8. Juc Victor, Mîtcu Silvia „Activități nemilitare ale Organizației Tratatului Atlanticului de Nord”, Chișinău, 2015, 160 p.
9. NATO. Etape, domenii și cadrul de cooperare. Disponibil pe: <http://nato.md/istoric-si-cadrul-de-cooperare/>, accesat la 16.11.2017.
10. Cadrul politico-militar pentru implicarea Partenerilor în operațiuni sub egida NATO. Disponibil pe: [http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_2011\\_04/20110415\\_110415-PMF.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2011_04/20110415_110415-PMF.pdf), accesat la 23.11.2017.
11. Politica Fondului de Încredere NATO/PpP. Disponibil pe: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_57702.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_57702.htm?selectedLocale=en), accesat la 24.11.2017.
12. NATO Policy on Air Situation Data Exchange, p. 1-3.
13. Țău Nicolae, Diplomatie în culise: Suveranitate, Independență, Război și Pace, 1990-1998. Editura enciclopedică, București, 2002, p. 390.

**Prezentat:** 30 ianuarie 2018.

**E-mail:** ntau@cisr-md.org



---

# **T**ribuna tânărului cercetător ---





# ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПЕРФОРМАНС КАК ТЕХНОЛОГИЯ КОММУНИКАТИВНОЙ ИНТЕРАКЦИИ

## POLITICAL PERFORMANCE AS A TECHNOLOGY OF COMMUNICATIVE INTERACTION

CZU: 323.225=161.1

**Александра ГРУЕВА,**  
*аспирантка кафедры политических наук и права Государственного учреждения „Южно-украинский национальный педагогический университет имени К. Д. Ушинского”, г. Одесса, Украина*

### SUMMARY

*Political performance is analyzed as a modern communication format within the «government – society» system, the appearance of which is caused by the loss of potential by the traditional political communication technologies. It is substantiated that the performance should be understood as the action of the subject, carried out in a certain place and at a certain time, which has a public, demonstrative character and is realized through a kind of theatrical performance. Performance is a creative act of the subject, its self-expression through actions addressed to a certain audience.*

**Keywords:** *performance, political performance, social protest, theatricalization of politics.*

### РЕЗЮМЕ

*Политический перформанс анализируется как новейший формат общения в системе „власть - общество”, появление которого обусловлено снижением потенциала традиционных технологий политической коммуникации. Обосновывается, что перформанс следует понимать, как действие субъекта, осуществляемое в определенном месте и в определенное время, которое имеет публичный, демонстративный характер и реализуются через своеобразное театрализованное представление. Перформанс является творческим актом субъекта, его самовыражением через действия, адресованные определенной аудитории.*

**Ключевые слова:** *перформанс, политический перформанс, социальный протест, театрализация политики, массовая аудитория.*

Избранная тема для написания статьи является в определенной мере новым объектом исследования как в зарубежной, так и в отечественной политической науке. Данное на-

правление является недостаточно разработанным ни в теоретическом, ни в практическом аспекте, в связи с чем основным исследовательским заданием статьи является анализ ха-

рактистического перформанса и раскрытие его особенностей проявления (на примере отдельных практических проявлений в политической жизни последних лет).

Сущность перформанса определяется неоднозначно и зависит от избранного подхода. Так, как известно, перформансы были объектом научного анализа, прежде всего культурологов, антропологов и философов, и только требования времени поставили это явление в число первоначальных в общественно-политической практике последнего десятилетия, когда данное явление „вышло на улицы” в рамках протестных движений.

Среди украинских исследователей, которые стали уделять пристальное внимание этому явлению, посвятив ему серьезные теоретико-методологические разработки, следует выделить, прежде всего, работы У. Ильницькой, Т. Кремень, Н. Хоми и др.

Сущность данного явления определяется с разных точек зрения в зависимости от избранного ракурса исследования. Так, Н. Маньковская характеризует его как „публичное создание артефакта по принципу синтеза искусства и не-искусства, не требующего специальных профессиональных навыков и не претендующего на „долговечность”, „искусство мгновения, которое балансирует на грани бытия и небытия” [1]. По словам польского художника Я. Балдиги, „перформанс – искусство частного жеста, который в публичном пространстве обращается к проблемам человеческого самосознания, стремления и эмоций” [2].

Политический перформанс является специальной, как правило,

символической и обычно ритуальной деятельностью, осуществляемой индивидом или группой лиц в целях произвести впечатление на другого индивида, группу или массу людей и привлечь внимание к своей деятельности и функционированию.

Перформанс следует понимать как действие субъекта, осуществляемое в определенном месте и в определенное время, которое имеет публичный, демонстративный характер и реализуются через своеобразное театрализованное представление. Перформанс является творческим актом субъекта, его самовыражением через действия, адресованные определенной аудитории.

Автор статьи разделяет точку зрения М. Антонян выделяющего два самостоятельных вида перформанса – художественного и социального. При чём с точки зрения М. Антонян, политические перформансы являются разновидностью социальных, которые понимаются как „публичный жест, являющийся ответом на определенные события или процессы в обществе” [3].

Американская исследовательница А. Борекка отмечает, что политика становится театром тогда, когда „она манифестирует себя как таковая, когда представителям предоставляется сцена, где они могут наблюдаться аудиторией, и когда зритель – требование постановки на сцене – становится нормой политического взаимодействия” [4]. Можно согласиться с мнением большинства исследователей, что политика и театр подобны в том, что в обоих случаях есть потребность в аудитории и попытке завоевания этой аудитории. Поэтому, по мнению автора, основной смысл перформанса все же не в нем самом,

а в пространстве тех индивидуальных переживаний и впечатлений, которые наполняют тех, кто его смотрит. То есть, основная цель политического перформанса – это не сам коммуникативный акт, а завоевание внимания аудитории, под влиянием эмоционального впечатления.

Перформанс, как правило, ориентируется на визуальное, а не на вербальное восприятие. Словесный (вербальный) характер наделяется символическим смыслом и используется для провоцирования зрителя искать какой-то тайный умысел. Таким образом, в перформансе, по мнению Я. Шумской, обычные вещи и повседневные действия, в связи с необычным объединением и нетрадиционным использованием, приобретают новый, иногда совершенно неожиданный смысл [5].

В современной политике к анализируемому явлению прибегают как к технологии коммуникативного взаимодействия с широкой аудиторией. Чаще перформансы используются не для поддержки, продвижения властной политики, а именно для протестной. Общественно-политические перформансные акции могут быть разноформатными и неоднотипными как по стилю, так и по жанру: от простейших театрализаций до сложных сценариев, требующих профессионализма исполнителей.

Украинская исследовательница-политолог У. Ильницкая важным аспектом политических перформансов называет зрелищность, театрализацию действительности [6]. И, действительно, в перформансе граница между исполнителем и зрителем специально стирается, например, к действию привлекаются прохожие. Акцент делается на взаимодействии „сцены”

и „зрительного зала”, что невозможно в случае торжественного политического (а иногда и сакрального) ритуала. Таким образом, перформанс – комплексное коммуникативное действие, в котором равноценными являются роли и действующих лиц, и, собственно, аудитории. Сущность перформанса проявляется в его функции как способе манифестации политических идей и демонстрации роли своих сторонников.

Украинская исследовательница-политолог Т. Кремень считает, что, благодаря перформансу, политическая мобилизация достигает аполитичных слоев населения, привлекает их к политической деятельности путем предоставления политическому участию элементов игры [7].

В последние годы перформанс активно укоренился в украинском политическом пространстве как одна из современных форм социального протеста.

Постмодернистская общественно-политическая реальность отторгает устоявшиеся ценностные ориентации, нормативность, упорядоченность, общественную организованность, зато актуализируются вопросы индивидуального саморазвития и качества жизни. Например, политический перформанс „Отрезание языка украинской журналистике” (Киев, 21.09.2012, у парламентского забора) проводился в знак протеста против принятия парламентом в первом чтении законопроекта, в котором предусматривались санкции (трехлетнее заключение) к журналистам за „клевету”.

Искусство всегда имеет определенные претензии на революционность, взрывоопасно срабатывает в среде, которая и без того несет ре-

волюционный заряд. Перформанс-ный потенциал лучше подчеркивает творчество участников евромайдана. Так, уже после первой крупной демонстрации 24 ноября 2013 г., появились яркие художественные окраски протеста, сила революционного творчества. По мнению украинской исследовательницы Н. Мусиенко, из многочисленных ярких и креативных фактов евромайдана отдельной яркой страницей можно считать перформанс с желто-голубым пианино, которое впервые появилось у Администрации президента, когда музыкант заиграл перед силовиками. Затем пианино путешествовало по центру Киева, а в итоге побывало на баррикадах по улице Грушевского. Появилась даже сообщество „пианистов-экстремистов“, которые в балаклавах зимой 2013–2014 гг. играли на пианино - „инструменте свободы“, чтобы поддержать дух революции. После Киева к акции „Инструмент свободы“ присоединились Львов, Донецк, Ужгород, Кировоград и другие областные центры, где появились желто-синие уличные пианино, на которых одновременно играли активисты. Пианино стало своеобразным символом революции, мирного сопротивления, а также показателем культуры и сознания революционеров [8]. В то же время на анти-Майдане примеры креативных перформансов, авторских песен и т. п. заменили советская песня и шансон. Как замечает Н. Мусиенко, „политические акции на Майдане так или иначе превращались в перформансы. Бойцов „Беркута“ осыпали мягкими игрушками, активисты становились перед силовиками с зеркалами вместо плакатов [9]. Активисты „Киевского культурного трибунала“ провели

(Киев, декабрь 2013, Майдан Независимости) политический перформанс „Чемодан – вокзал – Воркута“, разрисовав несколько десятков чемоданов для провластных украинских политиков и чиновников. Каждый чемодан был уникальным и неповторимым, их объединяли прикрепленные „билеты“ на поезд в Воркуту (Россия): чемодан, на котором было написано „Петр Симоненко“, был обмотан мусорными пакетами синего и желтого цвета и канатами; на чемодане „Вовы Рыбака“ было написано „Ура!“ и нарисованы елки и тайга; чемодан „Димы Табачника“ украшала школьная „двойка“, а „Коли Азарова“ – красная большая точка и надпись „Продано“.

В поддержку евромайдана проводились перформансные акции и за рубежом. Например, 27 января 2014 г. в Берлине А. Раушман устроил акцию солидарности с Майданом, участники которой несколько часов пролежали, обмотанные термо-фольгой, на оледеневшей земле перед Бранденбургскими воротами. Они символизировали погибших в Киеве [10].

Ярким примером являются арт-перформансы ко Дню Независимости Украины (раскраска в ночь на 20.08.2014 г. Шпиля здания на Котельнической набережной в Москве в цвета украинского флага и другие акции) [11].

Итак, политические перформансы в „обществе спектакля“ (по образному выражению Э. Ги Дебора) подчеркивают протестные настроения в ненасильственном формате борьбы с определенными политическими проблемами, приобретая новые формы и масштабы.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Маньковская Н. Перформанс //Культурология: энциклопедия. В 2 т. / гл. ред. и авт. проекта С. Я. Левит. – М.: РОССПЭН, 2007. – Т. 2. – С. 27.
2. Шумська Я. Перфоманс як традиція минулого і сьогодення // Народознавчі зошити. – 2013. – №1 (109). – С. 162.
3. Антонян М. Некоторые особенности употребления понятия перформанс в современной культуре //Moscow University Young Researchers' Journal. – 2013. – № 2.
4. Borreca A. Political dramaturgy: a dramurg's (re)view//The Drama Revie. – 1993. – № 4. – С. 66.
5. Шумська Я. Указанная статья. – С. 162 -163.
6. Ільницька У. Перфомансна комунікація//Наук. вісник ін-ту Сухопут. військ ім. гетьмана П. Сагайдачного Нац. ун-ту «Львівська політехніка». – 2009. – № 12. – С. 194.
7. Кремень Т. Емоційна складова політичної мобілізації через соціальні медіа // Наукові праці [Чорноморс. держ. ун-т ім. П. Могили]. Сер.: „Політологія”. Вип.192. Т. 204. – С.72.
8. Мусієнко Н. Мистецтво Майдану. URL: [http://mari.kiev.ua/Moussienko\\_M AidAN\\_ART.pdf](http://mari.kiev.ua/Moussienko_M AidAN_ART.pdf).
9. Мусієнко Н. Мистецтво Майдану: дослідження соціокультурної антропології // МІСТ: Мистецтво, історія, сучасність, теорія. – 2014. – Вип. 10. – С. 187.
10. Мусієнко Н. Мистецтво і революція: київський Майдан 2013 -2014 рр. //Агора. – 2014. – № 13. – С. 56.
11. Хома Н. Політичний перформанс як акціоністська форма //Політикус. – 2015. Вип. 2. – С. 81.

**Prezentat:** 15 octombrie 2017.

**E-mail:** [politiaw@ukr.net](mailto:politiaw@ukr.net)

# ASIGURAREA COMPETITIVITĂȚII INOVAȚIILOR ȘI SUSTENABILITĂȚII ECONOMICE A ISRAELULUI

## ENSURING INNOVATION COMPETITIVENESS AND ECONOMIC SUSTAINABILITY OF ISRAEL

CZU: 001.895:338.1 (569.4)

**Alexandru A. GRIBINCEA,**  
*doctorand, Universitatea de Stat din Moldova*

**Hani ABURABIA,**  
*doctorand, Universitatea Liberă Internațională din Moldova (Israel)*

**El Saied IBRAHIM,**  
*doctorand, Universitatea Liberă Internațională din Moldova (Israel)*

### SUMMARY

*The world is facing major economic and environmental change. Climate change, demographic issues, global urbanization pose challenges and constraints over the last decades. International bodies are worried about population growth, including urban over 7 billion, of which about 60% live in urban areas. More than 76% of Europe's energy consumption is in the urban environment. Effective measures are needed to reduce emissions of gases and harmful substances in order to avoid the worst scenarios coming. The aim of the research is to investigate the real situation in the economic sector aiming at sustainable development and the experience of promoting economic development with the protection of the oikumene.*

**Keywords:** *post-industrial society, economic development, performance indicators, advantages, sustainable development, internal and external factors.*

### REZUMAT

*Lumea se confruntă cu o schimbare economică și de mediu majoră. Schimbările climatice, problemele demografice, urbanizarea globală implică în ultimele decenii provocări și constrângeri evidente. Organismele internaționale sunt îngrijorate de creșterea populației, inclusiv a celei urbane, până la peste 7 miliarde, din care circa 60% locuiește în mediul urban. Peste 76% din consumul de energie în Europa revine aceluiași mediu. Sunt necesare măsuri eficiente pentru a reduce emisiunile de gaze și substanțe nocive întru a evita cele mai grave scenarii care pot surveni. Scopul cercetării constă în investigarea stării reale din sectorul economic vizând dezvoltarea durabilă și experiența de promovare a dezvoltării economice cu protecția oicumenă.*

**Cuvinte-cheie:** *societate postindustrială, dezvoltare economică, indicatori de performanță, avantaje, dezvoltare durabilă, factori interni și externi.*

**1. Introducere.** După o creștere lentă în anii 2016 - 2017, preconizăm că activitatea economică în 2018 se va accelera, în special în țările emergente și în curs de dezvoltare. Prognoza privind durabilitatea dezvoltării economice pentru Israel 2030 prezintă o viziune a bunăstării individului, alături de viața comunității vibrante, calitatea vieții, prosperității, alături de conservarea resurselor naturale și a mediului, a inovării și a spiritului antreprenorial, alături de incluziune și accesibilitate. Cercetarea în cauză, nefiind suficientă pentru prezentarea unei viziuni profesionale și a unei alternative valoroase, oferă posibilități realiste în reliefaarea viziunii într-o varietate de scenarii viitoare de dezvoltare în condiții de incertitudine. Această lucrare se află în prim-planul gândirii progresiste la nivel mondial, plasându-se dincolo de discursul economiei și desfășoară un dialog cu alte opere și cercetări internaționale, toate căutând soluții creative, pentru a face față tensiunilor dintre creșterea economică și conservarea resurselor naturale și pentru a asigura bunăstarea. Un studiu aprofundat al naturii și resurselor sale, tendințelor economice și de mediu, proceselor și problemelor globale se impune imperativ ca o necesitate a cercetării cu efecte sustenabile.

**2. Scopul cercetării** constă în investigarea stării reale din sectorul economic vizând dezvoltarea durabilă și experiența de promovare a dezvoltării economice cu protecția oicumenă.

**3. Metodologia cercetării.** Prognoza a fost construită folosind o metodologie unică ce ne permite să învățăm din experiența și cercetarea acumulată să se dezvolte, având în vedere indicatorii prin care se examinează gradul de durabilitate, aceste teste se pun pe scenariul posibil ca Israelul să fie diferit, să formuleze strategii solide și să dezvolte pachete de

instrumente politice, care vor conduce Israelul spre un viitor sustenabil. Această metodologie poate servi drept bază pentru gândirea strategică în alte domenii de conținut, contribuind, astfel, la provocarea globală a planificării pe termen lung.

**4. Rezultate și analiză.** Politica ne aduce înapoi la științele comportamentale și recunoașterea faptului că noi, ființele umane, avem capacitatea și datoria de a influența viitorul nostru prin schimbarea modelelor noastre de comportament și consum. Realizarea acestor deziderate este pusă în sarcina proiectelor comune ale Ministerului Protecției Mediului și al Institutului pentru Cercetare din Ierusalim, Israel. Perspectiva privind durabilitatea pentru Israel 2030 a fost creată în scopul prezentării dezvoltării factorilor de decizie privind tendințele socioeconomice și de mediu, pentru a defini o viziune vulnerabilă pentru Israel. Este oportun să se înțeleagă lacunele care împiedică realizarea obiectivelor și urmărirea căilor de urmat spre un viitor viabil, durabil. Orizontul 2030 creează un cadru conceptual pentru strategia și politica pe termen pentru implementarea acestora [5].

Studiile în Israel au fost realizate în perioada anilor 2012-2017, investigând diferite etape din economie, societate, mediu, politică publică, planificare, ecologie, energie, apă, apărând ca o nevoie de a promova viitorul ecologic al Israelului pe o fundație cristalizată în timp.

Creșterea generală a PIB-ului nu reflectă nivelul de trai, iar polarizarea creată între diferitele pături sociale, indicele Gini, indicele venitului disponibil pe cap de locuitor arată o imagine sumbră și lărgirea lacunelor în societatea israeliană. Diferența în venitul disponibil pe cap de locuitor între decilul de sus și cel de jos (preponderent produsele alimentare) se adâncește cu anii, în ciuda unei ușoare



ameliorări care a avut loc. Pilonul demografic din Israel este de  şteptat să crească la aproximativ 11 milioane în 2030, datorită ritmului natural de creștere și din cauza creșterii  şteptate a speran ei de via , la 86 de ani.

Scenariile au fost clasificate în patru grupe principale, în funcție de gradul de domina ie a diferitelor mecanisme [6]. Un grup include mecanismele dominante ale pieței. Al doilea grup include un scenariu în care aparatul social este dominant. Un al treilea grup include un script cu un mecanism vizând interven ia statului ca fiind dominantă, iar un al patrulea grup include aparatul dominant geopolitic.

Pentru a realiza obiectivele trasate, sunt recomandate nouă strategii  i scenarii în perspectiva anului 2030:

1. Motiva ia pentru inovare  i antreprenoriat: promovarea inova iei, care va conduce la eficientizarea utilizării resurselor, dezvoltarea industriei  i unei economii ciclice, precum  i tranzi ia de la

achiziționarea de produse pentru consumul de servicii.

2. Perfecționarea  i implementarea gestionării riscului  i dezvoltării durabile. Să ofere instrumente pentru a face fața situațiilor de risc  i crize.

3. Dezvoltarea unei viziuni integrative pe termen lung, cu actualizări periodice, prin consolidarea legăturii  i a coordonării dintre planificarea ini ial   i un aranjament de reglementare. Conform acestei strategii vor fi formulate unele concep ii  i limbajul comun al administrației publice, ceea ce va contura o politică de dezvoltare pe termen lung care va combina aspectele economice, de mediu  i sociale.

4. Cultivarea valorilor alternative, care depăşesc consumul de material: crearea unor schimbări psihologice profunde în comportamentul consumatorilor acceptat astăzi, pentru a reduce consumul de resurse. Societatea postindustrială - o societate, dominată în economie

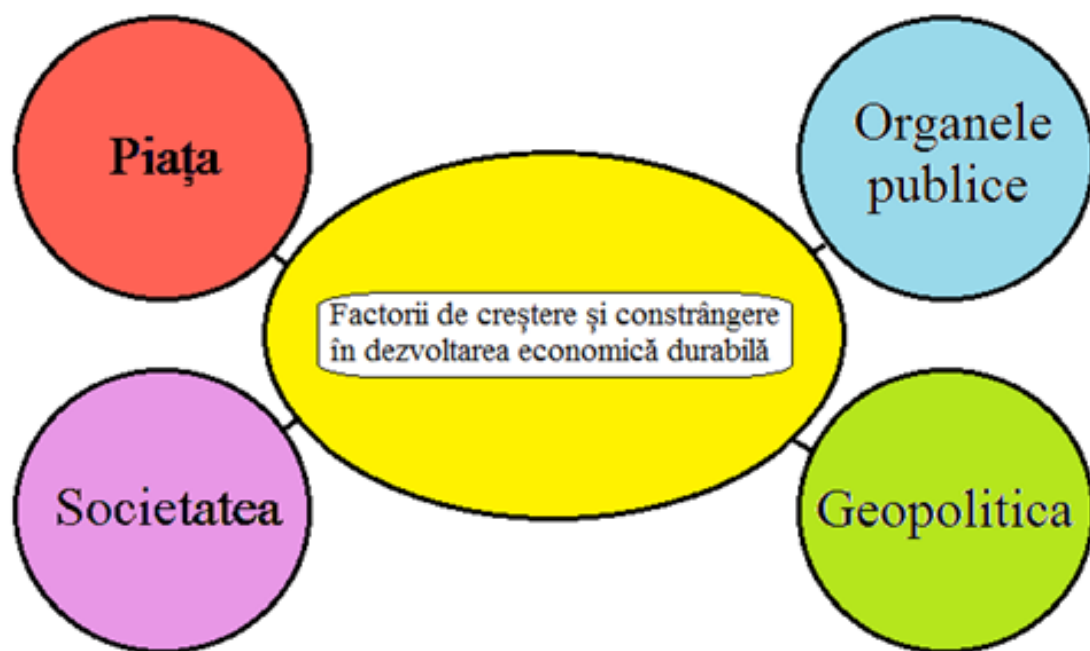


Fig. 1. Factorii de influen  asupra mediului.

de sectorul industrial-inovativ de înaltă performanță, industria cunoștințelor, cu o pondere înaltă în PIB. Ea este dominată de servicii inovatoare de înaltă calitate, competitive în toate domeniile activității economice și de altă natură, precum și o proporție mai mare a populației ocupate în sectorul serviciilor decât în producția industrială. În societatea postindustrială, industria inovatoare, eficientă satisface nevoile tuturor agenților economici, consumatorilor comunității, reducând treptat ritmul de creștere și edificare a unei societăți, bazate pe produse de înaltă calitate, implicând schimbări inovatoare. Evoluțiile științifice devin principala forță motrice a economiei - baza industriei cunoașterii. Cele mai valoroase calități sunt nivelul de educație, profesionalismul, învățarea și abordarea creativă a angajatului. Factorul principal de dezvoltare intensivă a societății postindustriale este

capitalul uman - profesioniștii, oamenii cu studii superioare, savanții, care-și aplică cunoștințele inovative în toate domeniile.

SUA, fiind o țară cu o economie industrial dezvoltată, are un consum de energie foarte mare, pe locul secund plasându-se Uniunea Europeană. Israelul, de asemenea, deține un loc important în această clasificare.

**5. Cultivarea comunității: cultivarea unui nou sistem de valori.** Bazat pe solidaritate, sprijin reciproc și activitate, indicatorul de amprentă ecologică (EC) măsoară consumul de resurse naturale al populației, prezentat aici ca consumul mediu al consumatorului în fiecare țară în parte. Omenirea a depășit la etapa actuală închinarea unor idoli și a pășit pe calea aprecierii valorilor adevărate. Noul sistem de valori se bazează pe unele elemente principiale. Aceste valori se contrapun instinctului uman: a fi cinstit, când este în

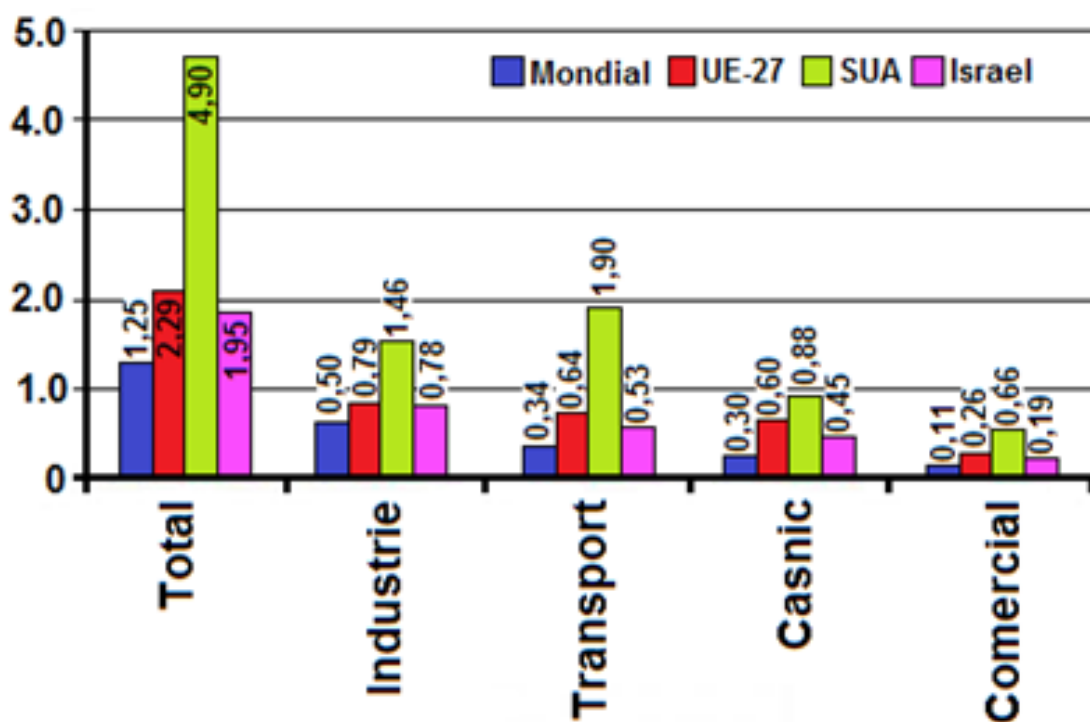


Fig. 2. Structura comparativă a consumului de energie pe domenii și unele țări și regiuni [16].

mediul f r delegii; onest, să nu r m n  incontrollabil, când este supus ispitei [15].

Societatea modernă reprezintă un set complex de interac iuni de diverse interese de grup, cum ar fi: sociale, politice, economice, etnice, profesionale, religioase, aflate într-o stare de competitivitate continuă pentru deținerea resurselor publice  i private, dreptul de acces la luarea deciziilor în vederea obținerii de avantaje  i beneficii [14].   rile economic dezvoltate (OCDE) au atins rezultatele  i obiectivele dorite în acest scop datorită faptului că  tiu cum să investească în sistemul de  nv  m nt, f c ndu-l concurențial în spa iul economic. Obiectivele procesului educa ional constau în orientarea către stabilirea hotărârilor necesare genera iei tinere, instituțiilor, societății, în a a mod educ nd  i form nd personalitatea  i identitatea omului  i a capitalului uman [12]. Formarea personalit  ii utilizând diverse proceduri de formare social-profesională constituie obiectivul major al societății, care se sprijină pe principiul egalității, colaborării, respectului, nep rtinirii, impar ialit  ii, stimei  i vizibilit  ii. Scopul principal al procesului de formare a personalit  ii, indispensabil de societate, constă în formarea omului axat pe intelect, personalitate, identitate [8]. Israelul se află în top-ul țărilor vizând formarea profesională  i  nv  m ntul. Sistemul universitar din Israel este constituit după modelul SUA. Printre cele mai performante universit  i se remarcă Universitatea Ebraică din Ierusalim, Technion (Universitatea tehnică)  i Institutul de  tiin e Weizmann fondat în anul 1948. Pilonii principali ai dezvoltării  tiin ei universitare din Israel sunt tehnologiile inovaționale  i medicina.  n rating-ul universit  ilor din clasamentul Shanghai sunt incluse instituțiile, absolven ii cărora au primit Premiul Nobel, Fields, iar rezultatele cercetării se publică în revistele *Nature*  i *Science*. Re-

zultatele cercetării sunt prezente în alte reviste sau realizate de savan i [11]. „Nu există probleme pe care nu le putem rezolva, există doar probleme dificil de rezolvat”, a declarat Perelman, renun  nd la premiul Fields de 1 milion de USD [13].

**6. Dispersia concentr    i revitalizarea centrelor urbane: concentrarea eforturilor.** Dezvoltarea în localitățile urbane existente, în timp ce crește eterogenitatea socială, provoacă o rena tere urbană. Dezvoltarea urbană  i crearea spa iilor publice vor permite apari ia unor conexiuni  i rețele interdisciplinare care traversează culturi, creează o sinergie între idei, asigură terenul pentru inova e [7]. Tendin ele din ultimul secol denotă faptul că rolul ora elor în dezvoltarea mondială crește. Procesele urbanizării au cuprins toate țările lumii, îndeosebi pe cele în curs de dezvoltare. Popula ia ora elor mari crește în ritmuri accelerate. Dacă la începutul sec. al XX-lea în ora e locuiau doar 13% din populația globului, către mijlocul sec. al XX-lea – circa 30%, către 1990 – deja 47%, apoi în 2010 – peste jumătate din populația Terrei. Dacă la începutul sec. al XX-lea doar zece ora e aveau o popula ie ce dep  ea 1 milion de persoane, către a. 2000 existau deja patru sute de astfel de ora e.  n multe   ri economic dezvoltate ponderea populației urbane constituie peste 80% [10].

După cum se remarcă în raportul ONU, în multe ora e sunt concentrate principalele resurse umane ilustre, principalele centre științifice, tehnologiile de v rf, complet ndu-se cu cunoștințe noi.  n opinia lui Tim Campbell, în esen  , a fost creată o economie puternică, aproape invizibilă de obținere a cunoștințelor [9].  n acest context, putem reaminti ora ele Bilbao, Curitiba, Seattle. Evident, nu toate ora ele devin novatoare, nu toate au fost recunoscute în acest sens de către comunitatea internațională.











O țară mica ca Israelul, cu 8 milioane de populație, mizează pe dezvoltarea domeniilor înalt tehnologice din economia

națională. Această strategie este cea mai bună garanție a prosperității țării.

**Tabelul 1. Numărul populației din principalele orașe ale Israelului.**

Locul	De-numirea orașului	Populația	Universitatea	Locul	De-numirea orașului	Populația	Universitatea
1.	Ierusalim	865.721	Univ. Ebraică din Ierusalim	7.	Beer-Sheva	203.604	Univ. Ben-Gurion
2.	Tel Aviv	432.892	Univ. din Tel Aviv, Inst. de cercet. H. Waismann	8.	Bnei Brak	182.799	Centrul academic de drept și business
3.	Haifa	278.903	Univ. din Haifa, Tehnion	9.	Ramat Gan	152.596	Univ. Bar-Ilan
4.	Rișon Le-Tion	243.973	Colegiul de management	10.	Rehovot	132.671	Institutul de științe Haim Weizmann
5.	Așdod	220.174	Colegiul de Inginerie Sami Shamoon	11.	Așkelon	130.660	Colegiul academic Sapir
6.	Netania	207.946	Colegiul Academic din Netanya	12.	Herzliya	91.926	Centrul Interdisciplinar Herzliya

**Tabelul 2. Ratingul  rilor în funcție de cheltuieli pentru C&D, % din PIB [3].**

Nr.	�ara	Mărimea	2015
1.	Israel		4,3
2.	Coreea de Sud		4,2
3.	Japonia		3,3
4.	Suedia		3,3
5.	Austria		3,1
6.	Danemarca		3,0
7.	Finlanda		2,9
8.	Germania		2,9
9.	SUA		2,8
10.	Belgia		2,5

**7. Extinderea conceptului de securitate  i aplicarea acestuia în mediul înconjurător.** Carta ONU determină că păstrarea păcii  i securității este una dintre sarcinile majore ale societății moderne [1]. Complexul de securitate pe plan mondial  i zonal rămâne actual  i în zilele noastre. Procesul menținerii securității (de orice gen) rămâne unul dinamic  i oportun. Paradigma pentru viitoarele genera ii este vulnerabilă. ONU, Acordul de la Kyoto şi alte inten ii au rămas în mare parte zadarnice. Nu s-a găsit soluționare pentru problemele riscului politic, economic, de mediu, militar etc.

Riscul în adresa securității reprezintă un pericol direct sau indirect la drepturile constituționale, nivelul de trai, suveranitatea economică, integritatea  i dezvoltarea sustenabile.

Sprijinindu-ne pe paradigma globală  i **status quo**, vizând cercetarea riscurilor, pericolelor  i punctelor slabe, putem remarca că astăzi omenirea este foarte vulnerabilă. Putem admite că riscurile sunt interne  i externe. Însă, adesea, doar la nivel de stat putem găsi resurse suficiente pentru a satisface necesit  ile cetățenilor. Piramida necesităților lui A.

Maslow plasează necesit  ile umane de securitate pe treapta a doua după cele de bază. Fără asigurarea securității, toate eforturile capătă un caracter efemer, violabil sub presiunea socială, economică sau de altă provenien  . Globalizarea  i industrializarea au consecințe nocive asupra mediului ambiant [6].

Pentru decelarea gradului de vulnerabilitate se poate aplica  nmul irea probabilit  ii pericolelor cu prejudiciul poten ial. Dacă utilizăm scara de trei puncte, ob inem unele valori: 1,2,3,4,6,9. Primele rezultate pot fi atribuite unui risc redus, următoarele două – către mediu, trei şi patru - înalt. Această scară poate elucida riscurile în diverse domenii.

Pericolul consolidat poate fi dedus printr-o formulă simplă:

$$K = \sum (P_i * Y_i), \text{ unde :}$$

$i$  – numărul de rând al riscului ;

$P$  – probabilitatea apari iei primei amenin  ri;

$Y$  – prejudiciul cauzat de amenin  area  $i$ .

Dacă neglijăm pericolele cauzate de intemperii  i cataclisme geologice, probabilitatea cărora este infim de mică (inunda ii, incendii, căderea unui meteorit etc.).  n mod ipotetic, calamit  ile de la acest gen pot fi dezastruoase, dar pro-

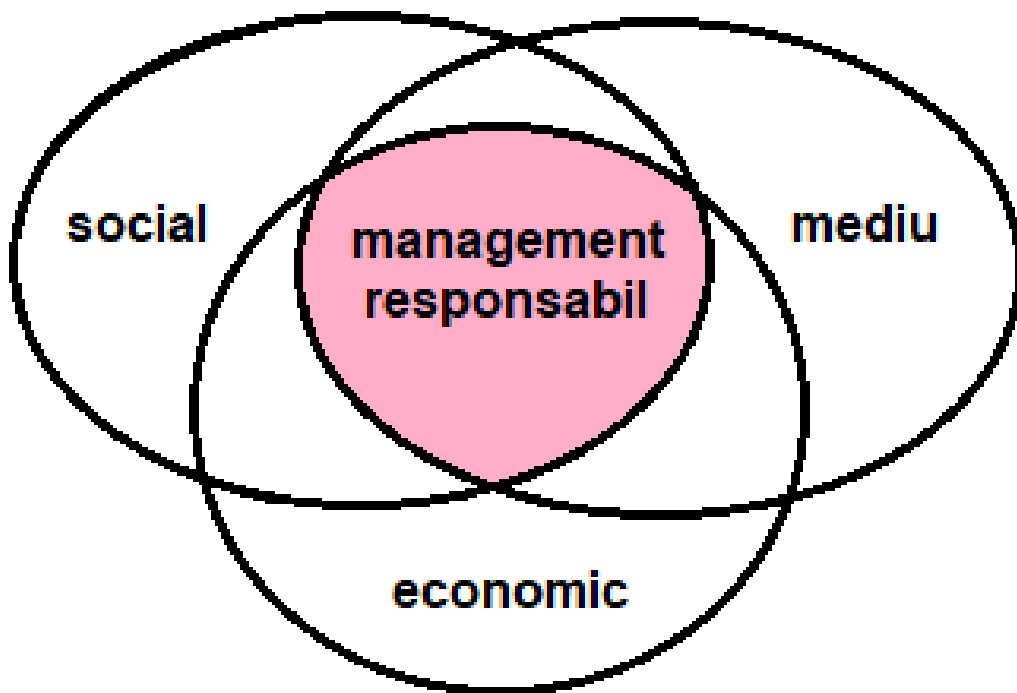
babilitatea apariției lor în intervalul de timp este redusă.

În acest context, în Israel au introdus plată (10 ag.) pentru o pungă de plastic. Rămân probleme cu Marea Moartă, care seacă an de an. Strategia companiei *Better Place* de a trece către anul 2020 la automobile electrificate a eșuat în Israel [2]. Israelul ar putea să se asigure cu energie electrică din surse alternative în volum de 65%. Însă interesele companiilor din domeniu (*Hevrat Hashmal*) sunt dominante la moment.

**8. Dezvoltarea conducerii cu un sentiment de responsabilitate față de generații.** Forma de evaluare a conducerii influențează confortul și bunăsta-

mentului responsabil de mediu. Zonele de mediu se suprapun cu cele sociale și economice interacționând. În mod evident, mediul interacționează cu oamenii, cu sistemele antropogene.

Cheltuielile pentru ecologie au devenit o componentă majoră pentru dezvoltarea sustenabilă a economiilor. Cu regret, trebuie să remarcăm, că alocările pentru ecologie sunt realizate de la caz la caz, cu precădere după unele cataclisme ecologice sau accidente. Astfel, companiile petroliere au alocat 35 miliarde USD/an pentru mediu, iar către 2030 – 56 miliarde USD; 0,70 USD din fiecare baril de petrol/gaz extras se alocă pentru securitatea muncii, ecologie



**Fig. 3. Componentele conducerii responsabile sustenabile.**

rea cetățenilor. Un management performant reflectă gestionarea domeniilor de luare a hotărârilor vis-à-vis de societate, mediu, economie, legislativ etc.

După cum reiese din fig. 3, remarcăm că societatea, economia, politicul și tehnologia formează obiectul manage-

și ocrotirea sănătății. Cheltuielile cresc nu din cauza îngrijorărilor de ecologie, ci cauzate mai mult de extinderea ariei de exploatare, a zonelor de mare risc (Antarctica), sancțiuni. În SUA, fiecare baril de petrol vărsat este amendat cu 8000 USD.

**9. Dezvoltarea metodelor și sistemelor de evaluare: stabilirea sistemelor.** În funcție de rezultate, monitorizarea economiei sustenabile poate fi cercetată potrivit unor diverse criterii și componente, procese, mediu etc.

Pot fi utilizate:

- metode de la distanță, care includ realizarea imaginilor aerospațiale, informații obținute prin prelucrarea datelor de la satelit, investigarea solului;
- metode fizico-chimice;
- metode de monitorizare biologică, inclusiv BRE Environmental Assessment Method (BREEAM);
- metode de prelucrare a datelor statistice și matematice;
- sisteme informatice geografice.

Controlul proceselor se realizează în conformitate cu ISO 9000:2000, ISO 14000 și EMAS.

**Concluzii.** Secolul al XX-lea a fost o epocă a progresului tehnic. Din punct de vedere spiritual, omenirea însă n-a avansat puternic. Adesea inovațiile și progresul tehnologic conduc la degradarea mediului și sărăcirea spirituală a populației.

Procesul dezvoltării și gestiunii sustenabile este compus din numeroase ele-

mente interactive, indispensabile dintr-un sistem, prin specificul său, destinație, structură, comportament.

Aplicarea auditului sistemului de management ecologic trebuie să fie încurajată și realizată cu succes. Scopul realizării auditului sistemului ecologic constă în verificarea corespunderii situației reale standardelor naționale sau internaționale, asigurându-se funcționarea sa.

Riscul și tensiunile în spațiul ecologic au drept consecințe sporirea numărului de îmbolnăviri, mortalității, degradarea nivelului de trai.

Teoria diminuării riscului ecologic va fi perfecționată prin finanțarea și monitorizarea proceselor de dezvoltare sustenabilă. Orientarea accentului spre dezvoltarea științei și inovațiilor nu trebuie să se fie în detrimentul societății și mediului. Auditul managementului mediului se realizează utilizând diverse metode și tehnici, de la spațiale, de laborator până la simulare matematică.

Experiența Israelului denotă faptul că performanțe pot fi obținute doar prin finanțarea și dezvoltarea științei în vederea promovării inovațiilor sustenabile.

## BIBLIOGRAFIE

1. Carta Națiunilor Unite. 26 iunie 1945, publicat în: Monitorul Oficial din 26 iunie 1945. În: [http://www.anr.gov.ro/docs/legislatie/internationala/Carta\\_Organizatiei\\_Natiunilor\\_Unite\\_ONU\\_.pdf](http://www.anr.gov.ro/docs/legislatie/internationala/Carta_Organizatiei_Natiunilor_Unite_ONU_.pdf)
2. Cum Israelul luptă pentru ecologie. În: <http://tutitam.com/dengi/kak-izrail-bo-retsya-za-ekologiyu>.
3. Data for the Sustainable Development Goals. În: <http://uis.unesco.org/>
4. Gribincea A. și al. The basis of the european economic development mechanism. În: Сборник международной конференции: «Торговля, товароведение и сервис: состояние, проблемы и развитие в условиях глобализации экономики». 7 апреля 2017. Казанский кооперативный институт Российского университета кооперации, 2017.
5. Gribincea A., Roșca P. Cercetarea și inovarea: factori-cheie în sporirea competitivității produselor moldovenești pe piața internațională. „Statalitatea Moldovei: continuitatea istorică și perspectiva dezvoltării”, Conferință științifică internațională



(2017, Chișinău). „Statalitatea Moldovei: continuitatea istorică și perspectiva dezvoltării”: Materialele Conferinței științifice internaționale, 24-25 martie 2017, organizată sub patronajul Președintelui Republicii Moldova, Igor Dodon/col. red.: Valentin Beniuc [et al.]. – Chișinău: IRIM, 2017 (Tipogr. „Print-Caro”), 851 p. ISBN 978-9975-56-439-7 (pp. 771-786).

6. Gribincea A., Salame Hoda. Creșterea competitivității naționale. Metodologia formării inovatorilor. În: Revista „Administarea Publică”. 2017, aprilie – iunie, nr. 2, pp.115 -128.

7. Gribincea A., Salame Hoda. Economie inovatoare: precondiții și factori de formare și dezvoltare. În: Revista „Administarea Publică”, 2017, ianuarie-martie, nr.1, pp. 91-99.

8. Inglehart, R. F. Modernization, existential security and cultural change: Reshaping human motivations and society. În: Gelfand, M., Chiu, C., Hong, Y. (Eds.), *Advances in Culture and Psychology*. Oxford University Press, New York, 2016.

9. Kim Campbell. *Secrets of innovative cities*. Urban World. July 2009, p. 9.

10. Kolomak E. A. Estimarea influenței urbanizării asupra creșterii economice. „Economie și sociologie”, 2011, nr. 4, p. 51-59.

11. Lista laureaților evrei ai Premiului Nobel. În: [https://ro.wikipedia.org/wiki/Lista\\_laurea%C8%9Bilor\\_evrei\\_ai\\_Premiului\\_Nobel](https://ro.wikipedia.org/wiki/Lista_laurea%C8%9Bilor_evrei_ai_Premiului_Nobel).

12. Martea G. Sistemul de învățământ – produs și valoare a dezvoltării sociale. În: <http://www.ziarulnatiunea.ro/2016/04/14/sistemul-de-invatamant-produs-si-valoare-a-dezvoltarii-sociale/>

13. Matematicianul Grigori Perelman. În: <http://www.gandul.info/international/de-ce-a-refuzat-1-milion-de-dolari-matematicianul-rus-care-a-rezolvat-conjectura-lui-poincar-vezi-explicatia-savantului-8200787>.

14. Parlamentul din Israel: analiza dreptului constituțional. Monografie. / V. P. Vorobiev, I. A. Ceaco. — Moscova: MGIMO, 2006, 152 c.

15. Vorobiev V. P. Sistemul constituțional legislativ din Israel. Moscova, 2002.

16. World energy balances in 2016. În: <http://www.iea.org/newsroom/news/2017/august/coal-falls-as-gas-rises-world-energy-balances-in-2016.html>

**Prezentat:** 11 decembrie 2017.

**E-mail:** [agribincea1993@gmail.com](mailto:agribincea1993@gmail.com)

[ebraheeme.elsaied@gmail.com](mailto:ebraheeme.elsaied@gmail.com)

# TIPURILE ȘI FORMELE DE CONTROL ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

## TYPES AND FORMS OF CONTROL IN PUBLIC ADMINISTRATION

CZU: 351.9

**Ana ANTOCI,**  
**doctorandă,**  
**Academia de Administrare Publică**

### SUMMARY

*The author analyses the shapes and types to achieve control over public administration. It argues the need for control as a process of verification, required by a particular goal, on an organisation, institution. The one, who organizes the control, aims to realize it at the highest level. Any control activity must end with reasoned conclusions.*

**Keywords:** control, administrative control, forms, public administration.

### REZUMAT

*Autorul analizează în articol formele și tipurile de realizare a controlului asupra administrației publice. Se argumentează necesitatea controlului ca fiind un proces de verificare a unei situații determinate, impusă de un obiectiv anume, asupra unei organizații, instituții, pe care cel care organizează controlul își propune să-l realizeze la cel mai înalt nivel. Orice activitate de control trebuie să finalizeze cu concluzii argumentate.*

**Cuvinte-cheie:** control, forme, control administrativ, administrația publică.

În administrația publică reforma presupune schimbări radicale în aspect instituțional și funcțional, ale principiilor de guvernare, ale metodelor utilizate și naturii raporturilor dintre administrație și cei administrați. Statul tinde să-și atingă prin intermediul reformelor din administrația publică scopurile, implicând diferite instituții. Reforma administrației publice este un proces dinamic și, ca orice proces de reformă structurală și funcțională, el nu poate fi niciodată încheiat și desăvârșit [1, p. 10].

Administrația publică este o activitate și reprezintă acțiunea unor oameni, în scopul organizării și executării concrete a legii.

Controlul asupra administrației publice permite verificarea activității administrației dacă aceasta corespunde cu normele stabilite de puterea politică. În administrația publică putem distinge un control parlamentar, control administrativ, control judecătoresc. Aceste trei puteri ale statului – legislativă, executivă și judecătorească – execută controlul asupra administrației publice.

Formele controlului în administrația publică centrală și locală pot fi clasificate după cum urmează.

1. *În funcție de natura autorității care exercită controlul:*

- controlul exercitat de autoritatea legislativă și de structurile, organele care țin de aceasta;

- controlul exercitat de autoritățile judecătorești și de organele cu activitate jurisdicțională;

- controlul exercitat de autoritățile administrației publice și de structurile din sistemul acestora.

2. *În funcție de poziția organului de control față de cel controlat:*

- controlul administrativ intern, se exercită de către funcționarii publici cu funcții de conducere din interiorul organului, asupra celor din subordinea lor sau de anumite compartimente ale acestui organ;

- controlul administrativ extern care se exercită de către autoritățile din afara administrației publice. Acest control poate fi exercitat fie de organe din sistemul autorității legislative, fie ale celei executive, fie ale autorității judecătorești.

3. *În funcție de regimul juridic al controlului:*

- controlul jurisdicțional, exercitat de instanțele judecătorești și de autorități administrative jurisdicționale;

- controlul nejurisdicțional, exercitat de toate celelalte autorități de control.

4. *În funcție de sfera de cuprindere a controlului:*

- control specializat pe o anumită temă, domeniu de activitate;

- control complex sau general, pe mai multe sectoare de activitate.

Controlul poate privi numai legalitatea actelor și acțiunilor materiale ale celui controlat ori și oportunitatea acestora [2, p. 73].

Cercetătorul I. Creangă descrie formele de control asupra administrației publice astfel:

- controlul politic asupra activității administrației publice locale;

- controlul obștesc asupra administrației publice locale;

- controlul administrativ asupra administrației publice locale;

- controlul judecătoresc asupra administrației publice locale [3, p. 122].

Activitatea de control poate privi toate aspectele acțiunii administrative, în oricare din formele sale de manifestare. În doctrina juridică, clasificarea formelor de control exercitat asupra administrației publice se face în funcție de mai multe criterii, cum ar fi: [4, p. 301]

**1. Natura organului care exercită controlul:**

- *control parlamentar* (exercitat sub două forme: tradițional, realizat de Parlament în mod direct, și modern, exercitat prin intermediul unor autorități publice: Avocatul Poporului și Curtea de Conturi);

- *control administrativ* (exercitat de autoritățile administrației publice);

- *control judecătoresc* (exercitat de autoritățile judecătorești și de organele cu activitate jurisdicțională);

- *control social* (prin presă, de cetățeni în mod individual);

- *control exercitat de alte autorități publice* decât cele care realizează prerogativele celor trei puteri clasice (Curtea Constituțională, Avocatul Poporului).

D. Brezoianu identifică două feluri de control:

- controlul de stat, înfăptuit de organele de stat;

- controlul nestatal, care se realizează prin organe neguvernamentale sau în mod individual.

**2. Regimul juridic al controlului (procedurii aplicabile):**

- *control jurisdicțional* (de natură contencioasă), exercitat de instanțele judecătorești (organe administrative cu atribuții jurisdicționale);

- *control nejurisdicțional* (de natură necontencioasă), exercitat de toate celelalte autorități de control.

**3. Poziția organului de control față de cel controlat:**

- *control intern* (exercitat de funcționarii

publici cu funcție de conducere, din interiorul organului);

- *control extern* (exercitat din afara autorităţii publice).

#### 4. Sfera de cuprindere:

- *control specializat* (tematic), efectuat pe o anumită problemă, activitate, domeniu;

- *control complex sau general*, care privește mai multe sectoare de activitate ori toate atribuțiile celui controlat.

**5. Conținutul  i obiectul ac iunii de control:** control efectuat pentru verificarea legalităţii, care are drept unic obiect aprecierea compatibilităţii sau conformităţii unui act sau unei operațiuni cu normă juridică,  i control de oportunitate care comportă, printre altele, o judecată asupra valorii tehnice, politice, morale, comportamentului supus examinării sau expertizării.

#### 6. Obiectivele controlului:

- *control de materialitate*, care privește verificarea elementelor concrete, pentru care aprecierea se reduce doar la prezen a sau absen a factorilor măsurabili;

- *control de regularitate*, care duce la confruntarea elementului supus verificării cu o regulă juridică (control ce se referă, în general, la actele administrative  i la operațiunile financiare);

- *control de eficiență*, care implică compara ii fața de standardele dintr-o bază de referință;

- *control de oportunitate* exercitat, de regulă, de către organe de control mixte, care urmăresc verificarea conformităţii actelor cu legea, dar  i o circumscriere a acestora intereselor generale.

#### 7. Timpul exercitării controlului:

- control prealabil sau preventiv (control ce impune ca actul administrativ (decizia) să poată fi emis numai după efectuarea controlului);

- *control concomitent* (o formă de control aproape teoretică, pentru că este dificil de realizat,  nsemn nd în fapt o codecizie);

- control posterior sau ulterior (forma generalizată de control în administrație).

#### 8. Efectele pe care le determină:

- *control care atrage atenționări și sancționări ale organelor administrative  i funcționarilor acestora*,  nso ite de anularea actelor;

- *control care atrage numai atenționări și sancționări* (disciplinare, incluzând sanc iunile prin care se concretizează răspunderea politică, contravențională sau patrimonială).

#### 9. Modul în care intervine:

- *control la cererea organului controlat;*
- *control la sesizarea unui alt subiect de drept;*

- *control din oficiu.*

#### 10. Autorii controlului:

- *control exercitat de autoritățile publice;*
- *control exercitat de organizațiile nonguvernamentale;*

- *control exercitat de cetățeni.*

 n doctrina juridică a Federa iei Ruse, controlul asupra activității administrației publice este denumit generic „control de stat”  i este clasificat în funcție de natura autorității care îl exercită:

- *control preziden ial;*
- *control al organelor puterii legislative (reprezentative);*

- *control al organelor puterii executive;*
- *control al organelor puterii judecătorești.*

 n teoria franceză se disting:

- *controlul jurisdicțional;*
- *politic;*
- *administrativ.*

Controlul se dezvoltă  i are o clasificare în funcție de:

- **momentul în care se exercită:** control a priori, care precedă intrarea în vigoare a deciziilor,  i control a posteriori, care intervine după ce deciziile au intrat în vigoare;

- **după extindere:** control de regularitate (legalitate)  i control de oportunitate (presupune o judecată asupra valorii

tehnice, politice, morale etc., a comportamentului supus examinării);

- **după autori:** control intern și control extern [5, p. 59].

În doctrina europeană se disting: controlul intern asupra administrației, controlul jurisdicțional asupra administrației și controlul extern cu caracter nejurisdicțional asupra administrației [6, p. 306].

O clasificare în literatura de specialitate autohtonă a controlului în baza principiului separării puterilor în stat prevede următoarele forme de control:

- din partea puterii legiuitoare (control legislativ sau parlamentar), fiind exercitat de Parlament sau prin structurile sale. Obiectul activității autorităților administrației publice îl constituie organizarea executării legii și executarea la concret a acesteia, iar legea este actul juridic al Parlamentului, controlează cum sunt aplicate de către autorități deciziile legislativului.

Controlul parlamentar poate fi realizat prin următoarele forme: prin dări de seamă, mesaje, rapoarte, programe, prin comisiile parlamentare, prin întrebări și interpelări, prin exercitarea dreptului deputaților de a cere informațiile necesare, prin rezolvarea petițiilor cetățenilor.

Controlul parlamentar este caracterizat printr-un șir de trăsături, care îl deosebesc de celelalte forme de control exercitate asupra administrației publice:

- Parlamentul poate efectua controlul asupra tuturor autorităților publice centrale, teritoriale, locale, cu excepția autorităților jurisdicționale;

- controlul parlamentar cuprinde întreaga activitate executivă;

- acest control rezultă din principiile constituționale și legale și constituie o verificare de drept asupra întregii administrații și a componentelor sale structurale;

- controlul parlamentar este un control deplin, deoarece include atât legalitatea cât

și oportunitatea acțiunilor și a măsurilor de verificare;

- acest control este, de regulă, posterior, deoarece este efectuat după adoptarea legilor și asupra unor activități ce au fost deja realizate;

- controlul parlamentar este un control direct, general și special și nu reprezintă un control de plină jurisdicție (deoarece, în urma efectuării controlului, Parlamentul nu emite acte administrative prin care să dispună luarea măsurilor obligatorii).

*Din partea instanțelor judecătorești* (control judecătoresc sau contencios administrativ). Este un control ce se realizează prin judecarea cauzelor concrete sau a celor speciale, determinate de legislație, în controlul legalității actelor administrative. Acest tip de control mai poate fi denumit și control judiciar, a cărui formă materializată este contenciosul administrativ.

Din partea organelor administrației publice, sub toate formele (control administrativ), care este un control în cadrul aceluiași sistem organizatoric și funcțional. Este controlul cu cea mai largă sferă de cuprindere și cu un pronunțat rol autoreglator în cadrul sistemului. Acesta poate fi un control intern sau extern:

- din partea organelor specializate ale statului; [7, p. 309]

- din partea opiniei publice (control obștesc).

Conform opiniei cercetătorilor V. Zubco, A. Pascari, Gh. Crețu, controlul exercitat asupra administrației publice poate fi:

- control parlamentar;

- control administrativ;

- control judiciar;

- control exercitat de alte autorități publice decât cele care realizează prerogativele celor trei puteri clasice în stat (Curtea Constituțională, Avocatul Parlamentar);

- control exercitat de societatea civilă asupra administrației publice (organizațiile nonguvernamentale, potrivit

art. 53 din Constituția Republicii Moldova).

Adică, există distinc ii clare între controlul administrativ  i controlul exercitat asupra administrației publice, concepte ce nu trebuie confundate. Legislația prevede concret categoriile de organe abilitate cu drept de a controla: Parlamentul, Curtea Constituțională, instanțele judecătorești, Curtea de Conturi, Avocatul parlamentar, Guvernul, care exercită controlul prin intermediul ministerelor  i al altor organe specializate de control.

 n opinia cercetătorului C. Manda, formele de control în administrația publică pot fi: prealabil, concomitent sau posterior activităţilor supuse controlului.  n funcție de metodele utilizate, controlul se poate exercita prevăzut sau inopinat, pe e antion sau exhaustiv, la fața locului sau pe acte (dosare). Activitatea de control se poate desf  ura în mod unilateral sau în contradictoriu, în mod liber sau dirijat după normele procedurale, de către o singură persoană sau de către o echipă. Un control se finalizează prin întocmirea unor rapoarte sau note de control, în cadrul cărora sunt inserate constatările organului de control, stabilindu-se conformitatea obiectului controlului administrativ cu baza de referin , concluzionându-se,

totodată, asupra juste ei sau incorectitudinii organizării  i funcționării administrației respective. Rapoartele vor con ine în mod obligatoriu măsurile administrative ce se impun a fi luate în vederea remedierii deficien elor semnalate.

Metodele  i procedurile administrative utilizate trebuie adaptate în mod corespunzător formei controlului administrativ exercitat (intern/extern), dar  i naturii juridice a controlului [8, p. 261].

Activitatea de control cuprinde toate aspectele ac iunii administrative, în orice din formele sale de manifestare. Astfel, controlul poate viza modul de utilizare a mijloacelor materiale  i umane, a resurselor financiare sau felul în care organul controlat  i-a exercitat competența legală. Deoarece organele administrației publice formează un sistem ierarhic, poate apărea o gamă amplă  i variată de forme de control [9, p. 314].

Analiz nd sursele bibliografice ale problemei, am constatat că toate tipurile  i formele de control pot fi exercitate asupra administrației publice  i acestea nu trebuie să fie confundate, deoarece legislația prevede concret forma  i tipul de control, iar instituția ce exercită controlul, face corec iile necesare.

## BIBLIOGRAFIE

1. Manda C. Dreptul colectivităţilor locale. București: Lumina. Lex, 2002.
2. Nego ta Al. Drept administrativ  i  tiin a administrației. București, 1991.
3. Iorgovan A. Tratat de drept administrativ. Vol. II, ed. a III-a. Ed. All Beck. Curs universitar, 2001.
4. Oroveanu M. Tratat de drept administrativ. București, 1994.
5. Pendiuc T., Simionescu A. G., Petraru C., Petria L. Administrație publică  i management. Independen a Economică. București, 2004.
6. Alexandru I. Administrația publică: teorie, realit , perspective. Ed. Lumina Lex. București, 1999.
7. Vida I. Puterea executivă  i administrația publică. București, 1994.
8. Enache M. Modalităţile controlului parlamentar. București, Universul Juridic, 2014.
9. Diaconu, Mihail. Mecanismul asigurării legalităţii actelor administrative în Republica Moldova. Chișinău, 2013.
10. S mboteanu A. Controlul - component de reformare a administrației publice. „Ad-

ministrarea Publică”, 1997, nr. 1, p. 75-84; Sîmboteanu A. Administrația publică: prin reformare spre modernizare. Culegere de studii. Chișinău, CEP USM, 2013.

11. Cobăneanu S., Bobeica E., Rusu V. Drept administrativ. Note de curs. CEP USM, Chișinău, 2012.

12. Creangă I. Curs de drept administrativ. Chișinău, 2005.

13. Rață S. Colaborare și control în procesul decizional local. Teoria și practica administrării publice. Materiale ale conferinței științifico-practice, 22 mai 2012, AAP, Chișinău, 2012, p. 21-23.

14. Castrașan T. Instituția controlului în condițiile descentralizării administrative din Republica Moldova. Teoria și practica administrării publice. Materiale ale conferinței științifico-practice, 22 mai 2012, AAP, Chișinău, 2012, p. 23-27.

15. Bobeica E. Controlul administrativ al activității autorităților administrației publice locale. Teoria și practica administrării publice. Materiale ale conferinței științifico-practice cu participare internațională, 23 mai 2014, AAP, Chișinău, 2014, p. 219-222.

**Prezentat:** 25 ianuarie 2018.

**E-mail:** anisoara\_83@mail.ru



# POLITICILE PATRIMONIULUI CULTURAL  N CONTEXTUL REFORMEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

## CULTURAL HERITAGE POLICIES WITHIN PUBLIC ADMINISTRATION REFORM

CZU: 008:351/354(478)

**Vasile COMENDANT,**  
**doctorand, Academia de Administrare Publică**

### SUMMARY

*The study represents a complex analysis of public policies in the field of national cultural heritage, carried out within the framework of Moldovan public administration reforms. It examines the programs for public administration reform in the field of cultural heritage protection.*

*This research points out the Central Public Administration authorities responsible for implementing reforms, based on cultural policies, to safeguard the cultural heritage.*

*The investigation allows us to conclude that nowadays the most important requirement for the Republic of Moldova is to determine, within the public administration reform, the methods for improving the ways of national cultural heritage protection, and the methods for public policy implementation in this field. At the same time, we clarified that public authorities need to develop a sustainable intercultural dialogue with the EU countries on cultural policy and cooperation at international forums. These measures can broaden the cultural diversity, as well as preserve and prove the value of the national cultural and historical heritage.*

**Keywords:** *cultural public policies, national cultural heritage, administrative reform, central public authorities.*

### REZUMAT

*Lucrarea reprezintă o analiză complexă a politicilor publice în domeniul patrimoniului cultural național realizate în cadrul reformelor administrației publice din Republica Moldova. Sunt examinate programele de reformă a administrației publice în domeniul protejării patrimoniului cultural.*

* n procesul cercetării sunt indicate autoritățile administrației publice centrale responsabile de realizarea reformelor de salvagardare a patrimoniului cultural în baza politicilor culturale.*

*Investigația ne-a permis să constatăm că, actualmente, o cerință de cea mai mare actualitate pentru Republica Moldova este de a determina în cadrul reformei administrației publice modalit  ile de  mbun   tire a formelor de protejare a patrimoniului cultural național, precum  i de implementare a politicilor publice în acest domeniu. Concomitent, a fost elucidată necesitatea dezvoltării de către autoritățile publice a unui dialog intercultural permanent privind politica culturală cu   rile Uniunii Europene  i cooperarea în cadrul forurilor internaționale pentru a dezvolta diversitatea culturală  i pentru a conserva şi a valorifica patrimoniul național cultural  i istoric.*

**Cuvinte-cheie:** *politici publice culturale, patrimoniu cultural național, reformă administrativă, autorități publice centrale.*

Procesul de reformare a administrației publice din Republica Moldova a început odată cu reforma sistemului politic și se realizează treptat începând cu anul 1990.

În perioada ce a trecut, societatea moldovenească a parcurs schimbări radicale care au făcut să dispară sistemul totalitar etatist și să se constituie o societate democratică. Astfel, menționăm că o contribuție semnificativă în implementarea politicilor publice în domeniul patrimoniului cultural național le au autoritățile administrației publice, iar cercetarea și dezvoltarea acestora a avut mereu o deosebită importanță științifică și practică.

La 27 iunie 2014 Republica Moldova a semnat Acordul de Asociere cu Uniunea Europeană, act care a devenit principalul tratat internațional în funcție de care administrația publică își orientează direcția de reformare și dezvoltare strategică a țării, inclusiv în domeniul implementării și promovării politicilor de patrimoniu cultural. Modul de cooperare în domeniul de referință constă în dezvoltarea unui dialog intercultural permanent privind politica culturală și cea audiovizuală, precum și cooperarea în cadrul forurilor internaționale - UNESCO și Consiliul Europei - pentru a dezvolta diversitatea culturală și pentru a conserva și a valorifica patrimoniul național cultural și istoric [1].

Experiența statelor-membre ale Uniunii Europene, cu certitudine, urmează să schimbe maniera de determinare a principiilor teoretico-științifice și practice ale politicilor publice de către autoritățile administrației publice din Republica Moldova.

Pe parcurs, diferența apărută între teoria politică clasică și practica politică din statele moderne a determinat cercetătorii să caute noi metode teoretice pe baza cărora să fie analizată practica politică în scopul reducerii acestei discrepanțe dintre teorie și practică. Procesul continuu de dezvoltare a științelor sociale a contribuit

semnificativ la dezvoltarea științelor politice, administrative, juridice, economice și manageriale. De asemenea, a impulsionat abordările științifice privind politicile publice [9, p.10].

Unele administrații ale țărilor din Europa de Est percep diferit de cele occidentale conceptul de *politică publică*, fapt pentru care uneori apar neînțelegeri cu privire la rolul funcționarilor publici și al decidenților politici în procesul de formulare a politicilor publice. Pentru tinerele state democratice este esențial să perceapă diferențele de abordare a conceptelor, deoarece funcționarea specifică a instituțiilor din administrația publică, care exercită puterea publică, determină obiectivele și abordările politicii publice formulate în sectorul public.

Referindu-ne la Republica Moldova, constatăm că termenul *politică publică* a început să fie utilizat la sfârșitul anilor '90 ai secolului XX, însă până în prezent există mai multe confuzii la nivel de percepție a sferei de cuprindere a acestei noțiuni. O eventuală explicație ar putea fi aceea că termenul a fost preluat din limba engleză, de la cuvântul „*policy*”, însă nu avem o traducere exactă a lui în limba română, doar aceea de „*politică*”. În mod tradițional, politica înseamnă întâi de toate activitatea partidelor politice, a instituțiilor statului: a Parlamentului, Guvernului, Președinției și a subdiviziunilor de lucru ale acestor entități. Termenul vizat mai cuprinde declarații politice, campanii electorale etc.; de aici și tentația de contaminare la nivel terminologic. Ca urmare, Republica Moldova a decis să meargă pe formula utilizării termenului din literatura franceză, și anume – a celui de politică publică.

*Politica publică* reprezintă un ansamblu de reguli și proceduri stabilite la nivelul executiv al administrației publice pentru a asigura realizarea obiectivelor concepute la nivel politic. Actorii politicii publice sunt

funcționarii publici, responsabili de elaborarea politicilor publice  i politicienii, persoanele care iau decizii referitor la aprobarea politicilor. Astfel, elaborarea politicilor publice este o activitate tehnică  i profesională, realizată de funcționarii publici, care are menirea de a sprijini nivelul politic în procesul de luare a deciziilor [10, p. 4].

Potrivit cercetătorului român Adrian Miroiu, „o politică publică este o re ea de decizii legate între ele privind alegerea obiectivelor, a mijloacelor  i a resurselor alocate pentru atingerea lor (a obiectivelor)  n situa ii specifice” [11, p. 9].

Din punctul de vedere al cercetătorilor români M. Profiroiu  i E. Iorga, o politică publică reprezintă un ansamblu de măsuri luate de către o autoritate legală  i responsabilă care vizează îmbunătăţirea condițiilor de viața ale cetăţenilor sau conceperea unor măsuri de stimulare a creșterii economice. Ea prevede, în general, o concertare a diferi ilor actori  i o corelare a  nv ţ mintelor trase din experien ele lor instituționale  i personale. Ea poate lua deseori forma reglementărilor sau stimulentei care determină mediul social  i economic [12, p.17].

Într-un alt mod, am putea defini politica publică ca o *acțiune sau un complex de acțiuni planificate de Guvern, care într-o formă sau alta transformă sau influențează societatea  i economia acesteia*. Deoarece, o politică publică constituie rezultatul deciziilor luate de politicieni în diferite domenii: economic, social, cultural, educa ional și altele, aceasta mai poate fi definită şi ca o multitudine de decizii coerente care au ca scop satisfacerea interesului general al societăţii. Totodată, politica publică o putem considera, de asemenea,  i decizia Guvernului de a nu interveni într-o anumită situație, dacă opțiunea a fost analizată minu ios  i, în final, apreciată ca fiind cea mai benefică pentru societate.

Astfel, politicile publice prezumă a fi ni te acțiuni înfăptuite de *autorităţile publice*

*centrale de specialitate* ca răspuns la problemele ce apar în societate  i necesită a fi rezolvate. Autorităţile, printr-un program de acțiuni, vin să modifice mediul economic, social, cultural al actorilor sociali. Succesul politicii publice depinde at t de identificarea corectă a problemei c t  i de stabilirea obiectivului şi a instrumentelor de atingere a acestuia.

Urm nd procesele de elaborare a politicii publice at t ca proces analitic c t  i ca un proces politic, instituțiile guvernamentale ale statului vor aproba  i implementa diverse politici publice de importan a națională sau sectorială, care vizează probleme complexe sau simple, cu impact asupra tuturor cetăţenilor sau doar asupra unui grup restr ns al acestora.  n consecin a, unele politici publice necesită eforturi mai mari (analize mai aprofundate)  n procesul de elaborare, iar altele – mai mici. De asemenea, unele politici publice implică intervenții majore sau resurse semnificative, în timp ce altele vin doar cu ajustări minore în situația existentă. Astfel, o politică publică necesită o definire univocă, fiind  nso it  de elaborarea unei ierarhii stricte a documentelor de politici publice prin care să fie redată  i determinat gradul de analiză care trebuie s-o  nso easc .

Diversitatea politicii publice elaborate vine să cuprindă toate sferile sociale, una dintre cele mai importante fiind cea culturală.

La rândul său, politica culturală este un element al politicii generale a statului. Ea face parte din arealul politicilor care sunt elaborate  i implementate de autorităţile competente ale statului pentru soluționarea problemelor de cultură, de patrimoniu cultural, arheologie  i altele care apar în acest domeniu. *Cultura* este parte componentă a multiplelor elemente ce compun politica statului, ea se pozi ioneaz  pe aceeași scară de interes precum educa ia, apărarea sau sănătatea. Sarcina unui guvern

modern este să încurajeze explorarea politică sau privată a culturii, în toate formele și variațiile ei, fără a o utiliza în scopuri politice. Promovată perseverent, cultura poate contribui semnificativ la bunăstarea economică și socială a statului.

În același timp, cultura păstrează identitatea națiunii. Este foarte important ca fiecare popor să știe cum să păstreze și să promoveze valorile sale de patrimoniu cultural și, totodată, să le transmită generațiilor următoare. Bineînțeles că valorile istorico-culturale și arhitecturale necesită în permanență un sprijin financiar considerabil. Însă, când analizăm programele de dezvoltare culturală a țării (*a se vedea mai jos*), derulate pe parcursul anilor de după independență, constatăm că până în prezent în Republică Moldova acest domeniu, parțial, rămâne fără de acoperire financiară.

Politicile culturale contribuie la diseminarea valorilor care promovează cunoașterea de către cetățeni a istoriei și culturii neamului, precum și la promovarea unității naționale și a valorilor spirituale ale națiunii. Realizarea acestor deziderate sunt fundamentate de Constituția Republicii Moldova [2], care determină că conservarea și ocrotirea monumentelor istorice și culturale constituie o obligație a fiecărui cetățean. Prin sprijinirea unor astfel de politici trebuie încurajați funcționarii publici, cadrele didactice ca să persevereze în promovarea valorilor patrimoniului cultural național.

În fapt, prin valorile sale spirituale, ramura educației și a cercetării asigură protejarea și punerea în valoare a patrimoniului cultural mobil și imobil, păstrarea tradițiilor și obiceiurilor populare, a identității culturale din regiuni [13, 44]. În același timp este asigurată satisfacerea cerințelor și a aspirațiilor culturale, contribuind la educarea culturală a membrilor comunității. De asemenea, instituțiile din domeniul educației, culturii și cercetării garantează accesul liber la informație, atrage

populația în activități culturale și valorifică creațiile culturale.

Totodată, *patrimoniul cultural*, ca element al culturii, este privit ca un fapt sociocultural, deoarece membrii societății creează cultura, iar cultura îi formează pe membrii acestei societăți. Considerăm că fundamentările teoretice evidențiate stau la baza constituirii politicilor publice în domeniul cultural.

Referindu-ne la politicile culturale promovate în Republica Moldova, constatăm că până la declararea independenței Republicii Moldova din 27 august 1991, politica culturală era reprezentată drept un instrument de propagandă a doctrinei oficiale chemate să fortifice ideologia sistemului. Politica culturală a statului totalitar încerca să dirijeze însuși procesul de creație, înlocuind doctrinar diversitatea formulelor estetice cu criteriile de pretinse valori ale faimosului „realism socialist”. Această stare provoca inerții și pasivism față de perspectivele și strategiile unei politici culturale corecte. După prăbușirea sistemului totalitar comunist, a demarat un șir de reforme, prin care autoritățile publice au trebuit să găsească soluții eficiente de operare a schimbării în domeniul culturii, astfel încât aceasta să se poată alinia la standardele europene și la cele mondiale.

Cu toate dificultățile întâmpinate, într-o perioadă a unor transformări sociale importante, obiectivul principal al politicii de stat în sfera culturii l-a constituit conservarea și ocrotirea moștenirii culturale, de rând cu menținerea sistemului de instituții care asigură cadrul de dezvoltare a vieții spirituale. În condițiile în care alocațiile din buget erau insuficiente, iar posibilitățile instituțiilor de cultură și artă de a-și majora propriile venituri erau limitate de programele lor sociale, se impunea o abordare specifică a problemelor culturii. Protejarea valorilor culturale a determinat autoritățile să-și canalizeze procesul managerial pe alte principii, mai

exacte și mai realiste. Acest proces presupunea adoptarea unor măsuri prin care să fie luate în calcul importanța proiectelor și resurselor materiale disponibile, a termenelor de realizare și a responsabilităților.

După proclamarea independenței, *autoritățile publice centrale* (în continuare – APC) din Republica Moldova au dezvoltat un cadru legal național de protejare a patrimoniului cultural, au elaborat acte normative și au creat premise de dezvoltare a sectorului de patrimoniu cultural.

Drept reformă în sistemul cultural, la 21 septembrie 1992 apare Decretul Președintelui Republicii Moldova nr. 203 „Despre măsurile de neamănat privind dezvoltarea culturii”, care prevedea măsuri administrative în scopul susținerii culturii naționale, instituțiilor și lucrătorilor din domeniul culturii și artei în perioada reformelor economice. În baza acestui Decret Guvernul a întocmit un plan de acțiuni pentru sprijinirea culturii. Planul a fost adoptat prin Hotărârea Guvernului nr. 343 din 03.06.1993 „Cu privire la aprobarea Programului de Stat pentru dezvoltarea culturii pe anii 1993 – 2000 și asigurarea protecției sociale a oamenilor de cultură” (în continuare – Programul 1993) [6]. Principala sarcină a autorităților administrației publice locale a constituit dezvoltarea domeniului social-cultural ca direcție prioritară a politicii statului și în timp de doi ani urmau să fie elaborate programele zonale de dezvoltare a culturii, să fie asigurată utilizarea localurilor instituțiilor de cultură și artă doar conform destinației acestora.

Pentru menținerea și dezvoltarea potențialului cultural al țării au fost stabilite unele priorități de activitate în sfera culturii: readucerea în patrimoniul național a valorilor de cultură și cult înstrăinate, completarea Registrului de stat cu obiecte culturale de importanță națională, susținerea financiară a instituțiilor de cultură și artă, a uniunilor de creație, asigurarea protecției

sociale a măștrilor artei și literaturii, promovarea unor măsuri extraordinare în toate domeniile culturii.

Urmând în cadrul Programului 1993 obiectivul de conservare și ocrotire a moștenirii culturale, în anul 1997 a fost stabilit că pe teritoriul Republicii Moldova erau luate în evidență 10 733 de monumente de istorie și cultură. Însă, începând cu anul 1994, alocațiile pentru conservarea, restaurarea și accesul public la monumentele de istorie și cultură anual au început să se micșoreze, astfel încât către anul 1996 din suma de 1,4 mil. lei, prevăzută de la bugetul republican, în realitate nu a fost cheltuit niciun ban. Acest fapt a condus la sistarea lucrărilor de restaurare, propagarea distrugerii, iar în unele cazuri – și la dispariția unor valoroase monumente de istorie și cultură. Către anul 1997, fondul muzeistic al Republicii Moldova includea peste 647 371 de monumente mobile de istorie și cultură, luate la evidență în 63 de muzee.

De asemenea, în cadrul realizării aceluiași Program, în anul 1997 a fost adoptată Legea Culturii, nr. 413-XIV din 27.05.1999 [3]. Adoptarea acestei legi a avut ca scop asigurarea și protejarea dreptului constituțional al cetățenilor Republicii Moldova la activitatea culturală; stabilirea principiilor de bază ale politicii culturale a statului și ale normelor juridice, în baza cărora este asigurată dezvoltarea liberă a culturii. Prin această lege statul își asumă responsabilitatea de elaborare a politici culturale, stabilind prioritățile în activitatea culturală, de elaborare și finanțare a programelor de stat privind protecția și dezvoltarea culturii, stabilește direcțiile, formele și modalitățile de aplicare a lor, protejează drepturile oamenilor de creație la proprietate intelectuală, apără interesele lor patrimoniale și nepatrimoniale legate de activitatea de creație, asigură accesul liber al cetățenilor la activitatea culturală, la valori și bunuri culturale.

Efectuând o analiză a modului de reali-

zare a reformei culturale în cadrul Programului 1993, constatăm că acesta a fost un document elaborat bine ca și concept, dar, cu regret, fără o acoperire financiară. Factorii de decizie în domeniul culturii la acel moment erau artiști și savanți cu renume, dar fără experiență politică și administrativă. Prin urmare, Programul a rămas, practic, nerealizat. Astfel, doar voința factorilor de decizie la acel moment, fără o acoperire financiară pe potrivă, nu a fost suficientă pentru implementarea Programului menționat.

La 18 iulie 1997, Guvernul Republicii Moldova a aprobat Hotărârea nr. 672 Cu privire la Programul de stat „Dezvoltarea și ocrotirea culturii și artei în Republica Moldova pentru anii 1997-1998” (în continuare – Programul 1997) [7]. Această hotărâre a rămas în vigoare până în anul 2000, fiind suplimentată cu un proiect strategic în domeniul economic până în anul 2005, în care au fost înglobate și stratagemile culturii.

Potrivit Programului 1997, politicile culturale determinau ca prioritățile în activitatea statului să se concentreze pe susținerea și dezvoltarea artei profesionale, prezervarea moștenirii culturale, stimularea creației populare și dezvoltarea activității culturale de agrement, susținerea tineretului de creație și dezvoltarea bazei tehnico-materiale a instituțiilor de cultură, conectarea culturii Republicii Moldova la circuitul cultural internațional.

După anul 1998 politica culturală în Republica Moldova a început să fie influențată tot mai mult și de anumiți factori externi. La Conferința din Stockholm din 1998, UNESCO a propus plasarea politicii culturale în centrul dezvoltării strategice a țărilor-membre. Republicii Moldova i s-a recomandat ca politicile culturale să includă strategii de atragere a surselor noi de bani publici pentru protejarea și modernizarea instituțiilor și rețelelor de cultură, să fie aplicate stimulente pentru încurajarea sponsorilor și

donatorilor individuali, să fie luate măsuri fiscale pentru necesitățile specifice ale artiștilor și instituțiilor de cultură într-o economie de piață, să fie asigurată instruirea profesioniștilor din cultură în elaborarea de proiecte și dezvoltarea abilităților de administrare.

După anul 2001 a continuat procesul de formare a cadrului legislativ de activitate a instituțiilor culturale. Având ca scop păstrarea tradițiilor autohtone ale culturii teatrale și artei spectacolului, la 31.10.2002 a fost aprobată Legea cu privire la teatre, circuri și organizații concertistice, nr. 1421-XV [4], care a stabilit principiile de dezvoltare a artei spectacolului în Republica Moldova, asigurarea drepturilor cetățenilor la libertatea de creație artistică, la participarea în procesul artistic al teatrelor, circurilor și organizațiilor concertistice, asigurarea accesului la arta lor; crearea de condiții pentru descoperirea tinerelor talente, pentru completarea și renovarea permanentă a personalului de creație al teatrelor, circurilor și organizațiilor concertistice; crearea cadrului legal pentru activitatea economico-financiară a instituțiilor publice de cultură și artă, a unui sistem de protecție socială a lucrătorilor din domeniu; susținerea relațiilor culturale interetnice, regionale și internaționale; asigurarea de garanții legale pentru păstrarea sistemului instituțiilor de cultură și artă de stat municipale, departamentale, locale.

Ulterior, cadrul juridic a fost suplinit cu Legea privind meșteșugurile artistice populare, nr. 135-XV din 20.03.2003 [5], care a stabilit modul de activitate a meșterilor populari, a organizațiilor lor și a întreprinderilor din domeniul meșteșugurilor artistice, modul de atribuire a produselor meșteșugărești la categoria obiectelor de artizanat, competențele autorităților administrației publice.

Generalizând, perioada anilor 2001 – 2009 este caracterizată printr-o încercare de restaurare a regimului comunist, în



care constatăm că nu a fost elaborat niciun document strategic în domeniul politicii culturale, scopul principal al autorităților fiind reanimarea re elei instituțiilor de cultură. După un declin timp de un deceniu, această decizie părea să fie una justificată. Programul Național „Satul Moldovenesc” (2005-2015) prevedea reabilitarea caselor de cultură, a bibliotecilor  i muzeelor la nivel local, precum  i măsuri de protecție a patrimoniului cultural la nivel național. Un număr important de instituții de cultură erau finanțate direct din bugetul central. Acest lucru era caracteristic mai cu seamă pentru localitățile în care administrația publică locală constituia o majoritate confortabilă a membrilor partidului de guvern mant aflat la putere. Însă, acest suport financiar nu era unul dezinteresat. Puterea politică  nceerca să revină la practica de manipulare ideologică, inclusiv pe segmentul dezvoltării culturale.

După anul 2009 începe o nouă etapă în dezvoltarea culturală a Republicii Moldova. Vectorul european a devenit scopul dezvoltării statului, iar acesta devine un atu pentru noua cale de dezvoltare a țării în domeniul respectiv.

Odată cu revenirea la guvernare în Republica Moldova a forțelor democratice, Ministerul Culturii  i Turismului a elaborat Planul de dezvoltare instituțională pentru anii 2009 – 2011, care prevedea continuarea procesului de creare a cadrului legislativ cultural, elaborarea  i aprobarea unui   ir de documente, precum: Legea privind constituirea Rezervației istorico-culturale  i natural-peisagistice „Orheiul Vechi”, Legea privind zonele de protecție a monumentelor, Regulamentul despre exportul și importul valorilor culturale  . a.

Este de remarcat că guvernele care au func ionat în cadrul Alian elor pentru Integrarea Europeană prin politicile lor culturale au reu it să definitiveze cadrul legal în sfera culturii din Republica Moldova.

 n perioada 2009 – 2014 au fost adoptate mai multe acte legislative  i normative importante care au completat cadrul legal cultural existent.  n context, la ini iativa autorității publice centrale de specialitate au fost adoptate: Legea privind protejarea patrimoniului arheologic, nr. 218 din 17.09.2010, Legea monumentelor de for public, nr. 192 din 30.09.2011, Legea privind protejarea patrimoniului cultural național mobil, nr. 280 din 27.12.2011, Legea privind protejarea patrimoniului cultural imaterial, nr. 58 din 29.03.2012, Legea cu privire la oamenii de creație  i la uniunile de creație, nr. 21 din 01.03.2013, Legea cinematografeiei, nr. 116 din 03.07.2014,  i câteva Hot r ri de Guvern.

 n anul 2012, pentru prima dată de la obținerea independen ei, Ministerul Culturii (cu susținerea UNDP) a ini iat procesul de elaborare a Strategiei Naționale de Dezvoltare a Culturii Republicii Moldova „Cultura 2020”. Documentul a fost finalizat  i aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 271 din 9 aprilie 2014, totodată, fiind elaborat  i adoptat Planul de acțiuni privind implementarea acesteia.  n cadrul acestei Strategii este amplu expusă viziunea cu referire la protejarea patrimoniului cultural național.

Prin Strategie, *patrimoniul cultural* devine o prioritate națională. Diversitatea patrimoniului (peisaje, patrimoniu material/imaterial, monumente istorice  . a.) permite dezvoltarea turismului intern/internațional  i poate configura o altă imagine a țării.  n Strategie sunt prevăzute acțiuni concrete pentru salvagardarea patrimoniului național [8].

Scopul principal al Strategiei este elaborarea direc iilor de evolu ie  i conducere a procesului cultural durabil din Republica Moldova, destinat să contribuie la: dezvoltarea socioeconomică continuă a   rii prin asigurarea unui cadru de politici coerent  i eficient pentru dezvoltarea mediului cultural viabil; formarea unui sistem funcțional



de conservare și punere în valoare a patrimoniului cultural; promovarea creativității și dezvoltarea industriilor culturale; eficientizarea managementului cultural, în scopul creșterii calității vieții cetățenilor, a coeziunii sociale.

Pentru realizarea scopului propus autoritățile au determinat patru obiective generale: 1) salvagardarea patrimoniului cultural național în toată diversitatea lui; 2) asigurarea circulației reale și virtuale a produsului cultural; 3) creșterea ponderii economice a sectorului cultural și a industriilor creative și 4) sporirea contribuției sectorului cultural în dezvoltarea coeziunii sociale.

De asemenea, odată cu semnarea în anul 2014 a Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană, Republica Moldova, pe lângă dezvoltarea politicilor de diversitate culturală, de valorificare a patrimoniului național cultural și istoric, pentru o mai bună guvernare își asumă dezvoltarea tehnologiilor informaționale și comunicațiilor, iar odată cu acestea și digitalizarea patrimoniului cultural.

În domeniul culturii, cooperarea la nivel bilateral, regional și european se bazează pe principiul importanței patrimoniului cultural care să prevadă politici necesare pentru protecția patrimoniului național de valoare artistică, istorică sau arheologică și a interacțiunii pozitive între turism și protecția mediului.

Urmare a realizării politicilor publice în domeniul patrimoniului cultural, avem adoptată *legislația națională de patrimoniu*: Legea privind protejarea patrimoniului arheologic, Legea privind protejarea patrimoniului imaterial, Legea privind protejarea patrimoniului mobil, monumentelor de for public, Legea privind mormintele și operele comemorative de război (cea mai recentă lege în acest domeniu, aprobată în iulie 2017). În acest sens, au fost modificate Codul penal și Codul contravențional ale Republicii Moldova. În continuare urmează

a fi adoptată o nouă Lege a muzeelor (există în acest sens un proiect de lege nouă) și Legea monumentelor istorice. Este elaborat un proiect, dar încă nu a fost avizat de autoritățile competente. Cu acest set de legi se încheie ciclul de elaborare a unui așa-numit „Cod de legi” al patrimoniului cultural.

O altă etapă a politicilor de patrimoniu cultural ține de adoptarea actelor normative. Ministerul Culturii a elaborat acte normative ce vizează patrimoniul arheologic, patrimoniul imaterial și patrimoniul mobil. Actualmente, sunt în proces de elaborare actele normative privind monumentele de for public (se află în etapa de promovare). La moment, problema privind evidența și sistematizarea monumentelor istorice și de for public se apreciază a fi cea mai complicată.

În altă ordine de idei, constatăm că până în anul 2017 prin politicile culturale elaborate s-a reușit, pe lângă reformarea cadrului legal în cultură, soluționarea și a unui șir de alte probleme stringente care trebuiau rezolvate de mai mult timp. În acest context menționăm demararea în anul 2009 a activității Agenției Naționale de Inspectare a Monumentelor Istorice. În anul 2010 a fost creat Centrul Național de Conservare și Promovare a Patrimoniului Cultural Imaterial, care are în atribuții preocupările ce țin de salvagardarea patrimoniului imaterial. În anul 2013 a fost formată Agenția Națională Arheologică, cu atribuții de salvagardare a siturilor arheologice. În același timp, rămâne în proiect ministerial și guvernamental problema ce vizează crearea unei instituții specializate în domeniul documentării, proiectării și restaurării monumentelor istorice și de for public, precum și formarea resurselor umane în domeniul managementului și conservării/restaurării patrimoniului cultural mobil, imobil și imaterial.

Considerăm că experiența acumulată în anii 2010-2017, cu siguranță, poate consti-

tui  i un fundament pentru elaborarea la o etapă ulterioară a Codului patrimoniului cultural al Republicii Moldova, după exemplul altor   ri europene, fapt ce va reprezenta un punct culminant în procesul de aducere a patrimoniului cultural național la nivelul cerințelor Consiliului Europei  i ale UNESCO.

Totodată, am putea menționa că până în prezent, pe anumite segmente, autoritățile administrației publice centrale de specialitate nu se implică suficient pentru a întreprinde măsurile necesare de protejare  i revitalizare a patrimoniului cultural național.  n unele situa ii se creează impresia că autoritățile publice nu con tientizeaz  rolul decisiv al culturii în calitate de factor dinamic al schimbărilor  i coeziunii sociale, al relansării economice  i dezvoltării durabile. Factorii de decizie nu sunt ferm convingși de necesitatea investițiilor în restaurarea monumentelor de cultură, de valorificare a patrimoniului cultural național. Astfel, nu realizează în deplină măsură rolul decisiv al mediului cultural pentru dezvoltarea țării.

 n altă ordine de argumentare menționăm că subiectul principal în sistemul administrativ moldovenesc responsabil de elaborarea politicilor publice în domeniul salvag r rii patrimoniului național cultural este Ministerul Educației, Culturii  i Cercetării ( n continuare – MECC). Una dintre atribuțiile autorității publice vizate este de a susține politica statului în domeniul culturii, în speță atunci c nd ne referim la protejarea  i conservarea patrimoniului cultural național. Guvernul elaborează  i finan eaz  programele de stat privind protecția politicilor de patrimoniu cultural în conformitate cu politica culturală a statului, stabilește direc iile, formele  i modalit  ile de aplicare a lor.

Implementarea politicilor publice în domeniul patrimoniului cultural constituie responsabilitatea a trei instituții de stat specializate în cercetarea  i protejarea pa-

trimoniului cultural din Republica Moldova. Aceste instituții sunt Agenția arheologică, Centrul național pentru conservarea patrimoniului imaterial  i Agenția pentru inspectare  i restaurare a monumentelor. Totodată, unii specialiști din domeniu consemnează că este oportun să avem în republică un Institut Național al Patrimoniului care să fie subordonat MECC, iar principala preocupare a acestuia să fie documentarea patrimoniului cultural în interes național. Documentarea patrimoniului va permite fără echivoc protejarea lui, fapt care ne va permite pe viitor cunoa terea și cercetarea multidimensională a acestuia.  n cadrul reformei administrației publice care actualmente derulează în cadrul Ministerului de resort există un proiect prin care se inten ioneaz  să fie creat un astfel de institut, iar pentru funcționarea acestuia este necesar să fie selectate persoane competente  i care să dorească să producă aceste schimbări benefice. Cu regret, atragerea speciali tilor care să activeze în domeniu rămâne a fi o problemă serioasă de personal din cauza remunerării modeste şi a condițiilor nu tocmai pe potrivă, în raport cu cele ale omologilor acestora din țările vecine sau ale Europei occidentale.

 n altă ordine de idei, Institutul Național al Patrimoniului ar urma să gestioneze o Direc ie de documentare a patrimoniului cultural (pentru a fi documentate siturile arheologice, monumentele istorice, patrimoniul imaterial), o Direc ie de evidență (unde să existe o bază amplă de date, un registru şi un cadastru național), o Direc ie de cercetare, care să fundamenteze importan a științifică a patrimoniului  i să demonstreze științific importan a unui anumit sit arheologic sau a unui monument istoric cu valoare de patrimoniu cultural.

Potrivit noilor restructurări instituționale din domeniu, din trei agen ii care astăzi se ocupă de protejarea patrimoniului va

rămâne doar o singură Agenție a Patrimoniului. Noua agenție va avea atribuții de inspectare, control și constatare a infracțiunilor ce țin de nerespectarea actelor legislative și normative cu privire la protejarea patrimoniului cultural național.

Este oportun ca MECC să elaboreze politicile culturale, iar anumite instituții (Agenția Patrimoniului, Institutul Național al Patrimoniului) să le implementeze. Pentru aceasta este necesar să avem o Agenție puternică de inspectare și un Institut competent, care vor simplifica lucrurile în această direcție. Astfel, noua formulă a Ministerului Educației, Culturii și Cercetării urmărește debarasarea de funcțiile executorii și orientarea spre elaborarea politicilor publice, precum și spre controlul implementării acestora în vederea salvagădării patrimoniului cultural național.

Aspectele reliefate în prezentul studiu ne permit să constatăm următoarele:

- politica culturală este un element al politicii generale a statului;

- după trecerea la o administrație publică democratică, autoritățile publice centrale din Republica Moldova au creat un cadru legal național de protejare a patrimoniului cultural, au fost elaborate acte normative și create premise de dezvoltare a sectorului de patrimoniu cultural;

- inițial, deși programele de reformă a administrației publice aveau un concept bine fundamentat, mai multe politici în domeniul culturii și al patrimoniului cultural nu s-au soldat cu succes din cauza lipsei de acoperire financiară;

- în prezent, datorită politicilor culturale elaborate și, în mare măsură implementate, Republica Moldova dispune de o legislație sectorială de patrimoniu cultural complexă, cu acte clare pentru fiecare domeniu. Baza legislativă constituie o platformă temeinică pentru construirea și promovarea în continuare a unor politici durabile de patrimoniu;

- semnarea în anul 2014 de către Republica Moldova a Acordului de Asocieri cu Uniunea Europeană a determinat autoritățile administrației publice să schimbe direcția de reformare și dezvoltare strategică a țării, inclusiv în domeniul cultural, prin elaborarea și promovarea unor politici culturale bazate pe dezvoltarea unui dialog intercultural permanent cu partenerii țărilor comunitare, în vederea dezvoltării diversității culturale, conservării și valorificării patrimoniului național cultural și istoric;

- Strategia de Dezvoltare a Culturii „Cultura 2020” prezintă o viziune coerentă asupra dezvoltării sectorului cultural al țării, prin care sunt prevăzute acțiuni concrete pentru salvagădarea patrimoniului național;

- prin implementarea Strategiei, sectorul cultural va deveni un domeniu viabil și de impact în economia și viața socială a întregii țări, fiind edificat spațiul cultural unic;

- investigațiile întreprinse denotă că principala și cea mai gravă problemă la ziua de azi este că patrimoniul nostru cultural nu este pașaportizat, fapt care denotă crearea unui Registru Național al Patrimoniului pentru fiecare categorie de patrimoniu. Mărturiile trecutului trebuie protejate, localizate, catalogate/documentate și protejate;

- elaborarea Codului patrimoniului cultural al Republicii Moldova și crearea Institutului Național al Patrimoniului, care vor avea sarcini concrete de protejare și documentare a patrimoniului cultural național;

- în cadrul reformei administrației publice este necesar a fi determinate modalitățile de îmbunătățire a formelor de protejare a patrimoniului național cultural și de implementare a politicilor publice în acest domeniu, fapt ce reprezintă o cerință de cea mai mare actualitate pentru Republica Moldova.

## BIBLIOGRAFIE

1. Acordul de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană, din 27 iunie 2014, Bruxelles, art. 132, lit. b), c)  i d).
2. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 12.08.1994, nr. 1, art. 59.
3. Legea culturii nr. 413-XIV din 27.05.1999.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1999, nr. 83-86/401.
4. Legea cu privire la teatre, circuri  i organizații concertistice, nr. 1421-XV din 31.10.2002.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2002, nr. 174-176.
5. Legea privind meşteşugurile artistice populare, nr. 135-XV din 20.03.2003.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003, nr. 84-86.
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 343 din 03.06.1993 cu privire la aprobarea „Programului de Stat pentru dezvoltarea culturii pe anii 1993-2000  i asigurarea protecției sociale a oamenilor de cultură”.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1993, nr. 006.
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 672 din 18.07.97 cu privire la Programul de stat „Dezvoltarea  i ocrotirea culturii  i artei în Republica Moldova pentru anii 1997-1998”.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1997, nr. 057.
8. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 271 din 09.04.2014 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a culturii „Cultura 2020”  i a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia.  n: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2014, nr. 92-98.
9. Dye Thomas R. Understanding Public Policy (7th edition). Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1992, p. 10.
10. Ghid metodologic cu privire la procesul decizional. Guvernul Republicii Moldova. Ed. Cancelaria de Stat, 2009, p. 4.
11. Miroiu Adrian. Introducere în analiza politicilor publice. București: Editura Punct, 2001, p.9.
12. Profiroiu Marius Constantin, Iorga Elena. Manual de politici publice. București: Institutul de Politici Publice. Editura Economică „Profita i de carte”, 2009, p. 17.
13. Tcacenco Victoria. Viziuni de viitor: Politica Culturală a Republicii Moldova de la schimbări la viabilitate. Chișinău, Editura Arc, 2009, p. 44.

**Prezentat:** 20 februarie 2018.

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

# AVIZ

Continuă abonarea la ziarul „Funcționarul Public” și la revista metodico-științifică „Administrarea Publică” pentru anul 2018, editate de **Academia de Administrare Publică**.



**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 - 39 lei;**  
**6 luni - 78 lei;**  
**1 an - 156 lei.**  
 Indice poștal - **67919.**

**Secția activitate editorială**

**Mihai MANEA** - șef secție

**Ion AXENTI** - secretar responsabil

**Sergiu VLADÎCA** - redactor

**Tudor PALLADI** - redactor

**Marina PASTUH** - tehnoredactor

**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:** 15.01.2018.

**Bun de tipar:** 15.03.2018.

Tipar executat la S. C. „Elan Poligraf” S. R. L.

Tiraj: **235 ex.** Hârtie offset.

Preț contractual.

**ISSN 1813-8489**