

ISSN 1813-8489
Categoria C

Administrarea Publică

*Revistă metodico-științifică
trimestrială*

100

octombrie - decembrie 2018
nr. 4 (100)

**Chișinău,
2018**

Administrarea Publică

Revistă metodică-științifică trimestrială

Fondată în noiembrie 1993 de Academia de Administrare Publică.

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

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

Nr. 4 (100), octombrie-decembrie 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, academician, 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

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

MANOLE Tatiana - doctor habilitat în științe economice, profesor universitar

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

ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Oleg BALAN

Academia de Administrare Publică în sprijinul reformei administrative11

Elena BACALU

Aspecte legislative în contextul reformării și modernizării administrației publice din Republica Moldova19

Aurel SÎMBOTEANU

Actul Unirii din 1918 și revenirea la sistemul administrativ tradițional în Basarabia Interbelică. Către Centenarul Unirii25

Mihai MANEA

Masă rotundă: revista „Administrarea Publică” – promotor consecvent al teoriei și practicii administrării publice 36

Angela POPOVICI

Pentru o guvernare responsabilă la nivel local55

Violeta TINCU

Rolul administrației publice în organizarea și gestionarea serviciilor publice de gospodărie comunală62

SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

Anatolie BANTUȘ

Unele concretizări doctrinare privind natura juridică a serviciului public70

Andrei GUȘTIUC, Cristina TÎȘCUL

Impactul noii legislații bancare asupra activității de creditare din Republica Moldova76

Наталья КИПЕР, Дойна КАЗАКУ

Способы захвата имущественного комплекса юридического лица (рейдерство): криминалистическая характеристика84

ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

Oleg FRUNZE

Cooperare transnațională în domeniul formării profesionale a forței de muncă92

Tatiana TOFAN, Ala GRECU

Particularitățile prestării serviciilor oncologice în Republica Moldova97

**INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI:
STRATEGII ȘI TEHNOLOGII NOI****Eugenia CEBOTARU, Olga DIMA-CEBOTARU**

Dronele - ideile viitorului par a fi luate din altă lume103

RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI INTEGRARE EUROPEANĂ**Stela SPÎNU**

Comunicare interculturală în mediul universitar: blocaje și soluții109

Andrii MAIEV

Formarea sistemului de administrare regională în Ucraina cu luarea în considerare a experienței europene114

Svetlana KOCI

Poziționarea transfrontalieră a identității culturale121

TRIBUNA TÂNĂRULUI CERCETĂTOR**Abu-Rabia HANI**

Abordări privind gestionarea personalului organizației turistice în Israel128

Airin NABOLSI, Alexandru GRIBINCEA

Dezvoltarea turismului sub impactul globalizării134

Svetlana SLABU

Justiția Uniunii Europene145

Toma ALEXANDRU

Analiza datelor - o etapă importantă în evaluarea impactului social al proiectelor și programelor în administrația publică149

Diana CHIRIAC

Implementarea Registrului de Stat al actelor locale - impact și provocări157

SUMMARY

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

Oleg BALAN

The Academy of Public Administration in the support of administrative reform11

Elena BACALU

Legislative aspects in the context of the reform and modernization of the public administration in the Republic of Moldova19

Aurel SÎMBOTEANU

The union act of 1918 and the return to the traditional administrative system in interwar Basarabia. To the Centenary of the Union25

Mihai MANEA

Roundtable: „Public Administration” journal - consistent promoter of the theory and practice of public administration36

Angela POPOVICI

For a responsible governance at local level55

Violeta TINCU

The role of public administration in the organization and management of public utility services.....62

CIVIL SOCIETY AND THE RULE OF LAW

Anatolie BANTUȘ

Some doctrinal precisions on the legal nature of public service70

Andrei GUȘTIUC, Cristina TÎȘCUL

Impact of the new banking legislation on the crediting activity in the Republic of Moldova76

Наталья КИПЕР, Дойна КАЗАКУ

The ways of capturing the property, such as the patrimonial complex of a legal entity (raiding): forensic characterization84

ECONOMY AND PUBLIC FINANCES

Oleg FRUNZE

Transnational cooperation in professionalization of labour staff92

Tatiana TOFAN, Ala GRECU

The particularities of providing oncological services in the Republic of Moldova97

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

Eugenia CEBOTARU, Olga DIMA-CEBOTARU

Drones - the ideas of the future seem to be taken from another world103

INTERNATIONAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION

Stela SPÎNU

Intercultural communication in the academic environment: blockages and solutions109

Andrii MAIEV

Formation of regional administration system in Ukraine taking into account the european experience114

Светлана КОЧ

Transboundary positioning of cultural identity121

THE TRIBUNE OF THE YOUNG RESEARCHER

Abu-Rabia HANI

Approaches on staff management of the tourist organization in Israel128

Airin NABOLSI, Alexandru GRIBINCEA

Development of tourism under globalization impact134

Svetlana SLABU

Justice of the European Union145

Toma ALEXANDRU

Planifier l'analyse des donnees - une etape primordiale dans l'évaluation de l'impact social des projets et programmes dans l'administration publique149

Diana CHIRIAC

The implementation of the register of local acts - impact and challenges157

ОГЛАВЛЕНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Олег БАЛАН

Академия публичного управления в поддержку административной реформы 11

Елена БАКАЛУ

Законодательные аспекты в контексте реформирования и модернизации публичного управления Республики Молдова 19

Аурел СЫМБОТЯНУ

Объединение 1918 года и возвращение к традиционной административной системе в межвоенной Бессарабии. К столетию Объединения 25

Михай МАНЯ

Заседание „за круглым столом”: журнал „Administrarea Publică” – последовательный проводник теории и практики публичного управления 36

Анжела ПОПОВИЧ

За утверждение ответственной власти на местном уровне 55

Виолетта ТИНКУ

Роль публичного управления в организации и руководстве публичных услуг коммунального хозяйства 62

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Анатолие БАНТУШ

Некоторые доктринальные уточнения по поводу правового характера государственной службы 70

Андрей ГУШТЮК, Кристина ТЫШКУЛ

Влияние нового банковского законодательства на практику кредитования в Республике Молдова 76

Наталья КИПЕР, Дойна КАЗАКУ

Способы захвата имущественного комплекса юридического лица (рейдерство): криминалистическая характеристика 84

ЭКОНОМИКА И ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ

Олег ФРУНЗЕ

Транснациональное сотрудничество в области профессионального формирования рабочей силы 92

Татьяна ТОФАН, Алла ГРЕКУ

Особенности оказания онкологических услуг в Республике Молдова97

ОБУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: НОВЫЕ СТРАТЕГИИ И ТЕХНОЛОГИИ

Еуджениа ЧЕБОТАРУ, Ольга ДИМА-ЧЕБОТАРУ

Дроны – идеи будущего кажутся взятыми с другого света103

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Стелла СПЫНУ

Межкультурные коммуникации в вузовской среде: преграды и решения109

Андрей МАЕВ

Формирование системы регионального управления в Украине с учетом европейского опыта114

Светлана КОЧ

Трансграничное позиционирование культурной идентичности121

Трибуна Молодого Исследователя

Абу-Рабия ХАНИ

Подходы в работе с кадрами туристических организаций Израиля128

Аирин НАБОЛСИ, Александру ГРИБИНЧА

Развитие туризма в условиях глобализации134

Светлана СЛАБУ

Юстиция Европейского союза145

Тома АЛЕКСАНДРУ

Анализ данных – важный этап в оценке социального влияния проектов и программ в публичном управлении149

Диана КИРИЯК

Внедрение Государственного реестра местных документов – влияние и вызовы157



A

dministrarea publică: teorie și practică



ACADEMIA DE ADMINISTRARE PUBLICĂ ÎN SPRIJINUL REFORMEI ADMINISTRATIVE

THE ACADEMY OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SUPPORT OF ADMINISTRATIVE REFORM

CZU: 378:35 (478)

Oleg BALAN,
*rector al Academiei de Administrare Publică,
doctor habilitat, profesor universitar,
redactor-șef al revistei „Administrarea Publică”*

SUMMARY

This study examines the activity of the Academy of Public Administration, the only higher administrative institution in the republic, which for a quarter of a century has been declared plenary, as a national center for the promotion of state policy in the field of public administration, training and staff professional development, conducting research in the field of administrative science and methodological assistance to the activity of public administration authorities.

Keywords: public administration, science administration, reform strategy, scientific research, staff training, cooperation, scientific project.

REZUMAT

În acest studiu se examinează activitatea Academiei de Administrare Publică, unica instituție de învățământ superior de profil administrativ din republică, care pe parcursul a unui sfert de secol s-a afirmat plenar în calitate de centru național de promovare a politicii de stat în domeniul administrației publice, de pregătire și de dezvoltare profesională a personalului, de efectuare a cercetărilor în domeniul științei administrației și de asistență metodologică a activității autorităților administrației publice.

Cuvinte-cheie: administrație publică, știința administrației, strategia reformei, cercetare științifică, formarea personalului, cooperare, proiect științific.

La 21 mai curent, s-au împlinit 25 de ani de la fondarea instituției noastre. Cu acest prilej Academia de Administrare Publică a fost decorată cu Ordinul de Onoare, iar un șir de colaboratori - cu distincții de stat.

Timp de un sfert de secol de activitate, Academia de Administrare Publică s-a afirmat în calitate de centru național de dezvoltare a științei administrative, promovare a politicii de stat în domeniul

administrației publice, de instruire și dezvoltare profesională a personalului din serviciul public și de asigurare științifică și metodologică a activității autorităților publice din Republica Moldova.

În anul 2014, ca rezultat al reacreditării științifice și ca o recunoaștere pe plan internațional a aportului științific, Academiei i-a fost acordat calificativul de organizație competitivă pe plan internațional (categoria B). Totodată, Academiei

i s-a înmănat Certificatul de Membru de profil al Academiei de Științe a Moldovei.

În iunie 2018, Academia de Administrare Publică a obținut Certificatul internațional al calității ISO 29990:2010 în domeniul dezvoltării profesionale pentru serviciile publice, acordat de TÜV Thüringen, Companie de servicii internaționale de operare în domeniul siguranței și calității cu sediul în Germania. Bogdan TRUȘCĂ, manager al filialei TÜV Karpăt, care a înmănat documentul, a estimat că acordarea acestui certificat este o recunoaștere internațională a valorilor și a performanțelor deosebite înregistrate de Academia de Administrare Publică în aplicarea sistemului de management al calității în cadrul cursurilor de dezvoltare profesională a funcționarilor publici.

1. Promovarea modalităților noi de instruire a funcționarilor publici

În condițiile unor schimbări profunde în mediul politic, economic și social, caracterizate prin integrarea regională și globalizare, dezvoltarea noilor tehnologii informaționale și răspândirea largă a cunoștințelor la nivel mondial apar noi provocări pentru administrația publică centrală și locală, dar și noi șanse de îmbunătățire a serviciilor acordate cetățenilor. În context, cunoștințele acumulate la Academie de către studenții-masteranzi și doctoranzi, de beneficiarii cursurilor de dezvoltare profesională sunt de un real folos pentru eficientizarea activității administrației publice. De rând cu aceasta, și cercetarea științifică a fenomenului administrativ este orientată spre raționalizarea activității administrative și sporirea eficienței acesteia.

Timp de peste un sfert de secol, de la fondare și până acum, personalul științifico-didactic al Academiei de Administrare Publică este în permanentă căutare a unor modele noi de instruire a funcționarilor publici.

Pregătirea funcționarilor publici profesioniști prin intermediul studiilor de masterat și doctorat constituie una dintre formele eficiente de instruire a cadrelor din sistemul administrației publice. Antrenarea studenților-masteranzi și a doctoranzilor în activități didactice interactive contribuie la aprofundarea acestui proces de studiere a actului de guvernare și a sistemului național de administrare publică per ansamblu. Fiind o instituție specializată în exclusivitate pe studii de masterat și doctorat, dar și pe dezvoltare profesională continuă a funcționarilor publici, Academia de Administrare Publică pune un accent deosebit pe dezvoltarea capitalului uman pentru administrația publică și creșterea competitivității instituțiilor publice prin corelarea învățării pe tot parcursul vieții cu necesitățile pieței muncii din sfera administrației publice.

Reforma administrației publice aflată la moment în deplină desfășurare nu poate fi realizată fără funcționari bine pregătiți, capabili să transpună în viață prevederile Strategiei actuale. Și în acest sens, instituției noastre îi revine un rol esențial. Prestarea serviciilor educaționale de formare a specialiștilor de înaltă calificare prin studiile superioare de master, precum și prin studiile avansate de doctorat, este o direcție prioritară în activitatea Academiei. Programele de studii sunt raportate la necesitățile sistemului administrației publice din Republica Moldova și la standardele europene de formare profesională și de funcționare eficientă a administrației publice. Prin activitățile educaționale prestate, Academia reprezintă un generator de capital uman și conducători capabili să promoveze valori noi și inovații în sistemul administrației publice.

De la fondarea Academiei și până în prezent, titulari ai studiilor de master, absolvenți ai Academiei, se numără 5721 de persoane, inclusiv, la specialitatea administrația publică – 2417, la specialitatea management

– 1543, la specialitatea relații internaționale
– 1207, la specialitatea drept constituțional și drept administrativ – 333, la specialitatea management informațional în administrația publică – 70, anticorupție – 98, drept public – de 53 persoane. Majoritatea din absolvenții Academiei sunt încadrați în sistemul administrativ din Republica Moldova și participă activ la realizarea reformei, cunoștințele și competențele acumulate în cadrul Academiei ajutându-le în acest proces.

Academia de Administrare Publică este și un centru de prestigiu în prestarea serviciilor educaționale de dezvoltare profesională pentru funcționarii publici și, prin aceasta, își aduce contribuția la îmbunătățirea actului de guvernare în Republica Moldova și la buna desfășurare a reformei administrației publice. Având în vedere faptul că dezvoltarea profesională a funcționarilor publici este una dintre activitățile strategice ale Academiei, acordăm o deosebită atenție calității procesului de dezvoltare profesională a funcționarilor publici, adaptării lui la necesitățile practicii administrative.

Vom menționa, că pe an ce trece, autoritățile administrației publice manifestă tot mai mult interes pentru sporirea gradului de calificare a angajaților și solicită, din propria inițiativă, organizarea de către Academie a cursurilor de dezvoltare profesională pentru anumite categorii de funcționari. Anual, Academia asigură dezvoltarea profesională a unui număr de peste 3000 de funcționari publici din autoritățile administrației publice centrale și locale.

În ultimii ani, procesul de dezvoltare profesională continuă a personalului din cadrul autorităților administrației publice a fost asigurat în strânsă colaborare cu diferiți parteneri de dezvoltare, inclusiv cu Agenția de Cooperare Internațională a Germaniei (GIZ) prin intermediul Proiectului „Modernizarea serviciilor publice locale în Republica Moldova”. Astfel, în perioada 2012- 2018 în cadrul Academiei, cu suportul GIZ, au fost

organizate peste 60 de activități de instruire în cadrul cărora au fost instruiți peste 1500 de funcționari publici.

Cu suportul GIZ, în perioada anilor 2016 – 2018, s-au desfășurat patru forumuri deschise cu genericul „Pentru dezvoltare locală și regională”. Primul forum, din septembrie 2016, a avut ca tematică „Reforma administrativ-teritorială a Republicii Moldova”. Următoarele forumuri au examinat probleme privind „Dezvoltarea regională în Republica Moldova” (decembrie 2016), „Modernizarea serviciilor publice în Republica Moldova” (martie 2017). Cel de-al patrulea forum, desfășurat în aprilie 2018, a abordat tema „Strategia privind reforma administrației publice: între intenții și realizări”. La aceste reuniuni științifico-practice au participat numeroși savanți și specialiști în domeniu din republică și de peste hotare, funcționari din autoritățile publice centrale și locale, reprezentanți ai ambasadelor acreditate la Chișinău. În cadrul lor au fost elaborate recomandări practice pentru autoritățile publice centrale și locale în sprijinul reformei administrației publice aflată în desfășurare.

2. Prin cercetare științifică susținem reforma administrației publice

Un domeniu important în activitatea Academiei de Administrare Publică îl constituie efectuarea cercetărilor științifice. Activitatea științifică a profesorilor suplinește în permanență procesul de studii. Rezultatele investigațiilor științifice de ani de zile în domeniul guvernării și administrării treburilor publice sunt reflectate în numeroase studii și monografii, culegeri științifice și reviste.

Mii de articole științifice a găzduit pe parcursul timpului revista metodico-științifică „Administrarea Publică” în cele 100 de numere apărute din anul 1993, anul fondării Academiei de Administrare Publică și, respectiv, al revistei nominalizate. Acestui eveniment i-a fost consacrată recent o masă rotundă cu genericul „Revista „Admi-

nistrarea Publică” – promotor consecvent al teoriei și practicii administrării publice”. Pe parcursul anilor, revista a găzduit numeroase articole științifice semnate nu numai de profesorii, doctoranzii și masteranzii Academiei, dar și de numeroși autori din republică și de peste hotare. Articolele științifice inserate sunt utile procesului de dezvoltare a administrației publice din Republica Moldova, punând la bază teoria și practica administrației publice.

Concluziile teoretice și recomandările practice ale cercetătorilor Academiei facilitează cunoașterea realităților și modului de funcționare a sistemului administrației publice din republică, a experienței internaționale în domeniu, contribuie la dezvoltarea științei administrației și perfecționarea sistemului de administrare publică.

Acum, în plină reformă administrativă, depunem eforturi pentru investigarea științifică a problemelor existente în sistemul administrativ și acordarea asistenței metodologice în vederea eficientizării activității administrative. Ne concentrăm asupra tematicii care reiese din prevederile Strategiei de reformă a administrației publice pentru perioada 2016-2020 și, îndeosebi, privind responsabilizarea administrației, elaborarea și coordonarea politicilor publice, modernizarea serviciilor publice, managementul finanțelor publice, managementul resurselor umane, activități menite să asigure eficientizarea activității administrative.

Concomitent, extindem relațiile de colaborare în domeniul cercetării științifice și asistenței metodologice dintre Academie și autoritățile publice, implementăm în practica administrativă rezultatele cercetării. Profesorii Academiei participă activ la investigarea problemelor cu care se confruntă sistemul administrației publice din republică și propun soluții, prin organizarea periodică a unor dezbateri tematice,

conferințe, cu participarea reprezentanților autorităților publice, unor specialiști notorii din țară și din străinătate.

În acest context, se înscriu câteva proiecte de cercetare în desfășurare, tematica cărora este într-o strânsă conexiune cu procesele reformatoare din administrația publică. Unul dintre ele este proiectul „Consolidarea instituțională și funcțională a administrației publice locale în Republica Moldova în contextul implementării Acordului de Asocieră cu Uniunea Europeană” în cadrul căruia s-au făcut cercetări serioase soldate cu elaborarea mai multor recomandări pentru autoritățile administrației publice locale.

Relevantă în acest sens este Conferința științifico-practică internațională organizată în cadrul acestui proiect cu genericul „Consolidarea administrației publice locale și perspectivele europene ale Republicii Moldova”, care s-a desfășurat la Academie pe 23 noiembrie 2018. Conferința a sintetizat rezultatele cercetărilor științifice realizate în cadrul proiectului. Au fost discutate probleme stringente privind asigurarea bunei guvernări la nivel local, identificate instrumentele și mecanismele de eficientizare a activității autorităților publice locale din perspectiva europenizării sistemului administrativ. Participanții au abordat o serie de probleme teoretice și practice privind optimizarea organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova, eficiența și eficacitatea în sectorul public prin prisma responsabilității sociale, profesionalismul ca factor determinant al calității deciziilor administrative, dezvoltarea funcțională a administrației publice locale, responsabilitatea ca instrument de consolidare a bunei guvernări la nivel local, modernizarea serviciilor publice etc.

În perioada de implementare a proiectului, 2015 – 2018, membrii echipei de cercetare au efectuat analize în 28 de autorități ale administrației publice locale. Cercetările efectuate în cadrul proiectului s-au soldat

cu elaborări științifico-metodice, inclusiv Ghidul practic „Instrumente de bună guvernare la nivel local”, editat în 2017. Aceste elaborări vin să contribuie la crearea unui mecanism optimal de organizare și funcționare a administrației publice locale din republică.

Printre cele mai relevante recomandări expuse în cadrul conferinței sunt raționalizarea cadrului instituțional excesiv de fragmentat al administrației publice locale, eliminarea suprapunerilor de competențe, consolidarea capacității administrației publice prin îmbunătățirea eficienței, a gestionării resurselor umane, a instrumentelor decizionale și a coordonării în cadrul și între diferitele niveluri ale sistemului administrativ din Republica Moldova.

Investigații serioase se desfășoară și în cadrul altui proiect de cercetare „Managementul dezvoltării regionale privind diminuarea disparităților interregionale în cadrul Republicii Moldova prin prisma noii politici de coeziune europeană”. Problemele cercetate sunt de o actualitate deosebită, întrucât reducerea disparităților existente la nivel regional este un obiectiv important al Guvernului Republicii Moldova la etapa actuală. Accentul în cercetările respective este pus pe fundamentarea științifică a procesului de dezvoltare regională, identificarea unor indicatori care ar facilita diminuarea disparităților teritoriale.

Activitatea de cercetare desfășurată în Academia de Administrare Publică are ca suport Strategia de cercetare pentru perioada 2016-2020, care stabilește principalele obiective ale instituției în acest domeniu ce sunt într-o strânsă conexiune cu obiectivele reformei administrației publice.

În conformitate cu documentul respectiv, Academia efectuează cercetări științifice în domeniul teoriei și practicii administrației publice, în vederea creării unui suport științific pentru desfășurarea reformei administrației publice, elaborării de noi

forme și metode de administrare, care să asigure eficiența activității autorităților publice. Activitatea de cercetare desfășurată în Academie la etapa actuală are misiunea de integrare a eforturilor cadrelor didactico-științifice în investigarea problemelor actuale din administrația publică.

În favoarea activității de cercetare vine organizarea, desfășurarea și publicarea materialelor conferințelor științifice internaționale anuale cu genericul „Teoria și practica administrării publice”, „Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice”, în cadrul cărora se discută problemele cu care se confruntă administrația publică din Republica Moldova în procesul ei complex de reformare și modernizare.

Academia acordă o atenție deosebită atragerii în activitățile științifice a tinerilor cercetători. Aceasta se obține și prin prin studiile superioare avansate de doctorat. Academia pregătește specialiști de înaltă calificare prin studiile de doctorat din 1994. În această perioadă au fost pregătiți 16 doctori în științe. Din 2015 la Academie funcționează Școala Doctorală în Științe Administrative la specialitățile: teoria, metodologia administrației publice; organizarea și dirijarea în instituțiile administrației publice; servicii publice. Actualmente, cei 29 de doctoranzi ai Academiei, inclusiv din România, își desfășoară activitatea de cercetare sub îndrumarea a 12 conducători de doctorat. Tematica tezelor de doctorat este în corelație strânsă cu practica și necesitățile autorităților administrației publice și vine să contribuie la susținerea reformei administrației publice.

Un domeniu de cercetare de care este preocupată Academia de Administrare Publică este și cel al organizării administrativ-teritoriale a Republicii Moldova.

Sistemul administrativ-teritorial occidental și-a demonstrat viabilitatea, trecând prin mai multe reforme și dificultăți. Toto-

dată, nu se poate vorbi de existența unui model unic sau general pentru organizarea administrativ-teritorială. În statele Uniunii Europene există mai multe modele de organizare administrativ-teritorială – cu un nivel, cu două și cu trei niveluri.

Fiecare țară, luând în considerare experiența internațională, își identifică propriul model al structurii teritoriale și administrative. Dar este important ca reforma administrativ-teritorială să fie argumentată din punct de vedere științific, să se bazeze pe tradițiile autohtone și cele mai bune practici europene.

De la obținerea independenței încoace, Republica Moldova a trecut prin mai multe experimente în domeniu, încercând să depășească sistemul administrativ de comandă, moștenit din trecut. După organizarea administrativ-teritorială din 1994, cu sistemul de raioane, a urmat cea din 1998, cu trecerea la sistemul de județe, apoi reforma din 2003 cu revenirea la raioane. Cu regret, aceste reforme nu au epuizat problema și astăzi din nou se discută necesitatea optimizării organizării teritoriului din punct de vedere administrativ. Prin reformele efectuate până acum nu s-a ținut cont întru totul de argumentele științifice, de tradițiile autohtone, experiența occidentală relevantă, realitățile și necesitățile obiective în perspectiva stimulării democratice și economice a republicii. Cu alte cuvinte, aceste reforme, fiind „afectate” de factorul politic, s-au soldat cu efecte negative, mai ales pentru autoritățile publice locale.

Unul din principalele argumente în favoarea reformei constă în faptul că actuala organizare administrativ-teritorială a Republicii Moldova se prezintă ca una excesiv de fragmentată – 898 de autorități locale (844 fiind rurale) de nivelul I la 2,9 mil. de locuitori (potrivit datelor recensământului din 2014), mai mult de jumătate de milion dintre aceștia fiind plecați peste hotare. 86 la sută din unitățile respective au o populație

de mai puțin de 5 mii de locuitori. Mai mult, peste 25% din unitățile administrativ-teritoriale de nivelul I au mai puțin de 1500 de locuitori, acestea neîncadrându-se în normele legale. Cu alte cuvinte, potrivit legislației, localitățile respective nu ar trebui să aibă primării, acestea fiind întreținute, în mare parte, de la bugetul de stat.

Succesul reformei administrativ-teritoriale, autonomia administrativă sunt legate la modul direct de autonomia financiară a autorităților publice locale. Strategia națională de descentralizare și Planul de acțiuni privind implementarea acesteia pentru anii 2012–2018, aprobate de Parlament prin legea nr. 68 din 5 aprilie 2012, prevedeau perfecționarea sistemului de finanțe publice locale, astfel încât să se asigure autonomia financiară a APL, cu menținerea disciplinei financiare, maximalizarea eficienței și asigurarea echității în alocarea resurselor.

Totodată, potrivit unor experți în domeniu, centralizarea financiară cunoaște proporții din ce în ce mai pronunțate. Actualmente, circa 75% din bugetul public național este cheltuit de către administrația publică centrală. În același timp, 83% dintre autoritățile publice locale își acoperă cheltuielile administrative din transferuri de la stat

Din aceste motive, considerăm absolut necesară consolidarea bazei de venituri proprii la nivelul administrației publice locale. Numai identificând și asigurând eficacitatea unei forme de independență financiară a autorităților publice locale le-ar scoate pe acestea de sub influența politicului, le-ar oferi posibilitatea să-și asigure independența, funcționalitatea, să acorde cetățenilor servicii de calitate. În mod imperios, se impune stimularea creșterii economice sustenabile la nivelul unităților administrativ-teritoriale din Republica Moldova.

O cale de atingere a acestui scop ar fi reducerea cheltuielilor de personal. Statisticile arată că componentele esențiale ale

cheltuielilor propriu-zise sunt cheltuielile de personal, cu bunuri și servicii. Conform datelor Ministerului Finanțelor, 770 (85%) din autoritățile publice locale de nivelul I au maximum 6 angajați, iar 25% - nu mai mult de 4 angajați. Este însă supradimensionat personalul administrativ din autoritățile publice locale de nivelul II. Numărul efectiv de angajați pentru cele 32 de raioane și UTA Găgăuzia este de 2530, cu o medie de 77 de unități de personal pe autoritate locală de nivelul II, în contrast puternic cu numărul de 5097 de angajați ai tuturor celor 898 de primării de nivelul I, care au o medie de numai 5,68 de unități.

Din cele expuse deducem că reorganizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova este o sarcină importantă, soluționarea căreia va facilita și reformarea altor domenii de activitate.

3. Colaborarea internațională – mijloc de eficientizare a instituției

Tradițional, Academia întreține legături și are numeroase acorduri de cooperare cu organizațiile internaționale și instituțiile similare de peste hotare. Cooperarea internațională are ca obiectiv studierea, preluarea și implementarea experienței țărilor avansate în domeniul pregătirii cadrelor pentru administrația publică, dar și promovarea instituției noastre pe plan internațional.

Aceasta se face prin realizarea mai multor proiecte internaționale. Unul din proiectele recente este proiectul „Servicii de suport pentru rețeaua de biblioteci: modernizarea bibliotecilor din Armenia, Moldova și Belarus prin dezvoltarea personalului de bibliotecă și reformarea bibliotecilor” (LNSS), proiect desfășurat în cadrul programului Erasmus+, finanțat de Uniunea Europeană și derulat în perioada 2015-2018. Conferința de totalizare a proiectului respectiv a avut loc în perioada 3-5 octombrie 2018, la Academia de Administrare Publică.

La reuniune au participat peste 50 de

reprezentanți ai 13 universități din cele 7 state partenere la proiect, inclusiv din Germania, Irlanda, Grecia, România, Armenia și Belarus. Implementarea proiectului a avut o importanță deosebită pentru modernizarea bibliotecilor instituțiilor de învățământ din statele partenere și, în special, pentru Biblioteca Științifică a Academiei. Proiectul a avut drept scop consolidarea și modernizarea bibliotecilor, ridicarea nivelului de competențe și abilități ale personalului bibliotecilor din statele respective prin dezvoltarea unor biblioteci inovatoare ca suport pentru educație, cercetare și învățare pe tot parcursul vieții. În cadrul proiectului Biblioteca Științifică a Academiei a beneficiat atât de asistență metodică privind organizarea activităților biblioteconomice, cât și de asistență tehnică care a permis consolidarea capacităților de prestare a serviciilor electronice pentru beneficiarii bibliotecii.

Semnificativă este și cooperarea cu Școala Națională de Studii Politice și Administrative (SNSPA) din București și alte instituții de învățământ din România. În ultimul timp, contactele cu colegii de la SNSPA au devenit deosebit de intense, au avut loc numeroase vizite reciproce de mobilitate academică.

Recent, am efectuat o vizită de mobilitate la SNSPA, iar la Conferința științifico-practică internațională „Consolidarea instituțională și funcțională a administrației publice locale în Republica Moldova în contextul implementării Acordului de Asociere cu Uniunea Europeană”, la care mă refeream mai sus, a participat președintele Senatului SNSPA Iordan Gheorghe Bărbulescu, doctor, profesor universitar. Conferința a consemnat și un alt eveniment – ședința mesei rotunde cu participarea unui grup de studenți de la SNSPA și a cadrelor didactice de la Academie în cadrul proiectului „Forumul tinerilor experți în dezvoltare din România și Republica Moldova”. Prin acest proiect se propune realizarea unei platforme de co-

municare între tinerii experți de dezvoltare din România și Republica Moldova. Vizita a fost programată astfel ca studenții din România să participe și la lucrările conferinței internaționale de la Chișinău, ceea ce le-a oferit posibilitatea de a se informa mai pe larg despre problemele din domeniul administrației publice din Republica Moldova. Întâlnirea reprezentanților Academiei de Administrare Publică și SNSPA constituie o nouă etapă a mobilității academice în cooperarea interinstituțională dintre ambele instituții, care va fi urmată de o vizită de răspuns la București la începutul anului viitor a unei delegații de masteranzi și cadre didactice ale Academiei de Administrare Publică.

În șirul activităților de cooperare internațională se înscriu relațiile întreținute de Academia de Administrare Publică cu instituții similare din Germania, Austria, Lituania, Ucraina, Cehia, Rusia, România și alte țări.

În concluzie vom menționa, că prin activitățile de pregătire a cadrelor prin studiile superioare de master, studiile superioare avansate de doctorat, organizarea cursurilor de dezvoltare profesională a funcționarilor publici, prin activitățile de cercetare efectuate în cadrul proiectelor naționale și internaționale, Academia de Administrare Publică vine, prin ceea ce realizează, în suportul și sprijinul reformei administrației publice din Republica Moldova.

BIBLIOGRAFIE

1. Acordul de Asociere dintre Republica Moldova și Uniunea Europeană. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.185-199 din 18 iulie 2014.
2. Strategia Națională de Descentralizare. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.143-148 din 13 iulie 2012.
3. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256- 264 din 12 august 2016.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1351 din 15 decembrie 2016 „Cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 459-471 din 23 decembrie 2016.
5. Programul de activitate al Guvernului 2016-2018. În: https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/guvernul_republicii_moldova__programul_de_activitate_al_guvernului_republicii_moldova_2016-2018.pdf
6. Sîmboteanu Aurel, Organizarea administrativ-teritorială. În: Republica Moldova. Enciclopedie. Ediție consacrată aniversării a 25-a de la adoptarea Declarației de Independență a Republicii Moldova, AȘM, 2016, p. 270-285.
7. Sîmboteanu Aurel, Dulschi Ion, Țepordei Aurelia ș. a., Academia de Administrare Publică la un sfert de veac, Ediție istorico-cronologică și ilustrativă privind fondarea și evoluția instituției, Chișinău, AAP, 2018.

Prezentat: 15 noiembrie 2018.

E-mail: rector@aap.gov.md

ASPECTE LEGISLATIVE ÎN CONTEXTUL REFORMĂRII ȘI MODERNIZĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE DIN REPUBLICA MOLDOVA

LEGISLATIVE ASPECTS IN THE CONTEXT OF THE REFORM AND MODERNIZATION OF THE PUBLIC ADMINISTRATION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

CZU: 351/354 (478)

Elena BACALU,
*președinte al Comisiei administrație publică,
Parlamentul Republicii Moldova*

SUMMARY

The overall dynamics of the public administration, viewed in the light of a profound analysis of the current situation in the area, is making continuous progress and demonstrates that both the Parliament and the Government of the Republic of Moldova plenary contribute to these important processes of modernizing the public administration in order to ensure its democratic and autonomous functioning, with the capacity and resources necessary for delivering public services according to the needs and requirements of citizens by synchronizing the actions of the public administration at all levels.

The accession of the Republic of Moldova to the European Union can only take place in a state which has decentralized, transparent and dynamic structures based on the rule of law and civil rights and freedoms.

Keywords: public administration, modernization of public administration, public administration reform, central public authorities, state secretary, persons with public dignity functions, modernization of public services, legislative framework, business environment, public service.

REZUMAT

Evoluția administrației publice în ansamblu, privită prin prisma unei analize profunde a situației actuale din domeniu, cunoaște o dezvoltare continuă și demonstrează cert că, atât Parlamentul cât și Guvernul Republicii Moldova își aduc plener contribuția la aceste importante procese de modernizare a administrației publice în scopul asigurării modului de funcționare democratic și autonom al acesteia, cu capacitatea și resursele necesare pentru a furniza servicii publice conform necesităților și cerințelor cetățeanului prin sincronizarea acțiunilor pe întregul palier al administrației publice la toate nivelurile.

Apropierea Republicii Moldova de Uniunea Europeană se poate produce doar în condițiile unui stat în care funcționează structuri descentralizate, transparente și dinamice, întemeiate pe supremația legii, a drepturilor și libertăților civile.

Cuvinte-cheie: administrație publică, modernizarea administrației publice, reforma administrației publice, autorități publice centrale, secretar de stat, persoane cu funcții de demnitate publică, modernizarea serviciilor publice, cadru legislativ, mediu de afaceri, serviciu public.

Evoluția administrației publice în ansamblu, privită prin prisma unei analize profunde a situației actuale din domeniu, cunoaște o dezvoltare continuă și demonstrează cert că, atât Parlamentul cât și Guvernul Republicii Moldova își aduc plener contribuția la aceste importante procese de modernizare a modului de funcționare a administrației publice.

Subliniem, că o politică de eficientizare a administrației publice care să funcționeze democratic și autonom, să aibă capacitatea și resursele necesare pentru a furniza servicii publice conform necesităților și cerințelor cetățeanului reprezintă un ansamblu de măsuri planificate și promovate atât de autoritățile administrației publice centrale cât și de cele locale, în parteneriat cu diverși actori publici, privați, societatea civilă în scopul modernizării administrației publice prin creșterea capacităților funcționale și instituționale ale acesteia.

În acest sens, se face remarcată reforma administrației publice care reprezintă una din prioritățile stabilite de către Guvernul Republicii Moldova prin **Programul de activitate al acestuia pe anii 2016-2018**, precum și **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, ratificat prin **Legea nr. 112 din 2 iulie 2014**, prin care Guvernul și-a asumat angajamentul să continue construcția unei administrații publice în conformitate cu practicile democrațiilor europene.

Întru realizarea acestui obiectiv prin **Hotărârea Guvernului nr. 911 din 25 iulie 2016** a fost aprobată Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, iar prin **Hotărârea Guvernului nr. 1351 din 15 decembrie 2016** a fost aprobat Planul de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei respective.

În conformitate cu prevederile Programului de activitate a Guvernului pentru 2016-2018, Parlamentul a adoptat **Legea nr. 275 din 16 decembrie 2016** pentru modificarea și completarea unor acte legislative prin care se asigură uniformitatea aplicării cadrului normativ de către autoritățile publice centrale de specialitate. De asemenea, a fost consolidat rolul instituției secretarului de stat în materia realizării legăturilor funcționale dintre ministru și corpul de funcționari publici.

Tot în acest context, de reformare a sistemului de administrație publică, Parlamentul Republicii Moldova a aprobat **Strategia Națională de Descentralizare pentru anii 2012-2018** și **Planul de acțiuni privind implementarea Strategiei** respective, prin **Legea nr. 68 din 05.04.2012**, modificată și completată prin **Legea nr. 168 din 15.07.2016**. Ulterior, în urma unei examinări minuțioase, Parlamentul a adoptat **Legea cu privire la Guvern nr. 136 din 07.07.2017**, care reglementează modul de organizare și funcționare a Guvernului, domeniile de activitate, competența și structura, investiția, exercitarea și încetarea mandatului Guvernului, statutul membrilor Guvernului, actele și raporturile juridice ale acestuia cu alte autorități publice.

Întru realizarea, implementarea, precum și aplicarea noilor prevederi ale legii cu privire la Guvern, a fost adoptată de către Parlament **Legea nr. 153 din 14 iulie 2017** pentru modificarea și completarea unor acte legislative, care prevede operarea modificărilor și completărilor a 21 de acte legislative, prevederile cărora intră în contradicție cu noile norme juridice, care reglementează organizarea și funcționarea Guvernului. (Prevederile Legii respective :

- *excluderea funcției de viceministru și, după caz, substituirea acesteia cu funcția de secretar general de stat;*

- *introducerea funcției de secretar general de stat în ministere, revizuirea funcției de se-*

cretar de stat din punctul de vedere al subordonării acestora secretarilor generali de stat;

- schimbarea statutului secretarului general al Guvernului și a secretarilor generali-adjuncți ai Guvernului din persoane cu funcții de demnitate publică în funcționari publici;

- schimbarea statutului șefilor și șefilor-adjuncți ai oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat din persoane cu funcții de demnitate publică în funcționari publici;

- ajustarea procedurilor de constituire, reorganizare și lichidare a ministerelor și altor autorități administrative subordonate Guvernului;

- unificarea procedurii de numire în funcție și eliberare din funcție a directorului general al autorității administrative centrale prevăzută de art. 17, alin. (1) din Legea nr. 98/2012 privind administrația publică centrală de specialitate etc.).

De remarcat că raționalizarea structurii administrației publice centrale este prima etapă în procesul complex de responsabilizare a administrației publice și modernizare a serviciilor publice.

Obiectivul primordial la capitolul modernizării serviciilor publice constă în îmbunătățirea accesului la servicii, creșterea eficienței prestării lor, reducerea sarcinilor administrative și minimalizarea costurilor serviciilor, asigurând în final un nivel stabil de calitate a serviciilor prestate.

În vederea consolidării capacităților instituționale necesare implementării eficiente a inițiativelor de modernizare a serviciilor publice și a principiilor mecanismului de „ghișeu unic”, a fost instituită **Agencia Servicii Publice** (ASP) prin unificarea prestatorilor de servicii publice, atât la nivelul autorităților publice centrale cât și locale (Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 314/2017).

Prin urmare, Parlamentul a adoptat la data de 5 mai 2017 Legea nr. 80 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, prin care a fost amendat cadrul le-

gal întru evitarea eventualelor contradicții juridice, precum și asigurarea funcționării adecvate a Agenției nou-create.

La moment, Agenția Servicii Publice livrează un spectru larg de servicii publice cetățenilor și mediului de afaceri și reprezintă, de fapt, Oficiul unic conceput pentru a face serviciile publice mai accesibile și mai transparente, oferind o nouă abordare modernizată bazată pe instrumentele de guvernare electronică.

Este relevant de menționat că, întru realizarea obiectivelor reformei de descentralizare, a fost adoptată de către Parlament Legea nr. 136/2016 privind statutul municipiului Chișinău, care și-a propus drept scop optimizarea și consolidarea capacităților administrației publice locale ale municipiului Chișinău. Totodată, sunt reglementate poziția și competențele Consiliului municipal, precum și ale Primarului general pentru a exclude contradicțiile cadrului normativ ce reglementează statutul și competențele autorităților administrației publice locale din municipiul Chișinău.

În conformitate cu prevederile Legii nr. 136/2016 privind statutul municipiului Chișinău, în scopul armonizării cadrului legislativ, Parlamentul a adoptat Legea nr. 213/2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, care prevăd includerea funcțiilor de pretori și vicepretori la categoria funcțiilor de demnitate publică și, totodată, reglementarea dreptului primarului general al municipiului Chișinău de a-și forma propriul cabinet, angajații având statut de personal din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică. De asemenea, se reglementează inclusiv salarizarea pretorilor și vicepretorilor, care vor beneficia de salariu lunar stabilit titularului funcției de demnitate publică.

De asemenea, Parlamentul a adoptat Legea nr. 248/2016 pentru modificarea și completarea Legii nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii

Moldova prin care a fost atribuit statutul de municipiu orașelor Cahul, Ceadîr-Lunga, Edineț, Hîncești, Orhei, Soroca, Strășeni și Ungheni în vederea consolidării capacității administrative, îmbunătățirea calității prestării serviciilor publice și dezvoltarea durabilă a orașelor și localităților din zona aferentă. Ulterior, Parlamentul a intervenit cu modificări operate la Legea privind finanțele publice locale prin adoptarea Legii nr. 172/27.07.2018 pentru modificarea unor acte legislative, care prevede pentru bugetele municipiilor-reședință de raion defalcările de la impozitul pe venit al persoanelor fizice să constituie 35% din volumul total colectat pe teritoriul unității administrativ-teritoriale respective.

La compartimentul **consolidarea bazei de venituri locale proprii ale APL și a autonomiei de decizie asupra lor** au fost efectuate modificări și completări în Legea fondului rutier, nr. 720-XIII din 02.02.1996 și, respectiv, Legea privind finanțele publice locale, nr. 397-XV din 16.10.2003. Modificările au avut drept scop implementarea conceptului de eficientizare a întreținerii drumurilor publice locale, prin asigurarea cu mijloace financiare a competențelor APL, stabilite prin lege.

Prin modificările realizate la Legea finanțelor publice locale s-a propus un mecanism nou de eficientizare a reparației și întreținerii drumurilor publice locale prin repartizarea a 50% din volumul total colectat al taxei pentru folosirea drumurilor de către autovehiculele înmatriculate în Republica Moldova către APL de nivelul I, în funcție de numărul de locuitori în unitățile administrativ-teritoriale respective, iar APL de nivelul II - mijloace financiare din fondul rutier, pentru reparația și întreținerea drumurilor publice locale de interes raional, în funcție de lungimea acestora, exprimată în kilometri echivalenți.

Un alt aspect privind revizuirea regimului existent al veniturilor locale a fost rea-

lizat prin adoptarea de către Parlament a Legii nr. 281 din 16.12.2016 privind modificarea și completarea unor acte legislative, prin care a fost acordat dreptul autorităților locale de a stabili de sine stătător mărirea scutirii de la plata impozitelor pe bunurile imobiliare pentru persoanele de vârstă pensionară, persoanele cu dizabilități etc.

Un pas important pentru **identificarea și introducerea unor noi surse de venit local prin impozite și taxe fixate în legislația națională** a fost adoptarea Legii nr. 138 din 17.06.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. Legea prevede că, începând cu 1 ianuarie 2017, se acordă dreptul APL de a finanța evaluarea și reevaluarea bunurilor imobiliare în scopuri fiscale din sursele bugetului local și altor surse conform prevederilor cadrului legal, de rând cu cele ale bugetului de stat. Scopul acestei măsuri fiind consolidarea autonomiei financiare a autorităților publice locale, precum și maximalizarea eficienței de la alocarea resurselor bugetare.

Cu referire la identificarea posibilităților de a acorda autorităților APL de nivelul întâi și nivelul al doilea libertatea de a introduce impozite și taxe locale noi sau cote suplimentare la cele existente, menționăm că odată cu adoptarea de către Parlament a Legii nr. 281 din 16.12.2016 privind modificarea și completarea unor acte legislative, a fost majorată cota maximă de impozitare pentru bunurile imobiliare cu destinație locativă de la 0,3% la 0,4% (drept urmare, cota minimă de impozitare va constitui 0,05%, iar cea maximă - 0,4%), precum și cota impozitului pentru bunurile imobiliare cu altă destinație decât cea agricolă de la 0,1% la 0,3%. Modificările date sunt impuse și de faptul că bunurile imobiliare nu au fost reevaluate niciodată până în prezent din momentul în care au fost prima dată evaluate (în anii 2004 și 2007).

Este important de menționat adoptarea de către Parlament a Legii nr. 29 din

05.04.2018 privind delimitarea proprietății publice care permite revizuirea relațiilor patrimoniale, gestionarea eficientă a patrimoniului, asigurarea efectuării într-un termen rezonabil a delimitării și eliminării incertitudinii regimului juridic al proprietății de stat și al proprietății unităților administrativ-teritoriale, prin atribuirea bunurilor la domeniul public sau privat al statului/unității administrativ-teritoriale și, respectiv, a Legii nr. 246 din 23.11.2017 cu privire la întreprinderea de stat și întreprinderea municipală, în scopul abordării echitabile a activității întreprinderilor de stat și întreprinderilor municipale, necesității stabilirii condițiilor juridice, organizatorice și economice de înființare, funcționare și încetare a activității întreprinderilor de stat și municipale.

În consolidarea logicii expuse privind realizarea reformei din domeniul respectiv, remarc și adoptarea Legii nr. 151 din 14.07.2017 cu privire la sistemul de adrese, care prevede stabilirea și reglementarea modului de creare și administrare a sistemului de adrese pe teritoriul Republicii Moldova, precum și stabilirea de principii uniforme pentru sistemul de adrese, modul de procesare a informației despre adrese și delimitarea competențelor autorităților publice implicate în acest proces, în scopul asigurării și unificării structurii informației despre adrese, precum și furnizării informației referitoare la adrese.

Prin urmare, este asigurat cadrul legal unificat în domeniul dat și instituită baza organizațională și informațională întru evidența și identificarea centralizată și uniformă a unităților administrativ-teritoriale, localităților, străzilor și adreselor obiectelor din teritoriul Republicii Moldova, pentru utilizarea informației respective în sistemele informaționale de stat.

În acest sens, în vederea îmbunătățirii cadrului normativ conex și înlăturarea lacunelor existente în legislație, a fost adoptată de către Parlament Legea nr. 152 din

14.07.2017 pentru modificarea și completarea unor acte legislative.

Și, nu în ultimul rând, țin să menționez că o componentă definitorie a sistemului național de protejare a patrimoniului cultural îl reprezintă, inclusiv, autoritățile publice locale. În context, pentru îmbunătățirea legislației în vigoare privind protejarea monumentelor de istorie și cultură, plasarea sigură a patrimoniului cultural în spațiul normelor de drept administrativ, dar și ajustarea cadrului juridic național la prevederile documentelor internaționale în domeniul vizat, Parlamentul a adoptat Legea nr. 292/2017 pentru completarea unor acte legislative prin care se stabilește expres competența și atribuțiile autorităților publice locale de a asigura protejarea patrimoniului cultural situat în teritoriul administrat.

Pe final, privitor la perspectivele reformei administrației publice locale menționez, că conform Dispoziției Primului-Ministru, a fost constituit Grupul de lucru responsabil de reforma administrativ-teritorială, care lucrează la elaborarea conceptului de reorganizare a sistemului administrativ-teritorial al Republicii Moldova, care ulterior va fi prezentat Parlamentului pentru examinare și adoptare.

Reieșind din cele expuse, constat că reforma administrației publice are o implementare certă și sincronizează acțiunile pe întregul palier al administrației publice la toate nivelurile având deja confirmate aspectele ce țin de reorganizarea structurii Guvernului, reformarea serviciului public, managementul financiar, delimitarea patrimoniului public etc. Suntem conștienți de faptul că pentru modernizarea și eficientizarea procesului de funcționare a administrației publice este necesară în mod indispensabil și consolidarea capacității administrației publice locale, iar elementul-cheie în această ecuație îl reprezintă descentralizarea administrativă și financiară care se află în plin proces de implementare.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29 iulie 1994/Republicat: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 78/140 din 29.03.2016/Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
2. Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985 / Publicat: 30.12.1999 în Tratatul Internațional nr. 14/Data intrării în vigoare: 01.02.1998.
3. Lege 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, nr. 112 din 02.07.2014/Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 185-199/442 din 18.07.2014.
4. Programul de activitate a Guvernului Republicii Moldova 2016-2018.
5. Hotărâre pentru aprobarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 nr. 911 din 25.07.2016/Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264/1033 din 12.08.2016.
6. Lege pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2018 nr. 68 din 05.04.2012/Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 143-148/465 din 13.07.2012/ Titlul Legii modificat prin Legea nr. 168 din 15.07.2016, în vigoare de la 09.09.2016.
7. Lege privind statutul municipiului Chișinău, nr. 136 din 17.06.2016/Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 306-313/645 din 16.09.2016.
8. Lege cu privire la Guvern, nr. 136 din 07.07.2017/Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 252/art. 412 din 19.07.2017.
9. Lege pentru modificarea și completarea Legii nr. 764-XV din 27 decembrie 2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova, nr. 248 din 03.11.2016/Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 9-18/22 din 13.01.2017.
10. Lege privind administrația publică centrală de specialitate, nr. 98 din 04.05.2012/Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 160-164/537 din 03.08.2012.

Prezentat: 2 noiembrie 2018.

E-mail: elenabacalu@yahoo.com

ACTUL UNIRII DIN 1918 ȘI REVENIREA LA SISTEMUL ADMINISTRATIV TRADIȚIONAL ÎN BASARABIA INTERBELICĂ

Către Centenarul Unirii

THE UNION ACT OF 1918 AND THE RETURN TO THE TRADITIONAL ADMINISTRATIVE SYSTEM IN INTERWAR BASARABIA

To the Centenary of the Union

CZU: 35:94 (498+478)

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

SUMMARY

The Union Act of December 1, 1918, paved the way for solving, in the newly created political and territorial realities, several problems of state construction and public life, including the adjustment of the administrative system of the reunited territories, including Bessarabia, to the traditional Romanian administration system.

This study analyzes the historical conditions that favored the process of unification of Bessarabia with the Kingdom of Romania. The activities of gradual adjustment of provincial and local level Bessarabian administrative system in the interwar period to the traditional Romanian model are highlighted.

Keywords: Union Act, traditional administrative system, public authorities, administrative-territorial organization, reunification of territory, interwar period, constitutional monarchy, absolute monarchy.

REZUMAT

Actul Unirii de la 01 decembrie 1918 a deschis calea spre soluționarea, în realitățile politice și teritoriile nou-create, a mai multor probleme ale construcției statale și vieții publice, inclusiv ale ajustării sistemului administrativ al teritoriilor reîntregite, la sistemul administrativ tradițional românesc.

În acest studiu sunt analizate condițiile istorice care au favorizat procesul de unire a Basarabiei cu Regatul României, sunt evidențiate activitățile de ajustare treptată a sistemului administrativ basarabean de nivel provincial și local din perioada interbelică la modelul tradițional românesc.

Cuvinte-cheie: Actul Unirii, sistem administrativ tradițional, autorități publice, organizare administrativ-teritorială, reîntregirea teritoriului, perioadă interbelică, monarhie constituțională, monarhie autoritară.

Marcarea Centenarului Unirii reprezintă un eveniment epocal pentru întreg spațiul românesc, inclusiv pentru Republica Moldova, ori Unirea de la 27 martie 1918 a Basarabiei cu Regatul României a constituit primul pas spre Marea Unire de la Alba Iulia produsă la 01 decembrie 1918, care a desăvârșit procesul de constituire a statului național unitar român reîntregit în hotarele sale firești.

Actul Unirii semnifica, de rând cu alte probleme ale construcției statale, necesitatea ajustării sistemului administrativ al teritoriilor reîntregite, care anterior, în virtutea unor erori istorice, au fost incluse forțat în alte sisteme administrative, la sistemul administrativ tradițional românesc. Aceasta se referă și la Basarabia care, prin anexarea din 1812 la Imperiul Rus, pe parcursul a 106 ani a avut parte de un sistem administrativ diferit de cel tradițional.

În prezentul studiu ne propunem să elucidăm premisele și condițiile istorice care au favorizat procesul de Unire a Basarabiei cu Regatul României, să scoatem în evidență procesul de ajustare a sistemului administrativ basarabean la modelul tradițional românesc, atât la nivel provincial, cât și la nivelul administrației publice locale în Basarabia interbelică.

I. Premisele și semnificația Unirii Basarabiei la Regatul României

Dezmembrarea teritoriului Moldovei istorice prin anexarea spațiului de la Est de Prut în 1812 la Imperiul Rus, asupra căruia s-a extins denumirea de Basarabia, pe care o purta până la anexare doar partea de sud a Moldovei (Bugeacul), a condus la implementarea treptată în teritoriul anexat și funcționarea pe parcursul a 106 ani, a sistemului rusesc de administrație în detrimentul sistemului administrativ autohton tradițional.

Către anul 1917 situația din Imperiul țarist, al cărei parte componentă era și Basarabia, devine destul de complicată, mai

ales în contextul revoluțiilor din februarie și octombrie, care au mobilizat toate popoarele Rusiei. În acest context, s-a produs și emanciparea, creșterea conștiinței naționale a basarabenilor, trezită încă de prima revoluție rusă din 1905-1907, când țarismul, fiind silit să cedeze, a permis editarea de ziare în limba maternă, crearea unor societăți cultural-iluministe, precum și a partidelor politice.

Astfel, în aprilie 1917 intelectualitatea basarabeană întemeiază Partidul Național Moldovenesc sub președinția lui Vasile Stroiescu, în programul căruia se regăseau astfel de revendicări ca: „autonomie pentru Basarabia în domeniile administrativ, economic, cultural; alegerea puterii supreme în ținut - Sfatul Țării; introducerea limbii materne a populației de bază ca limbă oficială în administrație și justiție, limbă de predare în școală și în serviciul religios” [4, p.180]. Aceste idei erau susținute de către populație, fapt care a favorizat desfășurarea în continuare a unor activități ce țin de implementarea lor în viață.

Printre aceste activități se înscrie și convocarea la 20 octombrie 1917 la Chișinău a Congresului militarilor moldoveni, care și-a desfășurat lucrările pe parcursul a șapte zile. Una dintre cele mai importante decizii ale Congresului a fost proclamarea autonomiei teritoriale și politice a Basarabiei în componența Republicii Federative Ruse, în baza dreptului națiunilor la autodeterminare, proclamat de bolșevici. O altă hotărâre a fost propunerea de a forma Sfatul Țării, ca organ suprem al puterii în ținut, stabilind și modalitatea de constituire a acestuia.

Următorul pas în consolidarea autonomiei teritoriale și politice, prin reorganizări instituționale, l-a constituit convocarea la 21 noiembrie 1917 a ședinței Sfatului Țării, membrii căruia, în număr de 150 de persoane, fuseseră propuși de către partidele politice, organele autoadministrării locale, organizațiile național-culturale. În compo-

nența Sfatului Țării intrau reprezentanți ai zece naționalități: 105 moldoveni, 15 ucraineni, 14 evrei, 7 ruși, 2 bulgari, 2 germani, 2 găgăuzi, 1 polonez, 1 armean, 1 grec [4, p. 185]. În conducerea Sfatului Țării au fost aleși Ion Incuț în calitate de președinte și Pantelimon Halippa ca vicepreședinte.

În ședința din 29 noiembrie 1917, Sfatul Țării a adoptat *Legea cu privire la administrarea Basarabiei*, conform căreia puterea supremă în Basarabia aparținea Sfatului Țării, până la convocarea Constituyentei Basarabiei. Ca organ executiv a fost desemnat Consiliul Directorilor Generali compus din Prim-director general și șefii directoratelor: de interne; de instrucție publică; de agricultură și cadastru; de finanțe; de căi ferate, poștă, telegraf și telefoane; de război și marină; de justiție și culte; de comerț, muncă și industrie; de afaceri naționale; de control general [15, p. 239-240].

O decizie importantă a Sfatului Țării a fost proclamarea la 2 decembrie 1917 a Republicii Democratice Moldovenești în componența Republicii Federative Ruse. Aceasta a dat posibilitate de a amplifica acțiunile întreprinse anterior, inclusiv să se porceadă la implementarea prevederilor legii nominalizate, privind formarea organelor de conducere a republicii și să se revitalizeze, de fapt, elementele statalității naționale moldovenești. Consiliul Directorilor Generali, constituit în frunte cu Pantelimon Erhan, exercita funcțiile de Guvern al Republicii Democratice Moldovenești.

Un rol deosebit în procesul de dezlipire de la Rusia o are decizia unanimă a Sfatului Țării din 24 ianuarie 1918 privind proclamarea independenței Republicii Democratice Moldovenești. Aceasta a devenit posibil în contextul urmărilor revoluției din octombrie din Rusia și a evoluției situației internaționale. Proclamarea independenței semnifica revenirea, după o perioadă de 106 ani de ocupație rusească, la normele autohtone administrative, judecătorești, școlare, bisericesti.

În același timp, era evident că proclamarea independenței nu însemna încă soluționarea definitivă a problemei basarabene. Ea necesita soluționarea în contextul aspirațiilor populației basarabene de a uni acest ținut, ca o veche parte a statului moldovenesc, cu Regatul României, lucru îndeplinit prin hotărârea Sfatului Țării din 27 martie 1918 privind unirea condiționată a Republicii Democratice Moldovenești cu România.

Sfatul Țării a convenit cu Guvernul României, că unirea Basarabiei se face cu condiția păstrării și respectării particularităților locale. Aceasta presupunea că Sfatul Țării va continua să activeze, fiind ales pe viitor prin vot universal, egal direct și secret și va deține atribuțiile de aprobare a bugetului, de control asupra organelor administrației publice, inclusiv asupra funcționarilor angajați în aceste organe. Legile și organizarea locală rămâneau în vigoare și puteau fi modificate de Parlamentul României numai după participarea la lucrările lui și a reprezentanților din Basarabia. Se convenise, de asemenea, că recrutarea armatei se va efectua pe principiul teritorial și vor fi respectate drepturile minorităților din Basarabia [15, p. 247].

În aceeași zi de 27 martie 1918, la Iași, Regele României, Ferdinand, a promulgat Actul Unirii. Peste câteva zile, și anume la 30 martie 1918, Franța a recunoscut această unire și a trimis solii săi în Basarabia. Pentru populația basarabească începe o nouă etapă istorică însoțită, de rând cu altele, și de un proces firesc de revenire la organizarea administrativă tradițională.

II. Inițierea ajustării administrației din Basarabia la modelul tradițional românesc

Ajustarea administrației din Basarabia la modelul tradițional românesc a cuprins atât organizarea teritoriului, precum și modificările instituționale care se întrevădeau de făcut. Astfel, după Unirea din 27 martie 1918, în Basarabia, pentru început, s-a păstrat organizarea administrativ-teritorială în

nouă județe, și anume: Akkerman, Bălți, Cahul, Chișinău (Lăpușna), Ismail, Hotin, Orhei, Soroca, Tighina. Ulterior, au intervenit unele modificări în organizarea teritoriului Basarabiei care a fost inclus în mediul politic și administrativ al Regatului României.

Inițial, Basarabia a avut o perioadă de opt luni în care a activat într-un regim autonom, ținându-se seama de condițiile asupra cărora convenise Sfatul Țării și Guvernul României privind păstrarea particularităților locale din Basarabia. În acea perioadă a continuat să activeze Sfatul Țării, ca organ suprem al puterii din Basarabia, Consiliul Directorilor Generali, în calitate de Guvern, organe care erau preocupate de ameliorarea situației destul de complicate din Basarabia, ținând seama de instabilitatea internă și situația internațională instabilă.

Printre problemele stringente care necesitau o rezolvare neîntârziată în Basarabia, era problema agrară. În ședința din 27 noiembrie 1918, Sfatul Țării a adoptat legea agrară, astfel ajustând sectorul agrar la condițiile din Regat. La aceeași ședință, Sfatul Țării a anulat condițiile din Actul Unirii din 27 martie 1918 și a declarat Unirea necondiționată a Basarabiei cu Regatul României. Astfel, s-a renunțat, inițial, de la dorința constituirii unui stat moldovenesc independent, iar ulterior și de la ideea unei provincii cu statut autonom. După această ședință Sfatul Țării și-a încetat existența în calitate de organ suprem legislativ al Basarabiei. Directoratele generale au continuat să funcționeze până în aprilie 1920, când odată cu unificarea monetară s-au întreprins și măsuri de unificare a întregului sistem administrativ.

Procesul unificării administrative la scară națională s-a produs luându-se în considerare atât Basarabia și Bucovina reîntregite în componența Regatului României, respectiv, la 27 martie și 28 noiembrie 1918, cât și celelalte provincii reîntregite prin Actul Unirii de la Alba Iulia din 01 decembrie 1918,

și anume: Transilvania, o parte a Maramureșului, Crișanei și Banatului, care a desăvârșit procesul de constituire a statului național unitar român în hotarele sale firești [7; 8; 9].

În scopul gestionării procesului de unificare teritorială, politică și administrativă, la nivel național a fost creată o Comisie Centrală de Unificare, iar în fiecare provincie, inclusiv în Basarabia, au fost formate Comisii regionale de unificare. Procesul de unificare cuprindea activități de aplicare în provinciile reîntregite a legislației naționale, de efectuare a unor reorganizări instituționale, de adaptare a tehnicilor de administrare la noul mediu politic și administrativ-teritorial, generat de Marea Unire, din care făcea parte și Basarabia.

Noile realități, în legătură cu formarea statului național unitar român, au impus necesitatea elaborării și adoptării în 1923 a unei noi Constituții a României. Preluând multe din conținutul celei din 1866 și pleddând, totodată, pentru consacrarea unui sistem mai avansat de drepturi și libertăți, noua Constituție prevedea separarea puterilor în stat, introducerea controlului constituționalității legilor, controlul legalității actelor administrative, unele inovații privind sistemul electoral. Aceste inovații constituționale au influențat benefic asupra funcționării ulterioare a sistemului administrativ autohton reîntregit.

III. Succesiunea instituțiilor administrative provinciale din Basarabia

Pornind de la prevederile Constituției din 1923, România reprezenta, sub aspectul formei de guvernământ, o monarhie constituțională. Administrația centrală era constituită din următoarele instituții: Regele, Consiliul de Miniștri, Ministerele. Unul dintre principalele ministere ale statului era cel de interne, care avea în atribuțiile sale exercitarea conducerii generale a administrației țării, efectuarea controlului și asigurarea ordinii și securității statului. Acest minister avea în structura sa subdiviziuni care

erau preocupate de starea administrației de stat, precum și subdiviziuni preocupate de exercitarea conducerii generale și supravegherea activității autorităților administrației publice locale, inclusiv, celor din Basarabia.

Această activitate a avut mai multe forme de manifestare. Astfel, cu începere din 1927, a fost numit un ministru de stat, care purta denumirea de Comisar superior pentru Basarabia și Bucovina, având sarcina de a supraveghea și a asigura buna organizare și desfășurare a afacerilor publice în aceste provincii reîntregite ale țării.

În contextul procesului unificării administrative și pentru o mai bună coordonare a activității de stat, în conformitate cu Legea Generală de Organizare a Ministerelor din 1929, au fost înființate Directoratele Ministeriale Locale, în calitate de centre de administrare și inspecție locală [14, p. 160]. Un astfel de Directorat a fost înființat și în Basarabia, cu sediul la Chișinău, pornind de la necesitatea soluționării operative a problemelor administrației locale și a necesităților locuitorilor din Basarabia. Directoratul întrunea următoarele servicii: justiție; instruire publică și culte; armată; agricultură; industrie și comerț; lucrări publice și construcții; muncă, sănătate și ocrotire socială [15, p. 286].

Directorul ministerial local era numit în funcție prin decret regal la propunerea Consiliului de Miniștri al României. El avea gradul de Subsecretar de Stat și reprezenta Guvernul în teritoriu. Asemenea Directorate ministeriale au mai fost create, în afară de Chișinău, la București, Cernăuți, Cluj, Craiova, Iași și Timișoara. Directorii ministeriali locali împreună cu șefii serviciilor ministerelor de specialitate aveau ca sarcină supravegherea și exercitarea controlului asupra activității întregii administrații din teritoriul respectiv.

Directoratul ministerial Chișinău a funcționat în această formulă până în 1931, când a fost reorganizat în Ministeriatul Basarabi-

ei în frunte cu un Ministru de Stat pe problemele Basarabiei, care, în fond, exercita, prin serviciile specializate, aceleași funcții de control al administrației centrale asupra activității tuturor organelor administrației publice din Basarabia. Prin intermediul Ministeriatului respectiv se întrețineau legăturile autorităților administrației publice din Basarabia cu Consiliul de Miniștri și cu alte organe centrale ale țării situate la București. Ministeriatul Basarabiei a funcționat până în 1938, când în condițiile instaurării dictaturii regale, în ținuturile formate, ca unități administrativ-teritoriale situate deasupra județelor, a fost instituită funcția de Rezydent regal cu împuterniciri foarte mari care promova politica instituțiilor centrale.

IV. Organizarea administrației locale în Basarabia interbelică

Schimbări importante au fost efectuate și în sistemul administrației publice locale. Reorganizarea administrației locale s-a impus ca o necesitate obiectivă pentru consolidarea și dezvoltarea statului național unitar român. Suportul juridic al acestor reorganizări îl constituie câteva legi, începând cu Legea de Unificare administrativă din 1925 și continuând cu Legile administrative din anii 1929, 1936 și 1938 [11; 12; 13].

Astfel, Legea din 1925 a stabilit un sistem unitar de organizare administrativă, a prevăzut constituirea și funcționarea unor organe locale, în principal eligibile, marcând prin aceasta un progres, cu toate că accentul se punea, încă, pe latura centralizatoare și de extindere a legislației vechiului Regat în provinciile reîntregite, inclusiv în Basarabia.

Vom menționa, că Legea administrativă din 1929 se deosebea de cea din 1925 prin faptul că urmărea mai pronunțat scopul realizării unei descentralizări administrative. Ulterior a fost adoptat un șir de alte acte normative care urmau să asigure implementarea prevederilor acestei legi. În acest context, a fost creat și Consiliul Superior

Administrativ care își desfășura activitatea pe lângă Ministerul de Interne al României, exercitând atribuții legate de îndrumarea, coordonarea și controlul activității autorităților administrației publice locale din țară.

Unele activități privind ajustarea unitară a sistemului administrativ românesc, inclusiv al celui din Basarabia, și-au găsit dezvoltare și concretizare în Legea administrativă din 1936. În ea se reconfirmau prevederile constituționale privind organizarea administrativă a teritoriului țării în județe și comune, se fixau atribuțiile autorităților administrației publice județene și comunale.

Basarabia către acea perioadă avea o populație de 2 886 409 locuitori, un teritoriu împărțit în 9 județe, 37 plase, 17 orașe, inclusiv 3 municipii (Chișinău, Bălți, Cetatea Albă) și 1847 de sate. Numărul mediu al locuitorilor raportat la o unitate administrativ-teritorială era: în județe - 318 157 persoane, în plase - 67 386 persoane, în orașe - 21 771 persoane, iar în sate - 1382 persoane [15, p. 288]. Organizarea și funcționarea instituțiilor administrative basarabene la nivelul unităților administrativ-teritoriale menționate mai sus, ca rezultat al politicii de unificare administrativă, reprezenta revenirea integră la sistemul tradițional românesc de administrație.

4.1. Administrația județeană

Administrația județeană era constituită din două categorii de autorități, și anume: Consiliul județean, ca organ deliberativ, și Prefectul, ca reprezentant al Guvernului în teritoriu.

Consiliul județean era alcătuit din membri aleși și din membri de drept. Numărul membrilor aleși era stabilit în proporție cu numărul populației județului, excluzând locuitorii municipiilor și orașelor de reședință. Astfel, în județele cu o populație de până la 200 000 de locuitori se alegeau 24 membri, până la 400 000 de locuitori se alegeau 30 de membri, iar în județele în care populația

depășea cifra de 400 000 locuitori se alegeau 36 de membri [14, p. 163].

Membrii de drept erau de două categorii. În prima categorie intrau membrii cu vot deliberativ, dintre care făceau parte primarul orașului (municipiului) de reședință a județului, președinții Camerelor județene de agricultură, industrie și comerț. În a doua categorie intrau membrii de drept cu vot consultativ, dintre care făceau parte șefii serviciilor județene de specialitate (ai finanțelor, învățământului, sănătății), reprezentanții clerului. Acești membri de drept ai Consiliului județean erau desemnați de către Directorul ministerial local pe un termen de cinci ani, adică pe durata mandatului Consiliului județean.

Membrii Consiliului județean nou-ales își începeau exercitarea atribuțiilor după ce depuneau jurământul în prezența Prefectului. Consiliul județean își alegea, pe durata unui an, un organ de conducere numit birou, compus dintr-un președinte, doi vicepreședinți, doi secretari, doi chestori (șefi de poliție). Membrii Consiliului județean erau repartizați și activau în cadrul a cinci comisii: administrativă; financiară și control; lucrări publice; activitate economică; culte și învățământ, sanitară și asistență socială. Conducătorii acestor comisii constituiau delegația permanentă a Consiliului județean, care exercita atribuțiile Consiliului județean în intervalul dintre sesiunile acestuia, care se convocau, de regulă, de două ori pe an. În afară de atribuțiile delegate din partea Consiliului județean, delegația permanentă mai avea și atribuții proprii, cum ar fi: verificarea conturilor de gestiune financiară ale orașelor și comunelor rurale; apărarea județului în justiție; îndrumarea și inspectarea administrației serviciilor județene; întocmirea, împreună cu Prefectul, a proiectului de buget al județului; consultarea Prefectului pe probleme de interes local.

Președintele delegației permanente era organul executiv al Consiliului și șef al admi-

nistrației județene. El organiza executarea hotărârilor Consiliului județean, deciziilor delegației permanente, precum și hotărârilor Guvernului și ale Directorului ministerial, punea în aplicare în aria județului prevederile regulamentelor, instrucțiunilor și altor acte normative privind administrația generală a județului. El asista la ședințele Consiliului județean, raporta despre activitatea administrativă desfășurată în județ, despre starea social-economică a unităților administrativ-teritoriale din cadrul județului, precum și a județului în întregime. În calitatea pe care o deținea, președintele delegației permanente conducea toate serviciile administrației județene, stabilea obligațiunile funcționarilor administrativi județeni, efectuând angajarea și demiterea acestora din funcții.

Prefectul era, după cum a fost deja menționat, a doua autoritate publică de nivel județean și lui îi revenea un rol deosebit în calitate de reprezentant al Guvernului în teritoriu. Prefectul era numit în funcție prin decret regal la propunerea Ministerului de Interne. El colabora în activitatea sa cu Consiliul județean și cu Directoratul ministerial. În calitate de reprezentant al Guvernului în județ, Prefectul supraveghea și inspecta toate așezămintele publice și particulare din județ, cu excepția celor din subordinea ministerelor Apărării Naționale și Justiției, raportând despre cele rezultate, cel puțin, o dată pe an, Guvernului și ministerelor de ramură.

Prefectul era șeful poliției și jandarmiei, cu dreptul de a lua toate măsurile necesare pentru a asigura paza și liniștea publică. El dispunea de acțiune disciplinară asupra primarilor și adjuncților acestora, cu excepția primarului din orașul de reședință a județului. Prefectul era dator să-și dea concursul și la îndeplinirea deciziilor Consiliului județean și delegației permanente a acestuia. În exercitarea atribuțiilor sale, Prefectul emitea ordonanțe care, înainte de

a fi publicate, urmau să fie coordonate cu Directoratul ministerial. Relațiile Prefectului cu Guvernul se efectuau prin intermediul Directoratului ministerial.

În scopul unei mai bune coordonări a activității serviciilor din județ, prin Legea din 1925 a fost înființat Consiliul de prefecură, compus din toți șefii serviciilor locale. Pe această cale se asigura o colaborare mai reușită a acestor servicii și un control reciproc al activității lor. Prin Legea administrativă din 1936 s-a consolidat statutul acestui consiliu, fiind transformat într-un adevărat organ administrativ cu regim continuu de activitate. Consiliul de prefecură avea ca scop coordonarea și armonizarea activității tuturor serviciilor din județ, asigurarea implementării măsurilor și acțiunilor promovate de puterea centrală.

La ședințele Consiliului de prefecură, șefii serviciilor raportau despre starea lucrurilor în unitățile subordonate, despre nevoile și dificultățile cu care se confruntau. Consiliul de prefecură avea grijă de a preveni și aplană conflictele apărute între diferite servicii. Prefectul, după necesitate, raporta despre aceasta Directoratului ministerial, iar acesta din urmă raporta ministerului respectiv. Consiliul de prefecură era, de asemenea, un organ consultativ al Prefectului, în calitatea lui de reprezentant al puterii centrale în județ.

Județele, ca unități administrativ-teritoriale investite cu personalitate juridică, erau împărțite, la rândul lor, în *plase* - simple circumscripții teritoriale, fără organe proprii de conducere, în care funcționau unele servicii județene, în temei, de asigurare a controlului activității autorităților locale și de menținere a ordinii publice, activități coordonate de către un pretor sub conducerea Prefectului.

4.2. Administrația comunală

O verigă importantă în sistemul administrației publice locale din Basarabia interbelică în componența Regatului României

o constituiau *comunele*, unități administrativ-teritoriale investite cu personalitate juridică, având patrimoniu și organe proprii de conducere. Comunele, ca unități administrativ-teritoriale, erau de două tipuri: urbane și rurale.

Comunele urbane, la rândul lor, se împărțeau în orașe simple și orașe reședință de județ care, având o importanță economică și culturală mai deosebită, puteau fi declarate municipii. Comunele rurale erau unități administrativ-teritoriale cu o populație minimală de zece mii locuitori, formate dintr-un sat sau din mai multe sate. Satele, care erau părți componente ale unei comune, se considerau din punct de vedere administrativ ca *sectoare*. Comunele situate în raza a trei kilometri în apropierea orașelor și municipiilor erau declarate comune suburbane. Comunele de toate tipurile erau administrate de un Consiliu comunal, ca organ deliberativ, și de Primar, ca organ executiv.

Consiliul comunal era alcătuit din consilieri aleși și din membri de drept. Numărul consilierilor aleși prin sufragiu universal și direct constituia: în comunele rurale - 10 membri; în orașele nereședință - 18 membri; în orașele de reședință - 28 membri; în municipii numărul consilierilor aleși era de 36 membri. Mai existau unele particularități de alegere a consiliilor comunale rurale formate dintr-un sat sau din mai multe sate, prin stabilirea unui număr de consilieri aleși diferit de cel enunțat mai sus, în dependență de numărul populației din satele constitutive ale comunei.

Membrii de drept ai Consiliului comunal erau recrutați din rândurile reprezentanților diferitelor servicii publice de pe teritoriul comuneii și ei beneficiau doar de vot consultativ.

Consiliul comunal se alegea pe un termen de cinci ani. Prin prevederile Legii administrative din 1936 au intervenit unele schimbări, durata mandatului Consiliului local fiind nelimitată. Împropățarea com-

ponenței lor se făcea din trei în trei ani și se raporta doar la o jumătate din numărul consilierilor. Prin aceasta se respectau deopotrivă necesitățile de înnoire a componenței consiliilor, precum și asigurarea continuității în activitatea consiliilor comunale, activitate neafectată de impedimentele curente ale vieții politice din comunitățile respective.

După alegere, înainte de începerea exercitării mandatului, consilierii comunali depuneau jurământul în prezența Prefectului sau Pretorului delegat de el. Consiliul comunal se întrunea în ședințe de câte ori era nevoie, dar nu mai rar decât o dată pe lună, fiind convocat de primar. Consiliul comunal dispunea de inițiativă și delibera asupra tuturor problemelor de importanță locală, se pronunța asupra chestiunilor ce derivau din prevederile legilor, organiza executarea dispozițiilor autorităților centrale, de interes general. Consiliul comunal se mai preocupa de problemele învățământului din comună, ale cultelor locale, sănătății publice, agriculturii, cooperăției, de starea drumurilor din comună, de soluționarea altor probleme de interes local.

Ca și în cazul Consiliului județean, Consiliul comunal alegea din membrii săi o delegație a Consiliului în număr de până la cinci persoane, în dependență de numărul populației ce locuia în unitatea administrativ-teritorială respectivă. Din componența delegației făceau parte de drept Primarul și ajutorul acestuia, care și prezidau, după caz, ședințele delegației, precum și membri aleși din rândurile consilierilor. Delegația Consiliului exercita atribuțiile Consiliului în intervalul dintre ședințe, cu excepția acelor rezerve rezervate lui în mod exclusiv, fiind un organ consultativ al Primarului în toate chestiunile care intrau în atribuțiile acestuia.

Primarul comuneii era un organ executiv al Consiliului comunal. El era ales de Consiliul comunal, dintre consilierii aleși. Primarul era conducătorul administrației comunale. În această calitate el numea și elibera din

serviciu funcționarii, administra în genere interesele comunei, reprezenta comuna în justiție, era ofițer de stare civilă și șef al poliției comunale. Primarul convoca, prezida și încheia sesiunile Consiliului comunal și ședințele delegației acestuia.

Secretarul comunei, care mai purta denumirea de notar, era șeful cancelariei administrației comunale și secretarul Consiliului comunal. El era considerat reprezentant al puterii centrale, fiind numit în funcție de către Prefectul județului. El întocmea și contrasemna actele de stare civilă și hotăra referitor la măsurile necesare pentru executarea deciziilor Consiliului comunal. Secretarul comunei (notarul) îndruma locuitorii comunei în problemele cu care aceștia se confruntau, cum ar fi redactarea petițiilor, altor documente cu care locuitorii se adresa-

După cum putem observa, funcționarii administrațiilor locale erau de două categorii, și anume: funcționari locali aleși și reprezentanți numiți ai puterii centrale în unitățile administrativ-teritoriale respective.

V. Redimensionarea vieții politice și organizării administrative din 1938

Organizarea și funcționarea sistemului administrației publice din România, inclusiv din Basarabia, reglementat prin Legea administrativă din 1936, a funcționat, în temei, și în anii ulteriori. În același timp, trebuie de menționat că sistemul administrativ în această perioadă a fost influențat substanțial de mediul politic, condiționat de regimul autoritar al puterii regale, consacrat în istoriografie sub denumirea de dictatura regală, care s-a instaurat treptat și s-a legiferat prin Constituția României din 1938 votată prin plebiscit.

Deși noua Constituție menținea principiul conform căruia toate puterile statului emană de la popor, precum și acela al separației puterilor în stat, în realitate acestea erau concentrate în prerogativele regelui. El era declarat capul statului și în această

calitate era organul prin care națiunea, titulara suveranității, își realiza toate puterile. Regele exercita puterea legislativă prin Reprezentanța Națională, puterea executivă prin Guvern, iar hotărârile judecătorești se executau în numele său. Prin aceste modificări constituționale puterea regelui devenea dominantă, Guvernul, fiind numit direct de el, purta răspundere numai în fața lui. Regele putea să refuze promulgarea legilor adoptate de Parlament, fără a avea obligațiunea de a motiva acest lucru. El avea, de asemenea, dreptul să emită decrete cu putere de lege. Aceste schimbări marcau, de fapt, modificarea formei de guvernământ prin trecerea de la monarhia constituțională la monarhia autoritară, regele deținând un rol dominant în sistemul politic și administrativ al țării.

Urmărind scopul de a consolida regimul instaurat, guvernele din această perioadă au întreprins, în cursul anilor 1938-1940 o serie de măsuri prin care au restrâns considerabil drepturile și libertățile democratice. Pentru asigurarea aplicării stricte și uniforme a dispozițiilor organelor centrale, a fost întreprins un șir de măsuri și în organizarea administrativă.

Astfel, prin Legea administrativă din 1938, organizarea teritoriului țării prevedea în afara județelor, plaselor, comunelor, existența ținuturilor, în calitate de unități administrativ-teritoriale. Teritoriul României a fost împărțit în 10 ținuturi cu orașe de reședință și organe de conducere.

Județele Basarabiei nu formau un ținut unic, dar au fost repartizate în componența diferitelor ținuturi. Astfel, în ținutul Dunărea de Jos, cu reședința la Galați, intrau județele Ismail, Cahul și câteva județe de dincolo de Prut. Ținutul Nistru, cu reședința la Chișinău, cuprindea patru județe: Lăpușna, Orhei, Tighina, Cetatea Albă. În ținutul Prut, pe lângă cele șapte județe din dreapta Prutului, mai intrau și două județe basarabene, și anume: Bălți și Soroca. Județul Hotin intra în ținutul

Cernăuți [15, p. 309]. În calitate de circumscriptii administrativ-teritoriale, ținuturile aveau două tipuri de autorități publice - unul unipersonal, reprezentat de Rezidentul regal, și al doilea - colegial, reprezentat de Consiliul ținutal.

Rezidentul regal era numit în funcție pe un termen de șase ani prin decret regal, emis în baza hotărârii Consiliului de Miniștri la propunerea Ministerului de Interne. La intrarea în funcție el depunea jurământul în fața Regelui, Președintelui Consiliului de Miniștri și Ministrului de Interne în prezența unui preot. În calitate de reprezentant al Guvernului în ținut și de șef ierarhic al tuturor serviciilor exterioare ale ministerelor și ale funcționarilor care activau în ele, Rezidentul regal supraveghea și controla activitatea serviciilor respective, convoca trimestrial prefecții județelor din componența ținutului în vederea stabilirii unor acțiuni unitare de activitate. Rezidentul regal avea drepturi destul de largi în soluționarea problemelor din ținut, fie prin atribuții legale directe, fie prin atribuții delegate de ministere. Despre activitatea desfășurată și despre situația din ținut, Rezidentul regal informa organele centrale, prin prezentarea unui raport anual Regelui și Ministerului de Interne.

Consiliul ținutal era un organ colegial, compus din membri aleși de către corpul electoral al județelor care intrau în componența ținutului. Astfel, fiecare județ delega în componența Consiliului ținutal câte doi consilieri locali. În componența Consiliului ținutal mai intrau și unii membri de drept, desemnați din rândurile conducătorilor serviciilor ținutale de către Ministerul de Interne la propunerea Rezidentului regal. Durata mandatului Consiliului ținutal era de șase ani. El se convoca în sesiuni ordinare sub președinția Rezidentului regal de două ori pe an.

Spre deosebire de legile precedente, Legea administrativă din 1938 a produs schimbări esențiale și în administrația județeană. Au fost consolidate substanțial func-

țiile și atribuțiile prefecților, subprefecților, pretorilor, ca reprezentanți ai puterii centrale. În același timp, au fost restrânse funcțiile și atribuțiile organelor electivă, care se reduceau, de fapt, la executarea necondiționată a directivelor organelor centrale și ale reprezentanților acestora în teritoriu.

Schimbări profunde s-au produs și la nivelul administrației comunale. Astfel, primarul în calitate de șef al administrației comunale nu mai era ales de membrii Consiliului comunal, dar era deja numit în funcție de către puterea centrală pe un termen de șase ani, fiindu-i extinse substanțial atribuțiile, a fost diminuat rolul organelor eligibile la nivel comunal.

După cum putem observa, modificările din sistemul politic al societății, după adoptarea Constituției din 1938, prin instaurarea dictaturii regale, a avut o influență directă și asupra organizării și funcționării administrației publice, care reflecta tot mai mult regimul autoritar.

Situația internațională complicată în legătură cu pregătirea și dezlănțuirea în 1939 a celui de-al doilea război mondial, presiunile politice tot mai mari ale Germaniei hitleriste asupra României, în sensul schimbării orientării politice a țării, punerea în aplicare a prevederilor secrete ale tratatului Ribbentrop-Molotov, încheiat la 23 august 1939 între Germania și Uniunea Sovietică, au condus la cedările teritoriale din vara anului 1940, prin care Basarabia, prin violență, a fost încorporată la 28 iunie 1940 în componența Uniunii Sovietice. Aceasta a avut consecințe serioase asupra evoluției ulterioare a regimului politic și administrativ al Basarabiei.

Generalizând cele investigate în acest studiu, vom menționa că evenimentele din 1917 din Rusia au creat premisele pentru desprinderea Basarabiei de acest Imperiu în componența căruia s-a aflat cu începere din 1812, ca rezultat al anexării forțate, și unirea, la 27 martie 2018 cu Regatul Ro-

mâniei. Acest proces edificator a continuat prin unirea Bucovinei, Transilvaniei, Maramureșului, Crișanei și Banatului, proces desăvârșit de Actul Marii Uniri de la Alba Iulia, produs la 01 decembrie 1918, prin care s-a format statul național unitar român, eveniment epocal al cărui Cen-

tenar îl marcăm în acest an. În perioada interbelică, Basarabia a revenit la sistemul administrativ tradițional românesc, dar care a fost întrerupt la 28 iunie 1940, drept rezultat al anexării forțate, prin ultimatum a acestui teritoriu de către Uniunea Sovietică.

BIBLIOGRAFIE

1. Agrigoroaiei I., Palade Gheorghe, Basarabia în cadrul României întregite, 1918-1940, Chișinău, 1993.
2. Banciu Angela, Rolul Constituției din 1923 în consolidarea unității naționale, București, 1988.
3. Bobeică Alexandru, Sfatul Țării - stindard al renașterii naționale, Chișinău, 1993.
4. Bruhis Mihail, Rusia, România și Basarabia (1812, 1918, 1924, 1940), Chișinău, 1992.
5. Ce înseamnă Centenarul Unirii. În: <http://centenarulromaniei.ro/ce-inseamna-centenarul-marii-uniri/>
6. Ciobanu Ștefan, Unirea Basarabiei, Chișinău, 1993.
7. Enciclopedia României. Unirea Bucovinei cu România. În: http://enciclopediaromaniei.ro/wiki/Unirea_Bucovinei_cu_Rom%C3%A2nia
8. Enciclopedia României. Unirea Transilvaniei cu România. În: http://enciclopediaromaniei.ro/wiki/Unirea_Transilvaniei_cu_Rom%C3%A2nia
9. Enciclopedia României. Unirea Maramureșului cu România. În: http://enciclopediaromaniei.ro/wiki/Unirea_Maramure%C5%9Fului_cu_Rom%C3%A2nia
10. Fulga Angela, Evoluția reformei administrației publice în Basarabia 1918-1940, Caiet științific nr.1, ISAM, Chișinău, 2006.
11. Legea nr. 95/1925 pentru Unificarea Administrativă.
În: <https://lege5.ro/Gratuit/gezdiobthe/legea-nr-95-1925-pentru-unificarea-administrativa>
12. Legea nr. 167/1929 pentru organizarea administrației locale. În: <https://lege5.ro/Gratuit/gezdiobuge/legea-nr-167-1929-pentru-organizarea-administratiunii-locale>
13. Legea administrativă nr. 569/1936. În: <https://lege5.ro/Gratuit/gezdiobvga/legea-administrativa-nr-569-1936>
14. Matichescu Olimpiu, Istoria administrației publice românești, București, 2000.
15. Platon Mihail, Roșca Sergiu, Roman Alexandru, Popescu Teodor, Istoria administrației publice din Moldova, Chișinău, 1999.
16. Sîmboteanu Aurel, Istoria administrației publice din Moldova, Chișinău, 2009.
17. Sîmboteanu Aurel, Organizarea administrativ - teritorială. În: Republica Moldova, ediție enciclopedică, AȘM, Institutul de Studii Enciclopedice, Chișinău, 2011.
18. Sîmboteanu Aurel, Repercusiuni ale anexării Basarabiei în 1812 la Imperiul Rus asupra sistemului administrativ autohton. În: „Administrarea Publică”, revistă metodico-științifică trimestrială, nr. 2, 2012.

Prezentat: 5 noiembrie 2018.

E-mail: simboteanu@mail.ru



MASĂ ROTUNDĂ: REVISTA „ADMINISTRAREA PUBLICĂ” – PROMOTOR CONSECVENT AL TEORIEI ȘI PRACTICII ADMINISTRĂRII PUBLICE

ROUNDTABLE: „PUBLIC ADMINISTRATION” JOURNAL - CONSISTENT PROMOTER OF THE THEORY AND PRACTICE OF PUBLIC ADMINISTRATION

CZU: 35 (051)

SUMMARY

This year in November, the „Public Administration” journal celebrated 25 years since the appearance of its. It was founded and edited by the Academy of Public Administration. And now, dear reader, you hold the 100th issue of this publication. A round table was held at the Academy of Public Administration on 15 November, on the occasion of these two important events. It was attended by members of the editorial board of the journal, professors, MA and PhD students, employees of central and local public authorities, civil servants. They debated various aspects of the journal’s activity. We suggest you take a look at the round table participants’ speeches.

Keywords: round table, public administration, local public administration, central public administration, administrative-territorial reform, financial autonomy.

REZUMAT

În luna noiembrie a anului în curs s-au împlinit 25 de ani de la apariția primului număr al revistei „Administrarea Publică”, fondată și editată de către Academia de Administrare Publică. Iar acum, dragă cititorule, ții în mână cel de al 100-lea număr al acestei publicații. Cu prilejul acestor două evenimente importante, la Academia de Administrare Publică, pe 15 noiembrie curent, a avut loc o masă rotundă, la care au participat membrii Colegiului redacțional al revistei, profesori, doctoranzi și masteranzi ai Academiei, angajați ai autorităților publice centrale și locale, functionari publici. Ei au luat în dezbateri diverse aspecte ale activității revistei. În continuare vă propunem să luați cunoștință de relațiile participanților la masa rotundă.

Cuvinte-cheie: masă rotundă, administrare publică, administrație publică locală, administrație publică centrală, reformă administrativ-teritorială, autonomie financiară.

REVISTA „ADMINISTRAREA PUBLICĂ” – CARTEA DE VIZITĂ A ACADEMIEI



Oleg BALAN,
*rector al Academiei de Administrare Publică,
doctor habilitat, profesor universitar,
redactor-șef al revistei „Administrarea Publică”*

Administrația publică trebuie să fie reprezentată de trei generații: tinerii, cei de vârstă medie și cei de vârstă a treia. Și în știință, probabil, trebuie să fie la fel: tinerii care la noi sunt masteranzi și doctoranzi, cei de vârstă medie care sunt cadrele didactice și șefii de catedre și, desigur, profesorii, prezenți aici și care sunt autori foarte cunoscuți din revista „Administrarea Publică”.

Este salutar faptul că, fiind responsabil de editarea revistei „Administrarea Publică”, dl Mihai Manea, a reușit, cu eforturile noastre colective, ca revista să fie înregistrată la categoria „C”, să o editeze la fiecare trei luni, exact așa cum prevede Regulamentul. Și D-voastră, cei prezenți astăzi la masa rotundă, sunteți acei, care publicați cel mai des articolele și studiile D-voastră în revista noastră, cei care aveți în permanență acces în paginile revistei. Iar directorul Bibliotecii Științifice, dna Rodica Sobieski-Camerzan are grijă ca revista să fie pusă la dispoziția tuturor solicitanților, fiind, totodată, ca un mijloc de schimb cu alte biblioteci universitare din Republica Moldova.

În revistă își publică rezultatele cercetărilor științifice și doctoranzi, alți autori din afara Academiei de Administrare Publică, foarte multe personalități din afara țării. Noi avem Acorduri de colaborare cu o serie întreagă de instituții de învățământ superior și științifice din Ucraina și România, din alte state europene. Desigur, cel mai mult se publică cei din Ucraina și România, dar suntem deschiși pentru colaborare cu toată lumea care vrea să facă știință, să o promoveze pentru a fi utilă în procesul de dezvoltare a administrației publice în Republica Moldova, punând la bază teoria și practica administrației publice.

„MAI CĂUTĂM ȘI ASTĂZI CONCEPȚIA PREGĂTIRII FUNȚIONARILOR PUBLICI”



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

Eu țin în mână primul număr al revistei „Administrarea Publică”, în care este publicat cuvântul de salut al Primului-Ministru de atunci, Andrei Sangheli. Iată ce consideră Dumnealui că va deveni revista „Administrarea Publică”: „Consider că această revistă va deveni un emițător activ de opinii, un Centru capabil să pună în circulație nume noi, idei noi, să inițieze energic pe paginile ei discuții și convorbiri privind cele mai diverse probleme de activitate din domeniul administrației publice”. Și ne-am convins cu toții că revista a devenit ceea ce i s-a prescris.

Masa rotundă de astăzi se înscrie în suita de evenimente, pe care le-am avut cu prilejul marcării aniversării de 25 de ani de la fondarea Academiei de Administrare Publică. În septembrie 2017, am lansat anul jubiliar cu prezentarea cărții lui Mihail Platon cu denumirea, care a fost preluată din primul număr al revistei „Administrarea Publică”, un articol științific al lui Mihail Platon, „Pregătirea funcționarilor de stat: în căutarea concepției”. Și iată, până astăzi, mai căutăm această concepție și, cred, că multe generații o vor căuta, fiindcă timpul cere întotdeauna noi abordări.

Am continuat anul jubiliar cu diferite activități. Partea solemnă a fost marcată, să spunem așa, cu editarea lucrării fundamentale „Academia de Administrare Publică la un sfert de veac”.

Și iată, deja, ca o continuare a acesteia, marcăm aniversarea de 25 de ani a revistei și apariția celui de-al 100-lea număr. Eu cred, că cele discutate azi în cadrul mesei rotunde, cele spuse, cele gândite vor fi de un real folos pentru revistă, pentru că propunerile, sugestiile, ideile înaintate merită să fie analizate și folosite întru îmbunătățirea calității viitoarelor ediții ale revistei. Aș mai adăuga aici necesitatea susținerii rubricii pentru practicieni, pentru că așa a fost concepută revista de la bun început. Revista are componenta metodic-științifică. Și, iată, știința are o pondere mai mare, iar aspectul metodic, inclusiv pentru practicieni, poate ar fi cazul să-l fortificăm. Să ne gândim și la acest aspect important.

SĂ ÎMBUNĂȚIM CALITATEA PUBLICAȚIILOR ȘTIINȚIFICE



Mihai MANEA,
șef Secție activitate editorială

În primul rând, doresc să vă mulțumesc din tot sufletul pentru faptul că ați dat curs invitației noastre și ați sosit la Masa rotundă, consacrată apariției celui de-al 100-lea număr al revistei noastre „Administrarea Publică”, care urmează să apară până la sfârșitul anului. Astăzi mai marcăm și o aniversare, legată de faptul că primul număr al revistei a apărut în luna noiembrie 1993, adică exact cu 25 de ani în urmă.

Lucrând mai mult de 20 de ani în Secția activitate editorială și, în special, ocupându-mă de organizarea, redactarea, corectarea revistei „Administrarea Publică”, mi-am dat seama că lucrul acesta nu este deloc ușor. De aceea, vreau să vă mulțumesc încă o dată D-voastră că ați venit ca să mai punem țara la cale, adică să vedem ce-i cu revista noastră la ora actuală – e bună, nu prea bună și ce trebuie să mai facem, poate veți avea și unele sugestii, propuneri interesante, obiecții, de care vom ține cont, desigur, pe viitor, pentru a face revista mai atractivă.

În sală asistă persoane care, în ultima vreme, publică chiar în fiecare număr de revistă. Îl am în vedere, în primul rând, pe dl doctor Oleg Frunze, care, nu știu, din inițiativa dumnealui sau la insistența noastră, sau că la Catedră nu mai sunt alte posibilități, dar dumnealui, de exemplu, vine în fiecare număr de revistă cu câte un articol. Eu n-aș vrea să dau apreciere articolelor Dumnealui, specialiștii sunt cei care trebuie să dea aprecierile respective fiecărei publicații. Dar numai faptul că Dumnealui vine și completează câteva pagini de revistă, eu consider, că este un lucru foarte bun.

Consiliul Suprem pentru Știință și Dezvoltare Tehnologică al Academiei de Științe a Moldovei și Consiliul Național pentru Acreditare și Atestare au adoptat la 18 iulie 2017 Hotărârea „Cu

privire la aprobarea rezultatelor evaluării și clasificării revistelor științifice de profil”, prin care revistei „Administrarea Publică” i s-a atribuit statutul de publicație științifică categoria „C”. Prin aceeași Hotărâre, revistei „Administrarea Publică” i s-a recomandat să îmbunătățească calitatea materialelor publicate și să recurgă la un proces de recenzare mai riguros.

Și este corect, pentru că noi obținem cu foarte mare greutate ca fiecare articol să fie însoțit de două recenzii. N-are importanță că autorul este masterand, doctorand, doctor, doctor habilitat, profesor etc., el este obligat, conform deciziei Academiei de Științe a Moldovei, să prezinte două recenzii. Nu mai vorbesc de calitatea recenziilor, de conținutul lor. Noi suntem bucuroși că ni se aduc aceste recenzii, pe care le anexăm la articol. Așa că avem o mare rugămintă la autorii noștri, ca pregătind și prezentând articolele pentru revistă, să respecte strict această indicație a Academiei de Științe a Moldovei.

Cât privește îmbunătățirea conținutului și a calității articolelor științifice publicate, îmi dau seama că noi ar trebui să acționăm puțin altfel. Adică, ar trebui să avem un plan al publicațiilor pentru un an întreg, pentru ca să planificăm din timp fiecare număr de revistă. Nu să vină autorii și să ne prezinte ce doresc ei. Ar fi mai bine ca revista să fie orientată din punct de vedere metodologic, științific, tematic.

Lucrul acesta, deocamdată, nu se face. Noi suntem bucuroși să ni se prezinte materialele și la timp. Nu am avut niciodată cazuri ca revista să se rețină, să nu apară la timp. Noi conștientizăm faptul că avem niște obligații față de abonații noștri, oamenii care au plătit bani, au achitat abonamentele și noi suntem obligați să le prezentăm revista la timp.

Revista „Administrarea Publică” a acordat o atenție deosebită pregătirilor pentru marcarea celor 25 de ani de la fondarea Academiei de Administrare Publică, inaugurând rubrica „Academia de Administrare Publică la 25 de ani” și publicând consecutiv în patru numere articole semnate de rectorul Academiei de Administrare Publică, dl Oleg Balan, doctor habilitat, profesor universitar („Academia este un centru național veritabil de promovare a politicii de stat în domeniul administrației publice” – nr. 3/2017), primul președinte al Republicii Moldova și semnatarul Decretului de fondare a Academiei de Administrare Publică Mircea Snegur („Sunt mândru că am participat la fondarea Academiei de Administrare Publică” – nr. 4/2017), președintele Parlamentului Republicii Moldova Andrian Candu („Serviciul public – o sferă importantă de formare a profesioniștilor” – nr. 1/2018), Aurel Simboteanu, prorector al Academiei de Administrare Publică, doctor, conferențiar universitar („Academia de Administrare Publică la vârsta afirmării” – nr. 2/2018), precum și de Tudor Deliu, deputat în Parlamentul Republicii Moldova, Claudia Crăciun, doctor în pedagogie, profesor universitar, Svetlana Gorobievschi, doctor habilitat, profesor universitar, Nighina Azizov doctorandă („Vivat Academia! Vivant professores!” – nr. 2/2018).

În secția noastră suntem puțini colaboratori, doar patru persoane. Colaboratori cu grad științific nu avem. Ar fi bine ca o persoană din colectivul redacției să aibă grad științific, ca să poată diseca articolele prezentate, să se poată pronunța la obiect, să recomande cum ar putea fi îmbunătățit conținutul articolelor.

Aș vrea să remarc, de asemenea, că n-au fost cazuri ca noi să restituim articolele autorilor din cauza calității lor. Ar fi bine ca colegii noștri să-și modifice puțin activitatea. Am în vedere că articolele, până a fi prezentate la redacție, să fie discutate la catedre.

Acestea ar fi unele aspecte asupra cărora lucrăm, asupra cărora medităm.

Vă mulțumesc încă o dată pentru participare, pentru atenție, vă doresc tuturor sănătate și succese cât mai mari în activitatea D-voastră didactică, pedagogică și științifică și vă așteptăm cu noi materiale pentru publicația noastră, revista „Administrarea Publică”.

O REVISTĂ CARE DUCE FAIMA ȚĂRII DEPARTE DE HOTARELE SALE



Tatiana MANOLE,
doctor habilitat, profesor universitar,
deținătoarea medaliei AȘM „Dimitrie Cantemir”
și a Premiului AȘM „Paul Bran”, membru al Colegiului redacțional

Această revistă, fondată de primul rector al Academiei de Administrare Publică, regretatul om de știință, doctor habilitat, profesor universitar, Mihail Platon, a dus faima acestei instituții prestigioase în toată Republica Moldova și peste hotarele sale.

Eu, care am activat timp de 24 de ani în această instituție, chiar de la primul său an de existență, cunosc bine eforturile depuse la fondarea acestei reviste a domnilor prorectori de atunci, a dlui doctor, conferențiar universitar, Aurel Sîmboteanu, și a domnului doctor, conferențiar universitar, Arcadie Barbăroșie.

Revista „Administrarea Publică” a avut și are în prezent cadre înalt calificate, la editarea și promovarea sa au muncit și muncesc specialiști performanți, cum ar fi, de exemplu, Vasile și Maria Cioaric, care au fost editorii primei mele monografie „Finanțele publice: teorie și aplicații” (1998, AAP, TACIS). Atunci, prin efortul dlui M. Platon, a prorectorilor Academiei de Administrare Publică, în cadrul Programului TACIS, a fost editat un set de manuale, scrise în stil occidental pentru studenții și masteranzii Academiei de Administrare Publică.

Revista „Administrarea Publică” a jucat și joacă un rol important în promovarea științei administrative în Republica Moldova, prin publicarea articolelor științifice în domeniul științelor administrative, creând, totodată, un suport științific pentru masteranzi în domeniul administrației publice.

Un rol important în pregătirea cadrelor pentru administrarea publică joacă Biblioteca Științifică a Academiei de Administrare Publică, în frunte cu șefa acestei biblioteci, distinsa doamnă Rodica Sobieski-Camerzan.

În prezent, revista „Administrarea Publică” se bucură de mare autoritate printre cititori datorită specialiștilor de înaltă calificare: Mihai Manea, șeful Secției activitate editorială, distins recent cu titlul onorific de „Om Emerit al Republicii Moldova”, și Ion Axenti, secretar responsabil în Secția activitate editorială.

Prin străduința și eforturile rectoratului Academiei de Administrare Publică, ale Secției activitate editorială, ale Bibliotecii Științifice a Academiei de Administrare Publică, revista „Administrarea Publică” este la a doua treaptă de consacrare, dar această treaptă este una semnificativă, deoarece este consacrată aniversării de 25 de ani de activitate.

Această perioadă a fost plină de succese. În primul rând, consider, că cel mai de valoare succes sunt publicațiile științifice ale autorilor consacrați, cum ar fi Mihail Platon, Aurel Sîmboteanu, Tatiana Șaptefrăți, regretata Svetlana Cojocar și a., publicațiile funcționarilor de înalt rang, ale practicienilor care au studiat la Academia de Administrare Publică.

Revista „Administrarea Publică” duce faima Republicii Moldova departe de hotarele sale ei și prin reflectarea lucrărilor Conferințelor științifice internaționale.

În același rând, și eu m-am format și m-am realizat, în mare măsură, prin intermediul Academiei de Administrare Publică, activând timp de mulți ani în această prestigioasă instituție de învățământ superior.

Din cele peste 200 de lucrări științifice, inclusiv 12 monografii (în curs de editare se află

încă două monografii), consider că circa un sfert dintre ele au fost publicate în prestigioasa revistă „Administrarea Publică”.

Aduc profunde mulțumiri Academiei de Administrare Publică, revistei „Administrarea Publică”, Bibliotecii Științifice a Academiei de Administrare Publică. Mult succes în viitor!

CONTRIBUȚIE VALOROASĂ LA DEZVOLTAREA ȘTIINȚEI ADMINISTRAȚIEI



Angela ZELENSCHI,
doctor în științe filozofice, conferențiar universitar,
șef Catedră științe administrative

Din dorința de a valorifica rezultatele cercetărilor științifice, dar și din nevoia specialiștilor de a publica mesaje pe subiecte legate de activitate, a fost fondată în anul 1993, la Chișinău, o revistă despre și pentru administrația publică - revista metodic-științifică trimestrială „Administrarea Publică”, care și-a asumat sarcina de a susține sistemul administrativ din țară, abordând în mod constant problematica administrației publice.

Astăzi, revista „Administrarea Publică” este una dintre cele mai prestigioase publicații academice, care prin conținutul său reprezintă o resursă științifică valoroasă și utilă pentru toți cei interesați de domeniul administrației publice. Menționez că versiunea electronică a publicației academice cu acces deschis (arhiva electronică: 2004-2018) oferă gratuit cititorilor întreg conținutul articolelor științifice.

Pe parcursul celor 25 de ani revista publică articole semnate de personalități marcante, atât cadre universitare cât și practicieni din administrația publică, dar și lucrări ale tinerilor cercetători cu preocupări în domeniu, care și-au adus contribuția la dezvoltarea științelor administrative și reformarea sistemului administrației publice.

O contribuție valoroasă la dezvoltarea științei administrației a adus-o savantul și omul de stat, primul rector al Academiei de Administrare Publică, Mihail Platon, care considera că pentru soluționarea problemelor complexe ce necesitau soluționare după obținerea independenței Republicii Moldova, era imperios necesar să fie pregătite cadre de conducere – funcționari de stat onești și competenți. Mesajul transmis de Mihail Platon în primul număr al revistei este încă actual: „Trebuie să recunoaștem, că în momentul de față aparatul de stat nu prea izbutește să realizeze sarcinile complexe legate de reglementarea proceselor economice și sociale care au loc în societate. Se face simțită tot mai mult lipsa de corectitudine a puterii executive, incapacitatea ei de a contribui eficient la realizarea legilor, hotărârilor Guvernului, altor acte normative”. Experiența ultimilor 25 de ani a demonstrat o capacitate redusă a administrației publice de a soluționa problemele curente, de a se adapta la nevoile cetățenilor, care beneficiază de serviciile publice. Este și astăzi la fel de important de a implementa corect cadrul normativ și de a elabora politici și practici de pregătire a funcționarilor de stat în vederea sporirii angajamentului de a respecta prevederile legale. În dorința de a promova performanța în administrația publică, cercetătorii științifici din cadrul Academiei de Administrare Publică consideră că schimbările necesare pot fi efectuate prin investirea în resursa strategică – factorul uman, prin formarea, perfecționarea continuă a funcționarilor publici.

În numărul 3 al revistei din anul 2017, cercetătorul științific, cadrul didactic și o personalitate cu reputație, preocupată de domeniul administrației publice, prorectorul Academiei de Administrare Publică, Aurel Sîmboteanu, prezintă un articol în memoria lui Mihail Platon, beneficiind de împlinirea a 85 de ani de la nașterea primului rector al Academiei. Trecând în revistă moștenirea științifică a savantului Mihail Platon, în articol se menționează faptul că fondatorul Academiei a reușit, „cu susținerea și participarea activă a întregului colectiv, să pună bazele unei instituții fără de care este de neconceput activitatea de modernizare a administrației publice din Republica Moldova”. Misiunea Academiei de Administrare Publică constă în dezvoltarea unui corp al funcționarilor publici profesionist, capabil să acționeze în baza unor standarde de performanță în scopul eficientizării administrației publice și sporirii gradului participării publice.

De problematica administrației publice sunt preocupați în paginile revistei cercetătorii Aurel Sîmboteanu, Teodor Popescu, Ion Dulschi, Tatiana Șaptefrăți, Violeta Tincu, Constantin Solomon, Sergiu Tatarov, Tudor Deliu, Tatiana Savca, Aurelia Țepordei și alți autori care prezintă studii de conceptualizare a fenomenelor administrative, reformare a administrației publice, calitate a serviciilor publice, formare și perfecționare a funcționarilor publici și altele.

Studii comparate vizând sistemele de administrație publică, organizarea administrativă în Moldova istorică, instituțiile și procesele administrative din Basarabia, sistemul sovietic de administrație și altele sunt redată în articolele cercetătorilor Andrei Groza, Angela Popovici, Alexandru Roman, Corneliu Popovici, Sergiu Cornea, Elena Aramă și alții.

Problematica eticii și deontologiei funcționarilor publici, a comunicării eficiente, psihologiei conducerii se regăsește în articolele cercetătorilor Mihail Șleahțișchi, Angela Zelenschi, Zinaida Chitoroagă, Claudia Crăciun, Vlad Canțir și alții.

Studiile și articolele publicate în revistă conțin rezultatele cercetărilor științifice și oferă soluții la problemele cu care se confruntă angajații din administrația publică și principalii săi beneficiari - cetățenii. Prin publicarea articolelor științifice în revista „Administrarea Publică” se stimulează transferul de cunoștințe în domeniul administrației publice.

Succesul unei reviste depinde de calitatea articolelor transmise spre publicare. Dorim autorilor mult succes în scrierea viitoarelor articole, iar revistei „Administrarea Publică” - o colaborare activă cu autori notorii și, desigur, cititori fideli! Viață lungă!

ASPECTE ALE CONSTITUIRII ȘI EVOLUȚIEI SOCIETĂȚII CIVILE ȘI STATULUI DE DREPT ÎN REVISTA „ADMINISTRAREA PUBLICĂ”



Silvia GORIUC,
doctor în drept, conferențiar universitar,
șef Catedră științe juridice, membru al Colegiului redacțional

Pe parcursul a 25 de ani, în cele 99 de numere, editate anterior, au fost publicate multiple studii științifice la rubrica „Societatea civilă și statul de drept”, compartiment important al revistei, ce conține cercetări de valoare în domeniul științelor juridice.

Studierea dreptului a fost și rămâne un imperativ al fiecărei etape de dezvoltare a statului și dreptului, deoarece doar în condițiile unor cercetări științifice aprofundate a fenomenelor complexe legate de drept pot fi găsite soluții pentru perfecționarea cadrului normativ național. Studiile cercetătorilor Oleg Balan, Ion Guce-

ac, Victor Popa, Boris Negru, Nicolae Romandaș, Anatol Bantuș și ale altor autori cunoscuți în domeniul dreptului și-au adus contribuția atât la dezvoltarea științelor juridice, înaintând propuneri concrete în soluționarea diverselor situații controversate ce apar în procesul de realizare a dreptului, dar au și deschis multiple teme pentru polemici științifice de perspectivă.

De ce societatea civilă și statul de drept? Societatea civilă și statul de drept – noțiuni abstracte, la prima vedere, sunt entități complementare, ambele fiind produsele organizate ale unei comunități distincte de oameni, ce are drept scop realizarea interesului acestei comunități, astfel cuprinzând totalitatea problemelor existente în procesul asigurării bine-lui comun.

Ideea statului de drept are, într-o anumită măsură, un caracter universal în sensul că ea este, practic, inerentă ideologiei politice și juridice a societăților democratice care participă la procesul istoric mondial. Achizițiile conceptuale privind statul de drept sunt rezultatul reflecției asupra unor evoluții istorice relativ îndelungate cu realizări și dificultăți, cu accente puternice într-un stat sau altul. Aserțiunea principiilor de bază ale statului de drept înseamnă că autoritatea politică este pusă sub egida dreptului, sub controlul lui și, prin urmare, trebuie să funcționeze în calitate de putere de stat în cadrul tuturor instituțiilor de stat și de drept, în îmbinare și în interacțiune cu toate instituțiile societății civile, deoarece un rol important în edificarea statului de drept revine anume societății civile. Democrația reală și puternică, ceea ce caracterizează statul de drept, nu poate exista fără o societate civilă la fel de viguroasă, fără un ambient social participativ, pe deplin conștient că beneficiarii acțiunilor - oamenii - au datoria de a fi ei înșiși creatorii climatului ce permite dezvoltarea democrației în condițiile unui stat de drept. Între valorile sociale există un raport de condiționare directă dar, în cadrul acestei ecuații, un loc de seama îl ocupă și relația cu puterea instituțională.

Societatea civilă nu intenționează să substituie instituțiile statului, dar este îndreptățită să interfereze activității acestora, este îndreptățită să fie ascultată și opiniile sale luate în considerație, tocmai pentru că ea exprimă suma opiniilor unor categorii mult mai largi de oameni. Reprezentanții societății civile au dreptul inalienabil de a-și exprima opiniile despre actul de guvernare, despre măsurile economice sau sociale dintr-un domeniu sau altul, opinii care trebuie luate în considerație, analizate și găsite soluții de corectare a disfuncționalităților semnalate. Organizațiile neguvernamentale - asociațiile sau fundațiile, sindicatele, uniunile patronale sunt actorii societății civile, care intervin pe lângă factorii de decizie, pe lângă instituțiile statului de drept pentru a le influența, în sensul apărării drepturilor și intereselor grupurilor de cetățeni pe care îi reprezintă.

Astfel, statul de drept se definește nu doar în raport cu democratizarea instituțiilor sale oficiale, cu separația puterilor, cu libertățile înscrise în Constituție, dar și după măsura în care acceptă și încurajează o dezvoltare continuă a societății civile. Totodată, societatea civilă trebuie să formeze acel mediu social de conviețuire al persoanelor, unde are loc activitatea lor socială, care determină, în esență caracteristicile modului lor de viață, iar statul, la rândul său, să asigure, în întreaga sa activitate, respectarea strictă a reglementărilor sale de către ansamblul organelor de stat.

Luând în considerare că statul, dreptul și societatea se află în evoluție permanentă, suntem convinși că revista metodico-științifică „Administrarea Publică” va oferi în continuare studii aprofundate, polemici științifice, soluții oportune și utile pentru toate persoanele interesate de a cunoaște.

NE DORIM TEME ACTUALE DE CERCETARE CU REFLECTAREA REZULTATELOR ÎN REVISTĂ



Tatiana TOFAN,
doctor în economie, conferențiar universitar,
șef Catedră economie și management public,
membru al Colegiului redacțional

Revista metodică – științifică trimestrială „Administrarea Publică” reprezintă o platformă științifică de expunere a cercetărilor științifice din următoarele domenii: administrarea publică, dreptul public, economia și managementul public, relațiile internaționale și integrarea europeană.

La compartimentul „Economie și management public” sunt publicate articole științifice ce redau viziunea diferiților cercetători, cum ar fi: Tatiana Manole, doctor habilitat, profesor universitar, Tudor Tuhari, doctor habilitat, profesor universitar, Lilia Dragomir, doctor, conferențiar universitar, Dorin Vaculovschi, doctor, conferențiar universitar, Ecaterina Barbăroș, doctor, conferențiar universitar, Elena Vaculovschi, doctor, conferențiar universitar, Tatiana Tofan, doctor, conferențiar universitar, Elena Taban, doctor, conferențiar universitar, Oleg Frunze, doctor, Veronica Butnaru, magistrul în drept. La fel, pe parcursul anilor au publicat și colegii noștri, regretații Svetlana Cojocaru, doctor, conferențiar universitar, și Andrei Blanovschi, doctor, conferențiar universitar.

La această rubrică sunt expuse cercetările din diferite domenii și anume: finanțe publice și buget, contabilitate și audit, statistică, management organizațional, noul management public, managementul resurselor umane, psihologie managerială, cultură organizațională, marketing regional, dezvoltare regională, responsabilitate socială etc.

La compartimentul „Instruirea funcționarilor publici: strategii și tehnologii noi” sunt publicate articole ale cercetătorilor din domeniul tehnologiilor informaționale, e-guvernare, cum sunt: Teodora Gherman, doctor, conferențiar universitar, Igor Cojocaru, doctor, Eugenia Cebotaru, magistrul.

La fel, în cadrul acestor două rubrici se publică cu interes și masteranzii programelor Management și Managementul informațional în administrația publică, atât cei cu studii la zi, cât și cei cu frecvență redusă, precum și colegi de la alte instituții de învățământ superior din țară, dar și de peste hotare (România, Bulgaria, Ucraina).

Se împlinesc 25 de ani de la fondarea revistei metodico-științifice trimestriale „Administrarea Publică” și, în curând, va apărea numărul 100 al revistei. Cu acest prilej, aduc sincere felicitări Secției activitate editorială, în frunte cu dl Mihai Manea, pentru munca depusă la elaborarea și editarea revistei.

La mulți ani și realizări frumoase în continuare, stimați colegi, iar nouă, autorilor, ne dorim teme actuale de cercetare cu reflectarea rezultatelor în revistă.

REVISTA „ADMINISTRAREA PUBLICĂ”: O RETROSPECTIVĂ A RUBRICII „RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI INTEGRARE EUROPEANĂ”



Rodica RUSU,
*doctor în științe politice, conferențiar universitar,
șef Catedră științe politice și relații internaționale,
membru al Colegiului redacțional*

Deși tehnologiile informaționale, mijloacele audiovizuale de informare în masă (televiziunea, radioul, internetul) se extind tot mai mult asupra tuturor aspectelor vieții sociale, revistele științifice, anterior dețineau monopolul informației și reprezentau cea mai veridică sursă de informare. Chiar dacă în prezent, aparent, acestea au căpătat un caracter desuet, un articol științific capătă valoare dacă apelează, în primul rând, la surse veridice, la reviste cu reputație într-un anumit domeniu.

Revista „Administrarea Publică” reprezintă modul de comunicare prin care cercetători din domeniul științelor sociale își fac cunoscute rezultatele muncii lor, adresându-se specialiștilor, dar și publicului larg, având ca scop popularizarea informațiilor și, în același timp, stimularea schimbului de idei. Rubrica „Relații internaționale și integrare europeană”, alături de alte rubrici – „Administrarea publică: teorie și practică”, „Societatea civilă și statul de drept”, „Economie și finanțe publice” etc. reprezintă o rubrică de bază la care publică atât profesorii Catedrei științe politice și relații internaționale, dar și cercetători din țară și de peste hotare.

Materialele prezentate redacției revistei „Administrarea Publică” sunt supuse unui proces riguros de recenzare, patru membri din cei treisprezece ai Colegiului redacțional sunt doctori în științe politice: Aurel Simboreanu – prorector al Academiei, doctor în științe politice, conferențiar universitar; Iordan-Gheorghe Bărbulescu, doctor în științe politice, profesor universitar, președinte al Senatului, Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București, România; Nikolai Ija, director al Institutului Regional de Administrare Publică al Academiei Naționale de Administrare Publică de pe lângă Președintele Ucrainei, Odessa, Ucraina, doctor în științe politice; Rodica Rusu, șef Catedră științe politice și relații internaționale, doctor în științe politice, conferențiar universitar.

În cele ce urmează, voi trece în revistă aspectele principale ale apariției rubricii „Relații internaționale și integrare europeană”. Deși, la începuturile revistei, în primul număr din noiembrie 1993, materialele nu au fost structurate pe rubrici majore, primul articol dedicat relațiilor internaționale – „Rolul Programului Națiunilor Unite pentru Dezvoltare (PNUD) în promovarea dezvoltării prin învățământ și instruire în Moldova”, este semnat de Winston Temple, reprezentant permanent PNUD în Moldova.

În nr. 4 al revistei din 1996, aceasta inaugurează rubrica „Relații internaționale”, cu articolul semnat de Alexandru Roman – „Importanța recunoașterii independenței Republicii Moldova de comunitatea internațională”.

În nr. 2 din 1997, apare rubrica „Geopolitică”, în care O. Serebrian publică „Câteva considerațiuni privind „reactivarea” ansamblului geopolitic”, iar în nr. 4, din același an, C. Nesterenco vine cu analiza „Moldova și Ucraina: relații bilaterale”.

Pe parcursul anilor, la rubrica respectivă au publicat articole științifice pline de conținut

astfel de savanți din republică – specialiști în domeniu, cum ar fi Alexandru Roman, Victor Juc, Boris Gâlcă, Ion Stăvilă, Iurie Josanu, Gheorghe Căldare, Iurie Rechicinski, Rodica Rusu, Stela Spănu, Silvia Dulschi, Orest Tărăță, Alexandru Gribincea, Nicolae Țău și alții.

Problemele politici externe a Republicii Moldova, pașii întreprinși de țară noastră în vederea integrării în Uniunea Europeană au fost examinate în studiile miniștrilor afacerilor externe și integrării europene ai Republicii Moldova Natalia Gherman și Iurie Leancă.

Diverse aspecte ale relațiilor și politici externe ale statelor învecinate cu Republica Moldova au fost disecate în materialele, semnate de Sandra Lavenex – doctor, profesor-asistent la Universitatea din Berna (Elveția), A. Belousov – doctor, conferențiar universitar de la Universitatea Națională Tehnică din Odessa (Ucraina), Tanel Kerikmae – director al Școlii de drept a Universității de Tehnologie din Tallinn (Estonia), șef al Catedrei drept public, profesor universitar, și Lehte Roots, șef al Catedrei drept public, profesor universitar la aceeași instituție de învățământ superior, Iordan-Gheorghe Bărbulescu, doctor în științe politice, profesor universitar, președinte al Senatului Școlii Naționale de Studii Politice și Administrative, București (România), membru al Colegiului redacțional al revistei „Administrarea Publică”.

Trecând în revistă tematica și menționând specificul articolelor publicate la rubrica „Relații internaționale și integrare europeană”, considerăm că, în contextul îmbunătățirii calității materialelor publicate, ar fi binevenite următoarele sugestii:

- reflectarea rezultatelor științifice ale profesorilor de la instituțiile de învățământ superior și de la centre de cercetare internaționale cu care Academia de Administrarea Publică a semnat acorduri de colaborare;

- acordarea spațiului editorial reprezentanților agențiilor internaționale în Republica Moldova pentru publicarea în limba engleză a rapoartelor sau comunicărilor ce vizează aspectele practice ale relațiilor internaționale;

- continuarea inițiativei de publicare a interviurilor cu liderii politici, reprezentanți ai elitei politice autohtone în vederea identificării anumitor determinante în parcursul european al Republicii Moldova.

Cu prilejul aniversării de 25 de ani de la apariția primului număr al revistei, ne dorim ca revista științifică „Administrarea Publică” să reprezinte în continuare o revistă de profil nu doar pentru cercetătorii în domeniul administrării publice, relațiilor internaționale etc., dar și pentru practicieni, care au posibilitatea de a valorifica demersurile științifice publicate.

REVISTA „ADMINISTRAREA PUBLICĂ” – PROMOTOR AL ȘTIINȚEI ACADEMICE

Silvia DULSCHI,

**doctor în științe istorice, conferențiar universitar,
șef Direcție știință și doctorat, membru al Colegiului redacțional**



Astăzi, în această sală, mai multe generații de cercetători, cadre didactice, doctoranzi au venit pentru a marca cea de-a 25-a aniversare de la fondarea revistei „Administrarea Publică” și a omagia lansarea numărului 100 al revistei.

Odată cu apariția celui de al 100-lea număr al revistei, publicația „pășește în maturitate”.

În ciuda tuturor greutăților prin care a trecut, publicația nu și-a întrerupt niciodată apariția. În fiecare număr, revista a reflectat evoluția administrației publice de la noi și din alte părți, conturând, în același timp, o istorie instituțională și a celor care au colaborat la revistă.

În calitate de responsabil pentru cercetare în Academie, aș vrea să evidențiez funcția științifică a revistei.

Revista „Administrarea Publică” este singura revistă de profil din Republica Moldova care oferă suport științifico-metodic profesorilor în activitatea didactică, contribuind la pregătirea viitorilor specialiști în domeniul administrației publice.

În acest sens, revista constituie un ghid, un minimanual în care pot fi găsite materiale științifice și didactice, proiecte de lecții, îndrumări metodice sau noutăți editoriale din domeniu.

În calitate de revistă științifico-metodică, ea reprezintă o tribună, prin care cercetătorii mai experimentați din Academie își fac cunoscute rezultatele muncii lor.

Scopul principal al revistei îl constituie schimbul de informații și de cunoștințe. Revista acoperă patru domenii: economie, drept, politologie și administrație publică, în special.

Revista se adresează unui spectru larg de cititori: de la cadre didactice, cercetători, studenți la politicieni și funcționari publici, interesați de problematica administrației publice.

Este important că revista reprezintă o posibilitate de a se afirma și pentru tinerii cercetători – doctoranzi, masteranzi din Academie și din alte centre universitare din țară și de peste hotare.

Revista publică, de asemenea, recenzii ale unor lucrări de prestigiu din țară, informații cu privire la manifestările științifice organizate în Republica Moldova și în străinătate.

Revista „Administrarea Publică” are un schimb de publicații cu diverși parteneri de prestigiu din mai multe țări, în special, din țările europene, printre care România, Germania, Irlanda, Polonia, Norvegia, Cehia, Albania, Ucraina, Belarus, Federația Rusă, Kazahstan și altele.

În felul acesta, revista a devenit o punte de legătură între cercetătorii Academiei și cercetătorii din țară și de peste hotare, un loc unde există un dialog permanent pe diverse teme.

O realizare a revistei este și faptul că versiunea electronică este oferită gratuit cititorilor. Din anul 2014, revista s-a declarat cu acces deschis, recenzată.

Accesul deschis oferă autorilor posibilități mai mari de a răspândi în toată lumea publicațiile lor științifice și sporește atât vizibilitatea, cât și impactul lucrărilor științifice publicate.

În anul 2016 a fost inclusă în baza de date internațională DOAJ.

Atunci când evaluăm performanța unei reviste științifice, un criteriu important este numărul de articole pe care le conține revista, impactul pe care îl are revista asupra publicului și, desigur, frecvența citărilor în alte reviste și lucrări.

Este nevoie, desigur, de eforturi pentru a avea lucrări științifice de bună calitate, de mai multe întâlniri pentru a-i face pe tineri să descopere dorința și plăcerea de a scrie cât mai mult.

Consider că a contribui cu articole, studii la realizarea revistei, participarea la difuzarea ei, sunt gesturi nobile, care fac onoare oricărui cercetător în științele administrației.

Sper foarte mult ca revista „Administrarea Publică” și în continuare să rămână o tribună a celor care aduc o viziune nouă asupra activității administrației publice.

Găsesc de cuviință să mulțumesc redacției revistei pentru spațiul acordat în publicarea articolelor, pentru munca lor de zi cu zi.

Aș vrea să transmit cele mai sincere urări de viață lungă, mult succes în această misiune nobilă echipei redacționale a revistei „Administrarea Publică”.

CARTE DE CĂPĂTĂÎ ÎN ACTIVITATEA DE ZI CU ZI A PRIMARILOR



Nina COSTIUC,
primar al comunei Budești, mun. Chișinău

Mă bucur că am onoarea să particip la masa rotundă, dedicată aniversării de 25 de ani de la lansare și apariției numărului 100 al revistei „Administrația Publică” și, cu această ocazie, am posibilitatea să vă spun că cei din administrația publică locală, cei 898 de primari din țară, au nevoie ca de aer de D-voastră, fiindcă orice practică își are rădăcinile în știință și teorie. Și greșesc amarnic cei care se consideră atotștiutori, că pot fi primari și aspiră la aceste funcții în campaniile electorale.

Eu, de pildă, în ultima campanie electorală, am avut 6 concurenți, doritori de a fi primari. M-a bucurat faptul că printre ei au fost și tineri. Dar pentru a fi primar, trebuie să fii bine pregătit. O spun din propria experiență, pe care o am de peste trei decenii. Am început această activitate în anii ’80 ai secolului trecut. Eram președinte de selsoviet, cum se numea funcția pe atunci, pe timpul sovieticilor. Și am revenit în această funcție, deja de primar, în 1995. Astfel, de la o administrație de tip sovietic, am trecut la o administrație cu totul nouă, a tânărului stat independent și suveran, Republica Moldova. Aveam studii juridice, dar în noile condiții democratice erau necesare studii speciale. Și mi-am spus că, neapărat, trebuie să învăț. Atunci am auzit despre noua instituție de pregătire a cadrelor pentru serviciul public de tip nou – Academia de Administrație Publică. Am înțeles că drumul meu este aici și am venit la Academie în 1995, unde am făcut studii postuniversitare. Am întâlnit aici adevărați profesioniști în domeniul administrației, oameni de o rară cumsecădenie, binevoitori, de la care am avut ce învăța. L-am cunoscut pe Mihail Platon, fondatorul Academiei și o personalitate notorie. Mă bucur să revăd aici, la masa rotundă, alți profesori, cadre didactice, de la care am învățat multe pe parcursul anilor.

Mă simt onorată că am fost solicitată de mai multe ori de dl Mihai Manea de a scrie la revistă, de a mă pronunța asupra anumitor probleme, de a-mi împărtăși experiența de lucru în paginile revistei. Și aceasta, desigur, a fost pentru mine, totdeauna, o posibilitate de a crea o imagine pozitivă, nu a mea ca primar, ci a localității, a oamenilor de aici și, în general, de a spune oamenilor ce înseamnă o administrație corectă, o administrație cu dăruire și cu jertfire de sine pentru oameni. Fiindcă, dacă pui interesele personale mai presus de toate, nu vei avea succese.

Și ceea ce n-am să uit niciodată, sunt sloganurile afișate în holurile Academiei. Mi-a plăcut, îndeosebi, unul dintre ele, care se referă la arta de a conduce: în primul rând, că conduci oamenii, în al doilea rând - că conduci conform legilor și, în al treilea rând, cel mai principal, că nu conduci pentru totdeauna. Și, iată, aceste trei principii mi-au format concepția mea de activitate, când vine vorba de etică și, fără ca să ai în față Codul deontologic, trebuie să ai un comportament foarte și foarte omenos pentru a conduce oamenii.

Avem un stat de drept, legea trebuie să fie în capul mesei. Dar legea nu poate să prevadă toate situațiile din viață. De aceea, noi, primarii, trebuie să ținem cont de toate împrejurările, să reieșim din realitate, pentru dreptatea care trebuie să fie făcută oamenilor să punem la bază interesul oamenilor, să slujim cu devotament oamenilor.

Am ascultat discursurile D-voastră și am înțeles că țara noastră are viitor, având astfel de oameni, astfel de specialiști care lucrează cu dedicație pentru a instrui și a pregăti cadre înalt calificate pentru administrația publică. Fiindcă, fără a avea această bogăție umană, oamenii,

cadrele, dacă nu sunt pregătite din punct de vedere profesional, vom bate pasul pe loc. Trebuie să creăm o rezervă de cadre, să dăm pondere funcționarului public, bine pregătit. Fiindcă, astăzi, în primăriile Republicii Moldova ne confruntăm cu riscul de a rămâne fără oameni. Cu atitudinea de până acum, cu remunerarea, motivarea de astăzi noi nu mai avem șanse de a avea specialiști buni și de a miza pe un serviciu de calitate.

În context, vin cu propunerea ca în revistă să fie inițiată o rubrică de polemici științifice, dar și de bune practici, fiindcă primarii își pun tot sufletul, au rezultate foarte bune care trebuie să se regăsească și în revista „Administrarea Publică”. Dar știința este înfloritoare atunci când are rezultate practice. Cine au rezultatele bune? Funcționarii publici, primarii, care au ieșit de pe băncile Academiei de Administrare Publică. Practicile de bună guvernare locală trebuie să fie promovate, de asemenea, pe paginile revistei Academiei. Pentru ca acest lucru să fie mai vizibil, trebuie pus accentul pe abonarea la revistă, astfel, ca pe masa fiecărui dintre cei 898 de primari din țară să fie revista „Administrarea Publică”.

Este bine că revista este promovată de Biblioteca Academiei, o bibliotecă foarte bine dotată, unde te poți perfecționa continuu în toate domeniile științei administrației, alături de cursurile de dezvoltare profesională, or primarii, chiar cu mare vechime de muncă au nevoie de perfecționare, de a fi la curent cu legislația în vigoare, cu alte noutăți de domeniu. Și aici rolul revistei „Administrarea Publică” este unul fundamental. Ne dorim să avem în continuare o ediție pe măsura zilei de azi a revistei „Administrarea Publică” – revistă care să ne fie nouă, primarilor, cartea de căpătâi în activitatea de zi cu zi în serviciul societății și al țării.

CALEA INOVAȚIILOR ȘTIINȚIFICE - O ȘANSĂ PENTRU REPUBLICA MOLDOVA



Alexandru GRIBINCEA,
doctor habilitat, profesor universitar

Doresc sincer să felicit editorii, autorii și cititorii revistei „Administrarea Publică” cu prilejul celei de-a 25-a aniversări!

În toți acești ani, revista a fost și rămâne în centrul atenției mediului academic universitar din Republica Moldova. În paginile sale au fost publicate cele mai bune lucrări ale persoanelor de cel mai înalt rang și funcționarilor de rând, care prin filozofia și experiența lor practică ne îmbogățesc pe toți. Revista „Administrarea Publică” este o publicație ferm axată pe pozițiile funcționarului public, patriotismului, justiției sociale, păstrării și continuării tradițiilor naționale în administrare, economie, cultură, literatură și politică. Această linie a rămas neschimbată în întreaga istorie a revistei, pe parcursul tuturor celor 25 de ani de apariție.

„Administrarea Publică” este istoria și ziua de astăzi a procesului de stabilire, formare și creștere a statului Republica Moldova. De-a lungul anilor, autorii revistei au fost tentați să aducă la cunoștința cititorilor valorile din societate, noutățile din practica administrării publice, care alcătuiesc gloria și mândria națională. Contribuția revistei la cultura națională este de neprețuit.

În calitate de prieten al revistei, doresc ca revista să promoveze clar și convingător în rândul cititorilor experiența și tendințele din societate, politica statului, ministerelor în domeniul social-politic. Este de dorit, de asemenea, ca revista să relateze mai concludent despre activitatea funcționarilor de stat, care trăiesc astăzi cu aspirațiile la un trai decent, care prin munca și talen-

tul lor creează bogățiile materiale și spirituale ale țării. În acest sens, revista continuă cele mai bune tradiții ale publicațiilor similare din țară și de peste hotare.

Fără exagerare, „Administrarea Publică” constituie patrimoniul cultural și moral de neprețuit al țării, unicul său tezaur social și literar în domeniu. În ultimele decenii, continuând tradițiile glorioase ale lui M. Eminescu, I. Creangă etc., revista a dezvăluit țării și lumii o întreagă galaxie de savanți, practicieni și cercetători remarcabili, a completat fondul de aur al lucrărilor autohtone cu cele mai distinse lucrări, educând zeci și sute de admiratori și cunoscători ai administrației publice. Și astăzi, „Administrarea Publică” deschide calea spre faima multor autori talentați, revigorează gândirea și lecturarea operelor.

Invariabil și cu onoare, revista își desfășoară misiunea patriotică și morală. Prin lucrarea creativă comună a redacției și a autorilor se afirmă în conștiința publică autohtonă ideile statalității și slujirii Patriei, salvează codul spiritual și moral invincibil al poporului în mintea și inima conaționalilor, contribuie la conservarea Republicii Moldova ca o adevărată civilizație mare și independentă.

Revista care trăiește și muncește de peste 25 de ani în Moldova aduce foloase evidente societății. Putem remarca cu satisfacție că fiecare număr al revistei „Administrarea Publică” are editorialul axat pe teme actuale și de perspectivă, care afectează societatea.

Denigrarea neîncetată a barierelor în calea progresului social este un atu forte al revistei „Administrarea Publică”, pe care o apreciem. Pe de altă parte, filozofia revistei se axează pe câțiva piloni importanți: societatea civilă și statul de drept, economie și finanțe publice, instruirea funcționarilor publici: strategii și tehnologii noi, relațiile internaționale și integrarea europeană, tribuna tânărului cercetător.

Grație îngrijirii redacționale, revista „Administrarea Publică” are o ținută academică, cu impact de factor, caracterizat prin numeroase citări de numeroși autori. Numărul articolelor și evantaiul diversificării impresionează. Tematica este variată, dar ca un fir roșu trece grija față de problemele administrațiilor publice locale, structurilor guvernamentale și de gestiune.

Revista trimestrială științifică, periodică de profil, menită să reflecte rezultatele cercetărilor tinerilor savanți, precum și investigațiile fundamentale și aplicative valoroase din domeniul gestiunii administrației publice, psihologiei și problemelor sociale. Revista apare într-un tiraj nu prea mare de 250 de exemplare, beneficiind de distribuție gratuită în mediul academic și în rețelele de biblioteci din țară și de peste hotare în varianta printată și fiind accesibilă și în variantă electronică pe pagina oficială a revistei. Activitatea revistei este coordonată de către Colegiul redacțional în frunte cu redactorul-șef, rectorul Academiei de Administrare Publică, Oleg Balan, doctor habilitat, profesor universitar.

Succesul administrării eficiente constă în creativitate, inovare și insistență. Revista „Administrarea Publică” promovează cu perseverență și insistență fermă pe paginile sale ideile inovatoare din practica funcționarilor publici. Tranziția spre o societate informațională, inovatoare și a cunoștințelor de dezvoltare impune formarea factorilor intensivi de creștere economică, fiind un obiectiv strategic pentru economia Moldovei. În același timp, formarea unui sistem național de inovare este imposibil fără rolul activ al instituțiilor guvernamentale locale. Cercetătorii moderni, de regulă, înțeleg rezultatul activității inovaționale prin prisma unui proces tehnologic nou sau îmbunătățit, rezultatul căruia este un produs novator.

Municipalitățile sunt principala legătură a economiei teritoriale, în care au loc toate procesele de bază ale activității vitale a populației. În același timp, necesitatea de a pune în aplicare inovarea la nivel municipal este dictată de următorii factori: rolul crescând al inovării ca factor de creștere a bunăstării și sustenabilității dezvoltării socioeconomice a teritoriilor; urgența

formării în municipalitate a unei economii de piață eficiente orientate spre societate, bazată pe modalități tehnologice moderne; lipsa unor condiții adecvate pentru implicarea activă a potențialului științific și tehnic acumulat al municipalităților în procesul de modernizare a producției și dezvoltarea sectorului de înaltă tehnologie al economiei.

Îi felicit cordial, cu sinceritate pe dl Mihai Manea, șeful Secției activitate editorială, pe toți colaboratorii secției cu prilejul aniversării.

Timp de 25 de ani, revista aduce lumină benefică cititorilor săi, rămânând un partener devotat și sincer pentru numeroșii cititori, avizi de experiență. Paginile publicației sunt pline de încărcătură spirituală, de mare pasiune pentru a servi altruist știința și țara, continuând tradițiile sale glorioase.

O SURSĂ IMPORTANTĂ PENTRU INSTRUIRE, CERCETARE ȘI DEZVOLTARE PROFESIONALĂ



Rodica SOBIESKI-CAMERZAN,
director al Bibliotecii Științifice a
Academiei de Administrare Publică

Mii de cărți, ziare, materiale audio și video și resurse electronice sunt stocate în colecțiile Bibliotecii Științifice a Academiei de Administrare Publică. Cu toate acestea, revista metodico-științifică „Administrarea Publică” a fost și rămâne de cea mai mare valoare pentru studenți, cercetători, pentru specialiștii care activează în autoritățile publice centrale și locale. Potrivit studiilor, aceasta este recunoscută de utilizatorii Bibliotecii drept cea mai importantă sursă de informație. Revista „Administrarea Publică” este una dintre principalele componente ale literaturii științifice în domeniul teoriei și practicii administrării publice, care publică cu promptitudine rezultatele cercetărilor, ipotezelor și discuțiilor despre administrarea publică, managementul public, dreptul public, relațiile internaționale, tehnologiile informaționale aplicate în domeniul administrării publice.

Revista metodico-științifică „Administrarea Publică” este o publicație periodică care servește la publicarea informațiilor ce abordează multitudinea de aspecte ale științei administrației și este destinată cititorilor care cercetează sau care activează în administrația publică. Aceasta conține articole și materiale privind studiile teoretice, precum și articole și materiale de natură aplicată, destinate, în principal, cercetătorilor. Acest tip de publicație joacă un rol important ca mediator de informație, aducerea rezultatelor obținute de cercetători și echipe individuale către comunitatea științifică generală.

În biblioteca Academiei, această publicație este considerată ca bază pentru deservirea utilizatorului. Conform datelor statistice, numărul solicitărilor articolelor din revista „Administrarea Publică” variază de la 65% - 70% din numărul total de cereri din publicațiile periodice abonate de către Biblioteca Academiei.

Unul dintre principalele avantaje ale revistei științifice este siguranța și actualitatea informațiilor furnizate, care sunt revizuite și recenzate de către experți independenți, care, de obicei, nu sunt incluși în Colegiul redacțional al revistei, ci de cercetări de top în domenii apropiate subiectului abordat în articol.

Revista științifică își calculează „vârsta” de la apariția primului număr. Astfel, începând cu

primul număr, care a apărut la finele anului 1993 și până în prezent, revista „Administrarea Publică” a rămas principala sursă de informații în domeniul științelor administrative, devenind o platformă de diseminare a rezultatelor cercetărilor științifice din acest domeniu, un loc pentru stocarea ideilor noi ajungând în prim-planul comunicării științifice în domeniul teoriei și practicii administrării publice.

Odată cu aprobarea politicii Accesului Deschis în cadrul Academiei, revista „Administrarea Publică” a obținut dreptul de a fi plasată în spațiul virtual, adică în Acces Deschis. Astfel, la ora actuală, revista Academiei este indexată în DOAJ, una dintre cele mai prestigioase baze de date din lume care oferă acces la peste 11 000 titluri de reviste academice din categoriile A,B,C. Faptul că revista „Administrarea Publică” a fost acceptată în DOAJ ne vorbește despre calitatea materialelor publicate în revistă. La fel, o plusvaloare pentru revistă o constituie și faptul că ea este inclusă și în Instrumentul Bibliometric Național, care este o bază de date a revistelor științifice din Republica Moldova, care oferă acces la conținutul fulltext al revistei și, în același timp, IBN oferă posibilitatea de calculare a indicatorilor bibliometrici și scientometrici.

Un factor deosebit de important în creșterea vizibilității și internaționalizării rezultatelor cercetărilor științifice inserate în paginile revistei „Administrarea Publică” este și integrarea acestora în spațiul european al cercetării, îl are indicele CZU care se atribuie fiecărui articol științific din revistă.

Căutarea în bazele de date care conțin indici CZU oferă utilizatorilor din zone lingvistice diferite rezultate relevante – lucru extrem de important pentru comunicarea rezultatelor cercetărilor științifice.

Actualmente, unul din obiectivele prioritare ale bibliotecilor universitare este crearea repozitoriilor instituționale, prin care se furnizează oportunitatea de organizare a unui centru virtual, unde colaboratorii instituției științifice sau profesorii universitari să poată arhiva lucrările științifice și didactice. Astfel, materialele inserate în paginile revistei „Administrarea Publică”, fiind plasate în Repozitoriul instituțional AAP, sunt arhivate într-un spațiu digital comun, au capacitatea să devină cel mai mare capital intelectual al instituției. Organizarea unei colecții digitale este o nouă modalitate de acces la informația științifică, precum și de utilizare a conținutului digital.

Promovarea și valorificarea conținutului revistei „Administrarea Publică” în bibliotecă se efectuează prin utilizarea mai multor metode, însă forma cea mai eficientă rămâne a fi organizarea diverselor expoziții ale noilor publicații periodice intrate în colecția bibliotecii, expoziții tematice în diverse domenii ale științelor administrative, dreptului public, managementului public, relațiilor internaționale, expozițiilor tematice vernisate pentru funcționarii publici participanți la cursurile de dezvoltare profesională, fiind selectate materialele cu tematica care corespunde necesităților informaționale și intereselor categoriei de funcționari publici, participanți la instruire.

Concluzii:

- Revista „Administrarea Publică” este utilizată în scopul studiului, informării, cercetării și documentării masteranzilor, doctoranzilor, cadrelor didactice, cursanților - participanți la cursurile de dezvoltare profesională, altor categorii de utilizatori.

- Solicitățile informaționale ale utilizatorilor sunt orientate, actualmente, spre consultarea articolelor din revistă în format electronic.

- Revista „Administrarea Publică” este absolut necesară procesului de instruire, cercetare și dezvoltare profesională din cadrul Academiei.

- Numărul de consultații al revistei pe suport tradițional se reduce și sporește numărul de consultații ale articolelor plasate în Acces Deschis și on-line: site-ul AAP, site-ul Bibliotecii, Repo-

zitoriul instituțional al Academiei de Administrare Publică, Instrumentul Bibliometric Național, Bazele internaționale de date DOAJ.

- Rezultatele sondajului efectuat în februarie 2018, respondenți fiind diferite categorii de utilizatori, ne impun ideea extinderii promovării materialelor inserate în paginile revistei prin diversificarea expozițiilor, publicitate, prezentări ale noilor apariții în sălile de curs pentru masteranzi, doctoranzi, funcționari publici.

- Prezentarea desfășurată a noilor apariții ale revistei, cu referință la fiecare articol pe site-ul Bibliotecii, rețelele de socializare etc.

- Crearea unui site al revistei pentru a facilita accesul la conținutul acesteia.

- Elaborarea și promovarea unei strategii în privința consolidării poziției revistei „Administrarea Publică” în Bibliotecă.

În concluzie, putem afirma cu certitudine că revista „Administrarea Publică” (atât versiunea tipărită cât și cea electronică) este și va rămâne o sursă deosebit de importantă pentru instruire, cercetare și dezvoltare profesională a utilizatorilor. Fiind o valoroasă componentă a științelor administrative, a fost și este implicată mereu în ilustrarea și dezvoltarea diverselor domenii ale teoriei și practicii administrării publice, existenței sociale, politice, economice, culturale etc.

MAI MULTĂ ATENȚIE EXPERIENȚEI AUTORITĂȚILOR PUBLICHE LOCALE



Ana VARZARI,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

Revista metodico-științifică trimestrială „Administrarea Publică”, pe parcursul a 25 ani, prezintă cititorului, în special angajaților din administrația publică, procesele și tehnicile de administrare publică, subliniind rolul autorităților administrației publice centrale și locale în soluționarea eficientă a multiplelor probleme și asigurarea calității în procesul de administrare publică.

Așa cum administrația publică nu poate exista fără fundamentare juridică, revista oferă, în paginile sale, un spațiu juridic cercetătorilor științifici, prin care, analizând cadrul normativ național și internațional, trasează propuneri de eficientizare a activității administrației publice și respectare a drepturilor omului.

Provocările financiare ale autorităților publice în Republica Moldova și obținerea unei eficacități în procesul de administrare publică sunt câteva dintre cercetările științifice din domeniul managementului financiar public oglindite în revista „Administrarea Publică”, reliefând importanța acestor studii în creșterea economiei de piață și a calității vieții, prin prestarea eficientă, eficace și calitativă a serviciilor publice.

Eficiența și eficacitatea administrației publice sunt direct proporționale cu disponibilitatea unui capital uman calificat și dezvoltarea capacităților de oferire a serviciilor publice on-line. Astfel, revista abordează studiile privind aspectele importante ale managementului resurselor umane și rolul serviciilor publice electronice, în modernizarea administrației publice și asigurarea transparenței activităților autorităților publice. Unul dintre aceste aspecte ar fi instruirea, ce are un rol semnificativ în dezvoltarea profesională.

Compartimentul „Relații internaționale și integrare europeană” al revistei redă cercetările

științifice privind experiențele internaționale, ce reprezintă o plusvaloare în parcursul Republicii Moldova de integrare europeană, prin preluarea celor mai relevante practici de eficientizare a administrației publice, conform standardelor internaționale.

Revista „Administrația Publică” pune la dispoziția tânărului cercetător o platformă științifico-practică, în care masteranzii și doctoranzii, atât din cadrul Academiei de Administrație Publică cât și din alte instituții de învățământ superior din Republica Moldova, dar și de peste hotare, își pot publica lucrările științifice. Fiind doctorandă a Academiei de Administrație Publică, din anul 2016, o parte a rezultatelor mele științifice își găsesc reflectarea în paginile revistei, ceea ce îmi oferă oportunitatea de a mă încadra, treptat, în corpul academic, respectând normele de cercetare științifică.

De menționat un aspect foarte important - disponibilitatea revistei de a publica articole științifice nu doar în limba română, ci și în limbile rusă, engleză, franceză, precum și apariția revistei în format electronic, ceea ce semnifică diseminarea cercetărilor științifice nu doar pe teritoriul Republicii Moldova, dar și peste hotarele ei, dându-i, astfel, o pondere deosebită.

Fără îndoială, revista „Administrația Publică” are o contribuție prețioasă în promovarea valorilor, principiilor și direcțiilor de eficientizare a administrației publice, prin diseminarea cercetărilor științifice, iar pentru tinerii cercetători, revista reprezintă o pistă de decolare în lumea științei și un spațiu științific deschis în formarea deprinderilor de exprimare științifică și dezvoltarea abilităților de aplicare a metodelor și tehnicilor de cercetare.

Cu prilejul aniversării de 25 de ani de la fondarea revistei „Administrația Publică”, felicit Colegiul redacțional pentru asigurarea longevității acesteia, iar apariția celui de-al 100-lea număr ne vorbește despre realizarea unor performanțe. Țin să mulțumesc întregii echipe a Secției activitate editorială pentru receptivitatea deschisă spre colaborare și pentru profesionalismul de care dau dovadă în activitatea de zi cu zi. Vă urez să fiți perseverenți și în continuare, într-o perioadă cu multe provocări, să inserați în paginile revistei cât mai multe articole de calitate, să aveți succese mari și multe aniversări.

O sugestie pentru echipa redacțională ar fi lansarea unui compartiment, în care să fie expuse experiențele autorităților publice locale în atingerea succeselor și în eficientizarea procesului de administrație publică la nivel local.

Pentru conformitate: Mihai MANEA



PENTRU O GUVERNARE RESPONSABILĂ LA NIVEL LOCAL

FOR A RESPONSIBLE GOVERNANCE AT LOCAL LEVEL

CZU: 352 (478)

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

SUMMARY

The concept of „accountability” has evolved as an essential concept related to democratization and decentralization strategies, as well as good governance at the local level. At present, the notion of governance comes to design a new paradigm involving shared responsibility between different actors, such as political actors, institutions and civil society. Responsible government at local level implies respect for democratic principles. The notion of accountability is a polysemic one, and therefore, declines differently in the modernization at central and local level.

Keywords: *accountability of public administration, reform, modernization, civil servants, administrative capacity.*

REZUMAT

Conceptul de „responsabilitate” a evoluat ca un concept esențial legat de strategiile de democratizare și descentralizare, precum și de buna guvernare la nivel local. În prezent, noțiunea de guvernare vine să desemneze o nouă paradigmă care implică responsabilitatea partajată între diverși actori, cum ar fi actorii politici, instituțiile și societatea civilă. O guvernare responsabilă la nivel local implică respectarea principiilor democratice. Noțiunea de responsabilitate este una polisemică și, prin urmare, se traduce în mod diferit în procesul de modernizare la nivel central și local.

Cuvinte-cheie: *responsabilitatea administrației publice, reformă, modernizare, funcționari publici, capacitate administrativă.*

Conceptul de guvernare responsabilă a evoluat ca un concept esențial legat de procesele de democratizare și descentralizare, precum și de bună guvernare la nivel local. Buna guvernare este deosebit de importantă la nivel local, unde autoritățile interacționează zilnic cu cetățenii și comunitățile. Procesul de guvernare la nivel local devine mai eficient atunci când procesul decizional este unul participativ, responsabil, transparent, incluziv și respectă legea. Cu toate acestea, în ciuda relevanței noțiunii de guvernare responsabilă, se pare că lipsesc reprezentările exacte cu privire la

condițiile de punere în aplicare a acesteia, astfel încât mai multe încercări de a stabili un sistem de responsabilitate la nivel local s-au dovedit a fi nereușite. Adesea, este neglijat faptul că interpretarea conceptului de guvernare responsabilă este marcată de o notă accidentală, puțin compatibilă cu realitățile Republicii Moldova.

Banca Mondială definește buna guvernare ca exercițiul autorității politice și utilizarea resurselor instituționale pentru realizarea managementului nevoilor și intereselor societății și ale statului. În opinia Comisiei Europene, buna guvernare repre-

zintă regulile, procesele și comportamentele care influențează exercitarea puterilor, mai ales din punctul de vedere al deschiderii, participării, responsabilității, eficienței și coerenței, care sunt cele cinci principii ale bunei guvernări [1].

Buna guvernare este o cerință valabilă la toate nivelurile administrației publice. La nivel local ea este de importanță fundamentală întrucât autoritatea la nivel local este cel mai aproape de cetățeni și furnizează serviciile esențiale pentru viața acestora. În anul 2007, miniștrii pentru problemele administrației publice locale din statele-membre ale Consiliului Europei au hotărât să adopte *Strategia pentru inovare și bună guvernare la nivel local*, cunoscută cu numele de *Strategia de la Valencia*. În cadrul Conferinței de la Valencia, statele-membre au convenit să promoveze cadrul legal adecvat pentru dezvoltarea democrației locale și regionale pe baza a 12 principii cuprinse în *Strategie*, Consiliul Europei angajându-se să sprijine procesul de consolidare a capacității autorităților publice locale de a asigura o guvernare democratică și eficientă.

Strategia pentru inovare și bună guvernare la nivel local este un instrument practic prin care sunt generate sinergii între partenerii locali și naționali pentru îmbunătățirea continuă a calității administrației publice locale, respectiv a calității serviciilor publice și pentru stimularea participării cetățenilor la viața publică locală.

Strategia are la bază 12 principii, recunoscute și puse în aplicare de statele democratice din Europa, respectiv: alegeri conforme legislației, reprezentare și participare echitabilă; receptivitate; eficiență și eficacitate; deschidere și transparență; supremația legii; conduita etică; competență și capacitate; inovație și deschidere pentru schimbare; durabilitate și orientare pe termen lung; management financiar solid; drepturile omului, diversitate culturală și coeziune socială, responsabilitate [1].

Punerea în aplicare a *Strategiei* depinde de eforturile autorităților naționale, asociațiilor autorităților locale și, în cele din urmă, autorităților locale individuale. Aceste eforturi trebuie să fie bine pregătite, planificate, coordonate și acceptate de către toți. Punerea în aplicare a celor 12 principii ale *Strategiei* are ca rezultat o mai bună guvernare la nivelul unităților administrative-teritoriale, ceea ce contribuie în mod direct la crearea și consolidarea cadrului în care libera inițiativă poate să se dezvolte și să capete noi valențe ajungând să creeze locuri de muncă în diverse domenii, precum agricultură, servicii, industrii prelucrătoare etc. Aplicarea consecventă a celor 12 principii ale *Strategiei* va putea asigura optimizarea și eficientizarea sarcinilor administrative și, implicit, eficientizarea rezultatelor obținute în asigurarea serviciilor publice furnizate cetățenilor.

Buna guvernare la nivel local asigură condițiile pentru înființarea unor noi IMM-uri, dezvoltarea celor existente și, implicit, crearea de noi locuri de muncă. Buna guvernare la nivel local are numeroase efecte pozitive în plan social, stimulând democrația participativă, asigurând furnizarea unor servicii de calitate către cetățeni, inclusiv din categoria serviciilor sociale și contribuind direct la creșterea standardelor de viață.

Principiul responsabilității este un pilon al bunei guvernări. Acesta oferă asigurări că aleșii locali și funcționarii publici își asumă responsabilitatea și sunt trași la răspundere pentru acțiunile lor. Drept indicator servește faptul că toți cei care participă în procesul de luare a deciziilor sunt conștienți în legătură cu responsabilitățile colective și individuale pe care și le asumă pentru deciziile luate, acestea fiind specificate foarte clar într-un cadru legal și în descrierea fișelor de post corespunzătoare.

Totodată, responsabilitatea presupune faptul că deciziile sunt raportate, explicate și pot fi supuse sancțiunii cetățenilor. Drept

indicatori în acest sens pot servi următoarele:

- consiliul pregătește rapoarte publice în mod periodic (sau, cel puțin, anual), pentru a explica și justifica deciziile care au fost luate;

- cadrul juridic al autorității locale include detalii cu privire la raportarea, explicarea și sancționarea deciziilor, fapt bine înțeles de către reprezentanții aleși, funcționari și cetățeni;

- rapoartele și alte documente vor fi accesibile și puse la dispoziția publicului.

Responsabilitatea este consolidată de faptul că există măsuri eficiente împotriva administrării defectuoase și împotriva acțiunilor autorităților locale care încalcă drepturile civile. Drept indicatori servesc:

- autoritatea locală dispune de un audit transparent și independent, după cum este prevăzut în cadrul legal. Modalitățile de efectuare a controlului sunt respectate și considerate ca fiind independente și obiective, fără frică sau favoruri;

- auditorii știu cu exactitate cine se face responsabil pentru fiecare decizie luată, iar cei care participă la luarea deciziilor se prezintă benevol pentru un control public;

- autoritatea locală are un proces pentru remediere obiectiv și solid, după cum este prevăzut în cadrul său legal, împotriva administrării defectuoase și împotriva acțiunilor autorităților locale care încalcă drepturile civile, în conformitate cu norme, reglementările și cele mai bune practici.

Republica Moldova, deși este membru al Consiliului Europei, nu a subscris, deocamdată, la *Strategia pentru inovare și bună guvernare la nivel local*. Totuși țara noastră și-a asumat o serie de obligații în promovarea guvernării democratice, participând la sesiunile Comitetului European pentru Democrație și Guvernanță (CDDG), ce reunește oficiali din statele-membre ale Consiliului Europei care implementează acțiuni interguvernamentale în domeniul guvernării

democratice, promovând democrația participativă la nivel local și sprijinind reformele administrative.

În acest context, este important să înțelegem care sunt mecanismele prin care actualmente poate fi responsabilizată administrația publică și, în consecință, care este eficacitatea lor. Un asemenea mecanism sunt acordurile internaționale și în cazul Republicii Moldova evidențiem Acordul de Asociere între Republica Moldova și UE, care condiționează sprijinul Uniunii Europene pentru țara noastră prin promovarea democrației, bune guvernări și a participării [2].

Urmează acordurile de finanțare în cadrul cărora buna guvernare și democrația sunt condiționalitățile ajutorului pentru dezvoltare oferit Republicii Moldova. Alte mecanisme ale responsabilizării administrației publice ar fi asigurarea transparenței prin publicarea trimestrială a stării de executare a bugetului, elaborarea și realizarea unui plan național de bună guvernare, a codurilor deontologice, implementarea sistemului de management al calității, respectiv, al procesului de certificare a calității serviciilor – ISO 9001, pentru serviciile prestate cetățenilor etc.

Printre mecanismele sociale ținem să evidențiem cultura democratică, care presupune, inter alia, că funcționarul public este conștient de faptul că mijloacele atribuite exercitării funcției sale sunt proprietate publică de care nu trebuie să abuzeze. Cultura democratică impune asumarea greșelilor și demisia dacă situația o cere. În șirul mecanismelor sociale de asigurare a responsabilizării administrației publice se înscrie și eficacitatea libertăților cetățenești (libertatea de a demonstra, libertatea de exprimare și libertatea de asociere); presă liberă; cultura civică (cunoașterea drepturilor și îndatoririlor); încrederea cetățenilor în administrația publică; colaborarea între autoritățile publice și societatea civilă.

Pentru succesul programelor de democratizare și de descentralizare, în curs de realizare în multe țări la inițiativa donatorilor occidentali, promovarea responsabilității guvernanților față de cei conduși pare să joace un rol tot mai important. Acest lucru se datorează ideii că nu este suficient ca într-o țară să fie create instituții democratice și să se organizeze alegeri libere. Odată ajunși în funcții, guvernanții trebuie, de asemenea, să răspundă pentru succesele și insuccesele înregistrate și să accepte pierderea mandatului și alte sancțiuni în caz de eșec. Aceasta este singura modalitate de a se asigura că instituțiile democratice se înrădăcinesc și nu rămân disfuncționale.

Descentralizarea, înțeleasă ca un transfer al sarcinilor, funcțiilor și resurselor de la nivelul central la nivelul autorităților locale pare a fi o abordare promițătoare în acest context. În multe state, care se angajează în mod oficial în eforturile de democratizare și descentralizare, guvernele, în realitate, nu respectă regulile jocului [3, p. 53]. Acest lucru se atestă nu numai la nivel național, dar și la nivelul primăriilor și consiliilor locale. Cauza rezidă nu doar în reticența factorilor de decizie, dar și în lipsa unei culturi democratice a populației. Statul este adesea perceput de către populație ca un corp străin, cu care aceasta se confruntă la distanță. Alegătorii se consideră mai degrabă adepți ai liderilor politici, cu care au afiliere etnică sau familială. În cazul succesului electoral, susținătorii contează pe avantaje materiale directe sau pe ocuparea unor poziții în structurile administrative. Pe de altă parte, ideea de a fi cetățean, față de care sunt responsabili politicienii, nu este larg răspândită. În astfel de circumstanțe, reformele de descentralizare conduc mai degrabă la umflarea aparatului administrației publice și nu contribuie la îmbunătățirea serviciilor publice. În asemenea condiții, conceptul responsabilității, care este o parte indis-

pensabilă a alegerilor democratice, se realizează cu greu.

Gradul de responsabilitate este, de asemenea, determinat de relația dintre reprezentantul administrației publice și cetățean. Responsabilitatea pentru deciziile luate de autoritățile publice centrale este percepută mai dificil de cetățean, în cazul în care administrația centrală este considerată competentă pentru aceste cazuri. La nivel local însă actorii sunt cunoscuți și nu se pot eschiva de la confruntarea personală cu problemele care apar. Această circumstanță ar fi trebuit să exercite un anumit efect de disciplinare asupra reprezentanților administrației publice locale. De asemenea, accesul la informație poate fi mult mai facil în condițiile clare pe care le poate stabili o autoritate publică locală. Astfel, responsabilitatea în conexiune cu instrumentul alegerilor locale ar putea fi, cel puțin, la nivel local o modalitate fezabilă prin care populația să influențeze luarea deciziilor.

Autonomia locală pornește de la ideea guvernării directe a comunității de către cetățenii săi. Distanța dintre conducători și cei conduși este redusă la minimum, astfel încât problema controlului se simplifică considerabil [4, p.15]. Controlul asigură transparența și transformă responsabilitatea într-un dialog permanent. Acest lucru ghidează în mod clar foaia de parcurs, pornind de la faptul că cetățenii abordează permanent majoritatea evenimentelor administrative din localitățile lor. De asemenea, la nivel local interesul de control al cetățenilor și de responsabilizare a administrației publice este frecvent transpus în viață. Astfel, societatea civilă este asociată cu asociațiile autoorganizate de cetățeni, ONG-uri, uniuni și asociații obștești. Aceste asociații sunt capabile să acționeze în mod eficient în raport cu administrația publică locală, să propună sancțiuni, iar membrii lor sunt capabili să lanseze critici și să protesteze. La nivel local responsabilitatea pare a fi un

instrument cu șanse mai mari de viabilitate, a cărui funcționare depinde de activismul și inițiativa cetățenilor.

Un element important care ține de responsabilizarea administrației ține și de originea resurselor financiare ale bugetului local. Dacă dreptul acordat autorităților locale de a colecta impozite și taxe este înlocuit de contribuțiile oportuniste ale elitelor, atunci răspunderea față de cetățeni dispare.

Astfel, ajungem la concluzia că pentru ca responsabilitatea să devină un instrument de consolidare a bunei guvernări la nivel local trebuie îndeplinite mai multe condiții:

- trebuie să existe o veritabilă responsabilitate a administrațiilor locale față de cetățeni și nu față de autoritățile centrale;
- o delimitare clară a competenței și responsabilității administrației publice locale;
- o gestiune transparentă a autorităților administrației publice locale;
- asigurarea dreptului la informare pentru cetățeni;
- o cultură a responsabilității în care factorii de decizie politică se simt forțați să-și justifice acțiunile față de comunitatea locală și niciun comportament interesat personal nu este tolerat.

Asociația internațională a primarilor francofoni a lansat în circuitul internațional principiile unei guvernări responsabile la nivel local. Acestea sunt: respectul pentru binele comun; buna gestionare a resurselor; control; responsabilitate; echitate; independență; transparență; responsabilitate socială și față de mediu; consultare și participare; cunoștințe și competență; leadership și oferirea exemplului [5, p. 8-13].

Aceste principii vin să afirme încă o dată faptul că la bazele unei guvernări responsabile se află interesul general și încrederea. Aleșii locali și funcționarii publici din comunități se află în serviciul populației și trebuie să apere interesele comunității, adică să plaseze interesul general deasupra

intereselor particulare. În momentul în care un reprezentant al administrației locale sau un ales local privilegiază propriile interese sau nu-și respectă rolul și responsabilitățile se produce abuzul de încredere. Aceasta înseamnă că persoana nu se comportă așa cum se așteaptă comunitatea. Scandalurile (cazurile de corupție, conflictele de interes, fraudele, proasta gestiune a bunurilor publice, abuzul de putere) nu fac decât să submineze încrederea cetățenilor.

În Republica Moldova s-a ajuns la concluzia că nu poate fi asigurată o guvernare eficientă și responsabilă la nivel local fără un sistem de atribuire/transfer al competențelor între administrația publică centrală și administrația publică locală de ambele niveluri, caracterizat prin funcționalitate, claritate, stabilitate, corelare cu resursele disponibile și cu capacitățile administrative ale unității administrativ-teritoriale, obiectiv prevăzut de *Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020* [6]. Potrivit *Raportului de monitorizare a implementării reformei administrației publice și distribuției resurselor*, în vederea realizării acestui obiectiv a fost adoptată Legea nr. 153 din 01.07.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. Conform acestor modificări, reprezentanții administrației publice locale au devenit agenți constatați pentru contravențiile prevăzute în Codul Contravențional (Legea nr. 218 din 24.10.2008) la art. 154 „încălcarea regulilor de gestionare a deșeurilor”, art. 178 „încălcarea regulilor de construire a caselor cu un nivel în localitățile rurale și a căsuțelor de livadă în întovărașirile pomicole”, art. 179 „Construcții neautorizate și intervenții neautorizate la construcțiile existente”, art. 273 „încălcarea regulilor de comerț” [7, p. 20]. Totodată, potrivit informațiilor Cămarilor de Stat, deocamdată nu au fost elaborate propuneri privind transmiterea sau delegarea competențelor, resurselor și responsabilităților către administrația pu-

blică locală, în baza estimărilor capacităților acestora, acțiune prevăzută în *Strategia privind reforma administrației publice* [6]. De notat, că în anii 2013-2014, cu suportul partenerilor de dezvoltare, a fost elaborat un proiect al *Nomenclatorului competențelor autorităților publice* [8], care a fost supus dezbaterilor publice cu reprezentanții administrației publice locale, însă nu a fost nici până astăzi aprobat.

În acest sens experții formulează o serie de recomandări menite să contribuie la realizarea cu succes a obiectivelor formulate în *Strategia privind reforma administrației publice*. Printre acestea evidențiem aprobarea *Metodologiei de evaluare a capacității administrative a APL* [9], elaborată încă în anii 2014-2015 cu suportul PNUD Moldova; realizarea studiilor de evaluare a capacităților administrației publice locale și identificarea domeniilor de partajare a competențelor; definitivarea, consultarea publică și aprobarea *Nomenclatorului competențelor autorităților publice*; elaborarea unui set de recomandări privind transmiterea sau delegarea competențelor, resurselor și responsabilităților către administrația publică locală, în baza estimărilor capacităților acestora și prezentarea lor către Comisia paritară pentru descentralizare și Consiliul național pentru reforma administrației publice. De notat, că *Metodologia de evaluare a capacității administrative a APL* și *Nomenclatorul competențelor autorităților publice* sunt documente deja elaborate, care ar necesita doar minime modificări pentru a fi puse în aplicare.

În aceeași ordine de idei, *Strategia privind reforma administrației publice* formulând obiectivul „consolidarea capacităților autorităților administrației publice centrale și locale în domeniul descentralizării și dezvoltării locale și regionale”, pune accentul pe necesitatea unei guvernări locale responsabile [6]. Cu referire la politicile de responsabilizare la nivel local, angajamentul Guver-

nului în cadrul reformei de descentralizare a fost de a avansa etapizat, astfel ca transferul competențelor de la nivelul central către alt nivel de administrare să fie efectuat în corelare cu activitățile de consolidare a capacităților administrative și instituționale ale autorităților publice locale [6]. Activitățile realizate în anii 2012-2015 în domeniul descentralizării și consolidării autonomiei locale au constituit mai puțin de 50% din toate acțiunile aprobate în Planul de acțiuni pentru implementarea *Strategiei naționale de descentralizare*. Modificările esențiale prevăzute de *Strategia privind reforma administrației publice* [6] se referă la creșterea capacității administrative a unităților administrativ-teritoriale, reducerea fragmentării și raționalizarea structurilor administrativ-teritoriale, care va favoriza autonomia locală și furnizarea eficientă a serviciilor publice. Astfel, elementele-cheie care determină avansarea reformei țin de transferul de competențe de la nivelul central la cel local și de consolidarea capacităților administrației publice locale.

Raportul de monitorizare relevă însă faptul că până în acest moment nu s-a produs o consolidare palpabilă a capacităților autorităților administrației publice centrale și locale în domeniul descentralizării și dezvoltării locale și regionale, fapt atestat de numărul infim de persoane instruite specificat de Cancelaria de Stat [7, p. 23].

Aceeași *Strategie privind reforma administrației publice* identifică printre problemele în asigurarea unei administrații publice responsabile transparența și accesul la informație. La acest capitol poate fi constatat faptul că toate activitățile administrației publice de nivelul II dispun de pagini electronice, însă relevanța informației prezentate și actualizarea acesteia rămân puncte slabe pentru o serie de autorități. Autoritățile administrației publice locale de nivelul I rămân restanțiere la acest capitol, deoarece un număr mare de primării nu dispune până

în prezent de pagini electronice proprii.

În concluzie, ținem să subliniem că nu poate fi asigurată o guvernare eficientă și responsabilă la nivel local fără o putere delegată, fără autonomie colectivă și individuală și fără abilitățile necesare pentru îndeplinirea funcțiilor prescrise. Totodată, nu există o guvernare locală eficientă și responsabilă fără responsabilitate, control obiectiv și sancțiuni.

În prezent, noțiunea de guvernare vine să desemneze o nouă paradigmă care implică partajarea responsabilității între diferiți actori, cum ar fi actorii politici, instituțiile și societatea civilă. Guvernarea responsabilă implică respectarea principiilor democra-

tice. Constatăm că noțiunea de responsabilizare este una polisemică, prin urmare, se declină în mod diferit în modernizarea la nivel central și la cel local. La moment sunt necesare eforturi suplimentare, astfel încât să se raționalizeze cadrul instituțional prea fragmentat, să se elimine suprapunerea competențelor, îmbunătățind, totodată, controlul și echilibrul instituțional, să se ofere o dimensiune strategică politicii de responsabilizare a administrației publice și să se amelioreze capacitatea administrativă a funcționarilor publici. Astfel, în contextul cooperării pentru dezvoltare, responsabilitatea va deveni un instrument de consolidare a bunei guvernări la nivel local.

BIBLIOGRAFIE

1. Consiliul Europei. Buna guvernare prin participare. Principiile bunei guvernări. În: <http://infoeuropa.md/principiile-bunei-guvernari/>
2. 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.
3. Ketelaar A., Manning N. Formules de gestion de la haute fonction publique axée sur les performances: les expériences respectives de l'OCDE et de différents pays. Documents de travail sur la Gouvernance publique, 2007/5, Éditions OCDE.
4. Clotuche G. La responsabilité des acteurs de la sécurité sociale. În: Association internationale de la sécurité sociale, Série européenne, 1995, Documentation de la sécurité sociale, nr. 24.
5. Brodeur M., Delorme P. Pour une gouvernance locale responsable, Montreal, 2011, 16 p.
6. 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.
7. Monitorizarea implementării reformei administrației publice și a distribuției resurselor. Chișinău, 2018, 94 p.
8. Nomenclatorul competențelor. În: <http://descentralizare.gov.md/tabview.php?l=ro&idc=364&t=/PROIECTE-IN-DISCUITIE/Nomenclatorul-Competentelor>
9. Metodologia de evaluare a capacității administrative a autorităților administrației publice locale de nivelul întâi și al doilea (proiect). În: <http://www.descentralizare.gov.md/tabview.php?l=ro&idc=364&t=/PROIECTE-IN-DISCUITIE/Nomenclatorul-Competentelor&>

Prezentat: 6 noiembrie 2018.

E-mail: angela.popovici2000@gmail.com

ROLUL ADMINISTRAȚIEI PUBLICE ÎN ORGANIZAREA ȘI GESTIONAREA SERVICIILOR PUBLICE DE GOSPODĂRIE COMUNALĂ

THE ROLE OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE ORGANIZATION AND MANAGEMENT OF PUBLIC UTILITY SERVICES

CZU: 351/354 (478)

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

SUMMARY

Public utilities are organized by the public administration in order to satisfy most vital citizen needs. In the general public services system, public utilities are of utmost importance. They are categorized as local public services; they're related to the local infrastructure and are mandatory - not optional - for delivery.

Thus, in this paper the author studies basic concepts regarding public utilities, their role in the contemporary society and the role of the public administration of both levels in the public utilities' organization and management, by analyzing their legal duties. In times of financial scarcity, alternatives for delivering public services, in general, and public utilities, in particular, are listed at the end of the paper.

Keywords: *central government, local government, role, competence, responsibilities, public utilities, organization, management.*

REZUMAT

În prezentul articol autorul studiază rolul administrației publice în organizarea și gestionarea serviciilor publice de gospodărie comunală. Sunt studiate noțiunile de bază privind serviciile publice de gospodărie comunală, importanța serviciilor de gospodărie comunală pentru societatea contemporană, precum și rolul administrației publice de ambele niveluri în organizarea sau, după caz, gestionarea lor, prin prisma analizei atribuțiilor administrației publice stipulate de legislația în vigoare. La final se includ și unele soluții alternative pentru prestarea serviciilor publice în condiții de insuficiență de resurse, aplicabile pe deplin și serviciilor publice de gospodărie comunală.

Cuvinte-cheie: *administrație publică centrală, administrație publică locală, rol, competențe, responsabilități, servicii publice de gospodărie comunală, organizare, gestionare.*

Într-o societate contemporană, nu ne putem închipui confortul fără existența unui minim de servicii publice prestate în-continuu și cu respectarea unor parametri minimi de calitate. Înțelegând prin servicii publice acele activități organizate de administrația publică pentru a satisface necesitățile cetățenilor, este evident că un loc aparte în rândul acestor servicii publice le revine serviciilor publice de gospodărie comunală.

Legislația Republicii Moldova definește serviciile publice de gospodărie comunală ca fiind un „ansamblu de activități și acțiuni de interes public, desfășurate sub autoritatea administrației publice locale la realizarea lucrărilor necesare în gospodăria comunală” [2, art. 1], aici atribuindu-i-se următoarele servicii publice:

- a) alimentarea cu apă;
- b) alimentarea cu energie termică;
- c) canalizarea și epurarea apelor uzate și pluviale;
- d) salubritatea, înverzirea localităților;
- e) asigurarea cu transport public local;
- f) administrarea fondului locativ public și privat [2, art. 3].

Serviciile publice de gospodărie comunală sunt, astfel, una dintre categoriile de bază ale serviciilor publice, satisfăcând cele mai fundamentale nevoi ale cetățenilor, începând cu cele de supraviețuire (nevoie de apă sau de căldură) și finalizând cu serviciile publice ce ne satisfac nevoia de deplasare (transport) sau de recreere (înverzirea localităților).

În același sens se pronunță și autoarea Tatiana Castrașan, care consideră că nevoile sociale de primă importanță ale populației sunt satisfăcute prin servicii publice organizate la nivelul unității administrativ-teritoriale care constituie categoria de servicii publice edilitar-comunale [6, p. 380].

Astfel, serviciile publice de gospodărie comunală sunt, tradițional, servicii publice locale. Însă acest lucru nu înseamnă nicidecum că administrația publică centrală

nu are niciun fel de responsabilități în domeniu. Dimpotrivă, domeniul serviciilor publice locale a devenit una din preocupările majore ale autorităților administrației publice, *atât la nivel central cât și la nivel local* [7, p. 209]. Altfel spus, problematica serviciilor publice de gospodărie comunală ține atât de competențele administrației publice centrale cât și de autoritățile administrației publice locale.

Astfel, cadrul legislativ existent al Republicii Moldova atribuie un **rol important organelor administrației publice centrale, inclusiv Guvernului**, ca organ central al administrației publice, **în asigurarea continuității și bunei funcționări a serviciilor publice de gospodărie comunală**. Conform art. 96 al Constituției Republicii Moldova, Guvernul asigură realizarea politicii interne și externe a statului și exercită conducerea generală a administrației publice [1, art. 96].

Actualmente, potrivit cadrului legislativ în vigoare, Guvernul asigură realizarea politicii generale a statului în domeniul gospodăriei comunale, în concordanță cu programul de guvernare și cu obiectivele strategiei dezvoltării social-economice a țării, prin [2, art. 13]:

- inițierea și prezentarea spre adoptare a unor proiecte de lege privind reglementarea activității din domeniul respectiv;
- adoptarea unor regulamente și norme în domeniul gospodăriei comunale, acolo unde se impune reglementarea la nivel central;
- sprijinirea autorităților administrației publice locale în ceea ce privește înființarea, dezvoltarea și îmbunătățirea serviciilor publice de gospodărie comunală, precum și dezvoltarea infrastructurii din acest domeniu.

Totodată, Guvernul examinează periodic starea serviciilor publice de gospodărie comunală și, în baza unor strategii specifice, stabilește măsuri pentru dezvoltarea

durabilă și creșterea calității serviciilor furnizate/prestate corespunzător cerințelor consumatorilor și nevoilor localităților [2, art. 13, al. (2)].

Guvernul va sprijini autoritățile administrației publice locale pentru înființarea și organizarea serviciilor publice de gospodărie comunală, la solicitarea acestora, în scopul administrării eficiente a serviciilor respective furnizate/prestate. Sprijinul va fi acordat, prin intermediul autorităților administrației publice centrale competente, sub forma asistenței tehnice sau financiare [2, art. 13, al. (4)].

Mai mult decât atât, potrivit legislației în vigoare, „statul sprijină prin măsuri legislative și economice dezvoltarea și îmbunătățirea cantitativă și calitativă a serviciilor publice de gospodărie comunală furnizate/prestate, precum și optimizarea dezvoltării infrastructurii edilitare a localităților” [2, art. 8]. După caz, Guvernul poate acorda alocații pentru „finanțarea cheltuielilor curente de capital ale sistemelor publice locale de gospodărie comunală” [2, art. 9], dacă nu sunt suficiente „bugetele de venituri și cheltuieli ale operatorilor, care se formează prin încasarea de la consumatori a sumelor reprezentând contravaloarea serviciilor furnizate/prestate și prin instituirea unor taxe speciale potrivit legii și, suplimentar, din bugetele locale”.

În ceea ce privește **rolul autorităților administrației publice locale în organizarea și gestionarea serviciilor de gospodărie comunală**, menționăm că administrația publică locală este principalul prestator de servicii publice pentru populația unei unități administrativ-teritoriale. Aceasta este situația cea mai de dorit, deoarece nimeni altul decât administrația publică locală nu cunoaște mai bine necesitățile cetățenilor. Mai mult decât atât, organizarea serviciilor publice este o datorie a autorităților administrației publice locale [8, p. 192]. Serviciile publice de gospodă-

rie comunală, de regulă, se organizează la nivel local, deoarece ele satisfac nevoile populației dintr-o colectivitate locală [6, p. 380].

În acest sens, art. 73 al Legii privind administrația publică locală nr. 436-XVI din 28.12.2006 prevede că: „Serviciile publice locale se organizează de către consiliul local, la propunerea primarului, în domeniile de activitate descentralizate stabilite pentru unitățile administrativ-teritoriale de nivelurile întâi și al doilea, în limita mijloacelor financiare disponibile” [3, art. 73]

Totodată, considerăm necesar de a menționa afirmația autorilor Anton Parlagi și Cristian Iftimoaie: „Înființarea serviciilor publice este atributul exclusiv al autorităților deliberative, respectiv - al consiliilor locale, iar organizarea și funcționarea lor constituie atributul autorităților executive, adică al primarului” [11, p. 20].

Potrivit autorului Ion Paladi, „într-o țară ca Republica Moldova populația merită să facă uz de servicii bune la nivel local, iar administrația publică locală trebuie să le presteze *nu cu experiență acumulată întâmplător, nu cu cunoștințe din alte profesii, ci prin cunoștințe specializate obținute prin instruire sistematică și profesională*” [10, p. 193].

Aceste activități care satisfac interesele generale ale populației din colectivitatea locală trebuie asigurate de autoritățile publice locale, în virtutea faptului că ele răspund în fața cetățenilor care le-au desemnat tocmai pentru a le reprezenta interesele. Autoritățile administrației publice locale au competența exclusivă privind înființarea, organizarea, coordonarea, monitorizarea și controlul funcționării serviciilor publice de gospodărie comunală, precum și crearea, administrarea și exploatarea bunurilor de proprietate publică din infrastructura edilitară a unităților administrativ-teritoriale respective [6, p. 381].

Potrivit art. 14 al Legii serviciilor publice

de gospodărie comunală, autoritățile administrației publice locale pot adopta decizii în legătură cu [2, art. 14]:

a) elaborarea programelor de reabilitare, extindere și modernizare a dotărilor existente, precum și a programelor de înființare a unor noi sisteme publice de gospodărie comunală, în condițiile legii;

b) coordonarea proiectării și executării lucrărilor tehnico-edilitare în scopul realizării acestora într-o concepție unitară și corelată cu programele de dezvoltare social-economică a localităților, cu planurile de amenajare a teritoriului, planurile generale de urbanism și programele de mediu;

c) asocierea serviciilor publice de gospodărie comunală în vederea realizării unor investiții de interes comun din infrastructura tehnico-edilitară;

d) inițierea parteneriatului public-privat pentru gestiunea serviciilor publice de gospodărie comunală, privatizarea acestor servicii, precum și a bunurilor proprietate publică din infrastructura tehnico-edilitară a unităților administrativ-teritoriale;

e) participarea lor cu capital social sau cu bunuri la capitalul sau bunurile agenților economici pentru realizarea de lucrări și furnizarea/prestarea de servicii publice de gospodărie comunală la nivel local sau raional, după caz, pe bază de convenții care prevăd și resursele financiare constituite din contribuțiile autorităților administrației publice;

f) contractarea sau garantarea, în condițiile legii, a împrumuturilor pentru finanțarea programelor de investiții pentru dezvoltarea infrastructurii de gospodărie comunală a localităților - efectuarea de lucrări noi, extinderi, dezvoltarea de capacități, inclusiv reabilitarea, modernizarea și reechiparea sistemelor existente;

g) garantarea, în condițiile legii, a împrumuturilor contractate pentru formarea stocurilor de combustibil lichid și solid suficiente pentru sezonul rece;

h) elaborarea și aprobarea normelor locale pentru reglementarea serviciilor publice de gospodărie comunală în baza normelor și a regulamentelor aprobate de Guvern, autoritatea publică centrală de specialitate, organul central de reglementare în domeniul respectiv.

Tarifele pentru serviciile publice de alimentare cu apă potabilă, de canalizare și de epurare a apelor uzate, precum și tarifele pentru serviciile auxiliare la furnizarea serviciilor de bază se aprobă de către autoritățile administrației publice locale sau, după caz, de Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică în conformitate cu legislația în vigoare.

Potrivit art. 15 al legii respective, în exercitarea atribuțiilor, autoritățile administrației publice locale au următoarele obligații față de consumatori:

a) gestiunea directă sau delegarea gestiunii prin parteneriat public-privat a serviciilor publice de gospodărie comunală, pe criterii de competitivitate și eficiență managerială;

b) promovarea reabilitării infrastructurii din sectorul utilităților publice de gospodărie comunală;

c) monitorizarea și controlul periodic ale activităților de furnizare/prestare a serviciilor publice de gospodărie comunală, în conformitate cu actele normative și luarea de măsuri în cazul în care operatorul nu asigură performanța pentru care s-a obligat;

d) asigurarea continuității serviciilor publice de gospodărie comunală;

e) consultarea cu consumatorii la stabilirea politicilor și strategiilor locale în domeniul gospodăriei comunale, la adoptarea normelor locale și negocierea contractelor de parteneriat public-privat;

f) informarea periodică a consumatorilor asupra politicii promovate în domeniul utilităților publice de gospodărie comunală, precum și asupra necesității de stabilire a unor taxe;

g) medierea conflictelor dintre consumator și operator, la cererea uneia dintre părți [2, art. 14].

În funcție de necesități, prin decizii ale autorităților administrației publice locale, se pot înființa diverse structuri de gospodărie comunală, având ca obiect alte activități decât cele prevăzute expres în lege. În ansamblu, o categorie aparte a serviciilor publice de gospodărie comunală o constituie serviciile publice de primă necesitate (servicii publice de interes vital), de ex., alimentarea cu apă, canalizarea și epurarea apelor uzate, alimentarea cu energie termică, salubritatea, pe care autoritățile publice locale sunt obligate să le asigure în mod necondiționat. Celelalte servicii pot fi organizate în funcție de necesități, la solicitarea populației sau la inițiativa autorităților publice locale [6, p. 381].

Totodată, cadrul normativ în vigoare evidențiază și responsabilități ale administrației publice locale referitor la unele categorii specifice de servicii publice de gospodărie comunală. De ex., în domeniul organizării serviciilor publice de alimentare cu apă și de canalizare, autoritățile administrației publice locale [3, art. 8]:

- elaborează și implementează planuri proprii de dezvoltare și de funcționare, pe termen scurt, mediu și lung, a serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare;

- înființează, organizează, coordonează, monitorizează și controlează funcționarea serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare, în condițiile legii;

- aprobă tarifele pentru serviciul public de alimentare cu apă potabilă și de canalizare și pentru serviciile auxiliare furnizate de către operatori consumatorilor, calculate în conformitate cu metodologiile elaborate și aprobate de către Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică;

- administrează sistemul public de alimentare cu apă și de canalizare ca parte a

infrastructurii tehnico-edilitare a unităților administrativ-teritoriale respective;

- aprobă regulamentul cu privire la serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare;

- decid asocierea unităților administrativ-teritoriale în vederea înființării și organizării serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare;

- deleagă gestiunea serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare conform legislației în vigoare;

- participă cu mijloace financiare și/sau cu bunuri la constituirea patrimoniului operatorilor pentru realizarea de lucrări și pentru furnizarea serviciului public de alimentare cu apă și de canalizare;

- contractează sau garantează, în condițiile legii, împrumuturile pentru finanțarea programelor de investiții în vederea dezvoltării sistemului public de alimentare cu apă și de canalizare a localităților;

- asigură alimentarea cu apă, precum și serviciul de canalizare în situații excepționale;

- alocă compensații pentru unele categorii de consumatori casnici considerați vulnerabili, în modul și în condițiile stabilite de lege;

- decid asupra delegării către Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică a competenței de aprobare a tarifelor pentru serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare [3, art. 8].

Evident, simpla listare a acestor responsabilități nu este nicidecum suficientă. E nevoie ca autoritățile administrației publice să facă uz de competențele de care dispun pentru a crea și a menține în stare funcțională servicii publice calitative. Aceasta pentru că, în ultima instanță, „calitatea vieții depinde de calitatea serviciului public. Deci în cazul în care această calitate a vieții nu ne satisface, trebuie să nu mizăm doar pe o eventuală sporire a volumului de fonduri alocate, dar și pe

îmbunătățirea calitativă a administrației locale” [10, p. 193].

Pentru a face administrația publică locală puternică și un furnizor de servicii publice eficiente, pot fi identificate trei responsabilități ale autorităților locale:

- să creeze infrastructura necesară unei eficiente organizări;

- să asigure resurse umane pentru servicii publice de o calitate superioară, să crească productivitatea și pe această cale nivelul de trai al cetățenilor;

- să regleze serviciile private și facilitățile pentru sprijinirea activităților productive și să permită întreprinzătorilor particulari să-și desfășoare activitatea eficient [6, p. 382].

Pentru a putea fi îndeplinite aceste responsabilități, autoritățile locale în relație cu cele centrale trebuie să definească trei lucruri:

- pentru fiecare nivel de organizare a administrației publice să se cunoască foarte bine competența și responsabilitatea;

- sursele de venit să corespundă competenței și responsabilităților să fie suficiente;

- autoritățile centrale să conceapă un sistem de evidență a finanțelor publice la toate nivelurile și să ofere stimulente pentru autoritățile locale în cazul unei activități corespunzătoare acestora [9, p. 75].

Cu toate acestea, resursele financiare pentru serviciile publice locale sunt întotdeauna limitate. Acest lucru impune însă autoritățile administrației publice locale să fie inventive și creative. Astfel, după cum menționează cercetătorul Veaceslav Bulat, „austeritatea financiară intensifică nevoia autorităților locale de a regândi modul de organizare și livrare a serviciilor publice pentru a crește eficiența furnizării lor. Experiența internațională arată că, în astfel de cazuri, politicile publice propuse în mod tradițional în acest scop se rezumă la:

- politicile de reducere a costurilor prin reorganizarea administrativ-teritorială și amalgamarea comunităților;

- privatizarea și externalizarea serviciilor către sectorul privat;

- centralizarea și transmiterea competențelor de prestare a serviciilor locale către nivelul administrativ ierarhic superior – nivelul regional” [5, p. 7].

În concluzie, serviciile publice de gospodărie comunală sunt organizate de administrația publică pentru a satisface cele mai vitale necesități ale cetățenilor. În sistemul general al serviciilor publice, serviciile publice de gospodărie comunală ocupă un loc deosebit de important, fiind considerate servicii publice locale, ce țin de o infrastructură tehnico-edilitară și care sunt obligatorii (nu facultative) pentru prestare. Responsabilitatea elaborării cadrului general de organizare a serviciilor de gospodărie comunală acestora revine administrației publice centrale, iar înființarea lor nemijlocită în teritoriu și asigurarea gestionării lor curente revine administrației publice locale. Lista acestor servicii este expres prevăzută de legislația în vigoare, dar autoritățile administrației publice locale pot decide să includă și alte servicii (de ex., iluminatul stradal) în categoria serviciilor de gospodărie comunală. În absența unor surse suficiente pentru menținerea serviciilor publice de gospodărie comunală, autoritățile administrației publice locale au la dispoziție anumite opțiuni alternative de gestiune, prevăzute atât în legislație, cât și în practica curentă națională sau internațională. În ceea ce privește stabilirea tarifelor la serviciile publice de gospodărie comunală, responsabilitatea revine consiliilor locale care au luat și decizia de înființare a serviciului sau, după caz, unei autorități centrale de specialitate, și anume Agenției Naționale pentru Reglementare în Energetică.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.08.1994, nr. 1.
2. Legea Republicii Moldova a serviciilor publice de gospodărie comunală, nr. 1402-XV din 24.10.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 07.02.2003, nr. 14-17/49.
3. Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală, nr. 436-XVI din 28.12.2006. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 09.03.2007, nr. 32-35/116.
4. Legea Republicii Moldova privind serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare nr. 303 din 13.12.2013. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 14.03.2014, nr. 60-65.
5. Bulat V. Prestarea serviciilor publice în contextul reformei administrativ-teritoriale. În: Contribuția tinerilor cercetători la dezvoltarea administrației publice. Materialele Conferinței științifico-practice internaționale din 23 februarie 2018. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2018, p. 6-14.
6. Castrașan T. Organizarea serviciilor publice de către administrația publică locală în condițiile descentralizării administrative. În: Правовые и социально-экономические направления реформирования современного общества. Materialele Conferinței internaționale științifico-practice. Tiraspol: Московская Академия экономики и права, 2012, p. 380-384.
7. Ciumac E. Serviciile publice locale în Republica Moldova: probleme și strategii de dezvoltare. În: Administrația publică și buna guvernare. Materialele conferinței internaționale științifico-practice. Chișinău: Editura Institutului de Științe Administrative din Moldova, 2008, p. 208-216.
8. Globu N. Locul și rolul administrației publice locale în organizarea și funcționarea serviciilor publice În: „Administrarea Publică”, revistă metodico-științifică, 2007, nr. 1-2, p. 168-172.
9. Mocanu V. Descentralizarea serviciilor publice: Concepte și practici. Chișinău: Tish, 2001, 216 p.
10. Paladi I. Reforma serviciilor publice, orientarea spre cetățean. În: Formarea funcționarilor publici și rolul lor în realizarea reformelor administrației publice. Materialele Conferinței internaționale din 19 mai 1998. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 1998, p. 193-197.
11. Parlăgi A., Iftimoaie C. Serviciile publice locale. București: Economica, 2001, 398 p.

Prezentat: 5 noiembrie 2018.

E-mail: tivioleta@mail.ru

Societatea civilă și statul de drept



UNELE CONCRETIZĂRI DOCTRINARE PRIVIND NATURA JURIDICĂ A SERVICIULUI PUBLIC

SOME DOCTRINAL PRECISIONS ON THE LEGAL NATURE OF PUBLIC SERVICE

CZU: 35.08

Anatolie BANTUȘ,
doctor în drept, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In the specialized literature of some European countries, including the Republic of Moldova, there was a confusion related to the notion of public service that evokes both an activity to provide public services and a public function. These notions, although tangent, can not be confused, and an accuracy in expressions and definitions is required. In this sense. I have delineated the public service-prestation (activity) from the public service -function, demonstrating what they have or do not in common .

Keywords: public service, public authority, public office, civil servant, legal relations between civil servants and public authorities (service reports), public administration bodies, public administration staff, common and specific rights and obligations.

REZUMAT

În literatura de specialitate, în unele țări europene, inclusiv în Republica Moldova, din punct de vedere lingvistic, s-a produs o confuzie în ceea ce privește noțiunea de serviciu public care evocă atât o activitate de prestare a unor servicii publice cât și a unei funcții publice. Aceste noțiuni, deși au o tangentă între ele, nu pot fi confundate și este necesară o acuratețe în expresii și definiții. În acest sens, am efectuat o delimitare a serviciului public-prestație (activitate) de serviciul public – funcție, demonstrând ceea ce au comun și diferit.

Cuvinte-cheie: serviciu public, autoritate publică, funcție publică, funcționar public, raporturi juridice dintre funcționarii publici și autoritățile publice (raporturi de serviciu), organele administrației publice, personalul administrației publice, drepturi și obligații comune și specifice.

Serviciile publice, ca o activitate de interes general, sunt văzute ca o misiune de utilitate publică în vederea satisfacerii unor interese generale, specifice care trebuie oferite în mod constant. În acest context, serviciul public, fiind o instituție socială deosebită, stabilește și reglementează relațiile organelor administrației publice cu funcționarii săi care îndeplinesc funcții administra-

tive sau de altă natură din însărcinarea și în numele statului.

Evolutiv, serviciul public, ca și funcția publică, izvorăște din negura antichității, a apărut odată cu statul, necesitățile acestuia de a satisface unele interese generale și s-a dezvoltat odată cu evoluția acestuia. Evident, la origine, serviciul public purta diferite denumiri, în funcție de tradițiile statu-

lui care l-a creat, iar denumirea de funcție publică a fost dobândită în urma Revoluției franceze. Oricum, pe continentul european, și astăzi această noțiune este întâlnită sub diferite denumiri: Franța - funcție publică, Marea Britanie - serviciu civil, Italia - impiegato civile etc. [2]

În literatura de specialitate, în unele țări europene, inclusiv în Republica Moldova, din punct de vedere lingvistic, s-a produs o confuzie în ceea ce privește noțiunea de serviciu public care evocă atât o activitate de prestare a unor servicii publice cât și a unei funcții publice. Aceste noțiuni, deși au o tangență între ele, nu pot fi confundate.

Termenul de **serviciu public** se bucură de un statut privilegiat în domeniul administrației publice, atât la nivel central cât și la cel local. Acest statut privilegiat a fost acreditat serviciului public datorită faptului că el reprezintă o activitate cu un pronunțat accent social, prin intermediul căruia se realizează interesele generale și locale ale colectivităților. Mai mult timp serviciul public a fost considerat piatra unghiulară a dreptului administrativ. Noțiunea și definiția legală ale serviciului public sunt atât de vechi ca și ale dreptului administrativ, apărute, pentru prima dată, în doctrina juridică franceză, odată cu prima ediție a Tratatului de drept administrativ, apărut sub redacția faimosului profesor Maurice Haurion (1892). Termenul „serviciu public” a putut fi întâlnit sub diverse alte aspecte, cum ar fi, de exemplu, cu sensul de „interes public”, „utilitate publică”, „interes general”. Aceste semnificații, oarecum diferențiate semantic, sunt totuși destul de afiliate conceptual de o „autoritate administrativă”, care, prin exercitarea legilor de interes general, poate asigura securitatea națională, ordinea publică sau, putând satisface toate celelalte necesități trebuincioase societății [3] și majoritatea activităților administrative, au căpătat denumirea de *servicii publice*.

În literatura de specialitate serviciul public

este definit din mai multe puncte de vedere. O categorie de definiții scoate în evidență că serviciul public, în primul rând, este o activitate: „activități ale autorităților publice în vederea satisfacerii unui interes general” [4], orice activitate creată pentru satisfacerea unor interese colective care se realizează după procedura specială a dreptului public, la nevoie cu concursul forței publice”. [5]

Altă categorie de definiții accentuează caracterul formal al serviciului public. Astfel, prof. Paul Negulescu înțelege prin serviciu public un organism administrativ, creat de stat, „... cu o competență și puteri determinate, cu mijloace financiare procurate din patrimoniul general al administrației publice creatoare, pus la dispoziția publicului pentru a satisface în mod regulat și continuu o nevoie cu caracter general, căreia inițiativa privată nu ar putea să-i dea decât o satisfacție incompletă și intermitentă. [6]

În sens organic, serviciul public semnifică un tip de organizare, o structură de administrare, în sfârșit – un ansamblu de agenți și de mijloace materiale, alocate în vederea împlinirii unui interes specific sau a unor scopuri specifice. [7]

Din punctul de vedere al conținutului material, serviciul public prevede o activitate de interes general, asumată de o administrație [8], o misiune de utilitate publică, realizată prin intermediul a două elemente componente: un scop și un mijloc. [9]

Prof. univ. Antonie Iorgovan se raliază definiției lui Jean Rivero: *serviciul public este forma acțiunii administrative prin care o persoană publică își asumă satisfacerea unei nevoi de interes general*. [10]

În opinia lui Leon Duguit, „serviciul public desemnează relația dintre „guvernanți” și cei „guvernați”, în care primii au obligația de a presta servicii celor din urmă. Altfel spus, serviciul public constă în obligația, de natură juridică, a celor care se află la guvernare de a asigura desfășurarea constantă a unor activități anumite”. [11]

În această ordine de idei, vom defini esența serviciului public ca fiind „orice gen de activitate prestată de autoritățile publice, în vederea satisfacerii unor interese generale și specifice, care sunt oferite în mod constant”. [12]

Din aceste considerente vom efectua o delimitare a serviciului public-prestație (activitate) de serviciul public – funcție, demonstrând ceea ce au comun și diferit.

Serviciul public - prestație (activitate).

Este cunoscut faptul că sarcinile fundamentale ale oricărui stat sunt multiple. Într-un sens larg, exceptând nominalizarea elementelor care constituie sarcinile fundamentale ale statului, vom menționa că scopul principal al statului îl constituie realizarea interesului general sau a binelui comun.

Pentru ca în societate să domnească o armonie între membrii acesteia, statul creează anumite organe care sunt investite cu dreptul de a obliga pe toți cei ce formează societatea să respecte drepturile și libertățile stabilite. Dar nu numai aceasta. Statul are obligația să asigure transportul persoanelor și a mărfurilor, să asigure ordinea publică, să apere colectivitatea de atacurile din afară, să dezvolte individul prin răspândirea cultelor și artelor, să ia toate măsurile ca indivizii să aibă posibilitatea de a se hrăni, să asigure o bună stare sanitară. Din cele expuse se poate trage concluzia că colectivitatea are unele interese generale publice, care diferă de interesele individuale. Aceste interese ale colectivității urmează a fi satisfăcute de administrație. În acest scop, pentru a satisface o nevoie a publicului, ea organizează un serviciu administrativ.

În acest sens, după cum am menționat, sunt relevante afirmațiile lui Leon Duguit, după care serviciul public desemnează relația guvernanți și guvernați, în care primii au obligația de a presta servicii celor din urmă. Cu alte cuvinte, serviciul public constă în obligația de natură juridică a celor care guvernează într-o anumită țară de a asigura ne-

întrerupt desfășurarea unei activități. Leon Duguit afirmă că puterea guvernanților nu se poate menține de o manieră durabilă decât prin credința guvernaților că deținătorii puterii le fac serviciile de care au nevoie, că lor le este profitabilă activitatea acestora. Masa guvernanților a avut întotdeauna certitudinea că deținătorii puterii nu ar putea să le impună în mod legitim supunere decât numai prin prestare de servicii și numai în măsura în care sunt prestate. Ca argument, sunt aduse numeroase exemple din istorie de pierdere a puterii politice de către guvernanți anume din cauza faptului că ei nu au prevăzut prestarea serviciilor sociale, condiție esențială a menținerii puterii lor.

Leon Duguit a ajuns chiar la concluzia că dreptul public nu mai este fondat pe dreptul subiectiv al statului, pe suveranitate, ci se bazează pe noțiunea de funcție socială a guvernanților, având ca obiect organizarea și funcționarea serviciilor publice. Chiar și legea, susține Leon Duguit, este, înainte de toate, legea unui serviciu public, deoarece guvernanții sunt obligați, din punct de vedere juridic, să asigure funcționarea serviciilor publice edificând în acest scop reguli generale. [13]

Este dificil de reproșat vestitului gânditor francez deoarece, într-adevăr, satisfacerea nevoilor sociale în interes public are loc prin intermediul serviciului public, care, într-o formulă concentrată, constituie elementul de bază din activitatea administrației publice, aceasta având ca scop aducerea la îndeplinire a legilor sau, în limitele legii, prestarea serviciilor publice.

În sens material, serviciul public prevede o activitate de interes general, o misiune de utilitate publică, realizată prin intermediul a două elemente componente: un scop și un mijloc. [14]

În literatura de specialitate nu există mari divergențe în definirea serviciului public ca activitate. Paul Negulescu înțelege prin serviciul public un organism administrativ, creat de stat, județ sau comună, cu o competență

și puteri determinate, cu mijloace financiare procurate din patrimoniul general al administrației publice, care l-a creat, l-a pus la dispoziția publicului pentru a satisface în mod regulat și continuu o nevoie cu caracter general. [15] Alt jurist român, Anibal Teodorescu, consideră că serviciul public este serviciul înființat și organizat de către stat sau sub împărțirile sale administrative pentru îndeplinirea atribuțiilor sale executive. [16]

În acest sens, se înscrie și definiția dată serviciului public de profesorul universitar Victor Popa care vede în el orice gen de activitate prestată de autoritățile publice în vederea satisfacerii unor interese generale, specifice oferite în mod constant. [17]

Prezintă un deosebit interes și definiția lui M. Văraru care înțelege prin serviciul public orice activitate creată pentru satisfacerea unor interese colective care se realizează după procedura specială a dreptului public, la nevoie cu concursul forței publice, evidențiind cinci elemente inerente serviciului public:

- activitate tehnico-juridică;
- activitate ce funcționează regulat și continuu;
- activitate pentru satisfacerea unor interese publice;
- activitate fără spirit de câștig material;
- activitate care poate fi modificată. [18]

În concluzie, din multiplele definiții aduse, vom evidenția următoarele trăsături caracteristice serviciului public:

- în primul rând, este vorba de o activitate a autorităților publice, a organelor statului, raionului (județului), orașului, municipiului și satului (art. 110 al Constituției Republicii Moldova);
- în al doilea rând, activitatea autorităților publice trebuie să urmărească un interes general;
- în al treilea rând, această activitate a autorităților publice în interesul general este de așa importanță încât ele sunt supuse unui regim juridic special, numit regim ad-

ministrativ. Adică organizarea și conducerea lor are la bază principii speciale, care nu se găsesc în organizarea activității particulare și au ca scop asigurarea unei funcționări regulate și continue a serviciului public. [19]

Serviciul public - funcție. Serviciul public prestație (activitate) a necesităților sociale, odată fiind organizat pentru a putea funcționa, este necesar să fie dotat cu persoane (aparat, cadre) care ar asigura funcționarea eficientă și continuă. Vom menționa că un organ de stat sau un serviciu public, din punct de vedere structural, cuprinde trei elemente: competență, mijloace materiale, personal care este structurat pe compartimente, linii ierarhice și funcții. [20]

Deci serviciul public este o instituție socială deosebită, care stabilește și reglementează relațiile dintre organele administrației publice și funcționarii săi, oameni, a căror profesie îi obligă să îndeplinească funcții administrative sau de altă natură din însărcinarea și în numele statului. Prin urmare, serviciul public reprezintă un sistem de reguli de lucru, ce trebuie aplicate de funcționarii statului, sistem orientat spre un personal, capabil a respecta aceste reguli. [21]

Serviciul public fiind specializat, adică urmărind satisfacerea numai a unei anumite necesități, legiuitorul îi determină o sferă de activitate, o competență, serviciul obținând, astfel, o capacitate funcțională din care nu poate ieși. Funcționarii lui trebuie să urmărească în mod regulat și continuu satisfacerea, în limitele competenței fixate de lege, a interesului general determinat. [22]

În acest context, art. 2 al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008 definește noțiunile de funcționar public, serviciu public, funcție publică. [1] După cum am văzut, sunt întrunite două particularități, în principiu, diferite esențial: **totalitatea autorităților publice și activitatea persoanelor, care ocupă posturi în aparatul acestor organe.**

Prima particularitate, care trebuie, în principiu, să caracterizeze noțiunea definiată, se referă la o noțiune cu totul diferită, care are un caracter discutabil. În doctrina juridică totalitatea autorităților publice se mai definește și ca aparat de stat, adică ca un sistem de organe ale celor trei ramuri ale puterii de stat. A crea un sistem al organelor de stat, a-l determina cu un conținut organizațional până la completare deplină a statelor de personal, încă nu înseamnă, că serviciul de stat a fost creat. Aceasta înseamnă, că a fost creată doar baza pentru serviciul de stat, precum și mecanismul acestuia. Însăși definiția de serviciu public înclină spre dinamica activității de stat, spre funcționarea legăturilor reale din administrație.

A doua particularitate esențială a definiției serviciului public, dată în art. 2 al Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158 din 04.07.2008, prevede, că activitatea persoanelor ce ocupă posturi în aparatul acestor organe este reușită și destul de amplu caracterizată. Instituția serviciului public este legată nemijlocit de structura aparatului de stat, de aici și denumirea sa, dar esența constă în activitatea personalului ce realizează procesul activităților întrunite în competențele organelor publice, orientate spre realizarea sarcinilor ce stau în fața lor.

De aceea, în cel mai larg sens, serviciul public este înțeles ca orice muncă în organele puterii publice, deosebită esențial de activitatea salariaților din alte domenii. [23]

În sens subiectiv, este activitatea personalului ce activează în organele puterii publice, conform *Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public* nr. 158 din 04.07.2008, ce reglementează activitatea acestora în direcția realizării practice a puterii publice în toate sferele acesteia.

În această ordine de idei, aparatul de serviciu al organelor puterii publice trebuie, în primul rând, să îndeplinească singur prevederile Constituției și legislației în vigoare, să asigure în procesul activității sale realizarea

și apărarea drepturilor persoanelor fizice și celor juridice, să perfecționeze procesul de organizare a muncii, să contribuie la eficacitatea activității prestate. Altfel spus, funcționarii publici reprezintă și realizează interesele autorităților publice, competența lor în corespundere cu scopurile și sarcinile acestora, activitatea lor fiind bazată pe proprietatea publică și este finanțată, de regulă, din bugetul de stat, adică ei se află în serviciul acestor autorități publice.

În concluzie, vom stabili și pentru serviciul public - funcție unele trăsături specifice, cum ar fi:

- nevoile acestor servicii publice sunt satisfăcute din bugetele acestor administrații;
- actele juridice îndeplinite de agenții serviciului sunt acte administrative;
- agenții sau funcționarii publici sunt supuși ierarhiei administrative;
- un serviciu public are mai multe subdiviziuni, corespunzând fiecare la o ramură de activitate;
- serviciul este oferit publicului în mod egal, conform cerințelor stabilite;
- într-un serviciu public constatăm reguli juridice speciale, care îi pun la dispoziție posibilitatea de a se putea folosi de procedeele de drept public. [24]

Realizarea sarcinilor de optimizare, înaintate astăzi în fața organelor de stat - reformarea economiei naționale, crearea noilor structuri administrative, căutarea căilor pentru depășirea crizei vieții sociale și a puterii de stat, stabilirea consensului civil și național reclamă formarea unui nou model al serviciului de stat, adecvat transformărilor radicale din Republica Moldova. Firește, acest proces va fi dificil, în primul rând, întrucât societatea în care trăim încă nu și-a demonstrat capacitatea de a sesiza actualitatea problemei, de a reorganiza activitatea aparatului administrativ pe principiile serviciului public, acceptate în țările Uniunii Europene. Sunt demne de semnalat, pentru actualitatea lor, observațiile cu privire

la necesitatea perfecționării funcționarilor publici și organizării științifice a serviciilor publice, pentru ca acestea să-și atingă scopul într-un sistem statal modern, ignoranța, birocrăția și politicianismul fiind racilele fundamentale ale serviciilor publice. [25]

În aceste condiții, un rol deosebit trebuie să-l joace liderii politici, conducătorii organelor de stat, care în interes de serviciu sunt obligați să contribuie activ la soluționarea reformei economice, prin prisma procesului elaborării și adoptării actelor legislative necesare.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr. 158 din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008.
2. Jacques Ziller. Administrations comparees, les systemes politico-administratifs de l'Europe de Douze, Paris, 1993, p. 361.
3. Victor Popa, Igor Munteanu, Victor Mocanu. De la centralism spre descentralizare. Ed. Cartier, 1998, p.139.
4. E. D. Tarangul. Curs de drept administrativ. Litografie, 1945, pag. 39.
5. M.Văraru. Tratat de drept administrativ român, București, 1928, p. 89.
6. Paul Negulescu. Tratat de drept administrativ, București, vol.1, 1934, p.123.
7. Jean Rivero, Droit administratif, 12e, ed. Dalloz Paris, 1987, p. 533.
8. Idem, p. 533.
9. Philippe Georges, Droit public, 1994, p. 269.
10. Jean Rivero, Op. cit., p. 536.
11. Leon Duguit citat de Victor Popa în „Drept public”, Chișinău, 1998, p. 442.
12. Victor Popa, Igor Munteanu, Victor Mocanu. Op. cit., p.139.
13. Leon Duguit, citat de V. Popa, I. Munteanu, V. Mocanu, op. cit., p. 30.
14. Philippe Georges, Droit public, 1994, p. 269.
15. Paul Negulescu. Tratat de drept administrativ, București, vol.1, 1934, p.123.
16. Anibal Teodorescu. Tratat de drept administrativ, București, vol.1, 1926, p. 256.
17. Victor Popa în „Drept public”, Chișinău, 1998, p. 442-443.
18. M.Văraru, Op. cit, p. 94.
19. G. Roger. La fonction publique. Paris, 1954, p. 31-35; Paul Negulescu, Tratat de drept administrativ, București, vol.1, Principii generale, 1934, p. 121-123; E. D. Tarangul. Tratat de drept administrativ român. Cernăuți, 1944, pag.15-16.
20. A.Iorgovan, Tratat de drept administrativ, vol.2, ed. Nemira, 1996, p. 597.
21. M. Platon. Serviciul public în Republica Moldova. Chișinău, 1997, pag. 16-17.
22. Paul Negulescu, Op.cit., p.123.
23. А. П. Алехин, А. А. Кармолицкий, Ю. М. Козлов. Административное право, 1998, pag. 164.
24. M. Platon, Serviciul public în Republica Moldova. Chișinău 1997, p. 20-21; Paul Negulescu, Tratat de drept administrativ, București, vol.1, 1934, p.126-127.
25. M. Platon. Op. cit., pag. 23-24; A. Iorgovan. Tratat de drept administrativ. Vol. II, București, 1996, pag. 63; Н. В. Витрук. Конституционное правосудие. Москва, 1998, p. 14-15.

Prezentat: 29 noiembrie 2018.

E-mail: a_bantus@yahoo.com

IMPACTUL NOII LEGISLAȚII BANCARE ASUPRA ACTIVITĂȚII DE CREDITARE DIN REPUBLICA MOLDOVA

IMPACT OF THE NEW BANKING LEGISLATION ON THE CREDITING ACTIVITY IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

CZU: 336.77

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

Cristina TÎȘCUL,
doctorandă, Academia de Științe a Moldovei

SUMMARY

The banking sphere in the Republic of Moldova is probably a domain that awakens the interest of the entire society. This is mainly due to the billions of lei bank fraud and secondly because of the scandalous bankruptcy of commercial banks. Both phenomena have emptied the state budget and the pockets of individuals and legal entities.

All these events have revealed the need for substantive banking sector reforms. As a result, we are witnessing some efforts by the National Bank of Moldova to reconfigure the banking legal framework in the sense of not admitting systemic problems in the future.

The article does not propose a radiography of all the latest regulatory changes, but only the analysis of the main ones. In particular, we are speaking about three adopted and published normative acts.

Keywords: *the National Bank of Moldova, commercial banks, new banking legislation, banking supervision, lending activity.*

REZUMAT

Sfera bancară din Republica Moldova constituie, probabil, un domeniu ce trezește interesul întregii societăți. Acest fapt se datorează, în primul rând, fraudei bancare de miliarde de lei și, în al doilea rând, falimentelor scandaloase ale băncilor comerciale. Ambele fenomene au golit atât Bugetul de Stat cât și buzunarele persoanelor fizice și juridice.

Toate aceste evenimente au relevat necesitatea unor reforme de substanță ale domeniului bancar. Drept urmare, suntem martorii unor eforturi ale Băncii Naționale a Moldovei de a reconfigura cadrul juridic bancar în sensul neadmiterii pe viitor a unor probleme sistemice.

Demersul științific nu-și propune o radiografie a tuturor modificărilor normative de ultimă oră, ci doar analiza principalelor dintre ele. În particular, este vorba de trei acte normative adoptate și publicate.

Cuvinte-cheie: *Banca Națională a Moldovei, bănci comerciale, noua legislație bancară, supraveghere bancară, activitate de creditare.*

Situația din sectorul bancar a suscitat mereu interesul viu al întregii societăți. Iar fondarea Băncii Naționale a Moldovei, de rând cu introducerea ulterioară a monedei naționale, leului moldovenesc, constituie elementele fundamentale ale independenței Republicii Moldova și după impact și semnificație, metaforic vorbind, se proiectează pe aceeași dimensiune cu Declarația de Independență a Republicii Moldova.

Adevărul este că societatea din Republica Moldova a pășit pe calea independenței având deja o atitudine preponderent ostilă și lipsită de încredere față de sectorul bancar. Respectiva situație își găsește explicația preponderent în două realități:

a) lipsa unei educații bancare în perioada sovietică, determinată de paleta îngustă de servicii bancare prestate de băncile sovietice;

b) colapsul și devalorizarea dramatică a rublei sovietice – valuta imperiului defunct.

Ulterior, acele rămășițe ale creditului de încredere în sectorul bancar din partea societății a început treptat a se eroda, principala cauză constituind falimentul frecvent al băncilor comerciale în primul deceniu de independență a Republicii Moldova.

Credem că nu vom exagera dacă vom menționa că, în anul 2018, Republica Moldova a pășit cu un sector bancar lipsit totalmente de încrederea societății și privit drept unul imprezvizibil, lipsit de integritate, ostil și chiar agresiv față de cetățean. În mare parte, acest fapt se datorează fraudei bancare de miliarde și a faptului că rambursarea datoriei a fost pusă pe umerii fiecărui cetățean în parte al societății noastre.

Toate aceste evenimente au relevat necesitatea unor reforme de substanță a domeniului bancar.

Tocmai din toate considerentele expuse mai sus, misiunea Băncii Naționale a Moldovei de a redobândi încrederea publicului în sectorul bancar este una dificilă și care necesită efort de lungă durată.

Drept urmare, suntem martorii unor eforturi ale Băncii Naționale a Moldovei de a reconfigura cadrul juridic bancar în sensul neadmiterii pe viitor a unor probleme sistemice.

Fără doar și poate că, în ultima perioadă, șirul actelor normative lansate de Banca Națională a Moldovei spre consultare și dezbatere în societate a fost unul consistent și care viza diverse aspecte importante din sfera bancară.

În demersul de față ne vom îndrepta atenția spre unele dintre ele, care prin natura instituirii unor raporturi juridice bancare noi, vin să reconceptualizeze și să reconfigureze întreaga filozofie bancară din Republica Moldova, cu impact special asupra activității de creditare și de supraveghere a domeniului dat.

Prin urmare, nu ne propunem să efectuăm o radiografie a tuturor modificărilor normative de ultimă oră, ci doar analiza principalelor dintre ele. În particular, este vorba de trei acte normative adoptate, publicate și care deja au și intrat în vigoare.

Efectiv, aceste trei acte normative sunt:

1. Legea nr. 202 din 06.10.2017 privind activitatea băncilor [8].

2. Legea nr. 232 din 03.10.2016 privind redresarea și rezoluția băncilor [9].

3. Legea nr. 250 din 01.12.2017 cu privire la supravegherea suplimentară a băncilor/asiguratorilor/reasiguratorilor și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar [10].

La moment, activitatea bancară din Republica Moldova este reglementată, în principal, de trei acte normative importante: Legea cu privire la Banca Națională a Moldovei nr. 548 -XIII din 21.07.1995 [11]; Legea nr. 202 din 06.10.2017 privind activitatea băncilor [8] și Legea nr. 550 – XIII din 21.07.1995 cu privire la instituțiile financiare [12].

Deși legile nr. 548 din 21.07.1995 și nr. 550 din 21.07.1995 au o perioadă de aplicabilitate de mai bine de două decenii, la

o comparație sumară dintre redactările din 1995 și 2018, ușor constatăm o deosebire radicală, atât sub aspectul cantitativ cât și calitativ.

Cu toate acestea, Legea nr. 548 și, în special, Legea nr. 550 deveniseră depășite moral și nu corespundeau realităților din sfera bancară și aspirațiilor europene ale Republicii Moldova. În consecință, în ultima perioadă am fost și încă vom mai fi martori ai abrogării respectivelor acte normative și adoptării unui cadru normativ nou.

De fapt, Legea nr. 550-XIII din 21.07.1995 cu privire la instituțiile financiare s-a aplicat integral doar până în data de 31.12.2017, ulterior, începând cu data de 01 ianuarie 2018, a intrat în vigoare noua Lege nr. 202 din 06.10.2017 privind activitatea băncilor, iar Legea nr. 550-XII din 21.07.1995 cu privire la instituțiile financiare urmând a fi aplicată doar parțial, în partea ce se referă la lichidarea băncilor.

În rândurile ce urmează vom analiza cele trei acte menționate, demarând studiul cu Legea nr. 202 din 06.10.2017 privind activitatea băncilor, ca, ulterior, să trecem la Legea nr. 232 din 03.10.2016 privind redresarea și rezoluția băncilor și să finalizăm cu proiectul Legii cu privire la supravegherea suplimentară a băncilor/asiguratorilor/re-asiguratorilor și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar.

Legea nr. 202 din 06.10.2017 privind activitatea băncilor [8]. Prin această lege, Banca Națională a Moldovei transpune prevederile Directivei 2013/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, de modificare a Directivei 2002/87/CE și de abrogare a Directivelor 2006/48/CE și 2006/49/CE și a Regulamentului nr. 575/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind cerințele prudențiale pentru instituțiile

de credit și firmele de investiții și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012.

Elementele de noutate ale noii legi sunt multiple și vor constitui obiectul cercetărilor ulterioare, având în vedere caracterul complex al legii, dar și aspectul cantitativ (Legea având un volum de peste 100 de pagini).

Totuși sunt câteva aspecte de noutate pe care am dori să le evidențiem în mod special:

1. Transpunere în realitățile bancare din Republica Moldova a prevederilor Standardelor Basel III aferente cerințelor de capital, tratamentul prudențial al diferitelor riscuri (de credit, de piață, operațional etc.) pentru calculul expunerilor ponderate la risc (să nu uităm că anterior erau luate în calcul doar riscurile de credit).

2. A fost modificată semnificația noțiunilor de filială și sucursală, în sensul aducerii lor în concordanță cu practicile internaționale.

3. Sunt instituite derogări de la Legea privind societățile pe acțiuni, cu referire la aspecte precum: atribuțiile adunării generale a acționarilor; consiliului și organului executiv; excluderea comisiilor de cenzori în cazul băncilor comerciale din lista organelor de control ale băncilor.

4. Sunt fortificate atribuțiile de supraveghere prudențială ale Băncii Naționale a Moldovei. În comparație cu legislația actuală, proiectul Legii extinde prerogativele BNM în domeniul dat, în principal fiind vorba de: conferirea unor atribuții suplimentare Băncii Naționale a Moldovei în ceea ce privește procesul de evaluare și supraveghere a băncilor; diversificarea și instituirea unei palete largi de sancțiuni posibile a fi aplicate băncilor comerciale de către BNM.

5. Băncile comerciale sunt solicitate să-și instituie un capital intern care, în funcție de riscurile la care sunt sau pot fi expuse, ar fi adecvat ca distribuție, calitate și cantitate.

6. Sunt stabilite condiții prin care băncile vor aplica strategii și procese de evaluare și

menținere a caracterului adecvat al capitalului lor intern.

7. Aplicabilitatea legii se extinde dincolo de dimensiunea generală (a băncilor, persoane juridice din Republica Moldova, inclusiv sucursalelor din străinătate ale acestora și sucursalelor băncilor din alte state, în ceea ce privește activitatea acestora desfășurată în Republica Moldova), extinzându-se asupra altor categorii de entități: capitolul II, titlul V se aplică societăților financiare holding, societăților financiare holding mixte și societăților holding cu activitate mixtă, persoane juridice din Republica Moldova; capitolul V, titlul III se aplică societăților de audit ale băncilor și societăților de audit ale societăților financiare holding, societăților financiare holding mixte și societăților holding cu activitate mixtă, persoane juridice din Republica Moldova.

În esență, Legea nr. 202 supune unei reglementări riguroase aspecte precum: atribuțiile Băncii Naționale a Moldovei în domeniul supravegherii bancare; interdicții; cerințe privind accesul la activitatea băncilor; cerințe prudențiale; politici de prevenire și combatere a spălării banilor și finanțării terorismului; secretul bancar și conflictele de interese; supravegherea prudențială și cerințele de publicare pentru Banca Națională a Moldovei.

De menționat că, la data intrării în vigoare a Legii nr. 202 (01.01.2018), prevederile Legii nr. 550 din 21.07.1995 privind instituțiile financiare au fost abrogate. De fapt, sunt în vigoare doar prevederile ce se referă la lichidarea băncilor: Capitolul VI1 – lichidarea silită a băncii și Capitolul VI2 – lichidarea benevolă a băncii.

Legea nr. 232 din 03.10.2016 privind redresarea și rezoluția băncilor [9]. Urmand tradiția, era de așteptat ca și acest act normativ să armonizeze cadrul normativ național bancar la legislația și practicile Uniunii Europene. În principiu, așa și este, doar că ar fi oarecum ciudat faptul că în textul

Legii nr. 232 nu se face referință la procesul de armonizare a legii la standardele Uniunii Europene în domeniul bancar. Cu toate acestea, chiar dacă nu se menționează expres, este evident că, la elaborarea legii, s-a ținut cont de directivele Uniunii Europene.

Printre principalele elemente de noutate ale Legii nr. 232 evidențiem:

1. În textul Legii sunt transpuse prevederile Directivei 2014/59/UE a Parlamentului european și a Consiliului din 15 mai 2014 de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții și de modificare a Directivei 82/891/CEE a Consiliului și a Directivei 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE și 2013/36/UE ale Parlamentului European și ale Consiliului, precum și a Regulamentelor (UE) nr. 1093/2010 și (UE) nr. 648/2012 ale Parlamentului European și ale Consiliului [4].

2. Sunt prevăzute mai multe acțiuni ce se încadrează la compartimentul „Pregătirea”. Acestea sunt: Planificarea redresării și a rezoluției și Posibilitatea de soluționare.

3. Intervenția timpurie include: măsurile de intervenție timpurie; înlocuirea organului de conducere; desemnarea administratorului temporar.

4. Rezoluția instituită de Lege include: stabilirea obiectivelor rezoluției; condițiile de declanșare a procedurii de rezoluție; administratorul special; evaluarea; instrumentele de rezoluție (instrumentul de vânzare a afacerii; instrumentul băncii-punte; instrumentul de separare a activelor; instrumentul de recapitalizare internă); instrumentele publice de stabilizare financiară; reducerea valorii instrumentelor de capital; competențele de rezoluție; mecanismele de siguranță; obligațiile procedurale; dreptul la contestare și excluderea altor măsuri; mecanismele de finanțare a rezoluției.

5. Este prevăzut un șir de sancțiuni pe care Banca Națională a Moldovei le poate

aplica. Domeniul sancțiunilor, în mod special, este vizat de articolele 315 și 316 din Lege. Constatăm existența unei palete largi de sancțiuni, fapt care conferă flexibilitate și corectitudine BNM în procesul de aplicare a acestor sancțiuni.

Legea nr. 250 din 01.12.2017 cu privire la supravegherea suplimentară a băncilor/asigurătorilor/reasigurătorilor și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar [10]. Scopul acestei legi este de a transpune Directiva 2002/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2002 privind supravegherea suplimentară a societăților de credit, a întreprinderilor de asigurare și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar și elaborării unui proiect de lege cu privire la supravegherea suplimentară a entităților reglementate.

Efectiv, legea a fost pusă în aplicare începând cu data de 29 martie 2018.

Elementele de noutate ale acestei legi, într-o formă laconică, pot fi redată în câteva rânduri. În principal, acestea sunt:

1. Pornind de la faptul că conglomeratele financiare sunt entități ce-și desfășoară activitățile în diverse sectoare ale economiei, Proiectul de lege instituie modalități de supraveghere pe diverse dimensiuni precum: cerințe referitoare la adecvarea capitalului, concentrarea riscurilor, tranzacțiile în interiorul grupului, sisteme de control intern și proceduri de gestionare a riscurilor.

2. Sunt instituite măsuri de facilitare a supravegherii suplimentare și de desemnare a autorității competente – coordonatorul și atribuțiile acesteia.

3. Pentru situația raporturilor juridice din Republica Moldova sunt instituite anumite derogări de la prevederile Directivei 2002/87/CE privind supravegherea suplimentară a societăților de credit, a întreprinderilor de asigurare și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar și elaborării unui proiect de lege

cu privire la supravegherea suplimentară a entităților reglementate. Astfel, în sensul Directivei, calitatea de conglomerat financiar este atribuită entității în privința căreia se referă calificarea drept semnificative a activităților desfășurate între subsectoarele grupului, prin stabilirea unui prag minim al activelor bilanțului subsectorului cel mai puțin important din grup în valoare de 6 miliarde euro. Totuși, ținând cont de volumul relativ nesemnificativ al activelor din sistemul bancar și cel al asigurărilor din Republica Moldova, s-a decis diminuarea pragului respectiv până la suma de 500 milioane lei.

Demersul științific a constatat faptul că, în pofida unui termen redus de aplicare (circa 3 luni la momentul scrierii articolului, în iunie 2018), deja au și fost înregistrate tentative de aplicare a ei față de băncile comerciale. Ne referim aici, în mod special, la situația vânzării acțiunilor din cadrul BC Moldova-Agroindbank.

Totuși schimbările aduse sectorului bancar nu se rezumă doar la aceste trei acte normative menționate. În ultima perioadă s-a intensificat activismul, în special al Băncii Naționale a Moldovei, în ceea ce privește promovarea unor reglementări cu impact asupra băncilor comerciale și, în speță, a activității de creditare. Cu precădere, ne referim la atare acte precum: Hotărârea Băncii Naționale a Moldovei nr. 78 din 11.04.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la operațiunile cu numerar în băncile din Republica Moldova (în vigoare din 27.04.2018); Hotărârea Băncii Naționale a Moldovei nr. 29 din 13.02.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului privind condițiile și modul de efectuare a operațiunilor valutare (în vigoare din 01.05.2018); Legea Republicii Moldova nr. 308 din 22.12.2017 cu privire la prevenirea și combaterea spălării banilor și finanțării terorismului (în vigoare din 23.02.2018); Hotărârea BNM nr. 110 din 24.05.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire

la amortizoarele de capital ale băncilor (în vigoare din 30.07.2018); Hotărârea BNM nr. 118 din 24.05.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la auditul extern al băncilor (în vigoare din 08.06.2018); Hotărârea BNM nr.109 din 24.05.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la fondurile proprii ale băncilor și cerințele de capital (în vigoare din 30.07.2018); Hotărârea BNM nr. 111 din 24.05.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la tratamentul riscului de credit pentru bănci potrivit abordării standardizate (în vigoare din 30.07.2018); Hotărârea BNM nr.112 din 24.05.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la tehnicile de diminuare a riscului de credit utilizate de bănci (în vigoare din 30.07.2018); Hotărârea BNM nr.115 din 24.05.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la tratamentul riscului de decontare/livrare pentru bănci (în vigoare din 30.07.2018); Hotărârea BNM nr.113 din 24.05.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la tratamentul riscului operațional pentru bănci potrivit abordării de bază și abordării standardizate (în vigoare din 30.07.2018); Hotărârea BNM nr.114 din 24.05.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la tratamentul riscului de piață potrivit abordării standardizate (în vigoare din 30.07.2018); Hotărârea BNM nr.116 din 24.05.2018 cu privire la aprobarea Regulamentului cu privire la calculul de către bănci al ajustărilor specifice și al ajustărilor generale pentru riscul de credit (în vigoare din 30.07.2018).

În urma efectuării analizei principalelor acte normative cu tentă bancară, ce vin să instaureze realități noi și să reconfigureze raporturile juridice bancare existente, îndrăznim să formulăm următoarele **concluzii**:

1. Începând cu data de 1 ianuarie 2018, Legea privind activitatea băncilor instituie un cadru normativ calitativ nou. Prin noua Lege, regulile de joc devin mai clare pentru

toți actorii din sfera bancară, iar supravegherea prudențială și, implicit, activitatea de sancționare din partea Băncii Naționale a Moldovei este expusă într-o variantă aproape de exhaustivitate și care nu admite ambiguități și diverse interpretări abuzive sau, cel puțin, eronate.

2. La baza Legii cu privire la supravegherea suplimentară a băncilor/asigurătorilor/reasigurătorilor și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar se află filozofia de instituire a supravegherii prudențiale suplimentare la nivelul grupului, avându-se drept scop prevenirea eventualei risc de contaminare. Cu precădere, supravegherea vizează solvabilitatea, concentrarea riscurilor, tranzacțiile în interiorul grupului, mecanismul de control intern, gestiunea internă a riscurilor la nivelul conglomeratului, precum și reputația și competența conducerii grupurilor financiare.

3. Directiva 2014/59/UE a intrat în vigoare la 1 ianuarie 2015. Principalele elemente ale Directivei ar fi: 1) Prevenirea (planuri și standarde; fondul de rezoluție ex-ante); 2) Intervenția timpurie (în scopul asigurării continuării activităților esențiale ale băncii și redresarea rapidă a acesteia, autoritățile naționale de rezoluție au competența de a interveni înainte ca situația unei bănci să se deterioreze în mod ireparabil, recurgându-se la acțiuni precum: solicitarea de punere în aplicare a unor reforme urgente; solicitarea băncii să elaboreze, împreună cu creditorii săi, un plan pentru restructurarea datoriilor; efectuarea de schimbări la nivelul conducerii băncii și numirea administratorilor speciali sau temporari); 3) Rezoluția (autoritățile naționale de rezoluție au competența: să vândă o parte a instituției; să creeze o bancă-punte care să continue activitățile cele mai importante (transferul temporar al activelor bancare bune către o entitate gestionată de stat); să separe activele bune de cele toxice (acestea din urmă ar urma să fie

transferate către o entitate de gestionare a activelor); să aplice măsuri de recapitalizare internă: de exemplu, convertirea datoriilor în acțiuni sau reducerea acestora - astfel, pierderile sunt impuse acționarilor și creditorilor băncii, conform unei ordini stabilite, și nu contribuabililor). Constatăm că toate aceste prevederi, într-o măsură adaptată, și-au găsit consfințire în textul Legii nr. 232 din 03.10.2016 privind redresarea și rezoluția băncilor.

4. Eforturile Băncii Naționale a Moldovei în domeniul instituirii unei supravegheri eficiente au primit recent o susținere din partea Curții Constituționale. Avem în vedere Hotărârea Curții Constituționale publicată la data de 1 decembrie 2017 [7] prin care se

recunoaște constituționalitatea art. 38, alin. (7), lit. a) din Legea instituțiilor financiare nr. 550-XIII din 21 iulie 1995 și, astfel, se declară inadmisibilă sesizarea.

5. În fine, cumulativ cu toate aceste trei acte normative și cu adoptarea Deciziei Curții Constituționale, considerăm că anul 2018 aduce sectorului bancar din Republica Moldova schimbări fundamentale și perspective favorabile unei dezvoltări în condiții de claritate și a unor reglementări ce abordează cu lux de amănunte diverse aspecte care altădată generau ambiguități și litigii. Respectivul fapt nu are decât să aducă beneficii cetățeanului și, în ultimă instanță, stabilitate și bunăstare întregii societăți.

BIBLIOGRAFIE

1. Dardac Nicolae, Barbu Teodora Cristina. Instituții de credit. Editura ASE. București, 2012, p. 83-84, 123-132.
2. Directiva 2002/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 16 decembrie 2002 privind supravegherea suplimentară a societăților de credit, a întreprinderilor de asigurare și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar și elaborării unui proiect de lege cu privire la supravegherea suplimentară a entităților reglementate.
3. Directiva 2013/36/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 26 iunie 2013 cu privire la accesul la activitatea instituțiilor de credit și supravegherea prudențială a instituțiilor de credit și a firmelor de investiții, de modificare a Directivei 2002/87/CE și de abrogare a Directivelor 2006/48/CE și 2006/49/CE.
4. Directiva 2014/59/UE a Parlamentului European și a Consiliului din 15 mai 2014 de instituire a unui cadru pentru redresarea și rezoluția instituțiilor de credit și a firmelor de investiții și de modificare a Directivei 82/891/CEE a Consiliului și a Directivelor 2001/24/CE, 2002/47/CE, 2004/25/CE, 2005/56/CE, 2007/36/CE, 2011/35/UE, 2012/30/UE și 2013/36/UE ale Parlamentului European și ale Consiliului, precum și a Regulamentelor (UE) nr. 1093/2010 și (UE) nr. 648/2012 ale Parlamentului European și ale Consiliului.
5. Gheorghe Carmen-Adriana. Drept bancar comunitar. Editura C. H. Beck. București, 2008, 247 p.
6. Guștiuc Andrei. Drept bancar. Vol.1. Editura Elena V.I., Chișinău, 2002, 287 p.
7. Hotărârea Curții Constituționale nr. 29 din 06.11.2017 pentru controlul constituționalității unor prevederi ale art. 38, alin.(7) din Legea instituțiilor financiare nr. 550-XIII din 21 iulie 1995 (menținerea efectelor produse de către Banca Națională a Moldovei) (sesizarea nr. 59a/2017). Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 421-427 din 01.12.2017, art. 122.
8. Legea Republicii Moldova nr. 202 din 06.10.2017 privind activitatea băncilor. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 434-439 din 15.12.2017, art. 727.

9. Legea Republicii Moldova nr. 232 din 03.10.2016 privind redresarea și rezoluția băncilor. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 343-346 din 04.10.2016, art. 707.

10. Legea Republicii Moldova nr. 250 din 01.12.2017 cu privire la supravegherea suplimentară a băncilor, asigurătorilor/reasigurătorilor și a societăților de investiții care aparțin unui conglomerat financiar. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 794 din 29.12.2017.

11. Legea Republicii Moldova nr. 548 din 21.07.1995 cu privire la Banca Națională a Moldovei. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 297-300 din 30.10.2015, art. 544 (republicată).

12. Legea Republicii Moldova nr. 550 din 21.07.1995 instituțiilor financiare. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 78-81 din 13.05.2011, art. 199 (republicată).

13. Pîntea Dumitru. Monitorul Financiar: Analiza principalelor reforme din sectorul financiar din Republica Moldova. Monitorul Financiar nr. 2 din aprilie-iulie 2016. Ed. Expert-Grup. Chișinău, 2016, 20 p.

14. Postolache Rada. Drept bancar. Editura C. H. Beck. București, 2012, 368 p.

15. Regulamentul nr. 575/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind cerințele prudențiale pentru instituțiile de credit și firmele de investiții și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 648/2012.

Prezentat: 24 iulie 2018.

E-mail: agustiuc@yahoo.com

СПОСОБЫ ЗАХВАТА ИМУЩЕСТВЕННОГО КОМПЛЕКСА ЮРИДИЧЕСКОГО ЛИЦА (РЕЙДЕРСТВО): КРИМИНАЛИСТИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА

THE WAYS OF CAPTURING THE PROPERTY, SUCH AS THE PATRIMONIAL COMPLEX OF A LEGAL ENTITY (RAIDING): FORENSIC CHARACTERIZATION

CZU: 343.74

Наталья КИПЕР,
старший преподаватель, доктор права,
Академия публичного управления

Дойна КАЗАКУ,
доктор права, и. о. доцента,
Государственный университет
физического воспитания и спорта

SUMMARY

In this scientific article, the authors suggest to identify and analyse ways of capturing the property, such as patrimonial complex of a legal entity (raiding) and their forensic characterization. We emphasize that the methods of committing and concealment of crimes, proposed by us, are not exhaustive and require further investigation.

Keywords: *Forensic characteristics, methods of committing, methods of concealment, seizure of the property complex of a legal entity, raiding.*

РЕЗЮМЕ

В данной научной статье, авторами предлагается выделить и исследовать способы захвата имущественного комплекса юридического лица (рейдерство) и их криминалистическую характеристику. Подчеркиваем, что предлагаемые нами способы совершения и сокрытия преступлений не являются исчерпывающими, требующие дальнейшего исследования.

Ключевые слова: *криминалистическая характеристика, способы совершения, способы сокрытия, захват имущественного комплекса юридического лица, рейдерство.*

В современных условиях криминализации экономических отношений довольно широкое распространение приобрел сравнительно новый вид преступной деятельности - рейдерство (от англ. raid – налет, набег; raiders – лица, совершающие

налеты, набеги) «корпоративный захват», «недружественное поглощение» (примечание автора), который представляет реальную угрозу экономической безопасности [1, с. 16]. Данные термины скорее литературные, ими условно обозначают

имеющиеся в реальной хозяйственной практике случаи перехвата корпоративного контроля с использованием законных и незаконных средств.

Для получения ясной картины сущности противоправного захвата имущественного комплекса юридического лица (рейдерство) необходимо рассмотреть его криминалистическую характеристику, но с одной оговоркой - о том, что в данной научной статье наше внимание направлено на рассмотрение всего лишь одного элемента криминалистической характеристики, а именно - способы совершения и сокрытия преступления. Обосновывая свою позицию, почему именно «способы совершения преступления», следует отметить, что, поняв природу способа совершения преступления, можно абсолютно правильно судить о других элементах криминалистической характеристики, как личности преступника и потерпевшего, о характерных следах преступления, мотивы, цели, время, место и т. д.

Несмотря на неоднозначность подходов к пониманию криминалистической характеристики преступлений, в юридической литературе предоставлено достаточно много исследований, авторы которых придерживаются в значительной степени совпадающих взглядов, а именно, что «криминалистическая характеристика преступлений» представляет собой систему обобщенных фактических данных и основанных на них научных выводов и рекомендаций о наиболее типичных криминалистически значимых признаках преступлений, значение которых необходимо для организации и осуществления их всестороннего, полного, объективного и быстрого раскрытия и расследования [2, с. 5.], [3, с. 166], [4, с. 62], [5, с. 522], [6, с. 16].

Таким образом, структурный состав любой криминальной ситуации можно представить в качестве совокупности следующих компонентов: *субъект, объект*

преступления, иные участники преступного события, деятельность сторона ситуации (действия преступника и действия потерпевшего), система данных о способе совершения и сокрытия преступления и типичных последствиях его применения, мотивы, цели и результаты преступного деяния, а также время, место и обстановка совершения преступления. А так же факт того, что криминалистическая характеристика отдельного преступления, полученная в процессе его расследования и последующего научного осмысления, всегда является индивидуальной, но в то же время чаще всего близкой к какому-то ее типу. [7, с. 75], [8, с. 23], [9, с. 1-4], [10, с. 24-28], [11, с. 92], [12, с. 61], [13, с. 315].

Известно, что под способом совершения преступления в криминалистическом смысле понимается объективно и субъективно обусловленная система поведения субъекта до, в момент и после совершения преступления, оставляющая различного рода характерные следы вовне, позволяющие с помощью криминалистических приемов и средств получить представление о сути происшедшего события, своеобразии преступного поведения субъекта, его отдельных личностных данных и определить наиболее оптимальные методы решения задач раскрытия преступления [14, с. 80].

Ряд авторов [15, с. 18], [16, с. 38-39], мнение которых мы поддерживаем, предложили понимать под способом совершения преступления «образ действий преступника, выражающийся в определенной последовательности, сочетании отдельных действий, приемов, применяемых субъектом».

Поскольку в качестве основной цели данной статьи является выявление способов захвата имущественного комплекса юридического лица (рейдерство), соответственно, целесообразно в качестве

задач выделить и рассмотреть способы совершения и способы сокрытия данного вида преступления.

Таким образом, ниже предлагаются к рассмотрению *способы совершения* противоправных захватов:

1. Путем внесения в Реестр недвижимого имущества (примечание автора), учредительные документы, реестр владельцев именных ценных бумаг или решения учредителей (участников, акционеров) заведомо ложных сведений [17, с. 78]:

- регистрация недостоверной информации в налоговых органах о назначении нового руководителя предприятия;

- подделка договоров о продаже долей в обществе с последующей регистрацией в регистрирующем органе и внесением в реестр недвижимого имущества;

- «силовой» захват предприятия с использованием сил и средств частных охранных агентств;

- после получения возможности распоряжаться всеми документами, имеющимися в помещениях общества, рейдерами инициируется движение реализации имущества, которое происходит в несколько этапов;

- представление подложных документов суду для получения на их основе исполнительных листов судов различных уровней о смене руководства общества и т. д.

Так же уместно отметить, что чаще всего при совершении данного вида преступлений подделывается следующее: 1) документы, представляемые для государственной регистрации изменений сведений о юридическом лице; 2) печати и подписи — данные реквизиты обязательно должны присутствовать на документах, однако проверка их подлинности в органах государственной власти не осуществляется; 3) договор купли-продажи; 4) документы, дающие право на совершение сделок с акциями; 5) трудовой договор

(подделывается для того, чтобы в дальнейшем предъявить иск к работодателю от работника); 6) решения и определения суда, которые направляются в службу судебных приставов для принудительного исполнения [17, с. 78].

2. Путем незаконной реорганизации юридического лица [17, с. 78]:

- компания-цель совершает слияние с компанией, подконтрольной преступникам. Размер уставного капитала враждебной компании должен немного превышать размер уставного капитала компании-цели. Тем самым доля преступников во вновь образованном юридическом лице будет больше доли владельцев потерпевшей компании. Таким образом, при избрании органа управления юридическим лицом преступники получают имущество;

- способы хищения ценных бумаг сводятся к трем наиболее встречающимся:

- а) имитация сделок (или незаконные сделки) с акциями при помощи подделки документов, передаточного распоряжения, доверенности, создание второго реестра акционерного общества; б) хищение акций с помощью судебных актов: обращение взыскания на акции по несуществующим обязательствам акционера, судебные споры по договору комиссии, фальсификация судебных актов; в) комплексный способ хищения акций, при котором используются схемы хищения акций из вышеописанных способов. Главной задачей преступников является получение настоящего реестра акционеров и т. д.

3. Путем умышленного использования прав участника (акционера) юридического лица, являющегося коммерческой или иной организацией, самим участником (акционером) или другим лицом вопреки интересам юридического лица [17, с. 81]:

- одним из примеров этого является исключение из общества участника, который якобы грубо нарушает свои

обязанности или своими действиями (бездействием) делает невозможной деятельность общества или существенно ее затрудняет. Таким способом преступники исключают из общества членов, не желающих расставаться со своим имуществом. Используя коррумпированность некоторых судей, рейдеры получают решение суда в свою пользу [17, с. 78]. Также в арсенале преступников имеется возможность создания параллельных органов управления: совета директоров либо общего собрания акционеров. Параллельный совет директоров может созвать внеочередное собрание акционеров, причем это собрание скорее всего не будет отличаться по срокам и повестке дня, однако существенно изменится по месту собрания. Результатом такого внеочередного параллельного собрания будет избрание исполнительного органа, совета директоров, дополнительный выпуск акций, совершение какой-либо сделки. Используя данный способ захвата, преступники прибегают к блокированию пакета акций, доли законного собственника на голосовании при проведении внеочередного собрания акционеров, собственников. Подобные действия можно провести путем юридической блокировки, наложения обеспечительных мер по иску, предъявленному к владельцу акций, либо путем физической блокировки.

4. В отношении сырьевых предприятий применяется сырьевая блокада или создаются другие искусственные экономические препятствия для нормальной деятельности предприятия, образующие огромные кредиторские задолженности, за которыми неминуемо следует банкротство предприятия и выкуп его по минимальным ценам новым владельцем. Если же захват удался хотя бы на короткое время (например, была введена процедура внешнего управления, но до конкурсного производства дело не дошло в связи с вос-

становлением его платежеспособности), то новый «владелец» (это может быть подконтрольный внешний управляющий), пользуясь полученными правами, максимально старается вывести активы предприятия и его основные фонды на счета подставных фирм, искусственно создав долги как основания для последующего банкротства [18, с. 183-189].

5. Путем иных действий, направленных на фактический переход полномочий единоличного или коллегиального исполнительного органа, иного коллегиального органа управления юридического лица к неправомочному лицу или лицам, либо незаконную реорганизацию юридического лица [17, с. 78].

6. Не потеряли своей актуальности схемы, в которых задействованы векселя. Захватчиком по договоренности с генеральным директором общества формируется фиктивная задолженность общества посредством, например, авалирования векселя третьего лица. Это означает, что общество берет на себя заведомо ничем не мотивированные (кроме умысла на захват предприятия третьим лицом) обязательства отвечать по обязательствам третьих лиц. В последующем захватчик получает судебное решение о взыскании задолженности с общества (например, как с авалиста - вексельного поручителя) и при невыплате обществом долга (фиктивно сформированного) подает заявление о признании общества банкротом. В результате этого взыскание обращается на активы общества в пользу захватчика [19, с. 132].

7. Покупка кредиторской задолженности. Она может использоваться захватчиками при подготовке к нанесению основного удара, чтобы при внезапном предъявлении иска о взыскании мгновенно лишить компанию свободных денежных средств, необходимых для проведения оборонительных мероприятий. Если

агрессора интересуют активы компании, то, подав заявление о принятии обеспечительных мер, он может добиться ареста имущества [20, с. 34]

8. Искусственное создание кредиторской задолженности путем сговора агрессора с директором компании мишени или иным (не обязательно незаконным) способом.

9. Залоговая схема приобретения контроля над активами и т. д. [18, с. 183-189].

Помимо названной выше схем/способов, они указывают на использование таких схем/способов, как:

- уход от налогов через фиктивное банкротство;
- реструктуризация долгов и списание средств на фиктивное санирование;
- корысть кредитора и «слепота» судей;
- неуплата по долгам и подавление кредитора;
- захват предприятия через «верхнее подсаживание»;
- банкротство через аккумуляирование долгов;
- переадресовка платежей и продажа активов за «пустые» векселя;
- использование «векселей» административного ресурса и т. д. [21, с. 146-150].

К способам сокрытия захвата имущественного комплекса юридического лица следует отнести следующие:

1. Уничтожение документации, печатей и штампов предприятия, реестра акционеров и т. д. А если не уничтожение, то создание параллельной документации, имеющей все необходимые реквизиты.

2. Сокрытие элементов состава преступления, например, субъекта преступления, т. е. создание ситуации, когда правоохранительные органы в ходе расследования преступления столкнутся с невозможностью установления личности преступника. Это действия так называемой «фирмы-однодневки», зарегистрированной на постороннее лицо. Для при-

дания законного вида своим сделкам с собственностью предприятия преступники после получения возможности распоряжаться совершают множество сделок по ее отчуждению, хотя на самом деле имущество меняет своего хозяина лишь на бумаге, а на самом деле остается под контролем преступников, либо в результате оказывается у добросовестного приобретателя, который не имеет никакого отношения к захвату.

3. С использованием внутрикорпоративных конфликтов создание условий для привлечения на свою сторону отдельных собственников, от показаний которых будет зависеть конкретная следственная ситуация.

4. Иные способы, создающие благовидность намерений преступников по распоряжению уже захваченной собственности и т. д.

Таким образом, в качестве вывода отметим и поддержим мнение Герасименко В. А. [22, с. 146-150], который предлагает под этим явлением понимать: во-первых, агрессивная атака на компанию для захвата бизнеса или его части, т. е. получение контроля над бизнесом вопреки воле основных собственников; во-вторых, враждебный захват бизнеса с нарушениями закона; в-третьих, получение контроля в самом широком смысле одним предприятием над другим методами как законными, так и незаконными; в-четвертых, захват активов при помощи инициирования бизнес-конфликтов; в-пятых, недружественное поглощение имущества, земельных комплексов и прав собственности, которое осуществляется с использованием недостаточности правовой базы и с коррупционным использованием государственных, административных и силовых ресурсов; в-шестых, тщательно спланированная система деятельности, направленная на получение чужой компании, осуществляющей предпринима-

тельскую и (или) иные виды экономической деятельности, которая, как правило, включает в себя сочетание незаконных, полужаконных (не прописанных в законе, иными словами – противоправных, но не нашедших законодательного запрета) и законных способов приобретения привлекательного, но чужого бизнеса; в-седьмых, особый вид враждебного поглощения, при котором ценные активы подвергшейся рейдерской атаке компании распродаются, и бизнес перестает существовать; в-восьмых, крайне опасное социальное явление, связанное с криминальными проявлениями в сфере экономики страны, направленное на похищение чужого имущества путем незаконного изменения права собственности, в том числе и недвижимости, с использованием обманных действий в правовой и судебной сферах государства, с последующим захватом собственности и применением или угрозой применения сил

и средств, опасных для жизни и здоровья человека, с причинением владельцам имущества ущерба в крупном или особо крупном размере; в-девятых, захват имущества (ценных бумаг, производственных мощностей и бизнеса в целом – предприятия как объекта имущественных прав) помимо воли его собственника с применением средств и способов криминального характера (во всех известных случаях имели место элементы коррупции), а также приобретение крупных пакетов акций (поглощение) помимо установленной процедуры и воли менеджмента поглощаемой компании.

Тем самым, исходя из предлагаемой темы исследования, считаем целесообразным развить данный субъект, причем в качестве следующих разрешимых задач, в рамках данного исследования, станет исследование способов подготовки и правовые меры противодействия рейдерству.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Герасименко В. А. „Рейдерство – преступление или преступность” // Ученые записки Крымского Федерального Университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки, № 9 (67), 2015 г., с. 79-90.
2. Возгрин И. А. Общие положения методики расследования отдельных видов преступлений. Лекция. Л. ВПУ МВД СССР, 1976, 80 с.
3. Данилова Н. А. Методика расследования преступлений в сфере банковской деятельности: вопросы теории и практики. Дисс. доктора юрид. наук, 12.00.09, Санкт – Петербург, 2006, 445 с.
4. Самоделкин А. С., Горбунов А. Н. Личность преступника как один из элементов криминалистической характеристики преступлений, связанных с хищением взрывчатых веществ и взрывных устройств // Вестник Волгоградской Академии МВД России, № 3(22), 2012 г., с. 62-68.
5. Simion Doraș, Criminalistica, Chișinău: S. n., 2011 (Î.S.F.E.-P., „Tipografia centrală”), 632 p.
6. Леднев А. И. Криминалистическая методика расследования преступлений, совершаемых при осуществлении кредитных операций. 12.00.09. Дисс. канд. юрид. наук, Нижний-Новгород, 2000, 123 с.
7. Волчецкая Т. С. Криминалистическая ситуалогия: Монография. / Под ред. проф. Н. П. Яблокова. Москва; Калинингр. ун-т. - Калининград, 1997, 248 с.
8. Шувалов Н. В. Расследование преступлений, совершаемых в сфере кредитования: Учеб. пособие. – Волгоград: Волгоградская академия МВД России, 2006, 85 с.

9. Криминалистика. Курс лекций / Образцов В. А. - М.: Право и Закон, 1996, 447 с.
10. Типовые модели и алгоритмы криминалистического исследования / Под ред. В. Я. Колдина. М., 1989, 184 с.
11. Танасевич В. Г. Теоретические основы методики расследования преступления // Советское государство и право 1976, № 6, с. 90-94.
12. Криминалистика: Учебник/Отв. ред. Н. П. Яблоков., 3-е изд., перераб. и доп. М.: Юристъ, 2005, 781 с.
13. Белкин Р. С. Курс криминалистики. Т. 3: Криминалистические средства, приемы и рекомендации М.: Юристъ, 1997, с. 315 (480 с.);
14. Дворянов В. П., Носов А. В., Тюменцев А. Н. Выявление, расследование и предупреждение убийств, связанных с отчуждением жилья: учеб. пособие. Волгоград: ВА МВД России, 2003, 80 с.
15. Колесниченко А. Н. Общие положения методики расследования отдельных видов преступлений. Харьков, 1965.
16. Ермолович В. Ф. Криминалистическая характеристика преступлений. Мн.: Амалфея, 2001.
17. Репин В. А. О некоторых особенностях способа захвата имущественного комплекса юридического лица//Вестник Волгоградской Академии МВД России, № 3(26), 2013 г., с. 77-83.
18. Репецкая А. Л. Криминальный механизм передела собственности: региональный анализ и основные этапы развития на современном этапе // Современные разновидности российской и мировой преступности: состояние, тенденции, возможности и перспективы противодействия: Сб. научных трудов / Под ред. Н. А. Лопашенко. Саратов, Саратовский Центр по исследованию проблем организованной преступности и коррупции: Сателлит, 2005, с. 183-189.
19. Добровольский В. И. Защита корпоративной собственности в арбитражном суде. М.: Волтерс Клувер, 2006, 295 с.
20. Астахов П. А. Противодействие рейдерским захватам. М.: Эксмо, 2007, 240 с.
21. Расследование криминальных банкротств: науч.-практ. пособие / С. Ю. Журавлев, Д. А. Муратов. - Москва: Юрлитинформ, 2006 (Красногорск (Моск. обл.): Красногорская типография), 202 с.
22. Герасименко В. А. „Рейдерство – преступление или преступность”// Ученые записки Крымского Федерального Университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки, № 9 (67), 2015 г., с. 79-90.

Prezentat: 6 noiembrie 2018.

E-mail: narale@yandex.com

Economie și finanțe publice



COOPERARE TRANSNAȚIONALĂ ÎN DOMENIUL FORMĂRII PROFESIONALE A FORȚEI DE MUNCĂ

TRANSNATIONAL COOPERATION IN PROFESSIONALIZATION OF LABOUR STAFF

CZU: 37 (4) : 339.9

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

SUMMARY

Many transnational cooperation projects have opportunities for a wide range of organizations, including universities, education and training providers, think-tanks, research organizations, and private businesses. Learning mobility opportunities aim to encourage the mobility of students, staff, trainees, apprentices, volunteers, youth workers and young people.

Keywords: *transnational, cooperation, learning mobility.*

REZUMAT

Multe proiecte de cooperare transnațională au oportunități pentru o gamă largă de organizații, inclusiv universități, furnizori de educație și formare, think-tank-uri, organizații de cercetare și întreprinderi private. Obiectivele mobilității educaționale au ca scop încurajarea mobilității studenților, a personalului, a stagiarilor, a ucenicilor, a voluntarilor, a lucrătorilor cu tineretul și a tinerilor.

Cuvinte-cheie: *transnațional, cooperare, mobilitate educațională.*

„Principala speranță a unui popor constă în educația corectă a tineretului său”
Desiderius Erasmus

Pentru a avea acces la noi oportunități, trebuie să ai capacități, iar aceste capacități sunt construite pe baza sănătății și a competențelor, deci pe baza educației. Oportunitățile ce le poate oferi cooperarea transnațională în domeniul formării profesionale sunt acțiuni comune pentru promovarea cooperării între specialiști din diferite sectoare de educație și formare, fie în situații formale și nonformale, pentru dezvoltarea metodelor inovatoare de predare și învățare. Mai poate fi și

cooperarea dintre diferitele tipuri de oferte de orientare și consiliere, pentru a acoperi decalajele dintre serviciile educaționale și încurajarea rețelelor de specialiști policalificați.

Cooperarea privind politicile europene în domeniul educației și formării profesionale a început în 1995, odată cu adoptarea Cărții Albe privind educația și formarea profesională. „A preda și a învăța - spre societatea cunoașterii”, prin care UE se autodefineste ca îndreptându-

se spre o societate care învață, bazată pe dobândirea de noi cunoștințe și pe învățarea pe tot parcursul vieții. Documentul a fost publicat chiar înainte de lansarea, în 1996, a Anului European al Învățării pe tot parcursul vieții.

În anul 1997 Comisia Europeană a lansat comunicarea Pentru o Europă a cunoașterii, care leagă obiectivul învățării pe tot parcursul vieții cu propunerile de programe privind educația și formarea în perioada 2000-2006.

În anul 2000 a fost lansat Programul SocratesII (253/2000/EC, 24 ianuarie 2000), a demarat subprogramul Grundtvig care vizează educația adulților și programul Youth (1031/2000/EC, 13 April 2000).

În noiembrie 2006 a apărut Programul de învățare pe tot parcursul vieții 2007-2013, care reunește fostele programe Socrates și Leonardo da Vinci.

Un șir de programe sunt actuale și astăzi, printre care „Învățare pe tot parcursul vieții”, „Tineret în acțiune” (YiA) și Erasmus Mundus, la fel și Centrul Național Europass, Unitatea Națională Eurydice și Rețeaua Eurodesk.

Europass reprezintă portofoliul european compus din cinci documente cu ajutorul cărora competențele și calificările pot fi înțelese în mod clar și cu ușurință în Europa, crescând gradul de mobilitate atât pe piața muncii, cât și nivelul educației. Acesta a fost adoptat la 18 aprilie 2018, prin Decizia (UE) 2018/646 a Parlamentului European și a Consiliului privind un cadru comun pentru furnizarea unor servicii mai bune pentru competențe și calificări.

Eurydice este o rețea de 42 de unități naționale cu sediul în 38 de țări ale programului Erasmus+. Sarcina rețelei este să explice cum sunt organizate sistemele educaționale în Europa și cum funcționează acestea. Eurydice publică descrierile sistemelor naționale

de învățământ, rapoarte comparative dedicate unor subiecte, indicatori și statistici specifice, precum știri și articole legate de domeniul educației. Rapoartele arată modul în care țările abordează provocările la toate nivelurile de educație: educația timpurie și îngrijirea copiilor, învățământul primar și secundar, învățământul superior și învățarea în rândul adulților.

Serviciul Eurodesk funcționează oficial ca structură suport pentru programul Erasmus+ al Uniunii Europene și oferă informații și îndrumări de înaltă calitate despre Europa tinerilor și celor care lucrează cu tinerii.

De asemenea, rețeaua europeană Eurodesk actualizează și gestionează conținutul informațional al Portalului european pentru tineret al Comisiei Europene care se adresează tinerilor care trăiesc, învață și lucrează în Europa.

Programe de genul Educația pe tot parcursul vieții (Life Long Learning - LLL) au devenit o prioritate a sistemelor de învățământ la nivel global. Chiar dacă rolul educației de bază, formale, rămâne esențial, învățarea permanentă, împreună cu educația nonformală, vin să personalizeze și să dezvolte aptitudini cât mai aproape de cerințele pieței și societății, dar și de priceperea și sufletul celui care învață.

Punctul forte al acestor programe este acela că plasează responsabilitatea individului în centrul procesului de învățare - lucru valabil și pentru educația neformală, care se regăsește ca metodă de formare în activitățile programelor europene de învățare pe tot parcursul vieții. De altfel, cele trei concepte - formal, informal și nonformal - se completează reciproc în cadrul programelor de învățare continuă. Pe scurt, dacă educația formală, oficială, are loc într-o instituție de învățământ - școală, facultate etc., iar

educația informală reprezintă influențele spontane sau neorganizate din mediu, familie, grup de prieteni, mass-media etc. asupra individului, educația nonformală vine să personalizeze și să dezvolte acasă, la locul de muncă, în comunitate și, uneori, la școală, în afara curriculei oficiale, acele competențe, aptitudini, cunoștințe pe care fiecare le simte mai aproape de suflet. Educația formală creează baza, apoi aceasta poate fi personalizată prin educația nonformală.

Deși se regăsesc ca metodă de formare și în programele menționate mai sus, activitățile de învățare nonformală sunt la ele acasă în cadrul programului european Tineret în Acțiune. Educația nonformală este flexibilă și are loc în afara mediului formal, școală, universitate etc., dar urmărește și o serie de obiective de învățare, fapt ce îl motivează și îl responsabilizează pe cel care învață. De altfel, acesta este implicat în mod direct și activ în procesul de educație nonformală. În funcție de specificul fiecărei țări, ea poate acoperi programe educaționale ce să contribuie la alfabetizarea adulților, la educația de bază pentru cei ce au părăsit sistemul formal de educație, la îmbunătățirea abilităților de viață și la locul de muncă, precum și la cultura generală.

Comisia Europeană a reunit inițiativele sale privind educația și formarea sub o singură umbrelă - Programul de învățare pe tot parcursul vieții. Acesta are patru subprograme - Comenius (învățământ preuniversitar), Erasmus (învățământ superior), Leonardo da Vinci (educație și formare profesională) și Grundtvig (educația adulților) - și oferă persoanelor de orice vârstă șansa de a studia oriunde în Europa. Începând cu perioada de finanțare 2007-2013, un program transversal a completat aceste patru subprograme, printre activitățile-cheie ale acestuia

numărându-se: cooperarea în domeniul politicii, limbile străine, tehnologiile informaționale și de comunicare, diseminarea și exploatarea eficientă a rezultatelor proiectelor. Jean Monnet este un alt program prin care executivul european încurajează predarea, reflecția și dezbaterile pe tema procesului de integrare europeană în cadrul instituțiilor de învățământ superior din lume.

Conform Standardului Internațional de Clasificare în Educație (ISCED, 1997), aprobat de UNESCO, programele de educație nonformală nu sunt obligate să urmeze un sistem gen „scară în trepte” și pot avea durate variate. Dacă pentru unele țări europene educația nonformală este o componentă a politicilor educaționale, există și state unde inițiativele pe această temă vin cu precădere din mediul privat sau ONG și unde abia încep să prindă contur strategiile privind relația formal-nonformal-informal.

La nivel european au existat mai multe inițiative, începând cu Strategia de la Lisabona, prin care s-au punctat câteva prevederi generale privind depășirea barierelor dintre educația formală și nonformală, recunoașterea formelor de educație nonformală și recunoașterea faptului că aceasta sporește șansele tinerilor de a-și dezvolta noi competențe și găsi un loc de muncă. Însă, mai sunt pași de făcut pentru a fi definită unitar la nivelul statelor-membre.

În Franța, de exemplu, activitățile extracurriculare sunt extrem de bine dezvoltate chiar de către stat. În Lituania, educația nonformală este văzută de către autorități drept componenta prin care se formează persoane inteligente, creative și capabile de a veni cu soluții fezabile și de a se implica în viața publică. Olanda are și ea o tradiție îndelungată în acest domeniu. Multe dintre activitățile tinerilor din timpul liber se desfășoară

în parteneriat cu școala. Polonia are o strategie națională pentru tineret, unde educația nonformală este o componentă importantă a acesteia. În România, conceptul de educație nonformală nu a fost încă definit într-o formulă care să fie universal acceptată și recunoscută. Totuși activitățile care pun accentul pe dezvoltarea unor abilități personale și profesionale în afara cadrului oficial încep să capete amploare, în special, în rândul tinerilor.

Prioritatea centrală a Programului de învățare pe tot parcursul vieții este să întărească contribuția adusă de educație și formarea profesională în atingerea obiectivului Lisabona de transformare a UE „în cea mai competitivă economie bazată pe cunoaștere din lume, capabilă de o creștere economică durabilă însoțită de o creștere cantitativă și calitativă a numărului locurilor de muncă și de o mai mare coeziune socială”, potrivit Comisiei Europene.

Programul „Leonardo da Vinci” (PLV) a fost inițiat și lansat de Uniunea Europeană în anul 1994, ca un program comunitar de cooperare transnațională în domeniul formării profesionale a forței de muncă, destinat îmbunătățirii calității sistemelor de formare profesională și implementării unor politici armonizate în statele-membre în domeniul formării profesionale a forței de muncă.

Comisia Europeană coordonează și cofinanțează acest program, care este operațional începând cu anul 1995. Ca urmare a rezultatelor favorabile obținute și pentru a asigura continuitatea în articularea și completarea inițiativelor țărilor europene în formarea profesională, Consiliul Uniunii Europene a hotărât, prin decizia din 26 aprilie 1999, implementarea celei de-a doua faze a Programului

„Leonardo da Vinci”. Programul urmărește creșterea calității, a caracterului inovator și a dimensiunii europene în sistemele și practicile de formare profesională. Contribuie la promovarea unei Europe a cunoașterii prin realizarea unui spațiu european de cooperare în domeniul educației și formării profesionale. Susține politicile statelor participante privind formarea profesională pe parcursul întregii vieți și dezvoltarea competențelor și aptitudinilor favorabile integrării profesionale.

Programul se adresează tuturor organismelor și instituțiilor publice și/sau private care intervin sau sunt interesate în acțiunile de formare profesională (FP), respectiv:

- instituții, centre și organisme de FP, de orice nivel, inclusiv universități;
- centre și organisme de cercetare tehnologică;
- întreprinderi, în special IMM, din sectorul public sau privat;
- organizații profesionale, inclusiv camere de comerț;
- parteneri sociali (sindicate, patronate);
- colectivități și organisme teritoriale;
- organizații nonprofit, organizații nonguvernamentale.

Instituția ce elaborează și prezintă propunerea de proiect este considerată promotor, iar dacă propunerea este aprobată, devine și contractantă, semnând contractul pe baza căruia se face finanțarea proiectului.

Educația și formarea profesională, dezvoltarea umană, competențele și migrația sunt interconectate. De aceea efortul depus pentru formarea și dezvoltarea resursei umane poate ajuta în redresarea crizelor de orice natură, cum a și gândit Desiderius Erasmus.

BIBLIOGRAFIE

1. Centrul European pentru Dezvoltarea Formării Profesionale (Cedefop). În: <http://www.cedefop.europa.eu>
2. Fundația Europeană de Formare (ETF). În: <http://www.etf.europa.eu>
3. Comisia Europeană - Să înțelegem politicile Uniunii Europene: Educație, formare, tineret și sport, Bruxelles, 2014. În: http://europa.eu/pol/index_ro.htm
4. Commission européenne. - Livre blanc sur l'éducation et la formation. Enseigner et apprendre - Vers la société cognitive. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 1995.
5. The Information Society Forum. - Networks for People and their Communities. Making the Most of the Information Society in the European Union, 1996.

Prezentat: 9 noiembrie 2018.

E-mail: frunze.oleg@gmail.com

PARTICULARITĂȚILE PRESTĂRII SERVICIILOR ONCOLOGICE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

THE PARTICULARITIES OF PROVIDING ONCOLOGICAL SERVICES IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

CZU: 351.616-006 (478)

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

Ala GRECU,
master în științe economice,
vicedirector nursing Instituția Medico-Sanitară Publică
„Institutul Oncologic”

SUMMARY

The Public Medico-Sanitary Institution „the Oncological Institute” is the only curative-prophylactic and scientific institution in the organization of the detection and treatment of oncological malignancies and malignant hematopoiesis in the Republic of Moldova. One of the main objective of the Institute is to increase public accessibility to health care as well as ensuring appropriate specialized outpatient care and hospital care for complex cases that can not be solved at the primary care level or secondary territorial hospital care.

Keywords: public services, medical services, palliative services.

REZUMAT

Instituția Medico-Sanitară Publică „Institutul Oncologic” este unica instituție curativ-profilactică și științifică în organizarea depistării și tratamentului maladiilor oncologice și hemopatiilor maligne în Republica Moldova. Unul dintre obiectivele principale ale Institutului este sporirea accesibilității populației la asistența medicală oportună, la fel și asigurarea asistenței medicale specializate de ambulatoriu și spitalicești pentru cazurile medicale complexe ce nu pot fi rezolvate la nivel de asistență medicală primară sau spitalicească de nivel secundar teritorial.

Cuvinte-cheie: servicii publice, servicii medicale, servicii paliative.

Instituția Medico-Sanitară Publică „Institutul Oncologic” este unica instituție curativ-profilactică și științifică în organizarea depistării și tratamentului maladiilor oncologice și hemopatiilor maligne în Republica Moldova.

Misiunea Institutului este de a contribui la menținerea și ameliorarea nivelului de

sănătate a populației prin prestarea serviciilor medicale specializate, calitative pacienților afectați de maladii oncologice și hepatopatii maligne, la nivelul asistenței medicale specializate de ambulatoriu și asistenței spitalicești. Institutul Oncologic contribuie la dezvoltarea științei oncologice, fiind baza clinică pentru USMF „Nicolae Testemițanu” și

Centrul de Excelență în Medicină și Farmacie „Raisa Pacalo”.

IMSP „Institutul Oncologic” are următoarele obiective majore: [3]

- sporirea accesibilității populației la asistența medicală oportună;

- asigurarea asistenței medicale specializate de ambulatoriu și spitalicești pentru cazurile medicale complexe ce nu pot fi rezolvate la nivel de asistență medicală primară sau spitalicească de nivel secundar teritorial;

- îmbunătățirea calității serviciilor medicale prin creșterea nivelului profesional și tehnologic, orientat spre asigurarea securității pacientului și respectarea drepturilor acestuia;

- asigurarea continuității în acordarea asistenței medicale populației și interacțiunii cu toate instituțiile medico-sanitare din teritoriul deservit în vederea asigurării satisfacției pacientului pentru serviciile medicale acordate;

- efectuarea cercetărilor științifice în domeniul medicinei cu implementarea în practică a rezultatelor benefice.

Pentru realizarea scopului și obiectivelor menționate instituția este mandată cu următoarele atribuții funcționale: [3]

- prestarea serviciilor medicale de calitate în cadrul asigurărilor obligatorii de asistență medicală în conformitate cu contractele încheiate cu Compania Națională de Asigurări în Medicină și cu actele normative în vigoare;

- prestarea serviciilor medicale în cadrul asigurărilor medicale facultative în conformitate cu clauzele contractuale și prevederile legale;

- prestarea serviciilor medicale contra plată, în baza actelor normative în vigoare;

- procurarea echipamentului, medicamentelor și a consumabilelor necesare pentru prestarea serviciilor medicale, precum și altor bunuri necesare pentru activitatea sa, cu respectarea procedurilor

legale de achiziții și a Regulamentului Institutului;

- darea în locațiune a bunurilor și încăperilor, trecerea la cheltuieli a mijloacelor fixe și vânzarea mijloacelor fixe neutilizate în activitatea IMSP „Institutul Oncologic” se efectuează exclusiv cu acordul Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale;

- implementarea tehnologiilor performante orientate spre asigurarea securității pacientului și a calității serviciilor medicale (utilizarea standardelor, ghidurilor de tratament și protocoalelor clinice aprobate etc.);

- colectarea datelor, crearea și gestionarea eficientă a bazelor de date privind serviciile medicale prestate și prezentarea în modul și termenul stabilit a rapoartelor și informațiilor despre activitatea IMSP „Institutul Oncologic”;

- monitorizarea indicatorilor principali de sănătate și prezentarea rapoartelor statistice medicale instituțiilor abilitate în modul și termenele stabilite;

- încheierea contractelor cu persoane terțe, cu prestatorii de servicii aferente activității de bază (spălătorii, alimentație, rețele de comunicații, de canalizare etc.);

- conlucrarea cu alți prestatori de servicii medicale, asigurarea integrității și continuității tratamentului, respectarea principiului de etapizare a asistenței medicale;

- crearea condițiilor pentru autoinstruirea personalului, organizarea educației medicale continue a lucrătorilor medico-sanitari și farmaceutici în instituțiile abilitate și contribuirea la dezvoltarea profesională a angajaților.

IMSP „Institutul Oncologic” prestează serviciile medicale de tipurile și spectrul stipulate în Nomenclatorul instituțiilor medico-sanitare, aprobat de Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale conform prevederilor art. 4, alin. (5) al Legii ocrotirii sănătății nr. 411-XIII din 28 martie 1995, în

conformitate cu normativele de activitate și cu tarifele stabilite de MSMPs. Printre aceste servicii medicale sunt:

1. Anatomia patologică. Stabilirea diagnosticului, interpretarea corectă a simptomelor clinice, alegerea tacticii terapeutice, verificarea corectitudinii diagnosticului și eficacității tratamentului pe parcursul evoluției maladiei.

Diagnosticul morfopatologic intravital este cel mai exact dintre toate variantele de diagnostic medical. El influențează decisiv calitatea diagnosticului clinic și a tratamentului, în special în oncologie.

2. Serviciul diagnostic. Pacienții primari sunt primiți cu îndreptarea medicului de familie - F27E în care se înscriu obligatoriu rezultatele cercetărilor.

Pacienții secundari sunt primiți fără îndreptare, la adresarea nemijlocită în cabinetul de profil în care se supraveghează.

Investigațiile radiodiagnostice sunt efectuate la aparatul digital de ultima generație. Aparatul radiodiagnostic BACCARA (firma APELEM, Franța) permite obținerea imaginilor cu rezoluție înaltă (HD).

Sunt expuse investigațiilor, practic, toate organele și sistemele corpului omenesc.

3. Chirurgie oncologică. Serviciile chirurgicale se desfășoară în blocul operator unde lucrează personalul cu activitate operatorie: chirurghi, anesteziști, asistente. Blocul operator grupează toate sălile de operații necesare diverselor specialități chirurgicale. Blocul operator reprezintă o structură de sine stătătoare care este nominalizată în structura organizatorică a unității sanitare și este coordonat de un medic în specialități chirurgicale, desemnat de Directorul general.

4. Chimioterapie, ca parte componentă a tratamentului complex în oncologie, este practică în Republica Moldova mai mult de 40 de ani, începând cu anul 1968. Actualmente, Serviciul Chimioterapie își desfășoară activitatea pe 145 paturi, inclusiv

cuprinde 3 secții clinice specializate în tratamentul medicamentos al tumorilor solide. Cele 3 secții sunt amplasate câte una în fiecare bloc clinic al Institutului Oncologic.

Serviciul chimioterapie - terapie medicamentoasă antitumorală destinată tratamentului specific medicamentos al tumorilor cu diverse localizări. Chimioterapia se aplică în tratamentul cancerului în diferite asocieri, atât în regim polichimioterapic cât și monoterapie. Anual, se tratează prin chimioterapie și hormonoterapie circa 18 500 pacienți, inclusiv 8 500 în condiții de staționar și 10000 în condiții de ambulatoriu al Centrului Consultativ Diagnostic.

5. Radioterapia, una dintre metodele de tratament al tumorilor maligne, este practică în Republica Moldova din anul 1960, când a fost deschisă prima secție de radioterapie. În prezent, Serviciul Radioterapie este compus din 3 secții de radioterapie, o secție radioginecologie și blocul surselor ionizante.

Serviciul radioterapic este unicul în republică și contribuie la tratamentul cancerului prin iradiere ionizante curative.

În cadrul serviciului activează 15 medici-radioterapeuți, 1 medic-imagist, 12 tehnicieni-radiologi.

Profilul serviciului: tratamentul prin iradiere ionizante ale tumorilor solide maligne de diferite localizări: tumorile glandei mamare, tumorile capului și gâtului, tumorile intracraniene, tumorile pielii, tumorile pulmonului, hemoblastozele la maturi și copii.

Tratamentul se efectuează la aparatele: Acceleratorul liniar „Clinac” și cobaltoterapie la „Terabalt” cu planificarea în 3D.

6. Psihologic. Institutul Oncologic dispune de serviciul asistență psihologică profesională, care se acordă pacienților sistematic, la orice etapă de tratament și la dorința oricărui pacient. Acesta este o parte componentă a etapei de diagnostic inclus în programul individual de tratament și reabilitare.

Cea mai traumatizantă, cea mai încordată pentru pacienți, din punct de vedere psihologic, este etapa de diagnostic, când bolnavul se întâlnește pentru prima dată cu faptul unui suspiciu sau a existenței unei maladii canceroase și necesității de a da acordul la tratament specific. Mai mult ca atât, în ultimul timp, în Institutul Oncologic se efectuează programarea prealabilă a pacienților pentru consultația unui medic oncolog sau pentru efectuarea investigațiilor suplimentare în scopul confirmării sau infirmării diagnosticului de cancer. Acest fapt mărește perioada de incertitudine în care se află pacientul și conduce la o încordare emoțională extremă, care devine insuportabilă.

Etapile ulterioare de tratament, care presupun necesitatea administrării chimioterapiei, deseori operații mutilante, schimbarea statutului social, invalidizarea, apariția dependenței financiare de alți membri ai familiei, multe altele conduc la apariția unor motive noi pentru neliniște, anxietate și frică.

Fiecare bolnav dispune de asistență psihologică care constă în diagnosticul stării psihice și elaborarea unui program individual de reabilitare psihologică.

Cea mai eficientă abordare terapeutică a tulburării psihoemoționale este cea mixtă: psihofarmacologie – psihoterapie.

Caracterul tratamentului farmacoterapic se determină în raport cu predominarea componentului de depresiune sau anxietate în structura sindromului.

7. Îngrijiri paliative. Conceptul de îngrijiri paliative sau hospice se referă la îngrijirea menită să amelioreze calitatea vieții pacienților și a familiilor acestora pentru a putea face față problemelor cauzate de boala incurabilă cu prognostic limitat.

Trebuie precizat că îngrijirea de tip paliativ nu scurtează viața pacientului, dar nu are nici pretenția să prelungească viața acestuia și că are în vedere atât pacientul cât și familia

acestuia. În ceea ce privește pacientul, îngrijirile paliative ușurează suferința prin controlul simptomelor, în primul rând, tratarea impecabilă a durerii, dar și controlul celorlalte simptome venind și în întâmpinarea nevoilor emoționale, sociale, psihologice și spirituale ale acestuia. Pentru familia pacientului serviciul de îngrijiri paliative este de mare ajutor, deoarece membrii familiei nu dispun de cunoștințe de nursing, pricepere și mijloace tehnice care să asigure suportul pacientului. Și poate că, în primul rând, familia nu dispune de timp, timpul fizic atât de prețios, legați fiind de obligații profesionale, un astfel de pacient are nevoie de supraveghere 24h/24 fiind simptomatic, imobilizat la pat și cu dramatice probleme emoționale. Serviciul de Îngrijiri Paliative dă posibilitate familiei să mai respire o vreme, să se replieze și puținul timp rămas să-l folosească în vederea reconcilierii, reconsiderării valorilor spirituale, comunicării și comuniunii dintre suferind și cei dragi din jurul său.

Asistența paliativă în Institutul Oncologic a început să fie acordată odată cu organizarea serviciului oncologic în republică. Serviciul specializat de asistență paliativă și-a început activitatea în anul 2008. La baza creării centrului se afla activitatea Echipei Mobile Multidisciplinare în Îngrijiri Paliative din Institutul Oncologic, sprijinită de Fundația Soros Moldova.

Conform datelor Tabelului 1 putem constata următoarele: pe parcursul anilor 2010 – 2017 se atestă o creștere a maladiilor tumorale pe zonele geografice din Republica Moldova. În zona de Nord în această perioadă de timp au crescut maladiile tumorale cu 44,1%, tot în aceeași perioadă în zona Centru au crescut cu 78,4% și în zona de Sud - cu 46,1%. Cea mai vulnerabilă zona este Centru. [3]

Annual, în Institutul Oncologic se tratează circa 25000 de pacienți oncologici și sunt consultați peste 125000 de vizitatori în condiții de ambulatoriu. Pentru a

Anii	Incidența			Prevalența		
	Zonele geografice			Zonele geografice		
	Nord	Centru	Sud	Nord	Centru	Sud
2010	229,1	201,5	213,8	1189,2	1115,8	1096,3
2011	230,1	219,1	220,9	1255,8	1160,8	1167,8
2012	231,4	223,6	221,2	1301,2	1228,2	1245,9
2012	131,4	223,6	219,5	1301,2	1228,2	1231,3
2013	241,1	223,5	234,7	1338,8	1283,4	1295,8
2014	245,6	233,4	234,2	1359,1	1371,3	1371,5
2015	264,2	249,2	265,8	1432,1	1449,7	1466,9
2016	269,5	256,0	268,0	1515,1	1506,2	1537,2
2017	273,2	279,9	259,9	1597,3	1645,5	1610,8

Tabelul 1. Incidența și prevalența prin tumori maligne în Republica Moldova după zonele geografice (la 100000 de locuitori).

Sursa. Raportul de activitate a Institutului Oncologic, a. 2017, Chișinău.

asigura actul benefic și calitativ conform standardelor medicale, instituția are necesitate de o bază tehnico-materială destul de impunătoare. Pentru a-și îndeplini funcțiile delegate, IO trebuie să colecteze resurse suficiente prin metodele prevăzute de cadrul legal, precum și să utilizeze aceste resurse în mod eficient, eficace și cu toată răspunderea. [3]

Concluzii. Caracteristicile țării noastre sunt depistarea tumorală tardivă în circa

jumătate de cazuri și concentrarea serviciilor de tratament specializat în municipiul Chișinău, fapt ce influențează negativ șansele de supraviețuire a persoanei. Mortalitatea prin cancer produce creșterea considerabilă a costurilor de tratament al acestei boli și altor costuri sociale, asociate maladiei: excluderea persoanei din activitatea socioeconomică, îngrijire, timp și resurse din partea altor membri ai familiei, transport etc.

BIBLIOGRAFIE

1. Programele Naționale de Control al Cancerului. Ghiduri pentru politici și acțiuni manageriale. Ediția 2. OMS 2002.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1032 din 20.12.2013 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de sănătate publică pentru anii 2014-2020. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 304-310 din 27.12.2013.
3. [http://onco.md/Raport de activitate a. 2017.](http://onco.md/Raport%20de%20activitate%20a%202017)

Prezentat: 14 noiembrie 2018.

E-mail: tatianatofan@yahoo.com

Instruirea funcționarilor publici: strategii și tehnologii noi



DRONELE - IDEILE VIITORULUI PAR A FI LUATE DIN ALTĂ LUME

DRONES - THE IDEAS OF THE FUTURE SEEM TO BE TAKEN FROM ANOTHER WORLD

CZU: 629.73

Eugenia CEBOTARU,
magistru, lector universitar, Academia de Administrare Publică

Olga DIMA-CEBOTARU,
magistru în relații publice și publicitate

SUMMARY

Over time, the general public is still wondering what the future of the drones will be and in which new areas they will be involved. To date, a lot of ideas have been presented, but no one knows if they are feasible, especially since each new idea brings a number of variables that need to be changed, whether we are talking about infrastructure, public opinion or the legislative framework. However, people's reluctance can be understood because the ideas of the future seem to be taken from another world, such as the delivery of parcels with the help of the drones or even the transport of passengers with the help of a taxi drone, ideas that will be analyzed within this work. At the same time, regardless of the applicability of the ideas presented and not only, we need to be aware that technological progress is welcome because it aims to facilitate the lifestyle, therefore these changes bring about a number of benefits.

Keywords: drone, electric aircraft, technological progress, airspace, piloting, safety, flight time.

REZUMAT

De-a lungul timpului, publicul larg se tot întreabă care ar fi viitorul dronelor și în ce noi domenii acestea vor mai fi implicate. Până la ora actuală au fost prezentate o multitudine de idei, dar nimeni nu știe dacă acestea sunt realizabile, mai ales că fiecare idee nouă aduce după ea un șir de variabile ce trebuie modificate, fie că vorbim de infrastructură, opinia publică sau cadrul legislativ. Cu toate acestea, reticența oamenilor poate fi înțeleasă, deoarece ideile viitorului par a fi luate din altă lume, cum ar fi livrarea de colete cu ajutorul dronelor sau chiar transportarea pasagerilor cu ajutorul unei drone de tip taxi, idei care vor fi analizate în cadrul acestei lucrări. Totodată, indiferent de aplicabilitatea ideilor prezentate și nu doar, noi trebuie să fim conștienți de faptul că progresul tehnologic este binevenit, deoarece acesta are drept scop facilitarea stilului de viață, prin urmare, aceste schimbări aduc după ele un șir de beneficii.

Cuvinte-cheie: dronă, aeronavă electrică, progres tehnologic, spațiu aerian, pilotare, siguranță, timp de zbor.

Tehnologia vehiculului aerian fără pilot (UAV) a evoluat continuu de la începutul secolului trecut, cu o creștere excepțională în ultimii zece ani. În trecut, tehnologia UAV era disponibilă numai în scopuri militare, dar în ultimul deceniu echipamentele dotate cu drone au devenit ușor accesibile oamenilor obișnuiți și întreprinderilor de toate dimensiunile.

Accesibilitatea dronelor la momentul de față a contribuit la creșterea popularității în rândul publicului larg, prin urmare, prețurile scăzute la drone le permit amatorilor, antreprenorilor mici, dar și companiilor mari să găsească diferite modalități de a folosi drona, la diferite capacități. Prețurile atractive de achiziție a dronelor se datorează numărului mare de companii producătoare de tehnologii de tip UAV. Prin urmare, un grad sporit de accesibilitate reușește să contribuie la dezvoltarea ariei de aplicabilitate a dronelor, detașându-se de sectorul militar sau de activitățile de recreere, așa cum dronele s-au făcut cunoscute.

Companiile din sectorul industrial au reușit să încadreze dronele în domenii, care, la prima vedere, nu au nicio tangență cu acest dispozitiv. Drept exemplu putem menționa companiile de asigurări, care cu ajutorul dronelor urmăresc activele deteriorate sau antreprenorii mici, ca, de exemplu, fermierii, care trimit dronele în teren, pentru a monitoriza culturile și pentru colectarea datelor despre sol.

De-a lungul timpului, publicul larg se întreabă care ar fi viitorul dronelor și ce segment de piață va mai fi acaparat de utilitatea acestora. Multe dintre ideile prezentate acum ceva timp păreau nerealizabile și se pune la îndoială aplicabilitatea lor. De exemplu, atunci când Jeff Bezos, directorul executiv al companiei Amazon, și-a prezentat în anul 2013 decizia de a introduce dronele ca potențial mijloc de livrare a produselor reale pentru clienții companiei, aceștia

din urmă au pus la îndoială implementarea acestei strategii.

După trei ani de la această declarație, compania Amazon a lansat serviciul Amazon Prime Air, iar pe 7 decembrie 2016 a fost realizată prima livrare de către o dronă (un media player Amazon Fire TV de 280 g și o geantă de popcorn), direcționată spre un client din Cambridge, Marea Britanie, cu un timp de livrare de doar 13 minute, timp înregistrat de la accesarea opțiunii „Click to Delivery” până la livrarea produsului la destinatar. După această reușită, Jeff Bezos declară: „Suntem încântați de serviciul *Prime Air* - un sistem de livrare al viitorului pus în aplicare de către compania Amazon, acesta este gândit pentru a trimite în siguranță pachetele către clienții companiei în 30 de minute sau mai puțin folosind vehicule aeriene fără pilot, numite și drone. *Prime Air* are un potențial foarte mare de a spori serviciile pe care le furnizăm deja clienților noștri prin livrarea rapidă și inovativă a coletelor, totodată, acest serviciu, pe viitor va spori siguranța și eficiența globală a sistemului de transport”. [1]

În cadrul acestei declarații, Jeff Bezos a adăugat: „Într-o zi, vehiculele *Prime Air* vor fi la fel de normale, ca și camioanele poștale pe care le vedem azi pe drum”. [1]

Chiar dacă serviciul *Prime Air* a fost testat în repetate rânduri de compania Amazon, acest serviciu de livrare încă nu este disponibil publicului larg și nici nu s-a anunțat în mod oficial când va fi lansarea acestui tip de livrare. Chiar dacă din punct de vedere teoretic și tehnologic această idee poate fi pusă în practică și astăzi, în realitate există o serie de obstacole, ce stau în calea realizării acestei viziuni. În primul rând, este vorba de logistică, care în cazul acesta este una complexă și intensă; în al doilea rând, este vorba de obstacolele de reglementare, specifice pentru orice stat și, nu în ultimul rând, problemele tehnice și sociale care trebuie eliminate.

Dacă ar fi să facem o comparație între legislația din SUA și cea din Marea Britanie în ceea ce privește Lega cu privire la utilizarea dronelor în scopul livrării de produse, putem observa că Marea Britanie este mai permisivă și legile care anterior blocau parcursul implementării acestei idei, la momentul de față sunt în curs de schimbare. Până în prezent, deținătorii de drone din Marea Britanie nu aveau voie să piloteze drona dincolo de linia de vedere, ceea ce înseamnă că dacă nu-ți poți vedea fizic drona, atunci încalci legea britanică privind utilizarea spațiului aerian. Cu toate acestea, serviciul național de control al traficului aerian din Marea Britanie (NATS) deja a venit cu declarația, că va revedea această lege și o vor modifica în ideea susținerii progresului în domeniul livrării, ba mai mult, reprezentanții NATS afirmă ca acest program de livrare va fi lansat deja în 2019 în Marea Britanie sau, cel târziu, în 2020. [2]

Totuși, în momentul de față, pe lângă reglementările legale, trebuie luate în considerare și alte nuanțe, cum ar fi întrebările legate de infrastructură, intimitate și securitate, dar și prezentarea de soluții pentru a preveni posibilitatea de a comite infracțiuni prin această modalitate de livrare.

Spre deosebire de Marea Britanie, care este dispusă să revadă legislația existentă la nivel de stat, pentru a facilita procesul de implementare a serviciului *Amazon Prime Air*, situația este cu totul alta în SUA. Mai ales că Administrația Federală a Aviației (FAA) a adoptat aceste reglementări privind pilotarea aeronavelor fără pilot, dronele, abia în anul 2016, iar aceste reglementări au fost formulate în mod special pentru funcționarea dronelor comerciale. La fel ca și în Marea Britanie, reglementările FAA din SUA specifică, că o dronă comercială trebuie să fie mereu pe linia de operare a operatorului, dar, în același timp, legile sunt mult mai aspre în anumite orașe. De exemplu, în New York, deținătorii de drone nu pot

să le folosească nici în scop recreațional, cu excepția cazului în care aceștia au primit o derogare. [3]

Cu toate acestea, dacă programul livrării cu ajutorul dronelor reușește să fie implementat de către compania *Amazon*, acest pas ar putea modifica fundamental structura costurilor companiei. Implicarea dronelor ar reduce costul unitar al fiecărei livrări pe care o face Amazon, cu aproximativ jumătate, față de costul perceput astăzi, conform datelor prezentate de analiștii de la Deutsche Bank. [4]

În același timp, această abordare, bazată pe creșterea vitezei de livrare, îi va oferi companiei un avantaj competitiv major, față de concurenții din sectorul comerțului electronic. În plus, prin utilizarea dronelor ca mijloc de livrare, compania Amazon poate elimina multitudinea de probleme, care pot apărea în cazul metodelor tradiționale de livrare, astfel, în loc să se bazeze pe munca depusă de om, care este predispus să fie întârziat sau incorect, livrarea prin intermediul dronelor poate fi controlată direct de cei de la Amazon, fără intermediari.

Pe de altă parte, contează și modul în care acest serviciu va fi lansat și campania de informare pe care o vor elabora cei de la Amazon, pentru a reuși să obțină acceptarea și încrederea clienților, pentru ca aceștia să fie de acord să primească coletele în așa mod, dar și să ofere permisiunea ca dronele să zboare pe proprietatea lor, pentru orice scop.

Modul în care evoluează dronele este unul accelerat, iar în urma datelor prezentate de marile companii, putem susține că viitorul dronelor este unul glorios. Ba mai mult, în viitor drona poate deveni un element banal pentru cetățenii de rând, având în vedere uriașa lor aplicabilitate în societatea actuală. În momentul de față, mediul de business este mai sensibil la schimbări și la câștigarea celor mai mici avantaje competitive, prin urmare este un mediu care

reacționează și urmărește implicarea dronelor în diferite sectoare de activitate. „Companiile se gândesc la noi utilizări pentru drone, care ar putea conduce, printre altele, la îmbunătățirea proceselor de distribuție a produselor, de monitorizare a recoltelor sau de colectare a datelor pentru despăgubiri. Dronele atrag și atenția unor instituții din domeniul ordinii publice, care ar putea folosi astfel de aparate pentru a reduce riscurile la care sunt expuși angajații lor în timpul serviciului”, a explicat Gerry Finley, Senior Vice President, Casualty Underwriting, MUNICH Re America. [5]

Cu toate acestea, ca și în cazul oricărei noi industrii, piața dronelor ar putea suferi unele schimbări neașteptate și neprogramate. În ziua de azi, putem susține că investițiile în dezvoltarea aparatelor de zbor de tip UAS sunt în creștere, cu toate acestea, cele mai multe companii își direcționează fondurile către sisteme și aplicații netestate, ce sunt momentan prezentate doar sub formă de prototip.

De exemplu, vom încerca să analizăm o altă idee inovatoare, care în ultima perioadă, tot mai des atrage atenția presei internaționale și anume ideea taxi-urilor aeriene, pentru persoanele care fac naveta.

Chiar și compania *Uber* își dorește să lupte cu orașele supraîncărcate și generatoare de ambuteiaje, astfel aceasta a creat avionul *Uber Elevate* - un avion vertical de decolare și aterizare, despre care compania susține că va începe testarea începând cu anul 2020.

Dacă accesăm site-ul oficial al companiei *Uber*, găsim prezentarea serviciului *Uber Air* prin mesajul: „Echipa *Uber Elevate* dezvoltă un produs urban de transport al aviației urbane numit *Uber Air*. Începând cu anul 2023, clienții *Uber* vor putea să apese un buton și să obțină un zbor la cerere împreună cu *Uber Air* din Dallas, Los Angeles și o nouă piață internațională. În următorii câțiva ani, compania *Uber* va continua să colaboreze îndeaproape cu părțile interesate din oraș și țară pentru a ne asigura că vom crea o rețea

urbană de pilotare a avioanelor, care este sigură, liniștită, conștientă de mediul înconjurător și care susține opțiunile de transport unilateral”. [6]

În realizarea acestei idei, compania *Uber* s-a aliat cu un număr mare de parteneri din domeniul aviației, cum ar fi gigantul aviatic Boeing Aurora, elicopterele Bell și companiile Karem, Embraer și Pipistrel. Alegând acești parteneri, *Uber* a susținut că este în căutarea unor parteneri care să-și poată îndeplini specificațiile tehnologice - sisteme de electricitate, motoare cu zgomot minim, dar și capacități tehnice de decolare și aterizare în poziție verticală, precum și o companie care are o putere de producție mare, pentru a construi zeci de mii de vehicule pentru a satisface cererea serviciului *Uber Elevate* la cerere. [7]

La conferința din mai 2018, susținută la Los Angeles, compania *Uber* a prezentat un plan detaliat pentru a umple cerul cu mii de aeronave electrice cu rază scurtă de acțiune și a anunțat un parteneriat cu agenția aeronautică americană NASA pentru a modela un control urban al sistemului de trafic aerian.

NASA a început să lucreze la UTM în anul 2015 pentru a identifica tehnologii și proceduri, care vor permite navelor să zboare în condiții de siguranță la altitudini de până la 120 de metri - spațiu aerian care nu este în mod obișnuit monitorizat de către Administrația Federală a Aviației (FAA). Planul UTM în patru etape a început cu zboruri demonstrative asupra unei zone rurale, în care în mod normal dronele nu aveau acces, deoarece nu se mai aflau în spațiul vizual al pilotului, iar distanța dintre dronă și pilot a evoluat la fiecare testare. În același timp, NASA investighează proiectarea spațiului aerian și urmărește crearea de rute și benzi, dar și un software care utilizează semnale GPS sau radio, pentru a împiedica dronele să zboare peste anumite zone. În acest an, NASA testează tehnologii care monitorizează distanța dintre drone și regiunile mode-

rat populate cu scopul de a oferi siguranță în timpul de zbor și pilotare. După cum am menționat anterior, FAA nu permite, în prezent, ca dronele să dispară din raza vizuală a pilotului, dar și ca acestea să zboare peste mulțimi. Așadar, NASA speră că odată ce programele de testare vor fi efectuate, acestea vor trimite programul UTM către FAA, pentru ca acesta să fie implementat alături de controlul traficului aerian existent pentru aeronavele pilotate de om. [8]

În concluzie, putem adăuga că reticența oamenilor în cazul progresului tehnologic și multitudinea de schimbări în multe domenii de activitate prin utilizarea dronelor poate fi înțeleasă, deoarece ideile viitorului par a fi luate din altă lume, și după părerea unora, sunt total neimplementabile. Cu toate acestea, zilnic se fac teste și ideile sunt din ce în

ce mai conturate, elaborate și gândite, prin urmare viitorul este mult mai aproape și mai accesibil, chiar dacă trebuie să fim conștienți că aceste schimbări vor apărea mult mai târziu la nivel național, spre deosebire de piața internațională. În același timp, trebuie să fim conștienți că progresul tehnologic este binevenit, deoarece acesta are drept scop facilitarea stilului de viață, prin urmare, aceste schimbări aduc după ele un șir de beneficii. Dar cu toate acestea, noi nu avem certitudinea că oficialii guvernamentali vor semna acordul și vor oferi permisiunea pentru zborurile nepilotate, dar nici orașele nu vor investi în primă fază în infrastructura potrivită pentru decolări, debarcări și parcuri. Prin urmare, implementarea acestor idei poate fi una extremă și dificilă, în același timp, iar astfel de probleme pot apărea la orice aplicație inovativă de tip UAS.

BIBLIOGRAFIE

1. Site oficial Amazon. În: <https://www.amazon.com/Amazon-Prime-Air/b?ie=UTF8&node=8037720011> (accesat pe 22.11.2018).
2. Sean Keach, Amazon-style drones could be delivering packages to UK homes by 2019, în The Sun. În: <https://www.thesun.co.uk/tech/5736054/amazon-drone-deliveries-uk-prime-air/> (accesat pe 26.11.2018).
3. Kyle Bailey, Why Amazon's Drone Delivery Service Is Unrealistic, în Observer. În: <https://observer.com/2017/11/amazon-prime-air-drone-delivery-service-might-never-happen-in-united-states/> (accesat pe 24.11.2018).
4. Farhad Manjoo, Think Amazon's Drone Delivery Idea Is a Gimmick? Think Again, în The New York Times. În: https://www.nytimes.com/2016/08/11/technology/think-amazons-drone-delivery-idea-is-a-gimmick-think-again.html?_r=0 (accesat pe 23.11.2018).
5. Jodi Dorman, 'Invasion of Privacy' Tops List of Concerns Linked to Growing Commercial Drone Use, Princeton, New Jersey – September 6, 2017, Press Release.
6. Site oficial Uber. În: <https://www.uber.com/info/elevate/cities/> (accesat pe 26.11.2018).
7. Andrew J. Hawkins, Uber's 'flying taxis' will be built by these five aerospace companies, în The Verge. În: <https://www.theverge.com/2018/5/8/17331490/uber-flying-taxi-embraer-pipistrel-karem> (accesat pe 26.11.2018).
8. Larry Greenemeier, Here's What's Needed for Self-Flying Taxis and Delivery Drones to Really Take Off, în Scientific American. În: <https://www.scientificamerican.com/article/heres-whats-needed-for-self-flying-taxis-and-delivery-drones-to-really-take-off/> (accesat pe 26.11.2018).

Prezentat: 26 noiembrie 2018.

E-mail: cebotaru.eu@gmail.com și cebotaru@list.ru

Relații internaționale și integrare europeană ---



INTERCULTURAL COMMUNICATION IN THE ACADEMIC ENVIRONMENT: BLOCKAGES AND SOLUTIONS

COMUNICARE INTERCULTURALĂ ÎN MEDIUL UNIVERSITAR: BLOCAJE ȘI SOLUȚII

CZU: 316.77:378

Stela SPÎNU,
doctor în filologie, Universitatea de Stat „Dimitrie Cantemir” din Chișinău

SUMMARY

The processes of globalization have a significant impact on culture and identity. In this context, we must promote intercultural communication at all levels of the education system. In this article, we propose to define the fundamental concepts of intercultural communication - language and culture, to elucidate their similarity and interference aspects, to identify barriers in intercultural communication and the possibility of gradually overcoming communication blockages.

Keywords: *the globalization process, intercultural communication, identity, globalization, ethnocentrism, stereotype, language and culture.*

REZUMAT

Procesul de globalizare, care inițial a dominat doar sfera economică, ulterior a determinat profunde transformări sociale, politice și culturale, având un impact semnificativ asupra culturii și identității, influențând relațiile interetnice și interconfesionale în medii pluriculturale și plurilingve. În plan cultural, globalizarea își face simțite efectele prin tendința de subminare a culturilor minoritare, omogenizare culturală, schimbarea modelului valoric național și apariția formelor culturale hibride. În contextul noilor realități culturale este evidentă necesitatea conștientizării și promovării comunicării interculturale la toate nivelurile sistemului de învățământ, semnalarea obstacolelor și provocărilor majore, cu care se confruntă tinerii, ce aparțin unor medii culturale diferite, în procesul de comunicare.

Cuvinte-cheie: *comunicare interculturală, identitate, globalizare, etnocentrism, stereotip, prejudecată.*

The globalization process, which originally dominated only the economic sphere, subsequently led to profound social, political and cultural transformations, having a significant impact on culture and identity and influencing inter-ethnic and inter-confessional relations in multicultural and multilingual environments. Culturally, globalization makes its effects felt

by the tendency to undermine minority cultures through cultural homogenization, change of the national value model and the emergence of hybrid cultural forms. More and more frequently, the consequences of cultural globalization are discussed contradictorily. They are materialized in a „specific set of values and beliefs, widely shared throughout the globe.”

In the context of new cultural realities, the need to raise awareness and promote intercultural communication at all levels of the education system, highlighting the obstacles and the major challenges faced by young people belonging to different cultural backgrounds in the communication process, is evident.

In line with the above, we propose to define the fundamental concepts of intercultural communication - *language and culture*, to elucidate their similarity and interference aspects, to identify barriers in intercultural communication and the possibility of gradually overcoming communication blockages.

The culture - language relation. The concept of *intercultural communication* involves two distinct entities in a close relationship of interdependence - *culture and language*:

- *language* sums up a system of linguistic means that contribute to the realization of the inter-human *communication*, defined by Tim O'Sullivan as a process in which the messages, the culturally distinguished persons and the reality interact in such a way as to help the meaning to be produced and the understanding to appear [4, p. 10];

- *culture* is a system of signs, meaningful practices, through which man codifies his experience and communicates it [2, p. 83].

Broadly speaking, *language and culture* are products of the spirit and cooperate in building up the set of ideas and feelings that characterize the community [3, p. 178]. Having an active role in social construction, language gives the culture the opportunity to survive and evolve, influencing the way modern humans understand and interpret cultural phenomena. The vivid image of a people's culture - including its ethnonym and ethnicity - is reflected in the *spoken language*, which becomes a *cultural code*.

Therefore, culture owes its existence to language, being integrated into a communication process.

The culture - communication relation. *Culture* is a component that directly influences *communication*. Referring to the culture-communication relation, aesthetician Jean Caune argues „culture and communication form a weird couple. None can be explained without the other. The two phenomena are not perfectly sealed, they are not contained and cannot be placed in the plane of parallel reflections by analogical correspondence.”

Communication is a constitutive factor of culture, a defining and structural element, without which we cannot understand any form of culture. It means a permanent exchange of information, messages and meanings between individuals and groups, which gives consistency and richness to the cultural phenomenon. It is the essence of man's social life, as sharing life, storing information, and transmitting social inheritance to new generations would not be possible without the existence of multiple forms of signification and communication.

According to A. Tanase, communication is another dimension of cultural facts. All man's cultural actions take place in the process of social activity, are determined by society, have a finality in a social-human function, which is realized through communication. Culture, through its communication side, is a social phenomenon. It is not possible, in all its dynamics, outside of society. Culture, through its genesis and purpose, is a social phenomenon, inherited, acquired and learned through social mechanisms. It leads the individual to humanity, to its supreme values. The communicative factor is not outside of culture, but it is related to its meaning and purpose [6, p. 93].

Communication is a person's organic

need, springing from his nature, who cannot be, either ontic or axiological, alone. This need, on the same ground, goes on to his cultural creations. For, ultimately, the purpose of the creators is communication; being created the cultural values are shared with others. The creator always addresses his peers, closer or more distant in time, to contemporaneity and posterity. As a consequence, the cultural values are achieved, expand their sphere and enrich their content, amplify and get perfect through communication [5, p. 165].

In the context of cultural interference, communication is the most effective means of expressing one's own cultural identity. E. Goffman remarks that "people communicate to have the desired identity in the communication situation they are in." So, we communicate to be accepted, admitted or recognized.

Thus, *culture* cannot exist or progress outside *language*, the latter being called "the cultural code of the nation" materialized in the *communication* process. The *Intercultural Communication* discipline was born at the interference of *language* and *culture* concepts.

Intercultural communication in the support of diversity. The first studies on intercultural communication belong to US researchers. Edward T. Hall, together with some of his associates in intercultural research, anthropologists such as Ray Birdwhistell, George Trager, have laid the foundation for the discipline „Intercultural Communication." With the appearance of E. Hall's publication „The silent language" (1959), followed by „The Hidden Dimension" (1969), the research into intercultural communication gains analysis, which becomes classic. E. Hall pleads for an understanding of the cultural process, insisting that we need „more knowledge of ourselves as participants in culture" [1, p. 67].

If, initially, US researchers have explo-

red the research object of the discipline, in particular, over the past decades, the investigation of intercultural communication has raised interest in the academic circles in Europe. Remarkable are the scientific contributions of Georges Michaud, J. R. Ladmiral, E. M. Lipinski and others. This field is currently pursuing a dual trajectory: a theoretical one (research) and an applied one (designed to prepare intercultural communication practices), investigating those elements of culture that have the greatest influence on the interaction between the members of two or more cultures, when the individuals are in communication situations. As a special situation of interpersonal communication, the intercultural one brings with itself the elements of what, in a broad acceptance and from anthropological perspective, is called culture.

Obstacles to achieving effective communication in the academic environment. In the context of cultural interconnections, the major obstacles and challenges, faced by young people, who belong to different cultural backgrounds, in communication are of interest.

In order to get truthful information about the factors that may disrupt communication, we conducted an opinion poll based on a questionnaire among 20 - 25-year-old youth. The respondents were students belonging to different ethnic groups from six universities and young people who participated in mobility projects.

According to the results of the survey, disturbances of effective communication are caused by the shock of the awareness of the existence of a different world, of the linguistic differences, the misinterpretation of nonverbal and paraverbal language, the type of ethnocentric communication, religious pluralism, stereotypes and prejudices, etc.

- The radical encounter with what is di-

fferent creates irritability and nervousness. In this first stage, there is a certain shock to the awareness of the Other, otherness, of a different way of seeing/imagining the world. It is difficult for young people to overcome this state. They display speech disorders, expression and behavioral errors.

- Linguistic differences are another barrier to youth' effective communication. Being in an intercultural context, they are aware of the need to know the language of the major population for deciphering their ethnonym and the achievement of the proposed objectives. As a rule, young people easily agree to communicate in the language of the major population or in one of the languages of international circulation. Unlike mature adults and the elderly, young people have a positive and open attitude towards acquiring a foreign language.

- Wrong interpretation of nonverbal or paraverbal language can become another obstacle to effective communication. In the view of Thomas Scheidel, nonverbal communication is an accumulation of messages that are not expressed in words and can be decoded creating meaning. These signals can repeat, contradict, replace, complete or accentuate the message transmitted by words. On a comparative scale, both forms of communication, verbal and non-verbal, contribute to the creation of a unitary cultural space in which the communion of ideas, feelings and values will dominate.

- The type of ethnocentric communication of young people is another obstacle to effective communication. The very term ethnocentrism, created by the American sociologist William G. Sumner and first applied in 1906 in *Folkways*, is associated with the attitude of overestimating the own culture, the other ways of life (cultures) being valid and legitimate, but not preferred.

- The opposite of the ethnocentric is the xenocentric behavior, which implies the acceptance of everything that is foreign (products, norms, ideas, etc.). Xenocentrism typically characterizes young people tempted to go abroad for a better life.

- Relativism is a new vision of cultural diversity, shared by young people and being associated with the mood to value cultural differences positively, being considered legitimate and natural.

- Religious pluralism characterizes contemporary realities and can become a barrier to communication. Religions are forms of spiritual manifestation of a transnational character. The presence of new religious and pseudo-religious movements in the Republic of Moldova is due to the influence of the globalization process. Yet, we observe a low level of religiosity among young people, being more open and tolerant of other religious traditions.

- Stereotypes and prejudices create barriers to effective communication. According to US analyst U. Lipman, *the stereotype* is the orderly determination of the cultural image of the world in the mind of the individual, first of all saving efforts in the process of understanding complex social objects, and secondly, protecting his values, positions and rights. As defined by the Cambridge Dictionary, *prejudices* are „an unfair and unreasonable opinion or feeling, formed without much thought or knowledge.” In other words, stereotypes are preconceived ideas, clichés, while prejudices are irrational feelings of fear and displeasure. Education for diversity can help overcome these previously formed opinions or attitudes.

So, the events that have taken place over the past decades have changed man's perception of traditional values, have caused changes in the way of thinking and acting. We owe them the opportunity to be familiarized with new values and cultural

behaviors, new forms of inter- culturality. In order to overcome the blockages in intercultural communication and dialogical awakening, we propose:

- acquiring foreign languages in order to develop communication skills with people from other cultural and linguistic areas;
- introducing in the curriculum the disciplines that would familiarize young people with the differences between cultures and the challenges of the contemporary world;
- the formation of intercultural communication competence, which involves inter-

cultural awareness, intercultural sensitivity and intercultural behavior through the disciplines Intercultural Communication and Intercultural Education;

- organizing cultural and scientific events that would facilitate the communication between young people of different cultures;
- promoting and monitoring the mobility of young people in the academic/ educational field, encouraging students to apply to mobility projects.

BIBLIOGRAPHY

1. Ciocea, Mălina, Securitatea culturală. Dilema identității în lumea globală, București, 2009.
2. Georgiu, Grigore, Filosofia culturii cultură și comunicare, București, 2013.
3. Oprea, Ioan, Curs de filosofia limbii, Suceava, Editura Universității, 2001.
4. O'Sullivan, Tim, Hartley, John, Saunders, Danny, Montgomery, Martin, Fiske, John, Concepte fundamentale din științele comunicării și studiile culturale, Iași, Editura Polirom, 2001.
5. Stroe, Constantin, Filosofie. Cunoaștere. Cultură. Comunicare, București, Editura Lumina Lex, 2000.
6. Tănase, Alexandru, Cultură și civilizație, București, Editura Politică, 1977.
7. Păuș Viorica Aura. Comunicare interetnică și interculturală. București, 2010.

Prezentat: 29 octombrie 2018.

E-mail: stela_s73@mail.ru

FORMATION OF REGIONAL ADMINISTRATION SYSTEM IN UKRAINE TAKING INTO ACCOUNT THE EUROPEAN EXPERIENCE

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ С УЧЕТОМ ЕВРОПЕЙСКОГО ОПЫТА

CZU: 352(477) = 111

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

SUMMARY

The article analyses the regional administration formation and evolution in Ukraine after the independence reestablishment in 1991. In particular, the main problems of present administrative-territorial organization are revealed, the directions for further local self-government transformation according to European standards are outlined and the prospects for decentralization reform launched in 2014 are evaluated.

Keywords: *regional administration, local self-government, territorial communities, decentralization.*

АННОТАЦИЯ

В статье анализируются формирование и развитие регионального управления в Украине после восстановления независимости в 1991 году. В частности, выявлены основные проблемы существующего административно-территориального устройства, определены направления дальнейшей трансформации местного самоуправления в соответствии с европейскими стандартами и оценены перспективы реформы децентрализации, начатой в 2014 году.

Ключевые слова: *региональное управление, местное самоуправление, территориальные общины, децентрализация.*

Taking into account the European aspirations of Ukraine, the reformation of public administration including the regional one, as well as effective local self-government formation and new territorial organization of the state should be carried out subject to best experience of EU countries. However, the Ukrainian reform attempts

utterly contrasted with the processes happening in other Eastern Europe countries. Having proclaimed the same plans and intentions as Poland, Hungary, Romania, Latvia and other ex-socialist states, we have quickly branched off in the reforms' pace. That has become especially obvious while considering the decentralization of power

in Europe and the preservation of centralism in Ukraine.

In particular, the administrative-territorial reform in line with new economic realities and ethno-cultural peculiarities was one of the major problems faced by Ukraine after the independence renewal. The rather simple and centralized territorial system model inherited from the Ukrainian Soviet Socialist Republic was guaranteed at the constitutional level, while repeated attempts to introduce decentralization processes met with opposition and failed [14, p.190].

The regions that previously ensured the functioning of a strictly centralized administrative system in the state should have become relatively independent separate socio-economic systems. However, different initial conditions for such a transformation did not contribute to the development of administrative-territorial units. The administrative-territorial system of Ukraine and its legislative provision excluded self-development ability for most of territorial units [7].

B. Danylyshyn among the main problems of administrative-territorial system mentions the following:

- unregulated legal status of administrative-territorial units;
- location of other cities, villages and settlements as separate administrative-territorial units within the city boundaries;
- absence in many cases of administrative-territorial units boundaries determined by the relevant authorized bodies;
- excessive fragmentation of the basic level administrative-territorial units [3].

In our opinion, some other factors should also be mentioned. They are:

- significant difference in the number of population, area and other parameters between the administrative-territorial units of the same level;
- inconsistency of many administrative

and territorial units status with their human resources, material and technical potential;

- inconsistency with the European Union recommendations to the administrative units.

No government has been able to implement administrative-territorial reform during the Independence period. The most well known model of administrative-territorial reform was the one, developed in 2005 by Roman Bezsmertniy, Vice Prime Minister of Ukraine. This model was based on the idea of maximizing the delegation of powers to local self-government bodies. It was suggested to establish a three-level administrative-territorial system: regions (city-regions) - districts (city-districts) - communities. The community was determined as the basic unit from which the reform should begin. A quantitative population size criterion was proposed for the formation of communities: not less than 5,000 inhabitants (and in the areas with low population density – at least 3,500 inhabitants) [16].

The reform met resistance at the local and regional levels. The actions against it were particularly active in the western regions (Chernovtsy, Lvov, Ivano-Frankivsk and Ternopol) since their territorial structure is the most fragmented. It should not be forgotten that administrative-territorial units' consolidation implies disappearance of hospital and other subdivisions of the administrative-territorial authorities. The government did not demonstrate how the urgent problems of the population being in the competence of liquidated institutions would be solved. Consequently, largely due to the lack of attention to information component the reform failed.

An important aspect for providing effective regional administration is local self-government development. The USSR had a centralized system of territorial or-

ganization of power with direct state administration at all subnational territorial levels. Formally, it was carried out through a unified system of state authorities - the People's Deputies Councils, and in fact - through a centralized vertically subordinate system of party organs [11].

Thus, local councils in the Ukrainian Socialist and Soviet Republic were subordinated to the higher-level councils and their executive committees. In accordance with the Constitution of the Ukrainian SSR of 1978, "the local councils of the People's Deputies implement the decisions of the higher state organs and direct the activities of the lower-level councils" [8]. Consequently, the councils exercised the functions of the state and not the local self-government authorities.

Today, in Ukraine the formation of public authorities is realized in accordance with the European Charter of Local Self-Government [6] provisions only at the community level. The Ukrainian legislation, providing rayon and oblast councils with the right to represent the territorial communities common interests, at the same time, deprives them of the possibility to have their own executive bodies. This contradicts international political-legal practice and the basic documents regulating the functioning of local self-government, first, the European Charter of Local Self-Government.

The reform of regional administration in Ukraine should take into account the pan-European tendencies of regionalization, which have led to radical changes in many EU countries. These changes are aimed at further democratization of administration, reforming the state executive power structure, decentralization and deconcentration of competences and responsibilities.

Long ago, the World has realized that administration can not be done exclusively from the centre. The famous French scientist A. de Tocqueville noted: "The central

authority, no matter how educated and skilful it is, can not cover all the issues of the people's life. When the government is trying exclusively on its own to create and operate an infinite number of different social mechanisms, it will have to either be content with incomplete results, or its efforts will simply be in vain" [4].

Finally, the Ukrainian authorities realized that without solving the problem of the relationship between the centre and the regions and creating balanced system of territorial organization it would be impossible to withstand new challenges, the most dangerous among which being the threat of separatism and centrifugal tendencies. 2014-2015 became the years of a violent start of the decentralization reform. Communities have already felt the benefits of financial decentralization, having received additional sources of revenues to local budgets.

The main directions of the transformations were defined by the Concept of Local Self-Government and Territorial Organization of Power Reform, approved by the Cabinet of Ministers of Ukraine Order on April 01, 2014. A three-level administrative-territorial system should be built in Ukraine after reforming. The basic level is the community (village-town-city), then - the district, and then - the region. Each of these levels will have an exclusive list of competencies and funding sources. State administrations will be transformed into prefectures, which will be given power to control legality of local self-government documents in the territory concerned. The prefects - career civil servants who will be the state "eye" in the territory are going to take the place of the regional state administrations heads [5].

The Institute of Prefects is borrowed from the French experience, and the proposed decentralization model has similarities with both French and Polish regional

administration models. Changing the role of regional state administrations, depriving them of the status of direct regional development management subject is in line with European practice, since it means the transfer of power from state-appointed officials to elected community representatives.

The proposed model deserves a positive assessment, as it involves a qualitatively new regional administration mechanism. At the same time, in our opinion, an important logical addition to the reform concept should be granting of the territorial community status to the region (oblast) and the district (rayon).

The ideas outlined in the Concept have found their further practical implementation in the Law "On Amendments to the Constitution of Ukraine (regarding the decentralization of power)", which was approved by the Verkhovna Rada in the first reading on August 31, 2015. In particular, the term "local state administrations" is no longer used in the document. The law provides that executive power in districts and regions is exercised by prefects, who are appointed and dismissed from the office by the President of Ukraine [13]. In addition, it is proposed to guarantee by the Constitution of Ukraine the administrative-territorial system of three-level: communities, districts and regions.

The number of the administrative-territorial system levels is periodically discussed in Ukraine. Some Ukrainian researchers speak for a two-level system. So, A. Matvienko proposes to form a two-level administrative-territorial system including: I) community-district - the basic level of territorial organization of the state (approximate amount - 900); II) region (oblast) - the second level [10].

Others argue that the existing three-level model of territorial division is the most optimal for Ukraine, but requires its

considerable reformation in the direction of better correlation between levels and taking into account socio-economic, socio-cultural and geographical factors [2].

In our opinion, Ukraine is too big country for introduction of two-level system. Even in the case of the communities' consolidation, they will not be able to fulfil all the powers that now belong to the districts, and therefore the three-level system is optimal. This is indirectly confirmed by the reforms carried out in the Republic of Poland. Within the framework of the Polish reforms the voivodships number was reduced from 49 to 16, as a result of which many competencies arose, which did not belong neither to the gminas nor to the voivodships. Therefore, there was a need to return to the three-level system and to create powiats.

It should be noted that territorial communities, regardless of their area and population, are not self-sufficient by 100%. In such circumstances, an inter-municipal cooperation (IMC) is an important and effective tool for a decentralized administrative system.

It can be carried out in a variety of areas, the main of which being garbage collection and utilization, water supply and wastewater, tourism, cultural objects and cultural events, construction and maintenance of roads, public transport, education, and public health [15]. In Ukraine, the creation of a regulatory framework for IMC development has begun. In June 2014, the Law on the Cooperation of Territorial Communities was adopted [12]. It resulted in more than 30 cooperation agreements concluded.

It should also be noted, that Regional Development Agencies (RDA) have become important partners for the authorities in many European countries. Ukraine has some experience in the RDAs activity, which began to be established in the 1990s. In

some cases, they were created by business entities, in others – by local authorities. Only a few of them were engaged in the development of programs for socio-economic territorial development. The vast majority provided consulting services to local enterprises. In 2001, throughout the state there were 17 RDAs, in 2002 – 27, in 2004 – 38, in 2005 – 39, today – about 100 organizations [1]. At the same time, in contrast to Europe, the Ukrainian RDAs functioned at the expense of foreign grants and did not have common principles of their activity.

European experience proves that the concentration of regional development competences in the field of RDAs activity has certain advantages over monopoly preservation of similar functions within the regional authorities' powers. This approach allows to avoid scattering of available local resources and to get rid of the regional development process politicization (in particular, putting an end to the manipulation of the "regional prosperity" ideas as an instrument for achieving electoral sympathies).

In Ukraine, in our opinion, RDAs could become an effective tool for helping foreign and domestic investors. Such assistance should be realized through overcoming bureaucratic obstacles, establishing contacts with local business structures, accompanying the issues of receiving premises, allocating land lots, providing translation, etc. For the performance of such a mediation role, agencies should receive a percentage of remuneration in the process of project implementation. This approach is generally in line with current Ukrainian legislation.

Finally, we focus on the importance of the human resources component, training of highly qualified personnel for work in the new system of regional administration. In Ukraine, there are few examples of initiative, well-organized work of local coun-

cils, there are not enough educated and trained leaders in the regions.

Improving the quality of professional training for the regional and local level administrative system, their retention and development is an important prerequisite for increasing local authorities' role in strengthening the regional and local development capacity and its effective use [9]. Annually, the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine and its regional institutes graduate about 1500 professionally trained masters of public administration. At the same time, there is a vicious practice when officials are assigned to local state administrations by party quotas, or by political preferences, with an active intervention of oligarchic clans. It destroys the requirements of human resource policy and leads to miserable results. This practice is not possible in Germany, France, Poland as well as in other EU countries, where an effective system of civil servants training has been created.

Conclusions. Summing up we should first note that Ukraine has not yet successfully implemented the modern experience of democratization of European countries. In our opinion, the main methodological mistake was that, trying to adopt the liberal experience of Western democracies, Ukraine kept the Post-Soviet system of administration.

The centralized regional administration model with local state administrations playing a key role was formed in the independent Ukraine. Although in accordance with the legislation they are accountable to local self-government bodies in budget, socio-economic and cultural issues, as practice shows, they relate to councils as an appendage, which should approve decisions without special consideration, taking into account the interests and wishes of central authorities and not territorial communities.

Failure of attempts to take steps towards decentralization was conditioned by the absence of the political will of the supreme state leadership. Proclaiming the right ideas in concepts, draft laws and other program documents, the centre did not really want to share the power and was not ready to refuse from centralized distribution of financial resources.

At the same time, the European practice proves the efficiency of the transfer of powers (together with financial resources) from officials appointed by the central government to the community representati-

ves. In this regard, the practical implementation of the European course declared by Ukraine requires the reform of the territorial organization of power, the establishment of relations between the centre and the regions on the basis of the subsidiarity principle in accordance with the European Charter of Local Self-Government, ensuring the local communities financial self-sufficiency. Therefore, in our opinion, the continuation and bringing to an end of the decentralization process launched in 2014 is a prerequisite for the preservation of the state and its further development.

REFERENCES

1. Asotsiatsia agentstv regionalnogo rozvytku. (2015). Official web-site. Retrieved from: www.narda.org.ua.
2. Bezverkhniuk T., Sakhanenko S., Topalova E. (2008). Ievropeiski standarty vriaduvannia na rehionalnomu rivni. – O.: ORIDU NADU. – 328 p.
3. Danylyshyn B. (2012). Kto zaselyt Ukrainu. Retrieved from: <http://www.epravda.com.ua/rus/columns/2012/12/10/350068/>
4. De Tocqueville A. (1848). De la démocratie en Amérique. Retrieved from: https://fr.wikisource.org/wiki/Page:Alexis_de_Tocqueville_-_De_la_d%C3%A9mocratie_en_Am%C3%A9rique,_Pagnerre,_1848,_tome_1.djvu/9
5. Do kintsia roku v Ukraini zamist gubernatoriv zivliatsia prefekty. (2014). UNIAN – Retrieved from: <http://www.unian.ua/politics/903404-do-kintsia-roku-v-ukrajini-zamist-gubernatoriv-zivlyatsia-prefekty.html>
6. European Charter of Local Self-Government. (1985). Retrieved from: <https://rm.coe.int/168007a088>
7. Fomitska N. (2011). Prychyny dla zminy administrativno-terytorialnoho ustroiu Ukrainy. Retrieved from: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2011-1/doc/4/04.pdf>
8. Konstitutsia (Osnovniy Zakon) Ukrainskoi Radianskoi Sotsialistychnoi Respubliky. (1978). Retrieved from: <http://gska2.rada.gov.ua/site/const/istoriya/1978.html>
9. Kovbasiuk Y., Vakulenko V., Orlaty M. (2014). Rehionalne upravlinnia. K.: NADU – 512.
10. Matvienko A. (2015). Politiko-pravovi zasady teritorialnoi organisatsii derzhavy: svitoviy dosvid ta Ukraina: avtoref. dis. na zdobuttia nauk. stupenya d-ra polit. nauk – K.: 34.
11. Prieshkina O. (2004). Mistseve samovriaduvannia v Ukrainy: pravove rehuliuвання bezposerednioi demokratii. K.: –306.
12. Pro spivrobitnistvo teritorialnikh hromad. Zakon Ukrainy. (17.06.2014). Retrieved from: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1508-18157>.
13. Pro vnesennia zmin do Konstitutsii Ukrainy (shodo decentralisatsii vla-

dy). (2015). Projekt Zakonu Ukrainy. Retrieved from: w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc34?id=&pf3511=55812...

14. Sakhanenko S. (2014). Konstitutsiino-pravovi zasady mistsevoho samovriaduvania i teritorialnoi organizatsii vlady ta shliakhi ikh udoskonalennia. Aktualny problemy derzhavnoho uparvlinnia. Issue 2, 187-196.

15. Tolkovanov V., Hertsog R., Huk A., and others (2011). Rozvytik mizhmunitsypalnoho spivrobitnistva: vitchizniani ta zarubizhnyi dosvid. – K.: „Kramar” – 261.

16. Varnaliy Z., Vorotin V., Kuibida V., Libanova E., Makohon Y., and others. (2007). Derzhavna Regionalna Politika Ukrainy: Osoblyvosti ta stratehichni priorytety. K.: – 765.

Prezentat: 5 noiembrie 2018.

E-mail: ua197307@ukr.net

ТРАНСГРАНИЧНОЕ ПОЗИЦИОНИРОВАНИЕ КУЛЬТУРНОЙ ИДЕНТИЧНОСТИ

TRANSBOUNDARY POSITIONING OF CULTURAL IDENTITY

CZU: 316.72

Светлана КОЧ,
*кандидат политических наук, доцент кафедры истории и мировой
политики Одесского национального университета имени И.И. Мечникова
(Украина)*

SUMMARY

Cultural identity within the complex multidimensional space of transboundary periphery is positioned as capsular, diffusive, clustering, crisis or hybrid. All of these characteristics reflect the conditions of local groups being in the transboundary space, the choice of group identification and behaviour under the conditions of complex geopolitical, cross-cultural environment.

Transboundary positioning of cultural identity has been defined as searching and changing the position of ethnos in the cultural space between the boundaries.

Keywords: *boundary, transboundary, identity, locality, diasporas.*

РЕЗЮМЕ

Культурная идентичность в сложном многомерном пространстве трансграничной периферии позиционируется как капсульная, диффузная, кластерная, кризисная или гибридная. Все эти характеристики отражают условия нахождения локальных групп в пространстве трансграничья, выбор групповой идентификации и поведения в условиях сложной геополитической, кросскультурной среды.

Трансграничное позиционирование культурной идентичности определяется как поиск и изменение позиции этноса в культурном пространстве между границами.

Ключевые слова: *граница, трансграничье, идентичность, локальность, диаспоры.*

Современная политика понимает идентичность как продукт социального или политического процесса, рассматривает её как коллективный феномен и использует для объяснения природы групповой солидарности и коллективного действия. Располагая материальными и символическими ресурсами, государство стремится организовать и контролировать процес-

сы идентификации у субъектов социально-политического пространства, таким образом, чтобы социальное поведение и реакции отдельных акторов оставались прогнозируемыми и конструктивными.

Место взаимодействия сопредельных государств и культур, определяемое как трансграничное пространство, наделено множеством актуальных характеристик,

одна из которых определяет его как «глобальное» пространство с множественной и «текучей» идентичностью [5, с. 61–62].

Диалектика взаимодействия процессов глобализации и локализации предопределяет системные противоречия в процессах идентификации, особенно ярко они проявляются в пространствах, где нет закрытого, замыкающегося на себя национально-государственного пространства [4]. В целом, в пространствах, где государственный контроль ослаблен в силу удаленности от центра или в силу действий процессов геополитической конкуренции с мемориальными и информационными войнами, идентификационные процессы оказываются подчиненными прагматическим, утилитарным задачам адаптации и приспособления к условиям социально-политической среды.

Цель статьи – описание способов позиционирования культурной идентичности в условиях трансграничья. Анализ алгоритмов коллективной идентификации ориентирован на выявление адаптационных проблем, которые решают социокультурные локальные группы в условиях двойственной природы трансграничной среды.

Анализ изученности темы. Трансграничье – относительно новый объект междисциплинарного научного анализа. Он требует многовекторного анализа, который позволит исследовать структурные факторы организации пространства вокруг границы и в то же время позволит выявить функциональные особенности многомерной системы, внутри которой в качестве элементов взаимодействуют политические и социальные институты, примордиальные социокультурные группы, транснациональные сетевые системы. Специфика феномена «трансграничья», как формы социокультурного взаимодействия, рассматривается в работах З. Баумана, О. Бредникова, В. Колосова, Н. Миро-

ненко, Дж. Розенау, Д. Замятина, Б. Хеттне и др. В работах П. Бакланова, С. Ганзея, А. Зыкова, М. Шинковского, О. Харитоновой поднимаются вопросы трансграничности с точки зрения политического регулирования региональных и национальных процессов.

Важное значение имеют исследования Д. Емченко, Ю. Качанова, С. Лурье, посвященные анализу социокультурных и идентификационных процессов в трансграничных пространствах. Анализу воздействия государства на идентификационные процессы посвящены классические работы У. Бека, В. Межуева, В. Пантина, С. Хантингтона.

Применительно к социокультурным процессам, которые происходят в сетевых системах локальных групп диаспорного типа, в представленной работе используются концепты «дрейфующей идентичности» [8], «локальной идентичности» [7], «менталитета диаспоры» [9], «культурных гибридов» [1], «социального капитала» [3].

Изложение основного материала. Специфика трансграничного пространства определяется стратегическим значением и ролью приграничных территорий, которые выступают зонами приграничного контроля двух или более политических центров. Возникающая на фоне пограничности система многоуровневой коммуникации зависит от особенностей пограничного режима, стабильности политических центров, которые его установили и от количества локальных субъектов самого пространства.

Характерной особенностью трансграничного региона является его «двойственность». С одной стороны, трансграничный регион – это политико-административная реальность, обозначенная государственной границей испытывающая давление со стороны политического центра, которому принадлежит. С другой стороны – это ментальная конструкция с трудно определя-

емыми, динамичными, «пульсирующими» границами и сложной иерархической идентификационной системой в самоопределении местных локальных групп.

Гетерогенная культура трансграничного региона лабильна, полиморфна, толерантна. Толерантность предопределена взаимозависимостью субъектов социокультурного пространства и «буферным положением» по отношению к центрам управления и титульной культуры. Рассматривая трансграничье, как социальную, субнациональную систему, мы исходим из тезиса, что центральной категорией, структурирующей содержание понятия «трансграничье», является понятие «приграничная территория», которое понимается как социокультурное пространство, имеющее историю и перспективы развития.

Регионы стабильного пограничья («буферные зоны») или «периферии периферий», обладают двойственной культурной природой. С одной стороны, они являются частью культурного пространства, где обеспечение целостности системы происходит за счет функционирования традиционных межкультурных связей и процессов аккультурации, а поиск культурной идентичности внутри региональной системы является ответом на динамику смен центр-периферийных отношений. С другой стороны, трансграничье предопределяет этнокультурную диффузию, которая становится результатом различных условий социально-политической адаптации для групп с единой этногенетической основой.

Подвижность, нестабильность политических границ в регионах «буферного», стабильного пограничья характеризуются этнически и культурно выделяющимися анклавами. Стабильность локальных форм культурной идентичности в этом случае предопределена нестабильностью геополитических центров. Внутренние бу-

ферные периферии формируются исторически в процессе создания условия для защиты центра и остаются объектом традиционной экспансии. Такие периферии было сложно завоевать (их лояльность была демонстративно условной) и ими было трудно управлять (готовность к развитию по пути автономизации, либо к быстрому изменению управляющего центра).

Так как для таких регионов характерно формирование «диаспор катаклизмы», то закономерно, что их идентичность приобретает характеристики «капсульной», «диффузной», «кластерной», «кризисной», «гибридной». Содержание понятия идентичности локальной группы включает: 1) позиционирование группы в пространстве (локусе), которое может выступать маркером территориальной идентичности и/или этнической идентичности, либо рассматриваться как второстепенная характеристика локальности; 2) наличие у группы признаков семиотической связи с пространством, местом (топосом) через наличие региональной хронологии и истории, признание уникальных свойств локальной группы/субгруппы, обусловленных местом проживания; 3) представление пространства как характеристики стереотипа группы (не только «своих/чужих», но и «успешных / отсталых», «зависимых/самостоятельных», «воинственных/мирных» и др.; 4) отношение к процессам геополитической реструктуризации как к закономерному процессу развития пространству, либо как к политической аномалии, которая разрушает смыслы и процессы поступательного развития социального.

Для локальных диаспорных групп, сохранивших полный комплекс культурно-бытовых особенностей и имеющих достаточно ресурсов (демографических, социально-статусных, нормативных) для развития, может быть характерен «кап-

сультный тип» культурной идентичности [12]. Культурный и социальный изоляционизм от материнской и принимающих культур в условиях транзитного, трансграничного региона может сформироваться как способ сохранения социально-экономической ниши, занятой в условиях этнокультурной кооперации; как защитный механизм, ориентированный против политики универсализации принимающего общества с целью сохранения возможности на изменение вектора интеграции в ситуации трансформации системы и др. При такой модели идентификации группы и формирования общества с высокой степенью локализованности и территориальной идентичности возникает потребность в институционализации группы с целью презентации ее интересов в структурах приграничных государств.

Трансгранично характерна поступательность в смене культур (например, «языковая непрерывность» или теория «региональных» языков) и систем управления. Культурная «диффузия» обеспечивает видимое единство пространства и, таким образом, она противопоставляется естественной для трансграничья, политической дискретности. Под «диффузной» идентичностью понимаются неопределенные, спутанные представления о себе и о группе принадлежности. Этот термин был заимствован из психологии, где был применен Э. Эриксоном для определения возрастных особенностей поведения [14]. «Диффузность» может проявляться в форме доминирующего регионального самосознания над локально-групповым или этническим. Мягкость и трансформерность такого самоопределения предопределяет либо прогрессирующий процесс маргинализации и ассимиляции, либо процесс оформления субкультурных границ локальных групп.

Как результат рефлексии в сложной мультикультурной системе современного

общества представляется тип «гибридной идентичности» [10]. Субъект с «гибридной» идентичностью формируется в пространстве, где границы «своего» и «чужого» потеряли жесткость и барьерность и сформировались условия для множественных форм идентичности. В современных исследованиях встречаются такие понятия, как «креолизация», «культурный синкретизм», «транскulturность», «глобальная культура переименования» [2, с. 25]. Можно говорить о разных контекстах этих понятий, однако все они демонстрируют идею современного глобализованного мира, где принцип «гибридности» позволяет раскрывать такие отношения между культурами, когда они, оказываясь в положении неравенства, имеют возможность себя артикулировать [1, с. 58]. Примером таких ситуаций могут быть мультилокальные социальные и культурные практики диаспор.

Маргинальные сообщества, образованные в результате гибридизации, обладают естественной полиморфностью, лабильностью и транзитностью, они способны выступать в качестве медиаторов, «переводчиков» на разные семиотические языки, адаптировать заимствования и встраивать их в новый контекст. Отсюда и постмодернистское представление о гибридных культурах, которые рассматриваются как условие формирования открытого социального пространства.

Как способ группового самоопределения, в транзитных и транскulturных пространствах представляется форма «кластерной» идентичности, в основе которой лежит накопленный социальный капитал [13]. Неофициальные нормы и ценности, которые предопределяют групповое поведение и систему ожиданий в условиях далекого и слабого политического центра. Кластерная идентичность предопределяет развитие социальных сетей, землячеств, этнокультурных транснацио-

нальных образований, которые, формируясь «над» государственными институтами, компенсируют их дисфункциональность.

Социальный капитал (термин предложен П. Бурдьё [6]) рассматривается как ресурс локальной группы, который определяет ее устойчивость и стабильность и является условием субъектности, основанием на получение социальных статусов «этнического» или «национального» меньшинства. Применение понятия «социальный капитал» к диаспорным коллективам макроуровня (идея Дж. Турнера [3]) позволяет выделить особенности транснациональных этносоциальных систем нового типа по сравнению с классическими формами локальных диаспор, которые не обладают дееспособностью на политическом и экономическом уровне.

Следует отметить, что транснациональные социокультурные сети могут одновременно служить в качестве эффективного канала для национальной или даже националистической политики, для этнического и религиозного фундаментализма и, следовательно, разрабатывать проекты пространств и культур.

Каждое пространство имеет свой специфический ресурс, внутри которого функционирует этнофор. Каждое из полей такого пространства (историческое, культурное, экономическое, конфессиональное и др.), сосуществуя и взаимодействуя друг с другом, обладает собственной логикой развития, что и позволяет человеку и этногруппе успешно реконструировать/доставлять поврежденные участки локальной и этнической памяти. В кризисной ситуации, актуализируются те события, которые могут «давать дивиденды». «Кризисная» локальная идентичность, по сути, не несет однозначных характеристик, но обладает значительным потенциалом в силу высокой адаптационной способности, которая определяется многомерностью социокультурного про-

странства группы. Движение культурной традиции становится контролируемым. Исторические факты легко превращаются в мифологический конструкт. Трансформенность такой идентификационной стратегией предопределяет двойную этническую и национальную лояльность, полиглосность [7].

С точки зрения методологии исследования идентификационных стратегий, избираемых локальными группами в пограничье, важным представляется выявление социальных программ, формируемых группами, которые влияют на выживание и сохранение групповых границ. Наследование и воспроизведение программы поведения в конкретной социальной среде можно интерпретировать через теорию движения традиции (Н. Чебоксарова, С. Арутюнова, Л. Куббеля). Однако для условий трансграничья, актуальной представляется «теория социальных эстафет» М. Розова, в которой обстоятельства, политический контекст событий влияют на определение действия эстафеты [11].

Выводы. Поиск культурной идентичности локальными группами в условиях глобализации и трансграничной интеграции в современной науке называют регионализацией. Ее можно рассматривать как реакцию на культурную унификацию (глобализацию, интеграцию, национализацию). Так, если с одной стороны, трансграничная идентичность сосуществует с национальной идентичностью, то с другой, она создает «фронтирность» на локальной территории, расширяя региональную идентичность.

В то же время поиск и изменение позиции локальной группы в культурном пространстве трансграничья можно определить, как трансграничное позиционирование культурной идентичности. Позиция этнокультурной идентичности обуславливается динамическими трансформациями пространства, структуры на-

селения, способов движения информации и обстоятельств социально-политического развития, а также эволюцией системы ожиданий внутри группы.

Сформированное «глокальное» поле в трансграничье демонстрирует множе-

ственность актуальных форм идентификации, которые демонстрируют прагматический подход групп к способам и формам выживания в условиях дисфункциональной и фрагментарной системы государственного управления.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Bhabha H. Culture's in-between. Questions of Cultural Identity. Ed. by S. Hall, P. du Gay. London: SAGE, 2008, с. 53–60.
2. Terkessidis M. Globale Kultur in Deutschland oder: Wie unterdrückte Frauen und Kriminelle die Hybridität retten. Kultur – Medien – Macht: Cultural Studies und Medienanalyse. Hrsg. A. Hepp, R. Winter. Opladen; Wiesbaden, 1999, с. 23–38.
3. Turner J. The formation of Social Capital: A Multifaceted Perspective. J. Turner, 2000. URL: www.unlv.edu/center/adv/archives/interactonism/index.html.
4. Бек У. Что такое глобализация? Ошибки глобализма – ответы на глобализацию. М.: Прогресс-Традиция, 2001, 304 с.
5. Брубейкер, Р. Этничность без групп. Пер. с англ. И. Борисовой; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2012, 408 с.
6. Бурдьё П. Социология социального пространства. Пер. с французского; отв. ред. перевода Н. Шматко. М. – СПб: Алетейя, 2007, 288 с.
7. Коч С. В. Локальная идентичность в кризисной ситуации (на материалах истории греческой диаспоры Украины). Человек в истории и культуре. Мемориальный сборник материалов и исследований в память В. Н. Станко. О.: СМЛ, 2012, с. 374–383.
8. Курбачёва О. «Дрейфующая» идентичность локальных культур в условиях глобализационных трансформаций. Дни науки философского факультета. К.: Киевский университет, 2014, с. 126–128.
9. Левин З. И. Менталитет диаспоры (системный и социокультурный анализ). М.: Институт Востоковедения РАН, 2001, 170 с.
10. Мачина А. Гибридная идентичность как фактор политической реальности европейского общества. Вопросы политологии. 2018. Т. 1. № 29, с. 24–32.
11. Розов М. А. Феномен социальных эстафет. Сборник статей. Смоленск. СГПУ. 2003, 93 с.
12. Сундеева Д. Капсульный тип культурной идентичности ассимилирующихся малых этнических групп Забайкальского трансграничья. Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики (входит в перечень ВАК). Тамбов: Грамота, 2015, с. 183–187.
13. Тарасенко В. В. Кластерная идентичность и социальный капитал. Философские науки. 2011, № 12, с. 108–116.
14. Эрикссон Э. Идентичность: юность и кризис. Пер. с англ. М.: Флинта, 2006, 342 с.

Prezentat: 19 noiembrie 2018.

E-mail: svetlana.naumkina@gmail.com

Tribuna tânărului cercetător ---



ABORDĂRI PRIVIND GESTIONAREA PERSONALULUI ORGANIZAȚIEI TURISTICE ÎN ISRAEL

APPROACHES ON STAFF MANAGEMENT OF THE TOURIST ORGANIZATION IN ISRAEL

CZU: 005.95/96 : 338.48(569.4)

Abu-Rabia HANI,
doctorand, Universitatea Liberă Internațională din Moldova (Israel)

SUMMARY

The human capital in the era of knowledge economy becomes a decisive factor in ensuring the country's competitiveness in general, and the entities, in particular. A modern approach to the definition focuses on the contribution of satisfied staff by work for achieving the corporate objectives such as customer loyalty, cost savings and profitability. This is due to the revision of the „staff management” concept in the second decade of the 21st century. The basis of profitable activity is created by the staff (human capital) of the company. People form companies set organizational goals for their development, determine the working directions, develop strategies, perform functions to achieve the planned results. The staff is used by all companies and is the central element of the organization. In this regard, it is necessary to create a separate program for the employee's development and management, so that their personal objectives not to be in contradiction with those of the enterprise.

Keywords: human resources, personnel, stimulation, motivation, leadership methods.

REZUMAT

Capitalul uman în epoca economiei cunoștințelor devine un factor decisiv în asigurarea competitivității țării, la general, și entităților, în particular. O abordare modernă a definiției se concentrează pe contribuția personalului satisfăcut de muncă pentru atingerea obiectivelor corporative, cum ar fi loialitatea clienților, economiile de costuri și profitabilitatea. Acest lucru se datorează revizuirii conceptului de „managementul personalului” în al doilea deceniu al secolului al XXI-lea. Baza activității profitabile este creată de personalul (capitalul uman) al companiei. Oamenii formează companiile, stabilesc obiective organizaționale pentru dezvoltarea lor, determină direcțiile de lucru, dezvoltă strategii, îndeplinesc funcții pentru a atinge rezultatele planificate. Personalul este folosit de absolut toate companiile și este elementul central al organizației. În acest sens, este necesar să se creeze un program separat pentru dezvoltarea și gestionarea angajaților, astfel încât obiectivele lor personale să nu fie în contradicție cu obiectivele întreprinderii.

Cuvinte-cheie: resurse umane, personal, stimulare, motivare, metode de conducere.

Introducere. Managementul personalului reprezintă un avantaj de diverse metode de influen a managerială asupra organizării  i condițiilor de muncă ale angajaților, formarea competențelor acestora, asigurarea unei utilizări maxime a poten ialului forței de muncă a lucrătorilor în interesul  ntreprinderii [5].

Managementul personalului are un impact deliberat asupra componentei umane a organizației, care se axează pe stabilirea unei coresponden e între obiectivele organizației  i capacit ile angajaților. Gestionarea personalului se bazează pe o idee generalizată a locului unei persoane într-o organizație. Unul dintre elementele activităţii manageriale a gestiunii activităţii constă în managementul personalului, care determină locul unei persoane în organizație.  ns şi noțiunea de „management” este ambiguă. Acesta poate fi interpretat din punctul de vedere al managementului personalului, al managementului resurselor umane sau al angajatului. La prima vedere, se poate părea că nu există diferen e între termeni, dar pentru teoria managementului aceste concepte sunt fundamental diferite. Conform unui acord dintre guvernele Israelului  i Republicii Moldova, peste 800 de cetăţeni moldoveni vor fi angajați legal în domeniul economiei reale în Israel [1].

Scopul cercetării constă în investigarea principiilor, metodelor de gestionare a resurselor umane în vederea optimizării eforturilor  i motiva iei.

Metodologia cercetării temei implică metoda comparativă, istorică, analitică, induc ie, deduc ie etc.

Cercetare  i analiză. Managementul personalului este o activitate axată pe o serie de reguli  i metode de influen are a procesului de lucru al angajaților, în scopul dezvoltării abilităților necesare pentru a maximaliza poten ialul de muncă [8]. Managementul resurselor umane implică

activități care vizează unificarea principalelor componente ale muncii: funcția de muncă  i relațiile interpersonale ale angajaților. Această abordare se bazează pe considera ia angajatului drept element principal al organizației, care, desigur, are un caracter social. Gestionarea unei persoane ia în considerare crearea unui mediu de lucru confortabil pentru angajat: construirea de relații prietenoase în echipă, asistarea în autodezvoltare, care va contribui la maximalizarea muncii lucrătorului. Formarea conducerii de către personal ca  tiin  a a început cu mai mult de o sută de ani în urmă, într-un moment în care conducerea organizației  i conducerea personalului organizației erau, practic, identice. Timp de mai bine de un secol, locul  i importan a persoanei în organizație s-au schimbat semnificativ, ceea ce a contribuit la clarificarea existen ei  i dezvoltării unor noi concepte de gestiune a personalului.

Peste trei mii de moldoveni s-au angajat legal anul trecut peste hotare. O treime dintre aceștia a semnat un contract de muncă în afara țării prin intermediul agen iilor private.  n prezent, în Moldova activează 85 de agen ii care oferă locuri de muncă peste hotare [7].

Până în prezent,  tiin  a cunoaște o mul ime de abordări în ceea ce privește managementul personalului organizației.  n condițiile actuale ale economiei de piață, cea mai acceptabilă, în opinia autorului, este abordarea în domeniul managementului, care urmărește schimbarea ideilor despre management în timp. Autorul evidențiază patru concepte care se dezvoltă în cadrul a trei abordări manageriale: economice, organizaționale  i umaniste [3].

 n  tiin  a și practica managementului modern, după investigațiile autorului, există un proces constant de perfecționare, actualizare  i căutare de noi abordări, concepte, idei în domeniul managementului resurselor umane ca o resursă-cheie  i strategică a

organizațiilor de afaceri. Alegerea acestui model de management este influențată de tipul de business, de strategia și cultura corporativă, de mediul organizațional. Un model care funcționează cu succes într-o singură organizație poate să nu fie deloc eficient pentru altul, deoarece nu a fost posibil să se integreze în sistemul de management organizațional.

pe anumite principii: asigurarea obținerii de către subordonați a ordinii în direct de la top-manageri; stabilirea unui lanț managerial vertical: de sus în jos; stabilirea unui sistem de control pentru o comunicare eficientă între conducere și angajați; pentru a realiza corespondența maximă între puterile angajatului și munca încredințată lui; formarea unui sistem eficient de stimulare

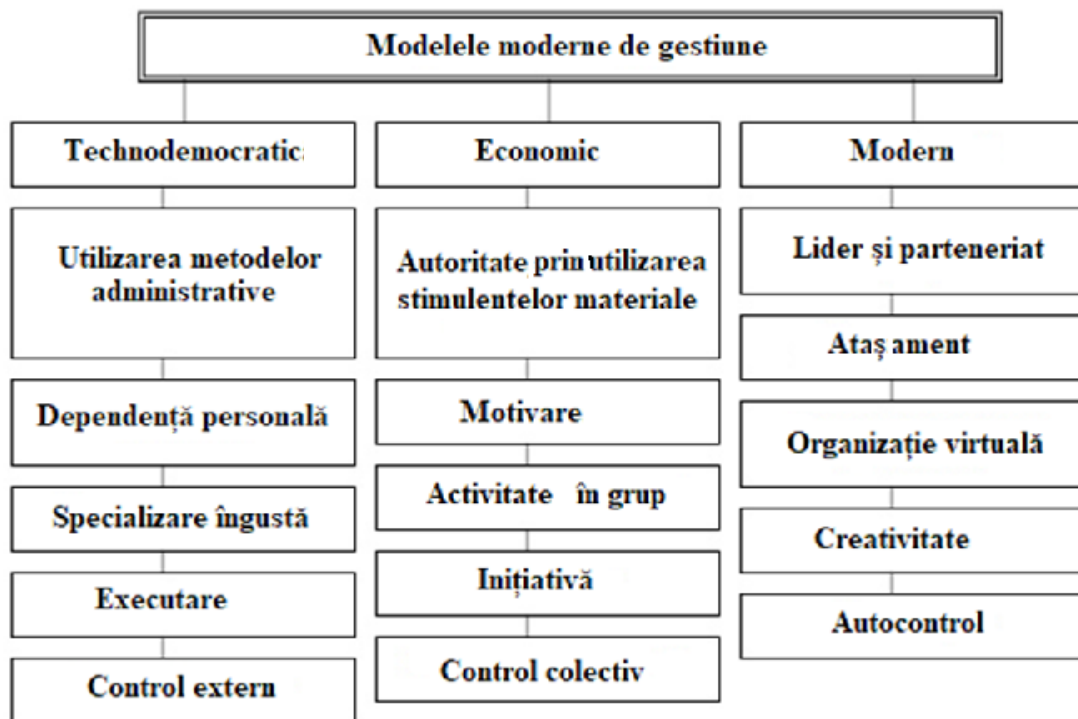


Fig. 1. Modele moderne de gestiune a personalului (cercetările autorului).

Abordarea economică stimulează apariția unui concept în care ca poziție dominantă a fost luată formarea instrumentală, în detrimentul pregătirii manageriale a personalului. Această abordare a fost denumită conceptul de utilizare a resurselor de muncă. Vorbind despre această abordare în detaliu, se poate observa că organizația este considerată ca un mecanism care operează sub un anumit algoritm, care, la rândul său, asigură stabilitatea și predictibilitatea activităților organizației.

Desigur, această abordare se bazează

a personalului prin remunerarea corectă a muncii.

În cadrul abordării ecologice, organizația a fost percepută ca un sistem viu care există în mediul înconjurător. În acest sens, organizația se consideră în două aspecte: identificarea acesteia cu personalitatea și cu creierul uman.

Identificarea organizației cu individul se bazează pe afirmația că organizația, ca și omul, trece prin astfel de etape ale ciclului de viață ca: naștere, maturizare, îmbătrânire și deces. Și, de asemenea, teza a

fost formulată că organiza ia are nevoile  i motivele activit ii sale, care sunt inerente majorit ii oamenilor.

Compara ia dintre organizație  i creierul uman a făcut posibilă privirea activit ii organizației prin analogie cu activitatea creierului uman. Aceasta a permis o privire diferită asupra conducerii personalului organizației, mai degrabă decât în cadrul abordării economice, când se făcea analogia organizației cu un mecanism. Astfel, analiz nd acest concept, se poate concluziona că managerii deseori operează în condiții de limitare informa ional  despre mediu, prin urmare, fiind imposibilă aprecierea deplină a rezultatelor unei sau altei soluții. Concluzion nd, remarcăm, că abor-

darea organică se bazează pe necesitatea acordării aten iei mediului ambiant, în care activează organiza ia, în scopul eviden ierii satisfacerii necesit iilor organizațiilor pentru supravie uirea lor.

Abordarea umanistă este „cea mai nouă”. Abordarea umanistă a cunoscut o dezvoltare ascendentă de cur nd. Ideea fundamentală a acestei abordări constă în tratarea organizației ca fenomen cultural, adică acest concept se bazează pe teza că cultura organizațională a organizației provoacă închipuirea despre această organizație. Astăzi, teoreticienii nu polemizează despre influen a culturii asupra managementului personalului, care este deja evident.

 n cadrul abordării umaniste, cultura

Rusia	SUA, Israel	Europa Occidentală	Japonia
Ignorarea necesit�iilor personalului.	Angajare pe termen scurt.	Parteneriat social.	Combinarea modului de angajare.
Lipsa protec�iei fața de f�r�delegile patronilor �i administrației.	Instruire minimă din contul firmei.	Orientarea spre promovarea propriilor cadre.	Investiții în dezvoltarea personalului, probleme sociale.
Profesionalism slab al sec�iei personal.	Predominan�a stimulen�elor materiale.	Minimalizarea diferen�ei dintre conducători �i subalterni.	Participarea lucrătorilor la conducere.
Motivarea slabă pentru perfecționarea cadrelor.	Selectarea cadrelor după criteriile profesionale.	Participarea la distribuirea venitului.	Mi�carea cadrelor.
Presiunea profesională slabă din afară.	Devotamentul lucrătorilor profesiei �i nu �ntreprinderii.	Cre�terea calificării.	Principiile rota�iei în grup.
Dificult�i în gestionarea iresponsabilă a lucrătorilor.		Ajutor în caz de concediere.	Remunerarea în funcție de vârstă �i vechime în muncă la întreprindere.
		Formarea condițiilor de muncă favorabile.	

Fig. 2. Specificul modelelor naționale de gestionare a resurselor umane în diferite  ari  i regiuni (cercetările autorului).

organizațională este un element important care permite angajaților să-și modeleze comportamentul într-un mod specific, într-o situație specifică. Aceasta se bazează pe faptul că fiecare organizație are propriile reguli de conduită scrise și nescrise, însă, în practică, aceste reguli nu sunt un ghid, ci doar un mijloc.

Astfel, se poate concluziona că abordarea umanistă se concentrează pe partea umană a organizației, care deosebește această abordare de altele. Conceptul umanist are, cu siguranță, rolul său pozitiv, care constă în următoarele:

- tratarea organizației sub viziunea impactului culturii organizaționale asupra acesteia îi ajută pe manageri să-și facă activitățile mai eficiente;

- abordarea umanistă ajută la înțelegerea, cu ce simboluri și imagini se desfășoară activitățile personalului. Înțelegerea acestui lucru permite influențarea realității întreprinderii prin elemente ale culturii organizaționale: folclor, norme, limbă. Toate acestea îi ajută pe lideri să realizeze acțiuni menite nu numai să motiveze sau să coordoneze angajații, ci și la formarea, implementarea și dezvoltarea anumitor semnificații și simboluri;

- abordarea umanistă oferă înțelegerea că o organizație este capabilă nu numai să se adapteze la un mediu deja existent, ci și să o schimbe pe baza misiunii organizației. Altfel zis, dezvoltarea unei misiuni sau a unei strategii a organizației poate conduce la transformarea mediului existent.

La ce se pot aștepta persoanele străine, care tind să se angajeze în câmpul muncii în Israel? Structura este prezentată în modul următor: majoritatea locurilor de muncă (4,8%) sunt în sudul țării, cele mai puține – în centru, regiunea Ierusalim (3%). Cea mai mică cerere în Israel este în domeniul învățământului (1,3%) [2], în domeniul ocrotirii sănătății - 2,3%. Cea mai mare cerere la forța de muncă se remarcă în domeniul construcțiilor - 7%, sectorul hotelier-restaurante - 6,9%, TIC - 5,4%, industrie și minerit - 3%. Deficitul se resimte în domeniul comerțului - 8345 vânzători, chelneri, barmani - 7614, ingineri - 7008, programatori - 4283, muncitori-constructori - 5830, bucătari și asistenți sociali - 5728, lucrători marketing telefon și Internet - 4145, șoferi de camioane și autocare - 4098, lucrători medicali inferiori - 3995, lucrători de securitate - 3730, tehnicieni - 2842, bucătari - 2806, funcționari tehnici - 1453 [4].

Specialitatea	Salarizarea, ILG	Cererea, %
Inginer-programator	18000	8
Inginer IT	20000	3,6
Programator de asigurare, inginer-electrician	12000	-
Ingineri civili, șoferi de camioane,	10000-11000	-
Agenți comerciali, constructori	8700	18
Medici, avocați	11000	-
Jurnaliști, economiști	9500-8900	-
Electricieni	6500	23
Tencuitori	9400	-
Pietrari, zidari, antrenori sportivi, fitness	5643	70

Tabelul 1. Salarizarea unor specialiști în Israel, 2016 [6].

Concluzii. Astfel, după analizarea uneia dintre clasificările managementului, putem concluziona că dezvoltarea productivă a organizației nu se bazează doar pe schimbarea componentei tehnologice, dar și a componentei umane a activității organizației: schimbarea valorilor care stau la baza cooperării dintre oameni. În plus, o analiză a acestui concept permite autorului să noteze că fiecare dintre abordările care există în cadrul conceptului are rol pozitiv. Abordarea economică a dat naștere unui concept de utilizare a resurselor de muncă, care promovează ordinea relațiilor dintre părți ale întregii organizații.

Abordarea organică, la rândul său, a dat naștere conceptului de management al resurselor umane, a trasat o nouă perspectivă pentru managementul personalului și a contribuit la nașterea unei noi viziuni a organizației. În sfârșit, abordarea umanistă provine din conceptul de management uman și din conceptul de organizare ca fenomen cultural, care ne permite să înțelegem modul în care oamenii sunt integrați în organizație. Astfel, este nece-

sar să se dezvolte o nouă metodă care să țină cont de schimbările inovatoare apărute în obiectivul de administrare.

Metoda ar trebui să ia în considerare ritmul evaluării și să permită evaluarea eficacității sistemului de gestionare a personalului. În opinia autorului, această metodă poate fi metoda de management al personalului bazată pe utilizarea teoriei opțiunilor reale.

Consolidarea și optimizarea proceselor de bază ale managementului resurselor umane și calculelor salariale folosind o soluție globală, bazată pe metode specifice pentru personalul de conducere al tuturor formelor de angajare. Cu ajutorul personalului, departamentele pot identifica și implementa strategii mai eficiente vizând resursele umane, să utilizeze date analitice valoroase, să acorde mai multă atenție activităților care generează venituri companiei. Optimizarea operațiunilor de gestionare a personalului la scară globală, asigurarea respectării cerințelor legale și corporative la nivel regional conduc la sporirea eficienței activității companiei.

BIBLIOGRAFIE

1. 800 de moldoveni sunt așteptați la muncă în Israel. În: <https://www.timpul.md/articol/800-de-moldoveni-sunt-ateptai-la-munca-in-israel--vezi-conditiile-de-angajare-53875.html>
2. Angajarea în câmpul muncii în Israel. În: <https://viza.md/content/angajarea-%C3%AEn-c%C3%AEmpul-muncii-%C3%AEn-israel>
3. Bazarov T., Eremina B. Gestiunea personalului. Moscova: Uniti, 2002, 173 p.
4. Ce să fim în Israel? În: <http://domoi.org/kem-byt-rynok-truda-v-izraile/>
5. Chibanov A. Gestiunea personalului organizației: Manual. Chișinău: ULIM, 2010, 135 p.
6. Cine ce este în statul Israel: rangul de profesii și salarii de la Ministerul Muncii Israel. În: <https://news.Israelinfo.co.il/economy/72878>
7. Tot mai mulți moldoveni aleg să lucreze legal peste hotare. În: https://www.publika.md/tot-mai-multi-moldoveni-aleg-sa-lucreze-legal-peste-hotare_2997117.html#ixzz5loMTBMHt
8. Vesnin V. Gestiunea personalului. Teorie și practică: manual. Moscova: Мир, 2009, 294 p.

Prezentat: 19 iunie 2018.

E-mail: agribincea@mail.ru

DEZVOLTAREA TURISMULUI SUB IMPACTUL GLOBALIZĂRII

DEVELOPMENT OF TOURISM UNDER GLOBALIZATION IMPACT

CZU: 338.48 : 339.92

Airin NABOLSI,
doctorand, Universitatea Liberă Internațională din Moldova

Alexandru GRIBINCEA,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Globalization in tourism is an important area of promise and concern. This paper first highlights the main drivers of globalization, distinguishing between economic, technological, social, demographic, environmental and political decision factors. The advances made in transportation that have enabled global mobility are particularly significant. Modern aircrafts, cruise ships, trains, and other means of transport allow people to move quickly and relatively cheaply. Fast trains, road systems, and even city bike rental programs enable people to move, tour, and explore the world. These changes have allowed more people to travel more often in less time. Multinational corporations, which provide flights, local transportation, accommodation and food, have allowed for "one-stop shopping" for travel bookings. Mobile devices have also changed the nature of travel in terms of what travellers do and how they interact with a destination, making it easier to, for example, select a restaurant, navigate a big city, or translate a foreign language.

Keywords: globalization, tourism, expansion, efficiency, demand, supply, economic opening, transport, tourism ethics.

REZUMAT

Globalizarea în turism este un domeniu important de promisiune și îngrijorare. Acest fenomen evidențiază mai întâi principalele motoare ale globalizării, făcând distincție între factorii de decizie economici, tehnologici, sociali, demografici, de mediu și politici. Progresele înregistrate în domeniul transportului, care au permis mobilitatea rapidă la nivel mondial, sunt deosebit de semnificative. Transportul aerian modern, navele de croazieră, trenurile și alte mijloace de transport permit turiștilor să se deplaseze rapid și relativ ieftin. Trenurile rapide, sistemele rutiere și chiar programele de închiriere a bicicletelor în orașe permit oamenilor să se miște, să viziteze și să exploreze lumea. Aceste schimbări au permis mai multor persoane să călătorească mai des într-un timp mai scurt. Companiile multinaționale, care oferă zboruri, transport local, cazare și mâncare, au permis „one-stop shopping” pentru rezervările de călătorie. Dispozitivele portabile au schimbat, de asemenea, natura călătoriei în ceea ce privește ceea ce fac călătorii și modul în care acestea interacționează cu o destinație, facilitând, de exemplu, selectarea unui restaurant, navigarea într-un oraș mare sau traducerea în limbi străine. Scopul cercetării constă în investigarea factorilor principali, care influențează dezvoltarea turismului internațional în condițiile globalizării și modul de raliere la ei.

Cuvinte-cheie: globalizare, turism, extindere, eficiență, cerere, ofertă, deschidere economică, transport, etica în turism.

Actualitatea temei. La sf r itul secolului al XX-lea a apărut un nou tip de economie - economia globală. Astfel, bine cunoscutul sociolog M. Castells definește economia globală ca fiind „o economie capabilă să func ioneze ca un singur sistem în timp real la scară globală” [4]. Globalizarea constituie o tendin   globală în evolu ia omenirii în ultimele patru decenii. Omenirea devine interconectată  i interdependentă la nivel planetar, ca consecin   evenimentele de tensiune  i ascensiune economică dep  esc lejer hotarele statelor, diminu nd, stop nd sau acceler nd fluxurile de produse industriale, produse alimentare, servicii, finanțe, resurse umane, turismul  i, prin urmare, devin tot mai semnificative  i dependente de industria mondială. Globalizarea economiei mondiale a influen at  i dezvoltarea sectorului turistic. Globalizarea permite agen iilor de turism să realizeze economii de scară în produc ia de produse turistice prin standardizarea produselor  i serviciilor  i să profite de marketingul global. Legăturile economice dintre   ri devin din ce în ce mai  ntre esute, dificil de numit tradițional „internațional”, deoarece astăzi, în cea mai mare parte, actorii din diferite economii naționale nu interac ioneaz  între ele, ci corpora iile transna ionale (CTN) ac ioneaz  la nivel global. Transna ionalizarea afacerilor în ultimele decenii constituie procesele de bază, pe care s-a dezvoltat  i se desfășoară globalizarea.

Scopul cercetării constă în investigarea factorilor principali, care influen eaz  dezvoltarea turismului internațional în condițiile globalizării  i modul de raliere la ei.

Gradul de investigare. Analiza cercetărilor  i publicațiilor recente denotă faptul că cercetările în domeniu se realizează prin cercetarea investițiilor - A. Gribincea, A.  ibuleac A, P. Coban [8], utilizării comerțului electronic - E. Bădărău [6], calitații produselor/serviciilor [16], economiei turismului - M. A. Morozov [11], V. Gladilin [15], im-

pactului globalizării asupra turismului - A. Litovcenko [17], A. Harlamov [18]. Justificarea introducerii anumitor tipuri de turism, de agreement se reflectă în lucrările lui V. G. Zhuchenko, M. I. Rutinsky, V. I. Stafyichuk, I. M. Yakovenko, N. V. Fomenko [18]. Cercetările au demonstrat că turi tii, în procesul consumului de servicii, care interac ioneaz  nu cu componentele individuale ale naturii, dar cu complexele naturale  i antropice, formează împreună mediul.  n ultimii ani, se extind domeniile de aplicare  i de cercetare geoeologice, geoeconomice, ale dezvoltării turismului durabil etc.

Drept bază teoretică  i metodologică a investiga iei au servit cercetările teoretice ale savan ilor, autorilor autohtoni  i străini în domeniul proceselor  i fenomenelor la scară globală  i națională, de stat  i prognoza dezvoltării sectorului turistic, inclusiv sub influen a globalizării economice  i a consecințelor sale ambivalente pentru turismul național  i regional, studiile cu privire la problemele de marketing modern  i de cercetare a pieței, materialele analitice, monografiile și articolele din diverse surse, evaluările exper ilor, datele provenite din studiile statistice. Aparatul metodologic instrumental al cercetării a cuprins astfel de metode de cunoa tere științifică ca analiza abstract-logică, funcțională, comparativă, grafică, statistică, precum  i metoda sondajelor sociologice realizate de către autorii studiului.

Rezultate  i analiză. La începutul secolului al XXI-lea se remarcă unele modificări de ordin socioeconomic în stilul de viață  i g ndirea oamenilor. Economiiile mondiale sunt str ns interconectate între ele, influen  ndu-se reciproc. Aceasta a condus, în cele din urmă, la formarea unui nou tip de economie - cel global. Defini ia globalizării în raport cu industria turismului se poate identifica prin diferite abordări-cheie.  n primul r nd, este asociat cu caracteristicile revolu iei tehnico-științifice,

al cărei impact asupra economiei și a sistemului de management afectează dezvoltarea industriei turismului. De exemplu, perfecționarea mijloacelor de transport, sporirea securității acestora au condus la simplificarea deplasărilor persoanelor atât în țară, cât și la scară planetară, care nu poate afecta decât unificarea serviciilor turistice și îmbunătățirea calității acestora. Acesta este motivul pentru dezvoltarea rapidă a companiilor internaționale și a brandurilor globale în furnizarea de servicii de călătorie, ospitalitate, servicii de transport, precum Thomas Cook, Sheraton, Hilton, Kempinski, Accor, Mariot etc. În economia aplicată există diferențe vizibile, asociate cu caracteristicile industriei și cu sistemul de control pe care îl definesc. Din punctul de vedere al economiei sectoriale, ar trebui să se țină seama și de industria turismului, în care globalizarea este înțeleasă ca o mișcare către reguli și standarde unificate în servirea turiștilor, asociată cu infrastructura turistică. Creșterea cererii pentru servicii turistice în ultimii 40 de ani a condus la formarea unei concurențe intense și a răspândirii diverselor corporații supranaționale în sectorul turismului și industria hotelieră. Cele mai noi tehnologii în sistemul de rezervare a hotelurilor, în vânzarea de vouchere de călătorie, utilizarea mijloacelor de transport moderne - mai rapide și mai confortabile, utilizarea tehnologiilor moderne de servicii turistice a condus la apariția fenomenului turismului internațional de masă, denumit „turism tehnologic”.

În opinia FMI, prin globalizare se înțelege „interdependența crescândă a țărilor lumii datorită circulației internaționale sporite a bunurilor și serviciilor, a fluxurilor de capital și a răspândirii mai dinamice a tehnologiei” [4].

Practic, omenirea este interesată în dezvoltarea turismului, a cărui organizare adecvată duce la dezvoltarea integrată a fiecărei țări care participă la acest proces. Turismul,

pe de o parte, asigură dorința unor mase largi ale societății de recreere, sport, reabilitare, satisfacerea intereselor cognitive, de afaceri, religioase, științifice și intelectuale, pe de altă parte, dezvoltă economia și baza materială de producție a țării. Ca un factor important, în economia globală, turismul contribuie la acumularea, mișcarea și concentrarea capitalului. În același timp, este evident că acest proces are un beneficiu enorm. Acesta este condus de țările cele mai dezvoltate ale lumii, care investesc fondurile necesare în crearea unei infrastructuri turistice vaste și diversificate, utilizând potențialul turistic al țărilor în curs de dezvoltare.

Indicatorii globalizării:

1. Principalii indicatori caracteristici includ nivelul de internaționalizare a producției, serviciilor.
2. Volumul și dinamica ISD comparativ cu investițiile interne.
3. Volumul și dinamica centralizării capitalului (fuziuni și contopiri, CTN etc.).
4. Depășirea ritmului de creștere a serviciilor comparativ cu cel al produselor.
5. Comercializarea brevetelor, licențelor, know how.
6. Cooperarea sistemelor financiar-bancare pe plan internațional.
7. Nivelul de dezvoltare a pieței hârtiilor de valoare.
8. Volumul și dinamica pieței valutare.

Consecințele nefaste ale globalizării:

- *caracterul strategic*, impact major asupra viitorului civilizației, dezvoltarea forțelor de producție chiar și distrugerea civilizației;
- *condiționalitatea* unui număr de factori prost controlați - tehnici, economici, sociali, naturali;
- *amplarea*; ea se referă direct sau indirect la toată sau la cea mai mare parte a populației planetei, fiind de natură globală;
- *urgență, decizii rapide*; sunt necesare măsuri stringente vizând foametea, ecologia, refugiații, demografia, războaiele etc.;

- *interconectarea strânsă*, rezolvarea problemei demografice pot rezolva problema foametei, tehnologiile avansate - problema ecologiei, dezvoltarea științei - problemele sănătăţii etc.

Putem invoca nenumărate exemple de locuri, care  i-au redescoperit trecutul, transform nd în capitală locul de na tere al unei persoane faimoase, eveniment, luptă sau alte „pietre” ascunse. Numele  i porecele pe care le putem găsi: Sheboygan (Wisconsin) - ora ul de ca caval, cor, biserici  i copii; Crystal City (Texas) - capitala lumii spanacului; Lexington (Kentucky) Atena de West; New Haven (Connecticut) este un ora  al ulmului. Multe nume sunt încă asociate cu patrimoniul economic: Hartford (Connecticut) - ora ul asigurat torilor; Holyoke (Massachusetts) - ora ul h rtiei; Westfield (New York) - ora ul vagonetarilor (muncitori, care lucrează în mine la încărcarea  i transportarea materialului cu vagonetele); Paterson (New Jersey)

este ora ul mătăsii. Este puțin probabil ca aceste orașe să devină centre turistice internaționale, însă pe piața turistică regională se pot dovedi a fi produse eficiente [14]. După cum arată studiul realizat de autori printre operatori  i agen iile de turism, hotelieri  i restauratori, nouă din zece companii  i-au automatizat procesele de lucru cu resursele umane (RU).  n mod specific, printr-o astfel de automatizare aproape jumătate din procesele optimizate  i administrate de personal, o treime dintre companii utilizează procese de comunicații interne  i un sfert au început să selecteze personalul mai bine. Fiecare a  aptea companie utilizează tehnologii TIC  i Internet pentru a ob ine o analiză RU mai precisă. Aproape la fel de multe sunt în măsură să evalueze mai eficient  i să instruiască personalul (inclusiv la distan ), ceea ce face posibil să se ajungă la numărul maxim de angajați  i a minimaliza costul angajaților din turism.

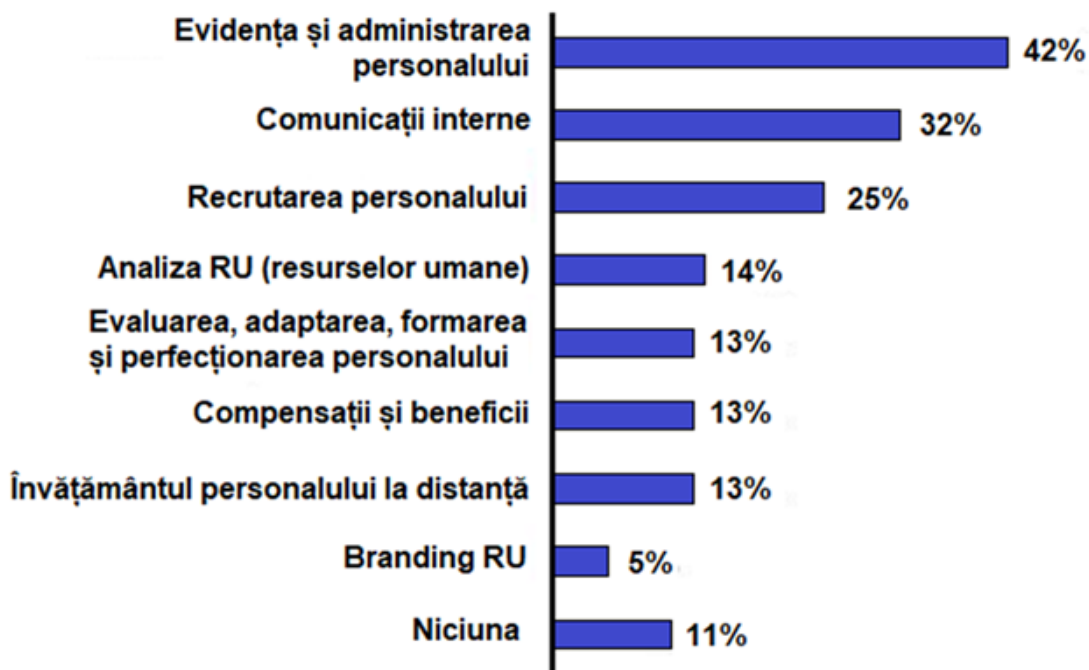


Fig. 1. Rezultatele sondajului vizând automatizarea proceselor cu RU (resurse umane)  n companiile turistice. (Cercetările autorilor).

Dezvoltarea economiei globale a turismului este rezultatul satisfacerii nevoilor umane, începând cu nevoia de odihnă și recreere, restabilirea forțelor fizice, necesităților consumatorilor și încheind cu nevoile mintale: experiență nouă, percepție și cunoaștere. Datorită procesului de globalizare, turismul modern deschide particularitățile produsului turistic de masă, alături de standardizarea și producția de serie, specializarea și diversitatea ofertelor sale, precum vânzări și publicitate modernă, adesea virtuale. Forța motrică a globalizării este, în primul rând, revoluția în domeniul TIC, liberalizarea piețelor și intensificarea concurenței internaționale.

Cei care încep să utilizeze tehnologia digitală în munca lor, în primul rând, impresionează ingeniozitatea lor, și apoi - complexitatea și costul ridicat. Dar cei care au reușit deja să aprecieze comoditatea acestor instrumente, au apreciat avan-

tajul principal al acurateței și accesibilitatea datelor (43%), capacitatea de a lega împreună diverse procese de business (38%), de a gestiona angajații la distanță (34%) și sincronizarea activităților departamentului RU cu alte structuri de afaceri (29%) [13].

Din setul de instrumente digitale cele mai multe companii folosesc site-uri WEB, rețele sociale și instrumente online pentru a evalua candidații. Într-o mai mică măsură, sunt implicate tehnologiile de tip cloud, sistemele de monitorizare a referințelor companiilor în mass-media, rețelele sociale, sistemele ERP (Enterprise Resource Planning, - în traducere planificarea resurselor întreprinderii) și ATS (sisteme de comandă și control), precum și datele mari. Cel mai adesea, utilizatorii de resurse umane folosesc versiuni desktop ale resurselor, însă versiunile mobile devin din ce în ce mai accesibile pentru profesioniști.

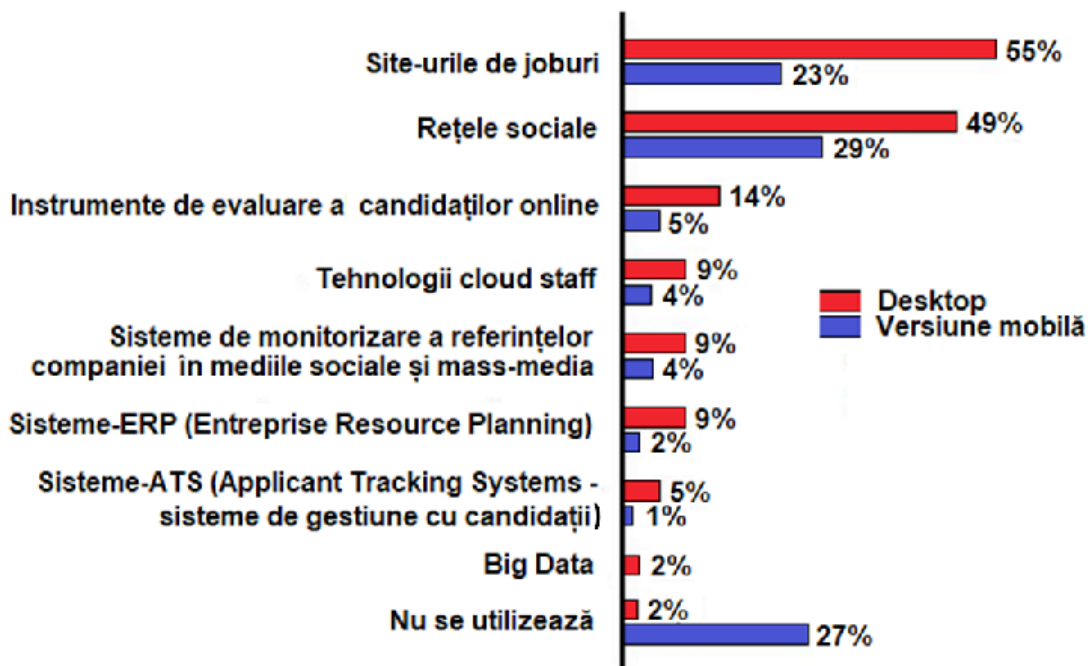


Fig. 2. Ponderea instrumentelor digitale, utilizate în activitatea firmelor turistice. (Cercetările autorilor).

Introducerea tehnologiilor IT în domeniul turismului  i dezvoltarea Internetului cu informații  i telecomunica ii au făcut mai multe tipuri de servicii turistice capabile de tranzac ionare. Produsul turistic este unul dintre cele mai frecvent solicitate pe Internet. Astfel, aproximativ 68,2% din informa iile despre călătorie sunt primite de către consumatori prin intermediul internetului: acestea sunt, în primul rând, informații despre activitățile de agrement, destina iile, prețurile, materialele cartografice  i, desigur, rezervări prin Internet. Conform datelor sondajului sociologic, motiva ia pentru utilizarea internetului la cumpărarea unui produs turistic se bazează pe confort (78,4%), lipsa presiunii pentru procurare (66,4%)  i economiile (64,2%), pe locul patru (51,3%) - abilitatea de a primi informații direct de la operatorul de turism. Tehnologiile informaționale moderne permit ob inerea de informații de la orice distan    i în orice mod  i timp, inclusiv on-line. De exemplu, sistemele globale de distribu ie, de rezervare, cum ar fi Galileo, Amadeus  i altele, au început să joace un rol-cheie în turismul internațional ca urmare a extinderii utilizării lor drept canale de informare pentru distribu ia locurilor în mijloacele de transport  i în unitățile de cazare, instrumente de marketing ale produsului turistic.

Comer ul electronic joacă un rol important în economia globală [6]. Comer ul electronic din industria călătoriilor schimbă radical structura produc iei  i distribu iei de produse turistice, elimin nd necesitatea unor astfel de structuri de sprijin, cum ar fi rețelele de distribu ie: operatorii de turism-angrosi ti  i agen ii de turism.

La selectarea proiectelor investi ionale se  ine cont de necesitatea lor economică, eficiența  i finalitatea vizând atingerea  intei (scopului). Eficiența social-economică a proiectelor se determină în baza indicatorilor de performanță bugetară, comercială  i publică. Efectele lor pozitive asupra

ocupării forței de muncă sunt luate în considerare.  n regiune, precum  i un risc scăzut al investițiilor, care reflectă probabilitatea de pierdere a investi iei datorită diverselor provocări sociale, politice  i economice. La evaluarea proiectelor se utilizează punctajul. Se calculează media ponderată conform următoarei formule:

$$I = (SK_{1n} \cdot \sum_{n=1}^{N_1} O_{1n} \cdot K_{1n} + SK_{2n} \cdot \sum_{n=1}^{N_2} O_{2n} \cdot K_{2n}) \cdot 100\%;$$

unde:

I - evaluarea integrală a eficacității proiectului;

O_{1n} - estimarea medie pentru criteriul de calitate;

K_{1n} - coeficientul de pondere al criteriului de calitate;

SK_{1n} - coeficientul sumar de pondere al blocului criteriilor de calitate;

N_1 - numărul criteriilor de calitate;

O_{2n} - estimarea medie pentru criteriul cantitativ;

K_{1n} - coeficientul de pondere al criteriului cantitativ;

SK_{2n} - coeficientul sumar de pondere al blocului criteriilor de cantitate;

N_2 - numărul de criterii cantitative.

Prin decizia consiliului de coordonare se stabilește valoarea minimă (marginală) a evaluării integrale a eficacității proiectului de investiții [11].

 n ritmuri rapide se dezvoltă industria prestării serviciilor de transport turi tilor. Ca criterii de evaluare a dezvoltării serviciilor de transport evidențiem: nivelul de confort, securitatea deplasării, securitatea ecologică, costul călătoriei, viteza deplasării  i capacitatea mijloacelor de transport. Unul dintre sectoarele-cheie este actualmente transportul aerian. Circa 70% din piața serviciilor de transport revine transportului de pasageri. După aprecierile UNWTO, în viitorul apropiat se prevede creșterea serviciilor aeriene cu 3% anual [16]. Cea mai spectaculoasă

creștere este de așteptat în spațiul Asiei de Sud-Est - 4,9 % anual, în Europa - 3,5%, în Asia-Pacific - 2,8%. O ascensiune majoră se preconizează în domeniul croazierelor fluviale și marine – cu 5% anul [16]. Industria călătoriilor feroviare se va dezvolta pe contul mijloacelor de transport rapide continentale. Concomitent, se va diminua ponderea autotransportului în deplasarea turiștilor [3].

Airlines, SAS Group și brandul Radisson pentru Europa, 1994). În procesele mondiale, Corporațiile Transnaționale (CTN) joacă un rol activ, prin procesele de concentrare a producției și centralizarea capitalului, conducând la formarea lui. Pentru ca societatea să primească statutul de transnațional, trebuie să îndeplinească următoarele condiții:

Tabelul 1. Lungimea și densitatea căilor ferate în unele țări [9; 10]

	Țara	Lungimea căilor ferate, km	Densitatea căilor ferate
	Global	1134429	
	SUA	226427	23,79
	China	93250	5,10
	Rusia	87157	5,10
	India	63327	19,26
	Canada	46688	4,68
	Germania	41896	117,35
	Australia	37855	
	Argentina	31409	
	Franța	29213	53,40
	Ucraina	21655	35,87
	România	10788	45,42
	R. Moldova	1156	34,0
	Israel	1001	

În plus, o caracteristică importantă a globalizării este internaționalizarea activității economice. Motivul internaționalizării activității turistice este originalitatea produsului turistic. Produsul turistic, în opinia autorilor, reprezintă un complex de servicii oferite turismului și este adesea consumat în străinătate. Producătorul, pentru a obține un profit maxim, dorește să-și extindă influența și asupra altor domenii ale turismului. De exemplu, companiile aeriene pot fuziona cu operatorii de turism și cu sectorul hotelier sau deschide subdiviziuni specializate („Voiaj Internațional”, compania aeriană Scandinavian

- să dispună de sucursale și filiale în străinătate;

- activitățile sale să se extindă la un număr mare de țări din întreaga lume;

- cota veniturilor și profiturile companiei din activități străine în raport cu veniturile și profiturile totale ar trebui să fie destul de ridicate.

Asociațiile turistice globale se formează prin fuziuni, achiziții și contopiri de structuri turistice. În multe țări există o divizare a pieței globale prin achiziționarea de companii. Pentru industria turismului, precum și pentru alte industrii, procesul de concentrare a întreprinderilor dincolo de frontiere

erele naționale este tipic prin crearea de corpora ii transna ionale.

Un exemplu viu de creare a TNC-urilor în domeniul turismului sunt lan urile hoteliere integrate la nivel mondial. Integrarea în lan uri internaționale sugerează că hotelurile iau măsuri pentru a- i spori competitivitatea. Corpora iile bine cunoscute au elaborat reguli  i standarde care asigură originalitatea stilului  i scenariului de servicii pentru clien i în toate hotelurile. Circa 50% din hoteluri din lume sunt antrenate în lan uri hoteliere internaționale.

servesc turismul, băncile, transporturile, asigurările  i alte companii, comercializ nd excursii printr-o re ea vastă de operatori de turism  i agen ii de turism din diferite   ri.

Cele mai mari CTN de turism s-au stabilit cu sediul în Marea Britanie, SUA, Germania  i Japonia. Cea mai mare piață pentru fluxurile turistice este Germania, unde operează companiile Touristik Union International (TUI) [3]  i Neckermann und Reisen (NUR), produc nd mai mult de jumătate din toate pachetele de turism - respectiv, 33%  i 18%

Tabelul 2. Principalele lan uri hoteliere  i caracteristicile specifice de funcționare [1].

Cele mai mari lan�uri hoteliere din lume	Principalele cerințe de antrenare în lan�uri hoteliere
1) Holiday Inn 2) Best Western 3) Sheraton 4) Ramada Inn 5) Accor 6) Hilton Corporation 7) Club Med 8) Novotel 9) Marriott International 10) HFS Ink	<ul style="list-style-type: none"> - unitatea de stil (arhitectura, interior); - unitatea denumirilor �i informațiilor externe; - săli spa�ioase �i func�ionale; - înregistrarea rapidă a clienților; - numere special prevăzute pentru clienții stabili; - mic dejun tip bufet („masă suedeză”); - disponibilitatea sălilor de conferin�e; - sistem tarifar flexibil; - management unificat, marketing �i comunicare de servicii.

Radisson Blu Leograd Hotel din Chișinău (cifra de afaceri 120 de milioane MDL) constituie un hotel de 5 stele din lan ul hotelier internațional, oferind 143 camere dotate modern de confort înalt (24-28 m²). La dispoziția clienților se oferă serviciile a două restaurante exclusive (clasic  i un bar la parter 24/24 ore), 6 săli de conferin e, plus cel mai mare Centru de Conven ii din R. Moldova cu 2000 m² [12].

Corpora iile Transnaționale turistice au monopolizat în mare parte piață  i s-au transformat în complexe industriale puternice interramur , inclusiv întreprinderi din diferite sectoare ale economiei, care

 n Europa. Al treilea, al patrulea  i al cincilea loc de pe piață germană fiind ocupate de Hertz, ITS, DER.

Cel mai mare operator de turism din Marea Britanie şi unul dintre cele mai mari din lume este Thomson Holidays. Investigațiile autorilor denotă faptul că cele mai numeroase dintre cele mai mari lan uri hoteliere au sediul în SUA. Cele mai cunoscute lan uri hoteliere operate din SUA, includ Hospitality Franchise, Holiday Inn Worldwide, Best Western International, Marriott Hotel, ITT Sheraton. Printre alte   ri cu sediul corpora iilor-mamă de lan uri hoteliere putem remarca Franța (*Accor, Club Mediterranee, Formule*

1 etc.), Marea Britanie (*Forte Hotels, Hilton International*), Germania (*Robinson Club GmbH*), Spania (*Grupo Sol Melia*) [1].

tru transportul aerian de pasageri pe rutele internaționale. De rând cu organizațiile internaționale, există organizații regiona-

Tabelul 3. Cele mai mari lanțuri hoteliere din SUA [1].

Denumirea lanțului hotelier	Numărul de țări, unde sunt prezente	Numărul de hoteluri	Fondul de camere
Hospitality Franchise System	60	4400	435000
Holiday Inn Worldwide	62	2031	365300
Best Western International	60	3401	276660
Marriott Hotel	27	898	186660
ITT Sheraton	61	417	129940

Procesele de internaționalizare a activității comerciale se manifestă nu doar în sectorul hotelier, ci și în sectorul restaurantelor, al operatorilor de turism și transportului aerian (*Star Alliance, Frankfurt, 1997; SkyTeam; Oneworld; WOW; Xinxing, China*). Turismul internațional este o parte integrantă a relațiilor internaționale și, prin urmare, este necesară organizarea și gestionarea activităților turistice la scară globală.

Alte organizații internaționale din domeniul turismului includ Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică - OCDE (*Organization for Economic Cooperation and Development - OECD*), fondată pentru a atinge obiectivele de dezvoltare economică continuă și de creștere a comerțului mondial, inclusiv studierea problemelor legate de turism), Asociația Mondială a Agențiilor de Turism și a Operatorilor de Turism (*WATA*).

Principala funcție a Consiliului Agenției Internaționale de Turism (*ICTA*), Federației Federale a Asociațiilor Agențiilor de Turism (*UFTAA*), Asociației Internaționale de Transport Aerian (*International Air Transport Association - IATA*), constă în eficientizarea traficului aerian comercial internațional, de a introduce reguli și proceduri uniforme privind stabilirea tarifelor convenite pen-

le, de exemplu, Asociația călătoriilor din Asia-Pacific (*Pacific Asia Travel Association - PATA*), ocupându-se cu dezvoltarea turismului în 34 de țări, ASEAN – la moment cea mai importantă organizație internațională din Asia de Sud-Est, Asociația de Cooperare Economică Asia-Pacific (*APEC*), Comisia Europeană pentru Călătorii (*ETC*), Organizația pentru Turism din Caraibe etc. [5].

Codul global de etică pentru turism a devenit o provocare a proceselor de globalizare în turism. Necesitatea elaborării unui Cod a fost menționată într-o rezoluție adoptată în 1997 la Adunarea Generală a UNWTO de la Istanbul [2; 5]. Comisia ONU pentru Dezvoltare Durabilă, în sesiunea sa din aprilie 1999, la New York, a aprobat conceptul acestui Cod. Comentariile scrise privind Codul provin de la peste 70 de state-membre ale OMC și diferite organizații. Ultimul cod global de etică pentru turism, care are 10 puncte și a fost dezvoltat ca urmare a unui proces de consultări îndelungat, a fost aprobat în unanimitate în octombrie 1999, la sesiunea Adunării Generale a UNWTO din Santiago [2].

Concluzii. Natura globală a economiei se reliefează în ultimele decenii prin spălarea hotarelor naționalității produselor tu-

ristice, prin stabilirea unor valori unice în turismul global, standardizarea metodelor de servire, cazare  i alimentare.  n prezent, capitalul intelectual  i financiar poate proveni din orice sursă, produsele pot fi produse oriunde în lume, iar produsul final poate apărea  i poate fi comercializat pe orice piață. Echivalen a vectorilor globali  i regionali a turismului internațional modern o face un factor unic  i puternic al dezvoltării economice la diferite niveluri ierarhice. Ritmul  i natura concurenței internaționale sunt determinate de deciziile manageriale în procesul de creștere a unui grup de firme de turism transna ionale. Folosind avantajele celor două tendin e principale în dezvoltarea economiei mondiale, turismul internațional demonstrează clar avantajele aplicării unei abordări regionale în contextul globalizării, în care identitatea culturală a societăților locale  i unicitatea regiunilor sunt transformate într-un produs turistic de masă specific  i, în același timp, căutat.

Codul global de etică pentru turism este necesar pentru a contribui la maximalizarea beneficiilor dezvoltării turismului pentru populația centrelor turistice  i pentru a minimaliza impactul său negativ asupra

mediului  i a patrimoniului cultural. Astfel, procesele de globalizare pe piața turistică de astăzi se caracterizează prin următoarele caracteristici:

- schimbarea  i unificarea tehnologiilor turistice care vizează  mbun  ţirea serviciilor;
- modernizarea infrastructurii de transport;
- internaționalizarea activit ii comerciale;
- crearea unui mecanism de gestionare  i reglementare a turismului internațional prin crearea de organizații regionale  i internaționale în domeniul turismului.

Ca urmare a globalizării în lume, începe mi carea internațională a populației în scopuri educaționale, recreative  i de afaceri, astfel încât rata de formare a familiilor între cetăţenii din diferite   ri va cre te. Această tendin   sugerează o creștere a vizitelor la prieteni  i rude ale familiilor internaționale.  n timp ce pensionarii care au timp liber vor prefera o vacan   lungă în locurile de călătorie, noua clasă de mijloc va fi tentată să se odihnească mai des pentru o perioadă mai scurtă de timp sau singuri.  n acest sens, pachetele turistice care au c  tigat popularitate nu vor pierde semnifica ia lor, dar vor fi completate cu noi pachete formate pe baza turismului de alternativă.

BIBLIOGRAFIE

1. Cele mai mari lan uri hoteliere din lume.  n: http://www.b365.ro/cel-mai-mare-lant-hotelier-din-lume-isi-extinde-prezenta-la-bucuresti_258624.html; <https://works.doklad.ru/view/VX9A2SVLpI.html>
2. Codul global de etică pentru turism.  n: <http://www.ethics.unwto.org>
3. Company Overview of TUI Touristik Union International GmbH & Co. KG.  n: <https://www.bloomberg.com/research/stocks/private/snapshot.asp?privcapId=47269085>
4. FMI. Problemele globaliz rii rela iilor economice interna ionale.  n: <http://www.imf.org>
5. Gribincea A. Ethics, social responsibility and corruption as risk factors. *Anale Sp. Ha-ret, Bucure ti*, 2017, nr. 1, pp. 21-33.
6. Gribincea A., B d r u E. Eficientizarea comer ului exterior la începutul sec. XXI. Chi in u: IRIM, 2017, 270 p. ISBN 978-9975-3076-3-5.
7. Gribincea A., Kozak Y., Shangelia T. International microeconomics: Questions & Answers. Chișinău: IRIM, 2017, 166 p.

8. Gribincea A., Țibuleac A., Coban P. Tendințele globale ale investițiilor în ultimii ani. Revista „Economia Contemporană”, vol. 3, nr. 1/2018. În: <http://www.revec.ro/article-2018-id-82-vol..3.nr..1.html>
9. Informația Departamentului Căilor Ferate din Israel. În: <http://www.rail.co.il>
10. Informația Ministerului de Transport din Israel. În: <http://he.mot.gov.il>
11. Morozov M. A. Economia turismului. Manual. Moscova: Agenția federală pentru turism, 2014, 320 p.
12. Radisson Blu Leograd Hotel din Chișinău. În: http://moldovaholiday.travel/index.php?Option=com_k2&view=item&id=2061:radisson-blu-leograd-hotel-chisinau&Itemid=260&lang=ro
13. Rolul tehnologiilor digitale în activitatea HR. În: <https://biz.nv.ua/ukr/experts/mashchenko/rol-digital-tehnologij-v-upravlinni-personalom-224702.html>
14. Turism: strategii și investiții. În: <http://vfocuse.ru/invesbusiness/turizm-strategii-i-investicii/>
15. Гладилин В. Индустрия туризма. Глобализация, политика, новые возможности, 2018.
16. Гривинча А. Повышение качества товаров и услуг в условиях глобализации экономики (monografie colectivă). Iași: ed. PIM, 2017, глава II, с. 25- 69.
17. Литовченко А. Ю. Влияние процессов глобализации и международной интеграции на развитие сферы туристических услуг в России. Диссертация. Краснодар, 2008.
18. Селезнева И. В. Развитие интеграционных процессов в сфере международного туризма в условиях глобализации. Краснодар, 2012, 239 с.
19. Харламова А. Глобализация и ее влияние на развитие туриндустрии. Творчество молодых ученых, 2015, с.152-156.

Prezentat: 13 octombrie 2018.

E-mail: agribincea@mail.ru

JUSTI IA UNIUNII EUROPENE

JUSTICE OF THE EUROPEAN UNION

CZU: 341.645 (4) UE

Svetlana SLABU,
doctorand , Universitatea de Studii Europene din Moldova

SUMMARY

A correct, justified and fair treatment in the justice system based on correct principles is possible only in the system where the justice is independent. The total independence of justice is quite an important aspect as long as the politicians adopt laws. Finally, we could say that justice represents a tool of governance.

Keywords: justice, cases, judgments, characters.

REZUMAT

Un tratament corect  n fa a legii, unul just, echitabil, bazat pe principii corecte se poate realiza doar  ntr-un sistem în care justi ia este independentă. Independen a totală a justiției este un aspect destul de important, at ta timp c t legile sunt adoptate de politic. Am putea spune că justi ia reprezintă, până la urmă, un instrument de guvernare.

Cuvinte-cheie: justiție, cauze, hotărâri, caractere.

Justi ia, ca  i componentă a sistemului creat în cadrul Uniunii Europene, reprezintă instrumentul cu ajutorul căruia se reglează raporturile dintre state, dintre cetăţenii Uniunii Europene  i state, protej nd, totodată, sistemul de valori comune, a a cum sunt ele definite în cadrul Tratatelor, ce stau la baza Uniunii Europene ( n continuare UE sau Uniunea). „Uniunea se întemeiază pe valorile respectării demnităţii umane, libertăţii, democra iei, egalităţii, statului de drept, precum  i pe respectarea drepturilor omului, inclusiv a drepturilor persoanelor care aparțin minorităţilor. Aceste valori sunt comune statelor-membre într-o societate caracterizată prin pluralism, nediscriminare, toleran ă, justiție, solidaritate  i egalitate între femei  i b rba i”. [1, art. 2]

Toate aceste valori sunt completate cu scopurile Uniunii, aceasta dorind:

- să pună bazele unei uniuni tot mai str nse între na iunile europene;
- să asigure, printr-o ac iune comună, progresul economic  i social al statelor lor, prin eliminarea barierelor care divizează Europa;
- ameliorarea constantă a condițiilor de viață  i de muncă a na iunilor lor;
- o concuren   loială;
- o politică comercială comună, care să ducă la înlăturarea progresivă a restric iilor privind schimburile internaționale;
- promovarea dezvoltării celui mai înalt nivel de cunoștințe, prin extinderea accesului la educație. [2]

Curtea Europeană de Justiție ( n continuare CJUE sau Curtea) asigură respectarea

voinței politice, așa cum este exprimată prin tratate, contribuind în mod direct la interpretarea și aplicarea unitară a dreptului, la nivelul tuturor statelor-membre ale Uniunii Europene, soluționând, de asemenea, și litigiile dintre guvernele statelor-membre și instituțiile Uniunii, pronunțând hotărâri asupra cauzelor aduse în fața sa. Tipuri de cauze în care se pronunță CJUE sunt cele cu privire la:

- interpretarea legii (hotărâri preliminare). Aceste hotărâri sunt foarte importante, având în vedere faptul că se urmărește crearea unui spațiu în care să se asigure același nivel de protecție în domeniile de competență stabilite, eliminând, astfel, posibilitatea ca instanțele naționale din țările UE să interpreteze diferit normele europene. Dacă o instanță națională are îndoieli cu privire la interpretarea sau validitatea unei legi a UE, ea poate solicita Curții clarificări. Aceeași procedură poate fi utilizată pentru a determina dacă o lege sau o practică națională este compatibilă cu legislația UE;

- punerea în aplicare a legii (procedura privind încălcarea dreptului comunitar). Acest tip de hotărâri apare în cazul în care un guvern național nu respectă legislația UE, hotărârea este luată împotriva unui guvern național pentru nerespectarea dreptului european. Procedura poate fi inițiată de Comisia Europeană sau de o altă țară a UE. În cazul în care se constată că țara este vinovată, aceasta trebuie să restabilească ordinea sau riscă repetarea procedurii și aplicarea de sancțiuni;

- anularea actelor juridice ale UE (acțiuni în anulare). Dacă se consideră că un act al UE încalcă tratatele UE sau drepturile fundamentale, Curtea poate fi sesizată să o anuleze de către un guvern al unui stat-membre, Consiliul UE, Comisia Europeană sau (în unele cazuri) Parlamentul European;

- persoanele private pot, de asemenea, solicita Curții să anuleze un act al UE care le privește în mod direct;

- asigurarea acțiunii UE (acțiuni în caz de abținere). Parlamentul, Consiliul și Comisia trebuie să ia anumite decizii, în anumite circumstanțe. În caz contrar, guvernele statelor-membre ale UE, alte instituții ale UE sau (în anumite condiții) persoane fizice sau companii pot să se plângă la Curte;

- sancționarea instituțiilor UE (acțiuni în despăgubiri). Orice persoană sau societate ale cărei interese au fost prejudiciate ca urmare a acțiunii sau a inacțiunii UE, sau a personalului său, poate solicita luarea de măsuri împotriva lor prin intermediul Curții. [3]

- tipurile de acțiuni, ce pot fi promovate în fața CJUE, sunt acțiuni proprii, ce au ca finalitate menținerea unui climat de siguranță, la nivelul Uniunii și garantarea acestuia datorită autorității cu care este investită. Crearea unor bune practici duce și la perfecționarea sistemului de drept, la menținerea separației puterii și a atribuțiilor, între organele centrale.

Justiția înfăptuită prin CJUE are anumite caractere și anume:

- caracterul transnațional este în strânsă legătură cu teritoriul în cadrul căruia poate fi invocată jurisprudența Curții, depășind limitele teritoriale ale statului care a fost vizat de hotărâre;

- caracterul subsidiar al justiției comunitare este justificat de faptul că dreptul comunitar se aplică în mod direct în domeniile stabilite, iar Curtea se pronunță doar prin excepție; [4, p. 18]

- caracterul limitat, ne referim doar la domeniile în care competența a fost atribuită; [5, p.37]

- caracterul necesar-util, pentru a asigura un echilibru între Uniune și statele-membre prin înțelegerea și aplicarea uniformă a normelor dreptului european; [2, art. 260]

- caracterul autoritar, toate hotărârile adoptate sunt obligatorii .

Toate aceste caractere subliniază rolul CJUE în cadrul Uniunii și, totodată, justifică existența instituției.

Un aspect deosebit de important, din punctul nostru de vedere, este reprezentat de faptul că activitatea Curții este, în mare parte, constituită din activități ce privesc interpretarea dreptului la nivelul Uniunii, cu scopul de a aplica unitar dispozițiile legale adoptate în cadrul Uniunii, în domeniile de competență exclusivă.

Dar această interpretare duce pe cale de consecin    i la crearea dreptului, chiar dacă adoptarea legilor nu este un atribut al Curții, ea este împuternicită să-l interpreteze  i să urmărească aplicarea acestuia în statele-membre.

Uniunea Europeană, viitorul acesteia, posibilitatea de a se extinde, protecția drepturilor cetățenilor, prosperitatea tuturor cetățenilor din statele-membre depind de sistemul de justiție, de puterea instituțiilor ce aparțin sistemului de justiție. [6, p. 9]

Libertatea de mi care, schimburile comerciale  i toate domeniile de interes comun, a a cum au fost stabilite prin tratate, cunosc o nouă dimensiune, datorită extinderii UE, prin acceptarea de noi membri  i prin extinderea teritoriului de implementare a normelor europene, ceea ce duce în mod necesar la adoptarea măsurilor, pentru ca  i sistemul de justiție să se adapteze noilor cerințe.

Adoptarea normelor europene  i implementarea acestora au drept scop realizarea  i menținerea echilibrului  i stabilit  ii la nivel de Uniune, iar sancționarea celor care nu se conformează este un atribut al sistemului de justiție, fără de care Uniunea Europeană, ca  i organizație suprastatal , nu poate exista.

Sistemul de justiție europeană, care a trecut proba timpului, este în permanen   supus unor noi provocări datorate admiterii de noi membri sau ie irii din Uniunea Europeană a altora, reforme  i reformări în Tratatul ce stau la baza Uniunii, crize de imigran i, extinderea competențelor Curții de Justiție sau, dimpotrivă, restr ngerea

acestora, dar toate acestea nu fac decât să sublinieze importan a sistemului de justiție, creat la nivel de UE  i să-l facă mai puternic pentru a putea face fa   tuturor provocărilor.

De fapt, etapa actuală de reconstruc ie a Uniunii Europene este o etapă destul de importantă  i pentru judecătorii CJUE, care trebuie să lupte cu lipsa de legislație: avem nevoie de cadru normativ  i nu de practică sau de obiceiuri, relațiile sociale sunt în permanentă schimbare  i ele sunt cele care reclamă adoptarea de legi, care vor oferi o bază solidă de apreciere a judecătorilor Curții.

Europa, Uniunea Europeană, în acest proces de stabilire a unei noi ordini, au nevoie de legi  i de un sistem de justiție care să facă fa   tuturor provocărilor, de stabilirea competențelor exclusive, eventual  i a celor partajate, pentru fiecare dintre cele două Curți de justiție, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (CEDO)  i CJUE,  i analiza posibilit  ii de înființare a unei noi Cur i, comune celor două, care să poată soluționa  i eventualele conflicte de competență sau cauzele de necompetență a celorlalte două, aceasta put nd fi o consecin   a aderării UE la Conven ia europeană pentru apărarea drepturilor omului  i libertăților fundamentale. [1, art. 6, al. 2]

De altfel, crearea unei noi Cur i de justiție ar fi, din punctul nostru de vedere, oportună  i impusă de evolu ia raporturilor dintre cele două Cur i, deja existente, ale căror competențe nu acoperă toate segmentele vieții sociale, iar într-o Uniune de state, trebuie să oferim posibilitatea cetățenilor să se adreseze unei instan e supranaționale pentru o protecție efectivă a drepturilor protejate, recunoscute  i garantate.

De fapt, pentru o mai bună administrare a justiției la nivel de Uniune Europeană, trebuie, în cel mai scurt timp, să se ajungă la un consens între CEDO  i CJUE  i să se stabilească exact care sunt competențele ex-

clusive ale fiecăreia, tipurile de raporturi ce se vor stabili între ele, de subordonare sau de coordonare, stabilirea instrumentelor și raționamentelor care să ajute la aplicarea dreptului european și o mai bună administrare a justiției la nivelul UE.

Un alt element important ce privește viitorul justiției europene este reprezentat de dezvoltarea conceptelor ce privesc justiția, justiția necesară și justiția echivalentă, stabilind elementele care sunt caracteristice

justiției Uniunii Europene realizate prin intermediul CJUE și conturarea principiilor diriguitoare.

Cu privire la principiile ce întregesc dispozițiile Tratatelor și justifică activitatea CJUE, ele reprezintă puncte de referință în deciziile adoptate de aceasta, considerăm că ele dau o formă și un conținut acestui tip de justiție, ce se realizează prin intermediul CJUE și pe care o vom numi „Justiție echivalentă”.

BIBLIOGRAFIE

1. Tratatul Uniunii Europene. În: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0001.02/DOC_1&format=PDF.
2. Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, versiune consolidată. Preambul. În: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=celex%3A12012E%2FTXT> (vizitat la 25.09.2018).
3. Acțiunea în despăgubiri ce poate fi introdusă la CJUE. În: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/?uri=LEGISSUM%3Aai0040>, (vizitat la 25.09.2018).
4. Yves Lejeune, Benoît Cornelis, Christophe Dubois, Arnaud Thysen, *L'application et le contrôle de l'application du droit communautaire par les administrations belges*, Academia Press, 2003, p. 18, pp. 375.
5. Augustin Fuerea. *Dreptul Uniunii Europene*, Universul Juridic, București, 2016, p. 37, pp. 456.
6. Harm Schepel, Erhard Blankenburg, *The European Court of Justice*, editat de Grainne de Burca, Joseph Weiler, Oxford University Press, 2001, p. 9, pp. 233.

Prezentat: 18 octombrie 2018.

E-mail: sorin.jurist@yahoo.com

PLANIFIER L'ANALYSE DES DONNEES - UNE ETAPE PRIMORDIALE DANS L'EVALUATION DE L'IMPACT SOCIAL DES PROJETS ET PROGRAMMES DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

ANALIZA DATELOR - O ETAPĂ IMPORTANTĂ ÎN EVALUAREA IMPACTULUI SOCIAL AL PROIECTELOR ȘI PROGRAMELOR ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

CZU: 35.303.7

Toma ALEXANDRU,
doctorand, Academia de Administrare Publică

RESUME

Dans cet article, l'auteur rapporte sur l'analyse des données, dans l'abordations d'une étape primordiale dans l'évaluation de l'impact social des projets et programmes dans l'administration publique. C'est une étape essentielle du processus de planification du suivi et de l'évaluation de l'impact social des projets et programmes dans l'administration publique car elle conditionne l'information rapportée et la manière dont elle sera utilisée.

Mots-clés: *l'analyse des données, le but de l'analyse, la fréquence de l'analyse, les personnes responsables de l'analyse, le processus d'analyse, la préparation des données, l'analyse des données, la validation des données, la présentation des données.*

REZUMAT

În acest articol, autorul vorbește despre analiza datelor, conștientizându-l drept o etapă primordială în evaluarea impactului social a proiectelor și programelor în administrația publică. Este o etapă esențială în procesul de planificare și îndeplinire a evaluării impactului social a proiectelor și programelor, dat fiind faptul că se condiționează atât datele colectate cât și cele utilizate pentru evaluare.

Cuvinte-cheie: *analiza datelor, obiectivul analizei, frecvența analizei, personalul responsabil de analiza datelor, procesul de analiză a datelor, pregătirea datelor, validarea datelor, prezentarea datelor.*

L'analyse des données est le processus par lequel les données collectées sont transformées en informations utilisables. Il s'agit d'un processus qui est conduit tout au long du cycle du projet ou programme et qui permet de donner un sens aux données collectées afin d'orienter la mise en œuvre du programme à court et à long terme.

L'analyse des données peut être effectuée dès que les données sont collectées, mais également à partir des rapports de données. L'analyse des données consiste à distinguer les tendances, les groupes ou autres liens entre les différents types de données, évaluer les résultats par rapport aux plans et aux objectifs, formuler des

conclusions, anticiper les problèmes et définir des solutions et des meilleures pratiques pour orienter les décisions et favoriser l'apprentissage organisationnel. Une analyse fiable et réalisée en temps opportun est essentielle pour la crédibilité et l'utilisation des données. [3]

Selon du chercheur Hansen Hanne Foss dans l'oeuvre „**Choosing Evaluation Models, A Discussion on Evaluation Design**”, l'analyse des données devrait reposer sur un plan clairement défini. Ce plan devrait établir le calendrier, les méthodes et les outils, modèles pertinents, préciser qui sont les responsables, et expliquer le pourquoi de l'analyse des données. [2] Un plan d'analyse des données peut prendre la forme d'un document écrit détaillé distinct, ou être inclus dans le cadre de la gestion globale du projet ou du programme et du système de suivi et d'évaluation, par exemple, il peut être inclus dans le plan de suivi et d'évaluation. Les considérations clés de la planification de l'analyse des données sont les suivantes.

A. Le but de l'analyse, les données analysées et la méthode utilisée sont en grande partie déterminées par les objectifs et les indicateurs du cadre logique et, en définitive, par le public cible et ses besoins en information. L'analyse des données doit être alignée sur les objectifs évalués, tels qu'ils sont définis dans le cadre logique et le plan de suivi et d'évaluation du projet ou programme. Par exemple : • L'analyse des indicateurs relatifs aux produits est généralement utilisée dans le cadre du suivi du projet pour déterminer si les activités se déroulent selon le calendrier et le budget prévus. Elle doit donc être réalisée de manière régulière, une fois par semaine, par mois et par trimestre, pour mettre en évidence tout écart ou variance par rapport aux objectifs. Les responsables du projet pourront ainsi chercher d'autres solutions, remédier aux retards et

aux problèmes éventuels, réaffecter les ressources. • L'analyse des indicateurs relatifs aux réalisations est généralement utilisée pour mesurer l'impact ou les changements à moyen et à long terme, niveau de connaissance, attitudes et pratiques comportements des personnes. En analysant ces données, il est important de garder à l'esprit qu'elles seront généralement diffusées à un public large, notamment aux responsables du projet, à l'équipe dirigeante, aux donateurs, aux partenaires et aux personnes concernées. [3]

B. La fréquence de l'analyse des données suffisamment de temps doit être accordé à l'analyse des données. Le calendrier de l'analyse et des rapports doit tenir compte de l'utilisation prévue des données. Des informations précises ne permettent pas d'orienter la gestion du projet ou programme si elles sont trop tardives ou trop rares. Il faut donc trouver un équilibre entre rapidité, fréquence et précision. Il est important de rappeler qu'il faut éviter de consacrer trop de temps à la collecte de données, qui peut entraîner une surcharge de données et trop peu à l'analyse. [1]

La fréquence de l'analyse des données dépend principalement de la fréquence de la collecte des données et des besoins des utilisateurs en informations, qui sont généralement déterminés par le calendrier des rapports. Le calendrier de l'analyse des données peut être aligné sur celui des principaux rapports ou être établi de manière distincte, selon les besoins du projet ou programme. Il faut garder à l'esprit que l'analyse des données n'est pas une activité isolée intervenant au terme de la collecte, mais un processus continu commençant dès le lancement du projet et se poursuivant pendant les phases de suivi et d'évaluation.

Attention à ne pas tomber dans l'excès, analyser les données de manière excessive peut coûter cher et compliquer la prise

de décisions. Ne gaspillez pas votre temps et vos ressources en analysant des aspects sans importance. Concentrez-vous plutôt sur ce qui est nécessaire et suffisant pour orienter la gestion du projet ou du programme. Dans ce contexte, il est utile de se référer aux objectifs et indicateurs du cadre logique du projet/programme pour guider l'analyse et de s'appuyer sur les enseignements, recommandations et mesures spécifiques qui ont été définis et diffusés. [4]

Les rôles et responsabilités dépendent du type d'analyse et du moment où elle intervient. L'analyse des données de suivi peut être réalisée par les personnes qui collectent les données, par exemple les responsables du suivi sur le terrain ou autres membres du personnel du programme. Idéalement, il faudrait que les données soient examinées et analysées par différentes parties prenantes, dont le personnel et les responsables du projet, les organisations partenaires, les bénéficiaires et autres entités concernées.

C. En ce qui concerne les données de l'évaluation, l'analyse est déterminée par le type et l'objectif de l'évaluation. Par exemple, s'il s'agit d'une évaluation indépendante visant à rendre des comptes aux donateurs, l'analyse peut être menée par des consultants extérieurs et s'il s'agit d'une évaluation interne visant à améliorer les connaissances, elle sera réalisée par le personnel du programme. Toutefois, lorsque cela est possible, il est conseillé d'associer plusieurs parties prenantes à l'analyse des données. Une autre option consiste, dans un premier temps, à mandater des consultants externes pour analyser les données statistiques, puis à soumettre leurs conclusions à l'examen d'un forum plus large. [5]

L'analyse des données n'est pas une activité réservée aux statisticiens. Elle ne devra pas non plus être réalisée par une seule personne, par exemple le responsable du projet ou du programme, la veille de la date

limite de présentation des rapports. Dans la plupart des cas, l'analyse des données ne nécessite pas de techniques complexes.

Ainsi, lorsque les données se rapportent à différentes perspectives, une participation plus large peut aider à vérifier la précision des données et à améliorer l'analyse critique, l'acquisition des connaissances et l'utilisation de l'information. Un problème, ou une solution, peut apparaître sous un angle diff  rent selon qu'il est examiné du point de vue du siège, de celui du personnel du projet ou du programme sur le terrain ou de celui des membres de la communauté. La participation des parties prenantes à tous les niveaux de l'analyse permet de garantir que le suivi et l'évaluation seront acceptés et considérés comme crédibles. En outre, elle peut contribuer à renforcer l'adhésion et, ainsi, favoriser le suivi et l'utilisation des résultats, conclusions et recommandations. [4]

D. Le processus d'analyse des données
Suivant les besoins et le contexte, l'analyse des données peut être réalisée par le biais de réunions, de courriels, d'échanges sur des plateformes en ligne, de conférences téléphoniques. Il est préférable d'associer un maximum de parties prenantes à l'analyse des données, ce qui implique d'utiliser différents moyens de communication. Quoi qu'il en soit, il est important que l'analyse des données soit structur  e et planifiée et qu'elle ne soit pas menée après coup ou simplement pour respecter la date limite de présentation des rapports.

Un autre élément à prendre en considération est celui du matériel, calculatrices ou ordinateurs et des logiciels, Excel, SPSS, Access, Visio, nécessaires à l'analyse des données. Dans le même ordre d'idées, si la saisie ou l'analyse des données requiert des compétences techniques spécifiques, il faut déterminer si des membres de votre personnel possèdent les compétences nécessaires ou si une formation doit être

dispensée. Ces dépenses peuvent ensuite être imputées au budget relatif au suivi et à l'évaluation et au perfectionnement des ressources humaines.

Il n'y a pas de recette unique pour l'analyse des données, mais cinq étapes clés peuvent être identifiées: 1) la préparation des données; 2) l'analyse des données; 3) la validation des données; 4) la présentation des données; 5) les recommandations et mesures à prendre. Une considération commune à toutes les étapes de l'analyse des données consiste à définir les limitations, les biais et les menaces à l'exactitude des données et à leur analyse. La distorsion des données peut se produire en raison de restrictions ou d'erreurs dans la conception, l'échantillonnage et l'enregistrement des données et des entretiens sur le terrain. Par conséquent, il est préférable d'assurer un suivi minutieux du processus de recherche et de solliciter l'avis d'experts le cas échéant.

La préparation des données, souvent appelée „réduction” ou „organisation” des données, consiste à convertir les données dans un format mieux adapté à l'analyse. Les données doivent être préparées en fonction de leur utilisation prévue, celle-ci étant déterminée par les indicateurs du cadre logique. En général, cette étape consiste à nettoyer, éditer, coder et organiser des données quantitatives et qualitatives, ainsi qu'à les vérifier dans un souci de précision et de cohérence. [6]

Les données quantitatives étant numériques, elles devront être préparées en vue d'une analyse statistique. À ce stade, les données quantitatives sont vérifiées, nettoyées et corrigées en vue de l'analyse. Une série d'outils et de lignes directrices relatives au traitement des données sont disponibles, mais certaines compétences techniques permettront d'en améliorer la planification. Le Programme alimentaire mondial des Nations Unies a défini six éta-

pes utiles pour la préparation des données quantitatives en vue de l'analyse: [3]

1. Désigner une personne et établir une procédure pour garantir la qualité de la saisie des données.

2. Entrer les variables numériques dans une feuille de calcul ou une base de données.

3. Entrer les données de variables continues dans la feuille de calcul.

4. Coder et étiqueter les variables.

5. Traiter les valeurs manquantes.

6. Utiliser des méthodes de nettoyage des données.

S'agissant des données qualitatives, texte descriptif, réponses à un questionnaire, images, cartes, vidéos, il est important de d'abord dresser une liste des points clés et de les résumer. Cela peut consister à entourer les passages importants, condenser les longues descriptions en idées principales ou mettre en évidence les principaux énoncés, images et éléments visuels. Les points clés peuvent ensuite être codés et organisés en catégories et sous-catégories représentant les tendances observées en vue de l'analyse.

Le nettoyage des données est le processus par lequel les données sont nettoyées et corrigées en vue de l'analyse. Une série d'outils et de lignes directrices relatives au traitement des données sont disponibles, mais certaines compétences techniques permettront d'en améliorer la planification.

Une analyse détaillée de ces considérations relatives à l'analyse des données, et d'autres, est présentée dans le document « How to consolidate, process and analyse qualitative and quantitative data », in Monitoring & Evaluation Guidelines du PAM. [5]

Enfin, il faut noter que l'organisation des données peut effectivement commencer pendant la phase de collecte des données. Le format dans lequel les données sont enregistrées et communiquées peut jouer un rôle important dans l'organisation des

données et le renforcement de l'analyse critique. Par exemple, un tableau de suivi des indicateurs peut être élaboré pour surveiller les résultats de l'indicateur, mais aussi pour enregistrer l'objectif prévu de l'indicateur et le pourcentage de l'objectif atteint, ce qui permet de faciliter l'analyse critique de la variance, différence entre les objectifs prévus et les résultats réels. En ce qui concerne les formats des rapports narratifs, on peut structurer les sections de façon à mettre en évidence les domaines prioritaires et ainsi promouvoir l'analyse critique – telle que les meilleures pratiques, les défis et les contraintes, les enseignements, l'action future.

L'analyse des données peut être descriptive ou interprétative. L'analyse descriptive consiste à mettre en évidence les principales constatations – situations, états et circonstances dévoilés par les données collectées, tandis que l'analyse interprétative contribue à donner un sens et une explication aux constatations et à établir entre elles une relation de cause à effet. L'analyse descriptive est axée sur ce qui s'est passé, alors que l'analyse interprétative cherche à expliquer pourquoi cela s'est passé. Ces deux types d'analyse sont interdépendants et utiles pour le compte rendu d'informations dans la mesure où l'analyse interprétative s'appuie sur l'analyse descriptive. Questions importantes d'analyse des données pour aider à décrire les données sont:

- Y a-t-il des tendances/groupes émergents dans les données ? Si oui, pourquoi ?

- Y a-t-il des similitudes dans les tendances des différents jeux de données ? Si oui, pourquoi ?

- Les informations nous montrent-elles ce que nous nous attendions à voir (les résultats escomptés du cadre logique ?) Si non, pourquoi ? Est-ce que c'est surprenant et si oui, pourquoi ?

- Le suivi des progrès accomplis au regard du plan fait-il ressortir des écarts avec

les objectifs escomptés ? Si oui, pourquoi ? Comment cela peut-il être corrigé ou les plans doivent-ils être mis à jour ?

- Les changements dans les hypothèses/risques font-ils l'objet d'un suivi et sont-ils identifiés ? Si oui, pourquoi ? Le projet/programme doit-il y être adapté ?

- Est-il est suffisant de connaître la prévalence d'une condition spécifique pour une population ciblée (statistiques descriptives), ou faut-il généraliser sur une plus grande population à partir d'un groupe-échantillon (statistique déductive) ?

- Une information additionnelle ou une analyse est-elle nécessaire pour aider à clarifier une question ?

Il est important, lors de la description des données, de se concentrer sur les résultats objectifs, plutôt que de les interpréter en formulant des opinions ou en tirant des conclusions. Toutefois, il est important aussi de reconnaître que la manière dont les données sont décrites – par exemple, quelles comparaisons ou analyses statistiques sont choisies pour décrire les données – s'appuie inévitablement sur des hypothèses implicites et influe sur leur interprétation. Par conséquent, il est préférable de reconnaître toutes les hypothèses autant que possible pendant le processus d'analyse. [1]

Il est également important, lors de l'analyse des données, de relier l'analyse du projet ou du programme aux objectifs et à leurs indicateurs respectifs. Dans le même temps, l'analyse doit être souple et examiner d'autres tendances, qu'elles soient escomptées ou non. Comparaison thématique, telles les données sur les interventions en matière de logement menées sur l'initiative des donateurs par opposition aux interventions engagées sur l'initiative des propriétaires, pour comparer les approches dans le cadre d'un programme de reconstruction de logements.

Dans la description des données, il est

souvent utile d'utiliser des tableaux récapitulatifs, matrices, graphiques, diagrammes et autres aides visuelles pour aider à organiser et décrire les principales tendances, constats - ceux-ci peuvent également être utilisés ultérieurement, dans la présentation des données. Bien que cela nécessite des types d'analyse différents, il est important de prendre en considération à la fois les données quantitatives et les données qualitatives dans l'analyse. Relier et comparer les deux types de données permet de mieux faire la synthèse des constats et d'interpréter ce qui est étudié, que lorsqu'on utilise des ensembles distincts de données.

Les données quantitatives étant numériques, leur description et leur analyse impliquent des techniques statistiques. Par conséquent, il est utile d'examiner brièvement l'utilisation des statistiques dans l'analyse des données. L'analyse statistique simple, tels que les pourcentages peut être faite à l'aide d'une calculatrice, alors que les analyses statistiques plus complexes, telles que les données d'enquête, peuvent être effectuées en utilisant Excel ou des logiciels statistiques tels que SPSS Statistical Package for Social Sciences – il est souvent judicieux de solliciter le conseil d'un expert en statistiques.

Une distinction fondamentale à comprendre en matière de statistiques est la différence entre les statistiques descriptives et les statistiques déductives : Les statistiques descriptives sont utilisées pour résumer un seul ensemble de résultats numériques ou notes, des résultats à un test ou un groupe-échantillon, cette méthode permet de définir le contexte. Comme leur nom l'indique, ces statistiques sont descriptives et comprennent les totaux, la fréquence, les moyennes, les proportions et la distribution. Les statistiques déductives sont plus complexes,

mais permettent de faire des généralisations, inférences au sujet de la population en général à partir d'un échantillon. Deux catégories principales de statistiques déductives sont : examiner les différences entre les groupes et examiner les relations entre variables, telles que les relations de cause à effet. Une partie importante de l'analyse déductive consiste à établir la représentativité de l'échantillon de population sur lequel les généralisations sont fondées. L'échantillonnage aléatoire est souvent utilisé avec des données quantitatives pour permettre une analyse statistique et des généralisations plus précises que celles auxquelles conduit l'échantillonnage déterminé par choix raisonné. Les enquêtes sont une méthode couramment.

Par exemple, quand on compare les conditions de référence avant l'intervention d'un projet relatif aux moyens de subsistance à celles mesurées trois ans plus tard, lors d'une évaluation finale, peut-on avoir la certitude que le changement mesuré dans les niveaux de subsistance est dû au projet ou à d'autres causes (variable), comme une catastrophe naturelle, une flambée épidémique ou la récession économique mondiale ? Des défis semblables apparaissent quand on utilise des groupes de comparaison – dans lesquels les conditions des populations qui ont reçu des services sont comparées à celles des populations qui ne les ont pas reçus.

La triangulation est un processus consistant à utiliser différentes sources ou méthodes pour la collecte de données. Associer différentes sources et méthodes permet de croiser les données et de réduire les biais afin de mieux garantir que les données soient valides, fiables et complètes. Les données recueillies doivent être validées par des sources différentes ou méthodes avant d'être considérées comme un fait. Les faits séparés

n'ajoutent pas, en soi, beaucoup de valeur à la planification du projet ou à la prise de décision, sauf s'ils sont mis dans le contexte et évalués les uns par rapport aux autres et par rapport aux objectifs du projet. L'interprétation est le processus qui consiste à extraire et à donner un sens à ces faits séparés.

La validation des données est importante, à ce stade, de déterminer s'il faut procéder à une autre analyse et quelle méthode sera employée. Il peut être nécessaire de vérifier les résultats, en particulier les constatations et conclusions très médiatisées ou controversées. Cela peut consister à trouver d'autres sources primaires et/ou secondaires pour faire de nouveaux recoupements ou à établir des comparaisons avec d'autres études sur le même sujet. Par exemple, il peut être nécessaire d'organiser d'autres entretiens individuels ou discussions de groupe pour vérifier, valider une conclusion particulière. Des études peuvent être menées ultérieurement pour assurer le suivi des questions qui, au vu de l'analyse, pourraient faire l'objet d'une prolongation de projet ou du programme, d'un budget additionnel ou de rapports destinés à l'ensemble de la communauté concernée.

La présentation des données met en évidence les constatations et conclusions clés tirées des données. Lorsque des conclusions sont présentées, il faut se poser la question: Et maintenant? Que signifient toutes ces données? Que nous apprennent-elles? Pourquoi sont-elles importantes? Essayez de limiter votre réponse aux principales conclusions, en résumant le contenu des données et en expliquant pourquoi elles sont importantes. Quelques rappels concernant la présentation des données: • Assurez-vous que l'analyse ou les résultats que vous essayez de mettre en évidence sont

suffisamment étayés. • Veillez à ce que la présentation des données soit claire et simple, la précision permettant aux utilisateurs de comprendre les données plus facilement. • Pensez à votre public : adaptez-le niveau, le format de votre présentation en fonction de ses besoins, un résumé ou une présentation orale ou écrite. •   vitez d'employer un jargon trop technique ou de donner trop de détails.

Les données sont utilisées comme éléments justifiant les mesures proposées dans les recommandations et les plans. Cela est étroitement lié à l'utilisation des informations communiquées, mais présenté ici parce que le processus de définition des recommandations co  incide en général avec les analyses des résultats et des conclusions.

En conclusion, est important de justifier les mesures proposées, en établissant un lien de causalité entre les données probantes et les recommandations. Il est important également de veiller à ce que les recommandations soient spécifiques, ce qui facilite le compte rendu et l'utilisation des données. Ainsi, il est utile de formuler des recommandations prenant la forme de mesures concrètes élaborées sur la base des critères, spécifiques, mesurables, accessibles, pertinents et limités dans le temps et axées sur les parties prenantes qui vont les mettre en œuvre. Il est utile également de désigner une partie prenante qui se chargera, auprès des autres acteurs, du suivi de l'exécution des mesures.

Pour garantir la bonne formulation des recommandations et des mesures, il est essentiel de bien comprendre la relation qui existe entre les données collectées et l'impact social des projets et programmes dans l'administration publique, les constatations et les conclusions issus de l'analyse des données, et de bien utiliser chacun de ces termes.

BIBLIOGRAPHIE

1. Allum N.C, Bauer M.W., Gaskell G. Quality, Quantity and Knowledge interests, Avoiding confusion in Bauer and Gaskell, Qualitative research, London, Sage. ,2000.
2. Hansen, Hanne Foss., Choosing Evaluation Models, A Discussion on Evaluation Design, in Evaluation, Vol. 11, Sage Publication, 2005.
3. Rossi, Peter, Howard Freeman, Mark Lypsey, Evaluation, A Systematic Approach, 6th ed., SagePublication, 1999.
4. Scriven, M., The transdisciplinary model of evaluation: Radical implications. Paper presented at the meeting of the American Evaluation Association/Canadian Evaluation Society, Toronto, Canada. , 2005.
5. Stake, Robert E, Program evaluation, particularly responsive evaluation în W.B. Dockrell&D. Hamilton (Eds.) Rethinking educational research London: Hodder and Stoughton. , 1999.
6. Shadish, William R. JR., Thomas D. Cook, Laura C. Leviton. Fundamentele evaluării programelor: Teorii ale practicii, Sage Publications, Inc., 1995.

Prezentat: 30 octombrie 2018.

E-mail: geekat@mail.ru

IMPLEMENTAREA REGISTRULUI DE STAT AL ACTELOR LOCALE - IMPACT  I PROVOC RI

THE IMPLEMENTATION OF THE REGISTER OF LOCAL ACTS - IMPACT AND CHALLENGES

CZU: 35.007: 352 (478)

Diana CHIRIAC,
doctorand ,
Academia de Administrare Public 

SUMMARY

The article analyzes one of the legal mechanisms for the transparency of decision - making process at local level. The registration and publication of the acts issued / adopted by the local authorities of the first and second level of public administration became an obligation or non-observance of these norms (violation of the provisions of the Law on local public administration) entails contravention sanction.

Keywords: transparency, decision - making process, local public authorities, local acts, publication, fine.

REZUMAT

 n acest articol este analizat unul dintre mecanismele legale de transparentizare a procesului decizional la nivel local.  nregistrarea  i publicarea actelor emise/adoptate de către autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi  i al doilea a devenit o obliga ie, or nerespectarea acestor norme ( nc lcarea prevederilor Legii privind administrația publică locală) atrage după sine sancțiunea contraven ional .

Cuvinte-cheie: transparență, proces decizional, autorități publice locale, acte locale, publicare, amendă.

Documentele de politici sunt elaborate în scopul descrierii  i analizei problemelor existente, identificării obiectivelor aferente problemei vizate, definirii statului  i societății.  ntru realizarea acestora a fost elaborată  i este implementată Strategia privind Reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. Prin programul său de activitate pentru perioada 2016-2018, Guvernul Republicii Moldova  i-a asumat angajamentul să continue eficientizarea administrației publice pentru a oferi cetățenilor servicii la cel mai înalt nivel în conformitate cu practicile democra iilor europene.  in nd cont

de faptul că scopul reformei administrației publice este de a consolida administrația publică aplic nd standardele  i regulile Uniunii Europene, principiile care stau la baza implementării prezentei Strategii reflectă principiile bunei guvernări recunoscute  i aplicate la nivelul Uniunii Europene prin Carta Albă a Guvernării  i prin Ghidul privind calitatea administrației publice, ambele documente aprobate de Comisia Europeană,  i principiile pentru guvernare la nivel local, recomandate de Consiliul Europei. [1]

Strategia se întemeiază pe principile de bază enunțate în actele locale  i

internaționale la care Republica Moldova este parte. Potrivit componentei privind *responsabilizarea administrației publice*, transparența în procesul decizional a devenit un deziderat al guvernării în condițiile unui stat de drept. Respectiv, conform Strategiei, deciziile trebuie să fie formulate, aprobate și puse în aplicare urmând reguli și proceduri clare. Toată informația cu caracter public este accesibilă. Informația privind deciziile, implementarea politicilor și rezultatele este disponibilă publicului larg, astfel încât orice cetățean să aibă posibilitatea de a supraveghea și de a contribui la activitatea autorităților publice centrale și locale. Anume, în acest scop și în virtutea acestuia a fost elaborat Registrul de Stat al actelor locale.

Întru executarea prevederilor Legii nr. 161 din 07 iulie 2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative, prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 672 din 28.08.2017 pentru aprobarea regulamentelor cu privire la Registrul de Stat al actelor locale, a fost aprobat Regulamentul cu privire la modul de ținere a Registrului de Stat al actelor locale și a Regulamentului cu privire la evidența actelor supuse controlului administrativ de legalitate.

Potrivit actelor normative enunțate, autoritățile executive desemnează persoane responsabile și supleanții acestora de înregistrarea și publicarea actelor emise în RSAL (electronic), comunicând informația Cancelariei de Stat.

Autoritățile administrației publice locale de nivelul al doilea urmează să includă în RSAL toate actele cu caracter normativ, în vigoare până la intrarea în vigoare a Legii nr. 161/2016, în termen de 36 de luni de la data intrării în vigoare a legii în cauză. Astfel, legiuitorul oferă un termen pentru publicarea actelor adoptate de APL II. Considerăm termenul în cauză unul rezonabil pentru a transparentiza procesele decizionale anterioare survenirii pârgheii legale.

Autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi urmează să includă în RSAL

actele cu caracter normativ în vigoare, adoptate anterior intrării Legii nr. 161/2016. Potrivit calculelor, Registrul de Stat al actelor locale a intrat în vigoare la data de 28 octombrie 2018.

Este de menționat că toate actele administrative vor fi publicate în limba de stat (conform art. 13 din Constituție, limba de stat este limba moldovenească, funcționând pe baza grafiei latine). Autoritățile din unitatea teritorială cu statut special vor include actele sale în una din limbile stabilite de legislația cu privire la unitatea teritorială cu statut special, cu asigurarea traducerii în limba de stat. Astfel, prin actul normativ în discuție, autoritățile administrației publice locale de ambele niveluri, în calitatea lor de furnizor de date vor:

- asigura furnizarea informațiilor în baza de date a Registrului;

- asigura păstrarea documentelor autorităților locale incluse în Registru, în original, până la predarea lor spre păstrare în arhivă;

- asigura și amenaja locuri de muncă autorizate cu echipament tehnic respectiv pentru utilizatorii Registrului;

- efectua acțiunile de asigurare a securității informației, să documenteze cazurile și tentativele de încălcare a acesteia, precum și să întreprindă măsurile ce se impun pentru prevenirea și lichidarea consecințelor;

- prelucra doar datele strict necesare îndeplinirii atribuțiilor lor de serviciu, asigurând pe parcurs confidențialitatea și toate măsurile organizatorice și tehnice necesare pentru protecția datelor cu caracter personal împotriva distrugerii, modificării, blocării, copierii, răspândirii, precum și împotriva altor acțiuni ilicite, măsuri menite să asigure un nivel de securitate adecvat în ceea ce privește riscurile prezentate de prelucrare și caracterul datelor prelucrate, în conformitate cu legislația în vigoare;

- asigura accesul securizat la informația din Registru, respecta condițiile de securitate și a regulilor de exploatare a acesteia;

- efectua deservirea tehnică a locurilor de muncă conectate la Registru, înlătura, în caz

de necesitate, defecțiunile tehnice ale echipamentelor tehnice respective;

- raporta imediat, în formă verbală și scrisă, administratorului de sistem despre cazurile de încălcare a securității informaționale a Registrului;

- informa Cancelaria de Stat despre orice situație care face imposibilă furnizarea informațiilor în baza de date a Registrului. [2]

Vizavi de actele autorităților administrației publice locale cerințele rămân a fi cele generale prevăzute de Legea nr. 100 din 22.12.2017 cu privire la actele normative [3] și Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 115 din 28.02.1996 pentru aprobarea Instrucțiunilor cu privire la ținerea lucrărilor de secretariat în organele administrației publice locale ale Republicii Moldova. [4]

Textul actului publicat în Registru de către autoritățile administrației publice locale trebuie să fie o reproducere exactă a actului emis/adoptat și semnat/contrasemnat de persoanele responsabile, cu aplicarea ștampilei, în varianta scanată (PDF). Actele administrative care conțin date cu caracter personal urmează a fi publicate cu respectarea prevederilor Legii nr. 133 din 8 iulie 2011 privind protecția datelor cu caracter personal. [5]

Responsabilitatea pentru autenticitatea, plenitudinea și integritatea actelor administrative publicate în Registru le revine secretarilor consiliilor raionale/municipale/locale și angajaților autorizați desemnați de către autoritățile administrației publice locale în condițiile prevederilor prezentului Regulament. Tot în sarcina acestora, potrivit art. 39 alin. (1), lit. h1) din Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală, intră asigurarea includerii actelor autorității administrației publice locale în Registrul de Stat al actelor locale, în conformitate cu legea. [6]

Concluzie. Sarcina privind plasarea corespunzătoare a actelor în Registru revine secretarului, inclusiv autenticitatea, integritatea și plenitudinea acestuia, în pofida

competențelor proprii prevăzute anterior în Legea nr.436/2006.

Or, aici remarcăm că autorul a prevăzut că sarcina de a plasa în Registru actele autorităților locale poate reveni oricărei persoane desemnate prin actul emis/adoptat de autoritatea locală. Această persoană poate fi orice angajat din subordinea autorității ori un angajat autorizat, ori secretarul va rămâne responsabil de întreaga procedură, inclusiv calitatea actului.

Modificarea, completarea, abrogarea sau anularea actului publicat în Registru poate fi efectuată de angajații autorizați în baza actului administrativ de modificare, completare, abrogare sau hotărâri definitive și irevocabile a instanței de contencios administrativ.

În cazul rectificării actelor (rectificarea erorii materiale se face în 24 de ore de la data includerii informației ce conține erori) există următoarea posibilitate:

- a) includerea în Registru a notei motivate de rectificare, semnate de către secretarul consiliului local, care va conține textul rectificat și data operării rectificării;

- b) substituirea actului rectificat în original, care va fi plasat în Registru, înlocuind actul administrativ ce conține eroare.

Dacă termenul este omis, rectificarea actului administrativ în Registru urmează să aibă loc în baza unui nou act administrativ emis/adoptat de către autoritatea emitentă.

Întrucât scopul Registrului reprezintă transparentizarea procesului decizional la nivel local, constatăm că acesta va permite vizualizarea actelor cu caracter normativ ale autorităților administrației publice locale și datele din fișa de evidență incluse în Registru. Actele pot fi accesate în regim de vizualizare și/sau transcrise gratuit și fără restricții prin intermediul unui navigator Internet (browser web).

Registrul permite căutarea și identificarea actelor administrative prin intermediul modului de căutare, în funcție de caracteristicile specifice ale actului (autoritatea emitentă, numărul de evidență, data emiterii, tipul ac-

tului, denumirea actului, domeniul de reglementare etc.).

Actele autorităților publice locale cu caracter individual incluse în Registrul nu pot fi accesate sau vizualizate public, la acestea vor avea acces restricționat și vor putea fi vizualizate doar de angajații autorizați din aria de activitate. Actele cu caracter individual vor fi păstrate în două exemplare în Registrul, din care unul este prevăzut pentru persoanele autorizate din cadrul autorităților administrației publice locale emitente, Cancelariei de Stat și oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, cu vizualizare deplină. Pentru vizualizarea publică a celui de-al doilea exemplar, va fi accesibilă varianta depersonalizată a actului, prin hașurarea datelor cu caracter individual.

Nerespectarea prevederilor Legii nr. 436/2006 de către persoanele responsabile (secretari) atrage după sine sancțiunea contravențională. Potrivit art. 326 1 din Codul contravențional, [7] secretarii vor fi amendați pentru următoarele încălcări:

- aprobarea de către autoritatea administrației publice locale a unui act normativ al cărui proiect nu a fost publicat în vederea consultării publice;

- omiterea de către persoana responsabilă a termenului prevăzut de lege privind includerea actelor emise de autoritățile administrației publice locale, inclusiv a proceselor-verbale ale ședințelor consiliului local, a documentelor și informațiilor prevăzute de lege, în Registrul de stat al actelor locale;

- împiedicarea accesului liber la ședințele consiliului local;

- includerea în Registrul de Stat al actelor locale a unui text care diferă de textul actului aprobat de autoritatea competentă;

- neinclusiunea pe ordinea de zi a ședinței consiliului local (raional) de către persoana responsabilă a notificării oficiului teritorial al Cancelariei de Stat.

Respectiv, se constată un nivel înalt de responsabilizare a autorității administrației

publice locale, în special a secretarului. În condițiile existente, autoritățile publice locale se confruntă cu un șir de deficiențe, inclusiv: lipsa utilajului tehnic pentru implementarea Registrului (scanner, imprimantă), resurse umane insuficiente, cursuri de instruire pentru implementarea Registrului, dar și pentru utilizarea calculatorului. Problemele enunțate vor crea bariere și nemulțumiri din partea autorităților publice locale odată cu intrarea în vigoare a Legii 161/2016, întrucât, în perioada de pilotare, autoritățile publice locale au rămas inerte la acțiunile ce urmau a fi întreprinse la acel moment (chiar și dotarea cu tehnică). Dar, precum am menționat, legiuitorul a oferit termenul de 27 de luni de la publicarea actului normativ până la intrarea în vigoare a acestuia, pentru identificarea, soluționarea și pregătirea necesară implementării Registrului.

În concluzie vom puncta următoarele:

- registrul este o platformă obligatorie pentru transparentizarea procesului decizional;

- nu toate autoritățile publice locale dispun de tehnică pentru implementarea prevederilor Legii nr. 436/2006;

- persoana responsabilă urmează a fi remunerată corespunzător responsabilității acordate de cadrul normativ;

- autoritățile administrației publice locale urmează să nu pună în sarcina secretarului sarcinile ce țin de includerea actelor. Partea tehnică să revină altui specialist, pentru segregarea sarcinilor în cadrul autorității;

- prin Registrul electronic, la moment, are loc dublarea unor acțiuni ce țin de prezentarea actelor spre control administrativ Oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat (și electronic, și pe suport de hârtie) ceea ce duce la crearea dificultăților în procesul de transparentizare a actelor locale;

- implicarea activă a persoanelor responsabile de includerea actelor locale în Registrul pentru evitarea amenziilor stabilite de Codul contravențional.

BIBLIOGRAFIE

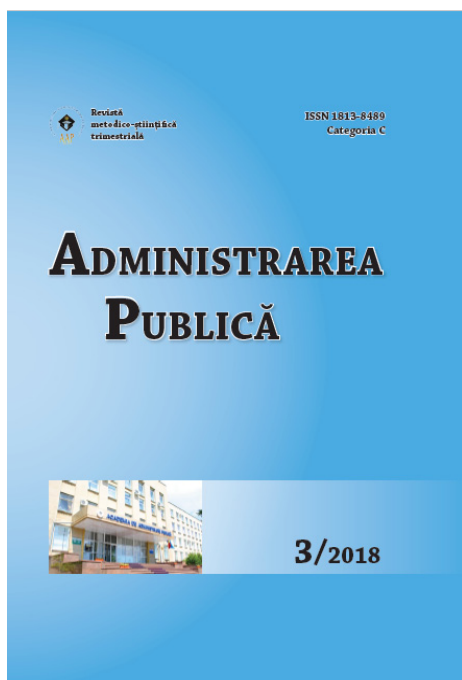
1. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 911 din 25.07.2016. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264.
2. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 672 din 28.08.2017 pentru aprobarea regulamentelor cu privire la Registrul de Stat al actelor locale. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 322-328/775 din 01.09.2017.
3. Legea nr. 100 din 22.12.2017 cu privire la actele normative. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 7-17/34 din 12.01.2018.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 115 din 28.02.1996 pentru aprobarea Instrucțiunilor cu privire la ținerea lucrărilor de secretariat în organele administrației publice locale ale Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 42-44/344 din 28.06.1996.
5. Legea nr. 133 din 8 iulie 2011 privind protecția datelor cu caracter personal. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 170-175/492 din 14.10.2011.
6. Legea nr. 436-XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35/116 din 09.03.2007.
7. Codul contravențional al Republicii Moldova nr. 218-XVI din 24.10.2008. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-6/15 din 16.01.2009. Republicat: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 78-84/100 din 17.03.2017.

Prezentat: 27 noiembrie 2018.

E-mail: dianachiriac@mail.ru

AVIZ

Continuă abonarea la ziarul „Funcționarul Public” și la revista metodico-științifică „Administrarea Publică” pentru anul 2019, 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

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: 05.11.2018

Bun de tipar: 06.12.2018

Tipar executat la „Notograf-Prim” S. R. L.

Tiraj: **280 ex.** Hârtie offset.

Preț contractual.

ISSN 1813-8489