

ISSN 1813-8489  
Categorie C

# Administrarea Publică

*Revistă metodico-științifică  
trimestrială*

***aprilie - iunie 2019  
nr. 2 (102)***

**Chișinău,  
2019**

# 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. 2 (102), aprilie - iunie 2019**

### 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, Odesa, Ucraina, doctor în științe politice

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

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

**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

**Victor SACA**

Structura interesului public în condițiile societății în schimbare.....11

**Silvia DULSCHI**

Sistemul administrativ - componentă a mediului social .....20

**Angela POPOVICI, Corneliu POPOVICI**

Probleme ale gestiunii performanței funcționarilor publici .....27

**Violeta TINCU, Lucia IFTODII**

Bune practici de creare și promovare a imaginii autorităților administrației publice locale în comuna Șolcani, raionul Soroca .....34

## SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

**Nicolae ROMANDAȘ, Eduard GURIN**

Reglementări privind dreptul salariatului la contestarea sancțiunilor disciplinare .....44

**Natalia CHIPER**

Principiul autonomiei locale: aspecte teoretice .....53

## ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

**Tatiana MANOLE**

Finanțarea învățământului public - o strategie prioritară și sustenabilă a Guvernului Republicii Moldova .....65

**Natalija PIROZHENKO, Tatiana FOLHINA**

Analiza experienței internaționale în domeniul economisirii energiei în domeniul serviciilor comunale .....78

## INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI: STRATEGII ȘI TEHNOLOGII NOI

**Tatiana SAVCA**

Cadrul european privind utilizarea dronelor: între probleme și realizări.....87

## RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI INTEGRARE EUROPEANĂ

### **Rodica RUSU**

Aspecte generale privind profilul migrațional al migranților din Republica Moldova în Statele Unite ale Americii.....97

## TRIBUNA TÂNĂRULUI CERCETĂTOR

### **Alexandru A. GRIBINCEA**

Specificul transformărilor și cadrul reglementărilor inovaționale și transferului tehnologic.....104

### **Sayed SAYED**

Relațiile guvernului israelian A. Sharon cu administrația J. Bush în problema palestiniană (2001-2005).....112

### **Alexandru TOMA**

Planificarea resurselor umane necesare și dezvoltarea capacităților în evaluarea impactului social al proiectelor și programelor în administrația publică .....116

### **Nikolai SMOKVIN**

Repere administrative strategice privind asigurarea dezvoltării stabile a teritoriilor rurale.....124

### **Dumitru POPILEVSCHI**

Valorificarea oportunităților Programului Parteneriatul pentru Pace - factor de consolidare a relațiilor de cooperare cu Organizația Tratatului Atlanticului de Nord.....131

### **Danaia BEȚIVU**

Gestiunea și coordonarea turismului fluvial în Uniunea Europeană .....136

## RECENZII

### **Alexandru ROMAN**

Istoria neamului o fac oamenii săi .....142

# CONTENTS

## PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

**Victor SACA**

Structure of public interest in the changing society .....11

**Silvia DULSCHI**

Administrative system - component of the social environment .....20

**Angela POPOVICI, Corneliu POPOVICI**

Problems of civil servants' performance management .....27

**Violeta TINCU, Lucia IFTODII**

Good practices of creating and promoting the image of the local public administration authorities in the village of Șolcani, Soroca district .....34

## CIVIL SOCIETY AND THE RULE OF LAW

**Nicolae ROMANDAȘ, Eduard GURIN**

Regulations on the right of the employee to contest disciplinary sanctions .....44

**Natalia CHIPER**

The principle of local autonomy: theoretical aspects.....53

## ECONOMICS AND PUBLIC FINANCES

**Tatiana MANOLE**

Public Education Financing - a Priority and Sustainable Strategy of the Government of the Republic of Moldova .....65

**Natalija PIROZHENKO, Tetiana FOLHINA**

Analysis of international experience related to energy saving in the field of communal services .....78

## TRAINING OF CIVIL SERVANTS: NEW STRATEGIES AND TECHNOLOGIES

**Tatiana SAVCA**

European framework related to the use of drones: between problems and achievements .....87

## INTERNATIONAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION

### **Rodica RUSU**

General aspects of migration profile of Moldovan migrants in the United States of America .....97

.

## THE TRIBUNE OF THE YOUNG RESEARCHER

### **Alexandru A. GRIBINCEA**

The specifics of transformations, innovation regulations and technological transfer ....104

### **Sayed SAYED**

A. Sharon israeli government relations with G. Bush administration on the Palestinian issue (2001-2005) .....112

### **Alexandru TOMA**

Planifier le compte rendu et l'utilisation des informations dans l'évaluation de l'impact social des projets et programmes dans l'administration publique.....116

### **Nikolai SMOKVIN**

Strategic administrative landmarks to ensure the stable development of rural territories .....124

### **Dumitru POPILEVSCHI**

Exploiting the Partnership for Peace Program opportunities - a factor for strengthening cooperative relations with the North Atlantic Treaty Organization .....131

### **Danaia BEȚIVU**

Management and coordination of river tourism in the European Union .....136

## REVIEWS

### **Alexandru ROMAN**

History of the nation is done by its people .....142

# ОГЛАВЛЕНИЕ

## ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

**Виктор САКА**

Структура общественного интереса в условиях меняющегося общества .....11

**Сильвия ДУЛЬСКИЙ**

Административная система – составная часть общественной среды.....20

**Анжела ПОПОВИЧ, Корнелий ПОПОВИЧ**

Вопросы управления достижениями государственных служащих .....27

**Виолетта ТИНКУ, Лучия ИФТОДИЙ**

Передовая практика создания и продвижения имиджа органов местного публичного управления в коммуне Шолкань, Сорокского района .....34

## ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

**Николае РОМАНДАШ, Эдуард ГУРИН**

Регулирование права работника на обжалование дисциплинарных наказаний .....44

**Наталья КИПЕР**

Принцип местной автономии: теоретические аспекты .....53

## ЭКОНОМИКА И ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ

**Татьяна МАНОЛЕ**

Финансирование народного образования – приоритетная и постоянная стратегия Правительства Республики Молдова .....65

**Наталья ПИРОЖЕНКО, Татьяна ФОЛЬГИНА**

Анализ международного опыта в сфере энергосбережения в области жилищно-коммунального хозяйства .....78

## ОБУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: НОВЫЕ СТРАТЕГИИ И ТЕХНОЛОГИИ

**Татьяна САВКА**

Европейские рамки использования дрон: проблемы и достижения .....87

## **МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ**

### **Родика РУСУ**

Общие вопросы миграционного профиля мигрантов Республики Молдова в Соединенные Штаты Америки .....97

## **Трибуна Молодого Исследователя**

### **Александру А. ГРИБИНЧА**

Специфика преобразований и рамки инновационных регламентаций и технологического трансферта .....104

### **Саиед САИЕД**

Взаимоотношения израильского Правительства А. Шарона с администрацией Дж. Буша по Палестинскому вопросу (2001-2005) .....112

### **Александру ТОМА**

Планирование необходимых людских ресурсов и развитие их возможностей в оценке общественного влияния проектов и программ в государственном управлении .....116

### **Николай СМОКВИН**

Управленческие стратегические ориентиры по обеспечению устойчивого развития сельских территорий .....124

### **Думитру ПОПИЛЕВСКИ**

Использование возможностей Программы „Партнерство во имя Мира” – фактор укрепления отношений сотрудничества с Организацией Северо-Атлантического Альянса .....131

### **Даная БЕЦИВУ**

Управление и координация речного туризма в Европейском Союзе .....136

## **РЕЦЕНЗИИ**

### **Александру РОМАН**

Историю народа делают его люди .....142





---

# A

## dministrarea publică: teorie și practică

---



# STRUCTURA INTERESULUI PUBLIC ÎN CONDIȚIILE SOCIETĂȚII ÎN SCHIMBARE

## STRUCTURE OF PUBLIC INTEREST IN THE CHANGING SOCIETY

CZU: 316.42:321.7(478)

**Victor SACA,**  
*doctor habilitat, profesor universitar,*  
*Universitatea de Stat din Moldova*

### SUMMARY

*In the article proposed for publication, the structure of the public interest is examined in correlation with the issue of changing societies towards democracy. The author highlights the following main components of the structure: the actor (the agent) as a bearer of public interest; the actor's social status, focusing on certain needs and public benefits; actor's awareness of the social status; goals, objectives and public behaviors. These components are in an organic connection and determine the character of social transformations in the society in transition to democracy. At the same time, the article elucidates the specificity of the connection between the public interest and the social transformations under the conditions of the Republic of Moldova.*

**Keywords:** public interests, structure of public interests, public actors (public agents), social status, public goals, changing society, public interest changing society relationship.

### REZUMAT

*În articolul propus spre publicare este examinată structura interesului public în corelație cu problematica societății în schimbare spre democrație. Autorul pune în valoare următoarele componente principale ale structurii: actorul (agentul) ca purtător de interes public; poziția socială a actorului, axată pe anumite necesități și avantaje publice; gradul de conștientizare de către actor a poziției sociale; scopurile, obiectivele și comportamentele publice. Aceste componente se află într-o legătură organică și determină caracterul transformărilor sociale în societatea în tranziție spre democrație. Totodată, în articol este elucidat specificul legăturii dintre interesul public și transformările sociale în condițiile Republicii Moldova.*

**Cuvinte-cheie:** interese publice, structura intereselor publice, actori (agenți) publici, poziție socială, scopuri publice, societatea în schimbare, relația interes public-societate în schimbare.

Teoria și practica administrației publice, valorificate prin prisma unor abordări speciale, confirmă evident actualitatea și semnificația distinctă a intereselor publice în calitate de mobil al evoluțiilor socioadministrative. Atare fapt îl deducem din capacitățile complexe, contradictorii de extindere, pătrundere și influență crescândă ale acestui interes asupra

ariei valorice a multiplelor fenomene și procese sociale – sistemice și/sau nesistemice, mature și/sau imature, complete și/sau parțiale, formale și/sau neformale, așteptate și/sau neașteptate etc.

Astfel de capacități ale interesului public îl face pe acesta să se înscrie în mod diferit în cunoscuta expresie hegeliană despre societate

tea în care nimic nu se realizează în afara interesului. [1, p. 321] Interesul, în opinia lui Hegel, devine „momentul unicității subiective și al activității ei” [1, p. 321] în orice împrejurare.

În unele societăți în schimbare, a căror ordine politică a fost analizată detaliat de cercetătorul Samuel Huntington, gradul de implicare a interesului public în viața socială [2, p. 30-36], de constituire și valorificare a dimensiunilor sale funcționale și tipologice este destul de avansat, dar și contradictoriu. Acest argument este remarcat și în unele publicații ale noastre consacrate interesului public [3, p. 33-45; 4, p. 7-29], dar și interesului politic [5, p. 208-211; 6, p. 91-94], acesta din urmă având o încărcătură publică manifestă și, respectiv, o influență substanțială asupra interesului public al generis.

Ne referim, îndeosebi, la interesul public al societății în tranziție spre democrație, inclusiv a Republicii Moldova. Spre deosebire de cel al societății cu valori democratice consolidate și cu capacități teleologice și funcționale avansate (aflat în alt tip de tranziție – spre societatea postindustrială, informațională), interesul de natură tranzitorie este într-o măsură limitat ca potențial social stabil de influență, pătruns de abateri frecvente de la firesc în câmpurile sale corelative (ale universalității, incluziunii, îmbinării) cu diferitele fenomene și procese politice și nonpolitice.

În astfel de societate tranzitorie tensiunile sociale și politice dintre guvernare și opoziție, dar și dintre componentele unor guvernări instabile de coaliție (îndeosebi, în Republica Moldova), generate, în special, de starea deseori deformată (ieșită din limitele firescului de manifestare a oricărei substanțe sociale ori politice) a dihotomiilor stabilității-instabilității, ritmicității-aritmiei, ascensiunii-căderii, continuității-discontinuității, consistenței-inconsistenței, organizării-haosului etc. și, respectiv, de bifurcărilor paradoxale ale transformărilor sociale – logice și alogice, raționale și iraționale, cu perspectivă și lipsite de viitor, sunt preponderent producătoare de raporturi

discordante între elementele structurale ale interesului public. Aceste elemente sunt în fond instabile, slab dezvoltate.

Desigur, în situațiile respective, elementele interesului public nu pot forma și, cu atât mai mult, întreține funcțional, relațional, comunicațional un sistem valoric integru. Ele sunt departe de a corespunde vestitului postulat al lui K. Marx despre *dezvoltarea sistemului organic spre integritate*. [7, p. 229]

Astfel de interes, cu deficit de integritate, care nu dispune îndeajuns de premisele sociale de a-și supune procesul propriei acumulări de substanță integrativă, nu poate fi considerat drept cauză reală, mobil de valoare al activității și relațiilor socioadministrative. Din aceste considerente, interesul respectiv este restrâns și din punctul de vedere al trăsăturilor sale de esență și structurale.

În pofida problemelor cu care se confruntă interesul public al societății tranzitorii în schimbare, o analiză a lui cât de cât adecvată cerințelor științei administrative devine necesară, dar și eficientă atunci când îl raportăm prin ajustare la interesul al generis, ca model, mai mult, la condițiile unei societăți relativ stabile, cu scopuri și obiective bine determinate, importante de a fi preluate și utilizate în mod creativ pe solul societății în schimbare pentru a face față rigorilor de modernizare a sistemului administrativ. Pe această cale vom încerca să analizăm structura interesului public ca factor în sine, propriu oricărui tip de interes (social, economic, politic, cultural etc.), dar și privit dacă nu în consonanță, atunci într-o interdependență relativă cu situația societății în schimbare spre democrație.

O astfel de analiză, de obicei, poate urma din realitățile perimetrului definitoriu al interesului public axat pe tranziție. În alte publicații ale autorului deja au fost remarcate unele enunțuri ale interesului public: a) interes comun al persoanelor în calitatea lor de membri ai publicului; b) agregare de interese individuale ale persoanelor afectate de o anumită politică sau acțiune [8, p. 229]; c) interese ale

instituțiilor politice, considerate de S. P. Huntington „interesele concrete ale instituțiilor guvernamentale” [2, p. 30-31].

Cu toată importanța lor, aceste abordări (inclusiv a treia, care în viziunea mea e mai consistentă și, respectiv, mai influentă ca potențial administrativ și factor de interes public), deși cu semnificații distincte, dar și cu puncte evidente de tangență, au preponderent un caracter clasic. În raport cu interesul public atare caracter au și concepțiile sistemică (axată pe macrostructură) și structural-funcțională (care combină abordarea macro- și microstructurală a politicii), lansate, respectiv, de D. Easton [9] și G. Almond. [10]

Aceste concepții vizează, în special, sistemele politice, iar de aici - și interesele publice ale societăților occidentale, cu un nivel înalt de dezvoltare. Astăzi ele nu au capacități reale de a asigura din punct de vedere teoretic evaluarea practicii interesului public în tranziție nici la nivel de macrostructură, nici de microstructuri.

Astfel, concepțiile respective nu acoperă în suficientă măsură necesitățile conceptuale și structural-analitice ale interesului public în acumulare valorică, acesta evoluând astăzi contradictoriu, prin ascensiune, dar și declin valoric. Ne referim, în special, la binomul actual „interes public - societate tranzitorie în schimbare”, ale cărui necesități analitice se deosebesc de cele care erau cândva obiectul unor preocupări de analiză clasică.

Nu asigură întru totul cerințele unei profunde analize structurale a binomului respectiv nici definiția interesului public propusă de autor în publicațiile sale de până acum - ca „totalitate de însușiri obiective și subiective ale actorilor publici, membrilor publicului legate de factorul necesității, utilității, avantajului, scopului, valorii ce influențează substanțial comportamentul și acțiunile lor social-semnificative” [3, p. 38; 4, p. 14]. Atare aspect autocritic rezultă din mai multe considerente.

În primul rând, această definiție e axată pe interesul public sui generis, care deja se

distinge prin substanță valorică acumulată, având la activ componentele necesare unei societăți dezvoltate. În al doilea rând, definiția respectivă are mai mult un caracter orientativ pentru factorul structural al interesului public în tranziție (adică, cum acesta trebuie să fie), fără a penetra în profunzime realitățile lui tranzitorii. În al treilea rând, a efectua astăzi o analiză fundamentală a câmpului structural al interesului public din cadrul unei tranziții trăgănite în timp spre democrație, gen moldovenesc, este problematic a o face doar în baza potențialului științei politice, fapt ce necesită conjugarea de demersuri științifice a cercetătorilor-tranzitologi din diferite domenii ale științelor sociale: politologiei, economiei, sociologiei, filozofiei, dreptului și, desigur, științei administrative.

În opinia mea, dimensiunea structurală a binomului „interes public-societate tranzitorie în schimbare” poate fi înțeleasă mai adecvat în baza unor concepții postclasice, postsistemice, poststructurale: „structurației”, „câmpului social și politic”, „noului instituționalism”, „design instituțional” ș. a. Aceste concepții, apărute în perioada reconsiderării critice a abordărilor sistemică și funcțional-structurală (în ultimele două decenii ale secolului al XX-lea), au specificul lor de cercetare, cu capacități de a realiza și evalua pe nou un aspect sau altul al structurii intereselor publice tranziționale ce ne preocupă.

Astfel, în deceniul al 8-lea al secolului al XX-lea, sociologul englez Anthony Giddens elaborează în opera sa „Statul-Națiune și violența” [11] concepția „structurației” care viza, îndeosebi, în cadrul structural al macropoliticului structura puterii publice și a instituțiilor politice. Cercetătorul consideră procesul structurării sistemelor sociale și politice condiția principală de existență a acestora, de reproducere în cadrul lor a activităților politice. Acest proces este, în viziunea lui A. Giddens, unul complex, întruchipând în baza unor norme, reguli, resurse (și, desigur, interese - V. S.) anumite legături dintre structura

politică a sistemului (în care are loc afirmarea instituțiilor politice) și comunitățile sociale, indivizii în parte, ca participanți la politică. În procesul respectiv ambele părți (structura politică exprimată în instituții și păturile, grupurile sociale care susțin relații în baza intereselor publice formulate de aceste instituții) interacționează, se construiesc treptat unele pe altele, acumulând necesarul de sens.

Importanța acestui proces complex ține de faptul că el poate fi adaptat la societatea tranzitorie în schimbare. În cadrul lui structurarea socială și instituționalizarea politică evoluează concomitent, mână-n-mână, de la o stare tranzitorie la alta, formând treptat macrostructura intereselor publice și relațiilor publice într-o societate în schimbare.

O semnificație aparte în aria conceptuală postclasică și poststructurală revine concepției „câmpului social și politic”, al cărei autor este sociologul și politologul francez Pierre Bourdieu. [12] Conform acestuia, societatea este o totalitate de relații și câmpuri sociale ale actorilor și agenților în parte cu tipul lor specific de putere, pozițiile lor sociale, statutele instituționale, volumul și calitatea capitalurilor ce le dețin în cadrul câmpurilor respective. Toate aceste relații și câmpuri determină structura câmpului macropolitic (la nivel de societate) și, respectiv, structura macrointeresului public.

În viziunea lui P. Bourdieu, structura macropolitică poate fi comparată cu o piață socială în care există cererea și oferta mărfurilor politice, procesul de producere și realizare a acestor mărfuri (și, desigur, de producere și realizare a mărfurilor publice – V. S.) – programe de partid, proiecte statale de dezvoltare socială la nivel național, regional. Raportat la societatea în schimbare spre democrație, câmpul macropolitic și, respectiv, macropublic, în viziunea noastră, se află în permanentă construcție, edificare valorică și de interes public, fapt determinat de obiectivele strategice și tactice ale politicii publice, dar și de capacitățile actorilor publici de a promova reformele democratice.

Totodată, în câmpul social și politic urmărim frecvente activități de reconstrucție valorică (în special, în cazul eșuărilor de proiecte sau al negării și anulării de către guvernanți a unor reforme ale predecesorilor – exemplul guvernării comuniste, care a anulat odată cu venirea la putere reforma administrativ-teritorială introdusă în anul 1998 de ADR și a decis revenirea la raioane), cu implicări active sau mai puțin active ale diferiților actori și agenți sociali, economici, politici și, desigur, agenți publici. Acești agenți posedă diferite resurse, capitaluri unul față de altul – economice, financiare, sociale, simbolice etc.

Cu cât mai solide sunt capitalurile ce le dețin agenții politici și publici în câmpurile lor de activitate, cu cât mai reușit ei confruntă și îmbină diferite tipuri de capitaluri, le orientează la producerea și realizarea mărfurilor publice (exemplul unor lideri politici în perioada guvernării), cu atât mai reușit este gradul de funcționare a interesului public. Or, practica structurală a interesului respectiv în tranziție demonstrează și ciocniri evidente de capitaluri ale diferiților actori care de facto produc mai mult situații tensionate decât stabilitate funcțională.

Astfel, concepția „câmpului social și politic” poate servi drept reper important la analiza structurii intereselor publice în condițiile unei societăți în tranziție. Doar că e necesar a ține cont de faptul că într-o astfel de societate orice câmp social și politic și, respectiv, câmp public, structura acestuia, în general, și structura intereselor publice, în particular, se disting prin specificități în parte, chiar prin aspecte unice.

Un rol deosebit în cadrul interpretărilor poststructurale ale macropoliticii, dar credem că și ale dimensiunii publice, revine concepției „noului instituționalism”. Aceasta apare în anii '70 ai sec. al XX-lea în câmpul politologiei americane drept reacție critică la abordările behavioristă și funcțional-structurală ale fenomenelor și proceselor sociopolitice și publice.

Concepția respectivă pune la inițial un ac-

cent prioritar pe rolul factorilor organizaționali, simbolici și procedurali în menținerea funcționalității instituțiilor statale și în eficientizarea mecanismului decizional. Însă, pe parcurs, în orbita noului instituționalism instituțiile politice au continuat să fie abordate într-o manieră mai extinsă.

În comparație cu vechiul instituționalism, care e axat doar pe rostul instituțiilor statale, reprezentanții concepției „noului instituționalism” (K. Thelen, S. Steinmo) sunt preocupați de interacțiunea normelor și regulilor formale și neformale ale jocului politic, de reglementarea unor activități și relații complexe (ce țin de menținerea statalității și ordinii sociale în sens larg) și, respectiv, de structurarea intereselor și relațiilor publice cu privire la capacitățile de putere ale întregului bloc de instituții – atât statale, cât și societale, atât politice în sens propriu, cât și publice. În opinia lui K. Thelen și S. Steinmo, factorul instituțional e centrat pe diverse aspecte sociopolitice de natură publică: regulile luptei electorale, structura sistemelor partinice, relațiile dintre organele de stat (dar și civile – V. S.), organizarea sindicatelor și altor actori (și agenți publici – V. S.). [13]

Folosind concepția „noului instituționalism” în studiul structurii intereselor publice ale societății în schimbare, e semnificativ de remarcat următoarele aspecte:

a) aria de influență a acestei concepții se răspândește asupra întregii structuri instituționale a binomului interes public - societate tranzitorie în schimbare, inclusiv asupra situației structurale cu exces de abateri de la firesc în implementarea obiectivelor publice;

b) concepția respectivă acoperă raporturile deosebite între normele și regulile oficiale și neoficiale ale jocului politic care produc corective serioase în procesele democratizării sau consolidării democrației, îndeosebi în direcția frânării acestor procese, care în ultima instanță se regăsesc și în perimetrul structural al intereselor publice, cu unele alunecări înapoi, chiar și destructurări ale acestora;

c) „noul instituționalism” vizează și situațiile când în câmpul intereselor publice, pe de o parte, se tinde la o structură politico-publică echilibrată, cu instituții democratice relativ puternice, dar pe de altă parte, acest proces reflectă de facto situații sociopolitice paradoxale. De exemplu, în cadrul formei parlamentare de guvernare, consfințită în mod constituțional (Republica Moldova, iunie 2000), pentru exprimarea judicioasă a diverselor interese, inclusiv publice, ale electoratului, se folosesc din plin, prin contrapunere, modalități de guvernare prezidențială (în perioada guvernării comuniste în Republica Moldova). Sau încercările insistente actuale ale instituției prezidențiale de aici (inclusiv în perioada postelectorală) de a înlocui forma parlamentară cu cea prezidențială de guvernare vin în contradicție directă cu rigorile constituționale. Paradoxale sunt astăzi și mișcările blocului electoral ACUM de a participa împreună cu fracțiunea Partidului Socialiștilor la crearea noului aranjament de guvernare în rezultatul alegerilor parlamentare din 24 februarie 2019. Aceste și alte paradoxuri lovesc puternic în structura interesului public, îl devalorizează ca mobil al activității și relațiilor sociale și politice;

d) concepția „noului instituționalism” are atribuție directă și față de grupările lobbyiste, corporative din cadrul societății civile, care adesea îndeplinesc funcțiile unor partide politice, mai mult, produc disfuncții în câmpul regulilor de joc, adaptându-le pe acestea la reguli corporativ-birocratice, și conducând, astfel, la birocratizarea procesului decizional. Grupările respective, prin astfel de activități, manifestă o influență negativă asupra intereselor publice, devalorizând în mare măsură sensul societății civile ca actor și promotor al acestor interese.

Astfel, conform „noului instituționalism”, structura intereselor publice poate fi percepută și evaluată cu adevărat nu doar din punct de vedere oficial-normativ, ci și prin influențele puternice ale unor norme și reguli



nescrise, neoficiale, de natură corporativă. Mai mult ca atât, poate fi înțeleasă ca combinație ciudată, bizară a ambelor tipuri de norme, fapt demonstrat de practica actuală a interesului public din majoritatea statelor ex-sovietice.

Concepțiile enunțate, deși se deosebesc ca conținut, au totuși puncte de tangență în studiul macrostructural al interesului public, ceea ce le face să se completeze reciproc ca metodologie postclasică, postsistemică, post-structurală de analiză a societății tranzitorii în schimbare. Luate în parte, atare concepții posedă un bogat arsenal metodologic de investigare a binomului interes public-societate în schimbare la nivel macro-, de identificare și evaluare a caracterului și rolului integrator sau dezintegrator al acestui binom în cadrul sistemului social în ansamblu.

Totuși practicile de interes public ale tranziției spre democrație din spațiul ex-sovietic au un caracter dual, pe de o parte, mai complex, iar pe de altă parte, mai specific, mai unic de manifestare și corelare. Acest fapt nu e suficient abordat și demonstrat în concepțiile menționate. Totodată, în concepțiile respective nu sunt îndeajuns corelate cu macrostructura și microstructurile politico-publice (relațiile între APC și APL), ceea ce nu permite a cunoaște în profunzime disproporțiile între starea mai mult sau mai puțin avansată a macrostructurii interesului public și starea de criză profundă a lui la nivel microstructural. Mai mult, a cunoaște tendințele reale de dezvoltare a acestui interes, de depășire a situațiilor atât de supraapreciere a unei stări, cât și de subapreciere a altei stări.

În acest context ruptura dintre cele două niveluri structurale de interes public poate fi depășită prin aplicarea în procesul de cercetare a așa-numitului „design instituțional” (institutional design). Acesta este propus de sociologul american J. Coleman ca mecanism, instrument de tranziție „micro-macro” ce permite cunoașterii a evolua de la conținutul acțiunii politice (dar și publice – V. S.) individuale la realizarea sa în structura procesului

general macropolitic (macropublic – V. S.). [14, p. 375-376]

Or, mecanismul propus de J. Coleman poate, în opinia mea, să funcționeze normal în cadrul tranziției democratice dacă cunoaștem la un nivel adecvat și influența inversă a macrostructurii asupra microstructurii politico-publice. Cu atât mai mult cu cât diferențele după mărime și complexitate structuri ale interesului public în tranziție au un caracter variat, divergent, dar și mobil. Ele se disting prin elemente care coincid după natură și tendințele de realizare, dar mai mult - prin elementele ce se neagă unul pe altul. Din cele opuse sunt elementele organizate și spontane, sistemice și nesistemice, constituționale și anticonstituționale, permanente și temporare etc.

Atare elemente e complicat a le evalua, ele nu sunt constituite pe deplin și nu pot fi catalogate nici ca democratice, nici ca autoritare sau totalitare. Cum se formează și evoluează aceste elemente, cum coexistă ele în structura aceluiași interes public pot fi considerate drept probleme insuficient abordate sau chiar neabordate în literatura de specialitate.

În pofida dificultăților de analiză a complexității, dar și unicității factorului structural al interesului public în tranziție, acesta poate fi cercetat și evaluat în temeiul a două principii de bază:

- principiul de analiză multiaspectual, multiplanic. Acesta presupune a ține cont de anumite cerințe – stabilirea și formularea strictă a elementelor structurale de interes, distribuirea succesivă și coerentă a acestor elemente în cadrul structurii, studierea lor multilaterală, în interacțiune și reproducerea structurii respective într-o formă integrală. Acest principiu poate fi aplicat la orice nivel structural. El poate valorifica mai eficient structura unui interes public în tranziție dacă se iau în considerație factorii metodologici caracteristici tranziției respective, precum și corelația în cadrul acesteia a generalului, particularului și unicului în evoluția interesului public;



- principiul oportunității practice în alegerea elementelor de interes public și în structurarea lor. Aplicarea acestuia orientează cercetătorul spre acele conexiuni structurale care sunt utile pentru practica interesului public, spre analiza tendințelor lui de perspectivă. Principiul în cauză stabilește direcțiile de cercetare a interesului public: evidențierea elementelor structurale de bază ca elemente integratoare în cadrul întregii structuri; elucidarea gradului de extindere structurală a interesului public la nivel de personalitate publică, comunitate socială, instituție publică; divizarea în cadrul studiului a fenomenelor și proceselor relativ stabile și relativ mobile; examinarea reperelor raționale și afective, emoționale de interes public.

Aceste principii și direcții sunt strâns legate între ele, se completează reciproc în procesul de cercetare a interesului public de natură tranzitorie. Pornind de la potențialul lor teoretico-practic, dar și de la concepțiile postclasice, poststructurale pot fi specificate componentele de bază ale structurii interesului public al societății în schimbare. Din acestea fac parte:

1. Actorul (agentul) public ca purtător, realizator, promotor și reformator de interes public. În astfel de ipostaze actorul trebuie să corespundă anumitor cerințe, rigori de funcționare a diferitelor niveluri de interes public: locale, regional-statale, naționale, regional-interstatale. La cerințele principale raportăm: „a fi deja socializat activ în... sectorul public; a avea cunoștințe, orientări, convingeri și deprinderi în domeniul administrativ; a asigura o armonie relativă între cunoștințele, orientările, convingerile și deprinderile de natură politico-administrativă; a fi iscusit, abil în luarea deciziilor administrative; a acționa hotărât și la timp în realizarea deciziilor respective”. [3, p. 35] Aceste cerințe, rigori față de actorul (agentul) public se înscriu în formula lui de manifestare în câmpul administrativ-public – „a cunoaște sensul și menirea intereselor publice - a fi iscusit în elaborarea și realizarea hotărâri-

lor de interes public, a acționa în mod hotărât în întregul câmp politic-administrativ pentru promovarea continuă a intereselor publice”. Desigur, într-o societate în schimbare, gen moldovenesc, formula respectivă, ca și factorul schimbării societății în ansamblu, este în acumulare valorică, ea nu reflectă o armonie cât de cât relativă (îndeosebi la etapa inițială a tranziției) pentru manifestarea reușită în masă a actorilor publici. Discordanțele dintre elementele acestei formule pot produce tensiuni, chiar crize ale structurii de interes public.

2. Poziția socială a actorului (agentului) public, ca componentă obiectivă ce există real în structura interesului public. Prin poziția sa socială actorul exprimă anumite necesități, voințe de a stabili un oarecare contact, de a comunica, de a intra în relații cu publicul. În cadrul poziției sociale se impun diferite ca conținut necesități vitale: sociale, economice, politice, culturale. Luate ca un întreg aceste necesități se realizează întru promovarea interesului public. În cazul tranziției spre democrație poziția socială a actorului are, de obicei, un caracter contradictoriu. Acumularea de conținut a poziției sociale decurge într-un mod controversat, prin element de distrugere a structurilor politice vechi și de creare treptată a noi structuri în care componenta poziției sociale necesită o pregătire profesională la nivelul noilor cerințe. Totodată, apar contradicții între pozițiile sociale ale diferiților actori publici. Aceleași necesități publice de dezvoltare a societății în schimbare sunt interpretate uneori diferit, chiar prin opuneri extreme, de către diferiți actori publici. Poziția socială de natură tranzitorie, ca componentă a interesului public, se caracterizează, de obicei, nu atât prin proporții de satisfacere deplină a necesităților vitale, cât prin gradul lor relativ de realizare, care poate fi stabilit prin compararea poziției sociale a unui actor cu poziția socială a altui actor public.

3. Gradul de conștientizare de către actorii publici a poziției lor sociale, ca componentă subiectivă a structurii interesului pu-

blic. Această componentă este una activă, transformatoare și ține de conștientizarea necesităților (dar și avantajelor, utilităților) vitale, condițiilor și mijloacelor de viață și activitate și, desigur, de conștientizarea anumitor pasiuni, tendințe de a menține sau a schimba poziția socială. Subiectivarea poziției sociale și, respectiv, a anumitor necesități, avantaje conduce la transformarea acestora în interes (inclusiv public), la stabilirea unor priorități în cadrul interesului, care determină caracterul său structural. E important a menționa că conștientizarea ca factor în sine poate să se realizeze în mod variat, de la sentimente (aspect emoțional) la idei, cunoștințe (aspect rațional), ceea ce se răsfrânge direct asupra structurii de interes public, fie cu sens pozitiv sau negativ. Totodată, caracterul conștientizării poziției sociale depinde de anumite motive (politice, sociale, simbolice etc.), anumiți stimulenți (materiali, sociali, morali, psihologici, ideologici etc.), anumite îndemnuri. Toate acestea se află în relații directe, dar și indirecte, oferind structurii de interes public stabilitate sau instabilitate, iar odată cu ele - stabilitate sau instabilitate transformărilor sociopublice.

4. Scopurile și sarcinile acțiunilor și activităților publice asimilate și determinate de factorul conștiinței, de pasiunile, aspirațiile și, desigur, în ultima instanță de comportamentul actorilor publici. Aceste scopuri și sarcini vin a definitiva procesul de constituire a conținutului propriu-zis de interes public. Prin componenta respectivă are loc trecerea de la subiectivitate la obiectivitate în cadrul interesului. În structura sa acesta, prin intermediul anumitor pasiuni, scopuri, comportamente se definitivează cu o anumită faptă obiectivă – acțiune publică, activitate publică, relații publice. Raportată la societatea tranzitorie în schimbare componenta respectivă a structurii de interes public demonstrează stări deosebit de contradictorii ale faptei obiective. În tranziția spre democrație a majorității statelor ex-sovietice au devenit o tradiție discordanțele evidente între scopurile nobile de democrație

(sau consolidare democratică) a societății și mijloacele autoritare, procesele cu abateri de la firesc și cu atât mai mult efectele dure ale transformărilor. Aceste contradicții vizează în felul lor structura interesului public atât la nivel macro-, cât și micropublic, deformându-le sensul și potențialul funcțional.

Cât privește Republica Moldova, disproporțiile respective au evoluat în cele aproape trei decenii în toate sferile și la toate nivelurile de interes public, conducând până la moment la o criză structurală a acestuia. Drept exemplu de incapacitate de a depăși criza respectivă servesc astăzi tendințele de târăgănare a dialogului (chiar de artificializare a lui) privind crearea unei coaliții de guvernare. Mai mult, servesc tendințele de susținere și apropiere a alegerilor parlamentare anticipate, situație care, desigur, bate în interesul public al societății în ansamblu. În acest context astăzi e problematic a califica drept publice interesele unor lideri de care depinde crearea acestei coaliții. Poziția lor socială, statutul de deputat, desigur că au fost și sunt supuse conștientizării, numai că unei conștientizări deplasate de la necesitățile, valorile și scopurile publice general naționale, recunoscute de absoluta majoritate a comunităților sociale.

Drept concluzie considerăm necesar a socoti câmpul structural al intereselor publice, osătura acestora, de care depinde progresul social în ansamblu, realizarea bine-lui comun pentru societatea în schimbare. Totodată, de starea structurii acestui interes depind capacitățile lui de mobil al reformării democratice și, desigur, al modernizării sistemului administrativ public. Pornind de la realitățile actuale ale societății în schimbare spre democrație, de la specificul tranzițional al intereselor publice de diferite niveluri (macro-, micropublice), dar și de la potențialul teoretico-metodologic de interpretare post-sistemică, poststructurală a politicii publice (concepțiile „structurației”, „câmpului social și politic”, „noului instituționalism”, „design instituțional”) e necesar a redimensiona radical

structura acestor interese. În condițiile unei societăți cu transformări sociale târăgănate în timp (de tipul celei moldovenești) structura interesului public reprezintă o totalitate de interacțiuni contradictorii, instabile între actorii (agenții) publici la fel de instabili, care în marea lor majoritate nu dispun de capacități reale de a asigura interesului respectiv gradul necesar de funcționalitate și integritate. Pentru a-i oferi structurii în cauză stabilitate și dinamism rațional, ea are nevoie de purtători (actori și agenți) ai interesului public bine

versați, care să îmbine adecvat în câmpul administrativ public variabila vocației cu cea a profesiei. Doar actorul (agentul) public, cu un grad relativ înalt de conștientizare a nevoilor, necesităților și valorilor publice, a avantajului comun de modernizare a sistemului administrației publice și, ce e foarte important, cu un grad relativ înalt de cultură administrativ-publică, poate transforma structura interesului public în limitele firești ale necesarului și utilului public, într-o bine comună al societății în schimbare.

## BIBLIOGRAFIE

1. Гегель. Энциклопедия философских наук. Москва, т. 3, 1977.
2. Huntington Samuel P. Ordinea politică a societăților în schimbare. Iași, Polirom, 1999.
3. Saca V. Semnificațiile intereselor publice în contextul câmpului politic-administrativ. În: „Administrarea Publică”, revistă metodico-științifică trimestrială. Iulie-septembrie 2017, Chișinău, 2017.
4. Saca V. Impactul intereselor publice asupra procesului decizional: repere teoretico-practice. În: Reformarea administrației publice locale - imperativ al modernizării Republicii Moldova. Materialele conferinței științifice internaționale din 10 noiembrie 2017 /coord. Alexandru Solcan [et al.]. Chișinău: CEP USM, 2018.
5. Saca V. Политические интересы в условиях демократической трансформации: структурные и этапные аспекты. În: Методология, теория та практика соціологічного аналізу сучасного суспільства. Сбірник наукових праць. Харків, 2001.
6. Saca V. Dimensiunile structural-stadiale ale interesului politic între stabilitate și instabilitate. În: Analele Științifice ale Universității de Stat din Moldova. Seria „Științe socioumanistice”. Vol. II. Chișinău: CE USM, 2002.
7. Маркс К. Экономические рукописи 1857-1859 гг. Маркс К., Энгельс Ф. Соч., т. 46, ч. I.
8. Oxford Dicționar de politică. Coordonat de Iain McLEAN. Univers enciclopedic, București, 2001.
9. Easton D., Denis J. Children in the Political System. New York, 1969; Easton D. The Analyses of Political Structure. New York-London, 1990.
10. Almond G., Powell G. Comparative Politics: Developmental Approach. Boston, 1966; Almond G., Powell G. (ed. By) Comparative Politics Today: A World View. New York, 1996.
11. Giddens A. The Nation-State and Violence, Cambridge, 1985.
12. Бурдые П. Социология политики. Москва, 1993.
13. Thelen K., Steinmo S. Historical Institutionalism in Comparative Politics. În: Structuring Politics. (Ed. By S. Steinmo, K. Thelen, F. Longstreth), Cambridge, 1992.
14. Coleman J. Foundation of Social Theory. Cambridge-London, 1990.

**Prezentat:** 2 mai 2019.

**E-mail:** vtsaca@hotmail.com

# SISTEMUL ADMINISTRATIV - COMPONENTĂ A MEDIULUI SOCIAL

## ADMINISTRATIVE SYSTEM- COMPONENT OF THE SOCIAL ENVIRONMENT

CZU: 35.07:316.3

**Silvia DULSCHI,**  
*doctor în științe istorice, conferențiar universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*The administrative system must be conceived as an integral part of the social system, which is in permanent and reciprocal interaction with its other components.*

*Thus, on the one hand, it is interested in how the social environment provides the public administration with the impulses and the necessary support for the fulfillment of its missions.*

*On the other hand, it is taken into account that the administrative system is able to form its own capacities, influencing the evolution of the social environment.*

**Keywords:** administrative system, social system, political system, bureaucracy, technocracy, techno-bureaucracy, techno-structure.

### REZUMAT

*Sistemul administrativ trebuie conceput ca o parte integrantă a sistemului social, care se află în interacțiune permanentă și reciprocă cu celelalte componente ale acestuia.*

*Astfel, pe de o parte, este interesat de modul în care mediul social oferă administrației publice impulsurile și sprijinul necesar pentru îndeplinirea misiunilor sale.*

*Pe de altă parte, se ține seama de faptul că sistemul administrativ își poate forma propriile capacități, influențând evoluția mediului social.*

**Cuvinte-cheie:** sistem administrativ, sistem social, sistem politic, birocrație, tehnocrație, techno-birocrație, tehnos structură.

**Conceptul de sistem administrativ public și componentele sale.** Dacă legislativele și executivele elaborează politici, implementarea acestora revine *sistemului administrativ*, constituind misiunea serviciilor publice și, în special, a birocrației civile.

Sistemele administrative reprezintă totalitatea instituțiilor și agențiilor care implementează deciziile publice potrivit unor reglementări juridice, asigurând administrarea, gestionarea și managementul resurselor unei societăți în interesul general al acesteia.

În sensul teoriei sistemelor, sistemul administrativ apare ca un subsistem al mediului social. Sistemul administrativ trebuie conceput ca parte componentă a sistemului social, aflată în interacțiune permanentă și reciprocă cu celelalte componente ale acestuia.

Astfel, pe de o parte, mediul social furnizează administrației publice impulsurile și susținerea necesare îndeplinirii misiunilor acesteia.

Pe de altă parte, se are în vedere faptul că sistemul administrativ este în măsură să-și

formeze propriile capacități și să-și cuantifice nevoile, influențând, la rândul său, asupra evoluției mediului social.

La rândul său, sintagma *mediu al sistemului administrativ* (ecosistem) semnifică „un ansamblu de elemente susceptibile de a exercita o influență asupra funcționării sistemului sau care sunt influențate, la rândul lor, de către acesta”.

Structurarea și funcționarea sistemului administrativ sunt condiționate deci, în mod obiectiv, de alte elemente de structură ale societății globale, legate între ele printr-o serie de interacțiuni; el comunică cu acest mediu prin informații reciproce și prin procesul întrebare-răspuns. În acest proces, întrebările acced către sistemul administrativ printr-o rețea de comunicații și sunt complementare, atât între ele, cât și cu cele care emană din interiorul sistemului administrativ însuși. La rândul lor, răspunsurile pe care le dă sistemul administrativ iau forma deciziilor și acțiunilor concrete cu impact asupra evoluției societății.

Procesul de schimb și comunicare dintre sistemul administrativ și mediul exterior creează două situații, și anume:

- pe de o parte, sistemul poate fi deschis asupra mediului, prin schimbul unui ansamblu diversificat de informații, dar în același timp, sistemul administrativ tinde să-și creeze propriul determinism intern, limitându-și densitatea comunicațiilor cu exteriorul;

- pe de altă parte, acest sistem se poate plasa într-o situație de dependență sau să încerce să-și controleze și să domine mediul, creând un centru autonom de putere și propriile valori.

În ipostaza de sistem distinct, dispunând de competențe proprii, administrația publică se consolidează pe baza unor mecanisme directe sau indirecte, care stabilesc gradul său de autonomie, în raport cu sistemul, celelalte subsisteme și chiar cu mediul social, politic. În atare condiții sistemul administrativ public tinde să se distanțeze de sistemul politic și să

devină un sistem distinct care să aibă propria legitimitate, deși rămâne sub influența politicii.

Prin prisma manifestării și întăririi autonomiei, sistemul administrativ își constituie bazele proprii de existență și funcționare cu următoarele componente:

- birocrație;
- tehnocrație;
- tehnobirocrație.

**Birocrația** se poate defini ca „sistemul în care preponderența în direcția realizării afacerilor publice aparține serviciilor administrative, adică birourilor”.

Birocrația presupune ca administrația să înregistreze următoarele mutații:

- a) să se transforme într-o lume îngrădită, capabilă să reziste impulsurilor exterioare. Ea devine, astfel, independentă de corpul electoral și de guvernanți care nu mai exercită asupra sa o influență directă. În această optică, statutul funcționarului public, din democrațiile europene, maximalizează securitatea profesională și garantează autonomia acestuia, iar administrația se constituie ca o categorie socială, o corporație care are interese proprii;

- b) tinde să devină un centru de putere, în măsură să dobândească forță politică și capacitate de decizie.

Puterea birocratică a fost considerată, uneori, inevitabilă și binefăcătoare. În acest sens, potrivit lui Max Weber, apariția statelor moderne a fost legată de constituirea unui corp de lucrători intelectuali, specializați, dotați cu independență și stabilitate. La rândul său, A. Mathiot considera că birocrația are avantaje apreciable, deoarece funcționarii publici, recrutați în funcție de talentul lor, mențin continuitatea statului și a serviciilor publice.

În alte opinii (A. Touraine), se consideră că birocrația este incompatibilă cu principiile democrației, deoarece afacerile publice sunt încredințate unor funcționari neimplicați politic. Chiar dacă activitatea administrației rămâne funcțională în raport cu natura și regulile sale, ea înregistrează disfuncționalități

din punctul de vedere al intențiilor și semnificațiilor sociale.

**Tehnocrația** se definește ca „sistemul în care preponderența în direcția realizării afacerilor publice aparține tehnicienilor”. Aceste persoane iau anumite decizii în funcție de considerentele de eficacitate tehnică, fără a face referiri la exigențele politice. Spre deosebire de agenții dintr-o organizație birocratică, tehnocrații nu se mulțumesc numai să aplice regulile, ci au facultatea de a crea, de a impune noutățile.

Implantarea tehnocrațiilor generează iluzia realizării controlului politic de către administrație, Max Weber semnală deja o ascensiune publică irezistibilă a tehnicienilor, care, pe de o parte, reduce rolul și puterea politicului, iar pe de altă parte, generează fenomenul de confuzie între omul politic și expert.

Preponderența tehnicienilor în cadrul sistemului politic este consecința unui fenomen general al societății industriale, dominată de tehnocrați. Complexitatea problemelor de rezolvat a condus la apariția unei noi păături sociale formată din ingineri, savanți, manageri, la o „castă a tehnologilor”. Pe aceasta J. K. Galbraith o numește „tehn structură” și este formată din specialiști care dețin fiecare câte o parte din informațiile necesare întregului ansamblu ce va deține puterea. În opinia lui Maurice Duverger, această evoluție va conduce la o osmoză treptată între tehnicienii privați și cei publici, care au aceeași origine și apără aceleași interese.

Pe de altă parte, influența tehnocrațiilor asupra afacerilor publice este contestată; în absența omogenității sociale și a unei doctrine proprii, specialiștii nu vor putea constitui un grup dominant în cadrul sistemului politic. În măsura în care tehnocrația compromite jocul politic și secretul de stat, ea devine incompatibilă cu principiile democrației.

**Tehnobirocrația** este o alianță între virtuțile de organizare și competențele de ordin tehnic. Cele două noțiuni nu se suprapun; puterea birourilor nu se sprijină întotdeauna pe

specializare și calificare tehnică. Invers, câmpul tehnocrației îl depășește pe cel birocratic, în măsura în care fenomene analoage se produc în afara cadrului administrativ.

Tehnocrația poate să aducă birocratiei forță și prestigiu și să o pună în valoare prin imprimarea unui caracter dinamic. La rândul său, birocratia constituie un punct de sprijin pentru tehnocrație. Tehnicienii care se bazează pe aparatul birocratic devin mult mai capabili și mai competenți.

În concluzie, tehnobirocrația reprezintă un model rațional de organizare a sistemului administrativ public, capabil să atingă un înalt grad de eficiență, fiind bazat pe cunoștințe tehnice.

**Componentele sistemului social.** Sistemul social este format din mai multe elemente, așezate într-o structură ierarhizată, dar aflate în interacțiune. Conform opiniei lui J. W. Lapierre, *componentele sistemului social* sunt:

- sistemul politic, compus din instituții și organizații politice;
- sistemul biosocial, care cuprinde: ansamblul proceselor sociale care în grupările umane asigură condițiile necesare creșterii demografice;
- sistemul ecologic, care cuprinde relațiile populației cu spațiul pe care îl amenajează și pe care trăiește;
- sistemul economic, care se referă la modul de organizare a activităților de producție și de schimburi de bunuri și servicii;
- sistemul cultural, definit prin ansamblul valorilor materiale și spirituale create de societatea omenească de-a lungul istoriei.

El cuprinde în sens larg: obiceiurile, normele, instituțiile și organizațiile prin care se propagă valorile culturale în societate.

Absența sistemului administrativ dintre componentele sistemului social implică integrarea sa în sistemul politic, ceea ce contravine și principiului de separație a puterilor în stat. Totuși aceste sisteme sunt interdependente și unele dintre ele exercită influențe



determinante asupra evoluției altora. În consonanță cu cele de mai sus, prezintă interes teza liberală a primatului politicului.

Pentru liberali, sistemul politic guvernează prin propriile sale legi, posedă o realitate proprie, ireductibilă la alte subsisteme sociale, și mai mult, funcționarea sa regulatoare este fundamentală pentru ansamblul societății. Potrivit acestor interpretări, autonomia politicului semnifică faptul că sistemul politic își găsește în el însuși principiile explicative. Deși sunt condiționate de elemente exterioare, structurile politice determină structurile economice și sociale. Astfel, proprietatea privată asupra mijloacelor de producție nu determină într-o atât de mare măsură natura instituțiilor politice, iar succesiunea lor nu este legată de transformările tehnice.

În această viziune, puterea politică, se consideră a fi la originea sistemului economic, a claselor sociale și a conștiinței de clasă. Încă de pe vremea lui Aristotel, teoreticienii politici au încercat să descopere legile obiective care guvernează fenomenele politice; ei s-au străduit să clasifice regimurile politice în funcție de caracteristicile proprii (de ex., Montesquieu) sau să analizeze mijloacele prin care, în toate statele, o clasă conducătoare accede la putere și încearcă să și-o mențină (de ex., Pareto, Mosca, Michels). În viziunea liberală tradițională, sistemul politic este indispensabil pentru a asigura ordinea și pacea socială.

Argumentele aduse, în acest sens, sunt următoarele:

- pentru a deveni o realitate istorică, orice societate are nevoie de o forță de impuls, iar această forță este puterea politică;
- politica este în căutarea binelui comun; ea transcede interesele particulare în numele interesului general;
- istoria a dovedit că voința politică nu numai că învinge condițiile social-economice, dificultățile geografice, tradițiile culturale și structurile familiale, dar, mai ales, le modifică profund.

Pe aceeași traiectorie se înscrie și opinia sociologilor americani, care consideră că politica este în centrul integrării tuturor componentelor analitice ale sistemului social (Parsons). Sistemul politic unește interesele indivizilor și ale grupurilor, asigură comunicarea și socializarea politică. Voința politică conduce la convertirea cererilor provenind din mediu în decizii și în acțiuni care asigură regularizarea sistemului social, în ansamblu.

Teza cu privire la primatul politicului asupra sistemului social a fost contrazisă de Marx, care considera că structura economică a societății este fundamentul real al edificiilor juridic și politic. El avea să fundamenteze teza cu privire la primatul infrastructurilor. Pentru marxiști, relațiile fundamentale din societate sunt raporturile de producție dintre oameni și natură sau dintre oameni și locul lor de muncă. Ele relevă următorii factori: condițiile naturale, tehnice, organizarea și diviziunea socială a muncii. Modurile de producție determină instituțiile familiale, religioase, politice, juridice care formează suprastructurile societății.

Din acest motiv, puterea politică nu ar reprezenta decât un instrument de dominare a unei clase de către alta. Dreptul devine expresia raporturilor sociale impuse în sistemul capitalist de către burghezie, în calitate de clasă conducătoare.

Ideologia era un ansamblu de valori și convingeri prin care burghezia dorea să impună întregii societăți un „mod de viață”, în care statul să fie reprezentantul interesului general al societății. Totuși este de admis că statul nu este un simplu instrument al clasei dominante, ci dispune de o anumită autonomie față de aceasta. Această autonomie a statului îi permite, în egală măsură, să satisfacă interesele economice ale grupărilor sociale care dețin puterea politică, dar să realizeze și alte obiective de interes public larg.

Instituțiile puterii de stat posedă însă o coeziune internă specifică. Potrivit analizei marxiste, sistemul administrativ conține două

componente: aparatul represiv de stat și aparatele ideologice de stat.

Aparatul represiv de stat este unic și aparține în întregime domeniului public. El funcționează în caz de violență și restabilește, prin forță, condițiile politice în vederea asigurării unui climat normal raporturilor economice și sociale. Aparatele ideologice de stat sunt multiple și provin atât din domeniul public, cât și din cel privat. Ele funcționează în exclusivitate pe criterii ideologice.

Nicio clasă politică nu poate să dețină în mod durabil puterea de stat, fără a recurge la structurile ideologice și culturale, care să constituie cadrul luptei politice. Aceste structuri dobândesc și păstrează o autonomie relativă.

Ideologia are rolul de a ascunde contradicțiile reale și anume raporturile dintre agenții economici privite ca raporturi de clasă. În opinia lui Gramsci, conceptul de „hegemonie” indică o situație istorică în care dominația unei clase este fondată nu numai pe forță și violență, ci, mai ales, pe consimțământul activ al claselor dominate. Totodată, ideologia are rolul de a „masca” anumite disfuncționalități ale modului de producție care pot fi valorificate sub formă de capital politic. Există chiar o anumită modestie a clasei dominante, care în dorința realegerii, se autodenigrează și își recunoaște greșelile, înainte ca adversarii politici să facă așa ceva. Această aparentă modestie, alături de vidul politic, confuzia elitelor și lipsa de curaj a clasei politice sunt factorii generatori ai tehnocrației. Astfel, „în loc de „vizionari” se pun „gestionari”, funcționari care continuă să populeze cabinetele ministeriale, ducând la expansiunea tehnocrațiilor și generând performanțe mediocre în administrația publică”.

Așadar, sistemul administrativ public trebuie să se adapteze constrângerilor provenind de la elementele sistemului social, care o influențează extrem de mult. Dar, după cum am văzut, analiza liberală tradițională,

bazată pe voluntarism politic, face din administrația publică un instrument de acțiune asupra sistemului social. Analiza marxistă plasează administrația printre mijloacele de constrângere ale statului și o consideră ca o superstructură determinată de raporturile de producție, dar dispunând de o autonomie relativă.

**Interrelațiile sistemului administrativ cu sistemul politic.** Sistemul administrativ se intercondiționează și întreține raporturi privilegiate cu sistemul politic. Cel mai adesea se consideră chiar că administrația publică este parte a sistemului politic și are funcția de asigurare a coeziunii sociale, dar, în același timp, dispune de o relativă autonomie față de sistemul politic.

Pe de o parte, sistemul administrativ apare ca fiind strâns legat de puterea politică, care îi conferă legitimitate și, astfel, acțiunea sa poartă pecetea autorității statului.

Pe de altă parte, sistemul administrativ recurge la trăsăturile specifice și la competențele sale pentru a se opune forței politice care tinde să o controleze.

Influența pe care sistemul politic o exercită asupra sistemului administrativ este de 2 tipuri :

a) influența ideologiilor și a sistemelor de valori (politice);

b) influența instituțiilor (politice).

Influența sistemului de valori politice asupra sistemului administrativ este evidențiată prin fidelitate față de regimul politic, cerință care se presupune respectată de toți funcționarii publici, indiferent de postul ocupat.

Cel de-al II-lea tip de influență decurge din acțiunea instituțiilor politice. Tipul relațiilor de putere și condițiile de luptă politică influențează administrația și explică variantele posibile de organizare ale acesteia, în cadrul aceluiași sistem politic.

În acest sens, se constată că situația administrației publice în interiorul sistemului politic depinde de: regimul constituțional;



structura statului; sistemul de partid.

**Regimul constituțional.** Regimul constituțional influențează sistemul administrativ, în cazul regimului parlamentar sau prezidențial.

În regimurile parlamentare, Parlamentul are un drept de supraveghere extrem de redus asupra funcționării administrației. Astfel, administrația este protejată de crizele ministeriale și posedă o largă autonomie față de guvernanți.

În regimurile prezidențiale, administrația este supusă, de regulă, unui control riguros și se află în sfera de influență a luptei pentru putere.

Dependența față de instituția prezidențială este pregnantă, mergând până la a se practica sistemul nominalizării pentru funcțiile publice.

**Structura statului.** Prin structură se înțelege modul de organizare a puterii de stat în raport cu teritoriul. Există 2 tipuri de clasificare a statelor, respectiv :

- una conform dreptului constituțional, conform căreia statele sunt împărțite în:

- a) unitare;
- b) federale;
- c) confederale.

- a doua clasificare, mai apropiată de realitate și care ține cont și de anumite particularități ale statelor, conform căreia acestea se împart în:

- a) state unitare: Danemarca, Grecia, Finlanda, Suedia;

- b) state federale: Austria, Belgia, Germania;

- c) state cu puternice structuri regionale și comunitare: Spania și Italia;

- d) state integrate într-un ansamblu cu caracter cvasiconfederal: Franța, Olanda și Marea Britanie.

Structura statului exercită influențe semnificative asupra sistemului administrativ.

- Federalismul antrenează suprapunerea a 2 administrații distincte, în care fiecare exercită competențe proprii prin intermediul funcționarilor supuși unui statut specific.

- Statele unitare, dimpotrivă, asigură unitatea sistemului administrativ, dar nu interzic o structură diversificată a acestuia. Statele unitare pot recunoaște existența colectivităților locale, dotate cu personalitate juridică și conduse de reprezentanți aleși care dispun de atribuții limitate (în condițiile descentralizării) sau sunt supuși puterii centrale (în cazul centralizării), ceea ce îi încredințează ansamblul afacerilor administrative.

**Sistemul de partid.** Sistemul de partid își pune amprenta asupra funcționării sistemului administrativ, după cum există regimul partidului unic, bipartidism sau multipartidism.

- În cazul unui singur partid la conducere, administrația este supusă acestuia și îi sunt influențate organizarea (inclusiv numirea funcționarilor), cât și funcționarea sa. Partidul poate să lase în seama administrației numai responsabilitatea gestiunii curente.

- Impactul bi/multipartidismului asupra administrației publice este mai puțin net. Bipartidismul a condus, fie la sistemul falsurilor („spoils system”), ca în SUA în perioada 1832-1883, fie la presiuni deosebite pentru ocuparea unor posturi importante, ca în Marea Britanie, fie la repartizarea echilibrată a funcțiilor publice între partide, ca în Austria.

- Multipartidismul a antrenat o polarizare variabilă încheiată cu existența unei grupări politice dominante la un moment dat (Italia, Suedia, Franța), care, venită la putere, deține cvasimonopolul asupra posturilor de conducere, în administrația publică.

**Concluzii.** Sistemul administrativ trebuie conceput ca parte integrantă a sistemului social, aflată în interacțiune permanentă și reciprocă cu celelalte componente ale acestuia. Astfel, pe de o parte, interesează modul în care mediul social furnizează administrației publice impulsurile și susținerea necesare îndeplinirii misiunilor acesteia. Pe de altă parte, se are în vedere faptul că sistemul administrativ este în măsură să-și formeze propriile capacități și să-și cuantifice nevoile, influențând, la rândul său, asupra evoluției mediului social.

Mediu al sistemului administrativ (ecosistem) semnifică „un ansamblu de elemente susceptibile de a exercita o influență asupra funcționării sistemului sau care sunt influențate, la rândul lor, de către acesta”.

Sistemul administrativ își constituie bazele proprii de existență și funcționare cu următoarele componente: 1. birocrație, 2. tehnocrație, 3. tehnobirocrație.

Sistemul administrativ public trebuie să se adapteze constrângerilor provenind de la elementele sistemului social, care o influențează extrem de mult.

Sistemul administrativ se intercon condiționează și întreține raporturi privilegiate cu

sistemul politic. Cel mai adesea se consideră chiar că administrația publică este parte a sistemului politic și are funcția de asigurare a coeziunii sociale, dar, în același timp, dispune de o relativă autonomie față de sistemul politic.

Influența pe care sistemul politic o exercită asupra sistemului administrativ este de două tipuri: influența ideologiilor și a sistemelor de valori (politice); influența instituțiilor (politice).

Situația administrației publice în interiorul sistemului politic depinde de: regimul constituțional; structura statului; sistemul de partid.

### BIBLIOGRAFIE

1. Jacques Ziller. *Administration comparées. Les systèmes politico-administratifs de l'Europe des Douze*, Montchrestien, Paris, 2014.
2. Kimmo Kiljunen. *Statele lumii și drapelele naționale*, ediția a II-a, actualizată în 2000, tradusă din limba finlandeză de Király Julianna Hajnal, Editura Regia Autonomă Monitorul Oficial, București, 2011.
3. *Les Constitutions de l'Europe des Quinze*, Textes rassemblés et présentés par Henri Oberdoff, collection Retour aux textes, La documentation française, Paris, 2005.
4. Liviu Coman Kund. *Sisteme administrative europene*, ediția a II-a, revăzută și actualizată, Casa de Presă și Editura „Tribuna”, Sibiu, 2013.
5. Pierre-Henri Chalvidan, Hervé Trnka. *Les régimes politiques de l'Europe des Douze*, Edition Eyrolles, Paris, 2009.
6. Stanley de Smith, Rodnez Brazier. *Constitutional and Administrative Law*, ediția a VI-a, Penguin Book, Londra, 2010.
7. Mihaela Onofrei. *Sisteme administrative moderne*. Suport de curs. Editura Junimea, Iași, 2010.
8. Gheorghe Filip, Mihaela Onofrei. *Elemente de știința administrației*. Editura Junimea, Iași, 2004.
9. Gheorghe Filip, Mihaela Onofrei. *Sisteme administrative comparate*. Editura Sedcom Libris, Iași, 2010.

**Prezentat:** 19 aprilie 2019.

**E-mail:** silvia\_moldovan@mail.ru

# PROBLEME ALE GESTIUNII PERFORMANȚEI FUNCȚIONARILOR PUBLICI

## PROBLEMS OF CIVIL SERVANTS' PERFORMANCE MANAGEMENT

CZU: 005.35:35.08

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

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

### SUMMARY

*This article examines the key aspects of performance management for civil servants, examining international practices in the field. Today, more than introducing new management techniques, adapting public administration to the new requirements of good governance, productivity, competitiveness, performance depend on the importance of human potential, the quality of services and the quality of activity process. The reflection on this issue focuses on the public function in the Republic of Moldova.*

**Keywords:** *public administration, performance, civil servants, public policies, competence, competitiveness, public services, efficiency.*

### REZUMAT

*În acest articol sunt examinate aspectele esențiale ce țin de gestiunea performanței funcționarilor publici, fiind examinate practicile internaționale în domeniu. Astăzi, mai mult decât introducerea de noi tehnici de management, adaptarea administrației publice la noile cerințe de bună guvernare, productivitatea, competitivitatea, performanța depind de importanța acordată potențialului uman, calității serviciilor și calității procesului de activitate. Reflecția pe această temă se concentrează asupra funcției publice din Republica Moldova.*

**Cuvinte-cheie:** *administrație publică, performanță, funcționari publici, politici publice, competență, competitivitate, servicii publice, eficiență.*

Modernizarea practicilor în cadrul administrației publice a cunoscut o creștere extraordinară în condițiile schimbărilor majore în societate și în conexiune cu noile abordări ale managementului. Aceste practici inovative urmează a fi implementate în vederea îmbunătățirii performanței

funcționarilor publici și calității serviciilor publice.

Natura specifică a serviciului public a dat naștere unor valori profesionale deosebite, cum ar fi legalitatea, eficiența, adaptabilitatea, continuitatea și probitatea. Cu toate acestea, de mai mulți ani, o altă valoare, derivată di-

rect din sectorul privat, a ajuns în centrul atenției: performanța. Voința politică de a dezvolta cultura rezultatului ridică mai multe întrebări: remunerarea performanței este cu adevărat motivantă? Serviciile publice, prestatorii și beneficiarii vor aprecia, în cele din urmă, situația lor ca fiind una îmbunătățită?

Reducerea marjelor de manevră financiară, cerințele de calitate și cantitate ale beneficiarilor serviciilor publice fac necesară o mai bună performanță în serviciul public. Pentru a motiva funcționarii publici, guvernele pun în aplicare o remunerare a performanței bazată pe recunoașterea meritelor și a talentelor. Măsurarea performanței în managementul public răspunde unui imperativ democratic, recunoscut de articolele 14 și 15 ale *Declarației drepturilor omului și ale cetățeanului*. [9]

Autoritățile publice au dorit dintotdeauna să obțină rezultate și să satisfacă necesitățile cetățenilor. Adevărul este că Republica Moldova, ca și alte țări, se confruntă din ce în ce mai frecvent cu constrângeri bugetare. În consecință, pentru a avea rezultate mai bune, trebuie să se utilizeze mai bine resursele existente. În plus, autoritățile publice trebuie să raporteze mai frecvent cu privire la acțiunile lor și să facă față presiunilor crescânde, inclusiv asupra cantității și calității serviciilor publice. Din acest motiv, managementul public s-a angajat într-o abordare economică bidimensională: prima, evaluarea politicilor, care constă în stabilirea dacă serviciile furnizate sau reglementările oferă beneficii în raport cu costul lor; a doua se referă la alegerea modalităților de intervenție publică.

Performanța este definită ca „capacitatea de a atinge obiectivele stabilite, exprimate în termeni de eficiență socioeconomică, calitatea serviciului sau eficiența managementului”. [1] Abordarea performanței este, prin urmare, un „sistem de management al administrațiilor care are ca obiectiv îmbunătățirea eficienței cheltuielilor pu-

blice prin orientarea spre atingerea rezultatelor”. [5] Cu alte cuvinte, performanța se bazează pe evaluare. Scopul este trecerea de la o logică a „mijloacelor” la o logică a „rezultatelor”. În mai puțin de trei decenii, performanța, noțiune resortisantă din sectorul privat, a intrat în sfera publică la toate nivelurile.

Principalul argument invocat în favoarea remunerării performanței și a consolidării culturii rezultatelor este că aceasta ar acționa ca motivator. Cu toate acestea, experiența arată că implementarea sa este complexă și delicată și solicită îndeplinirea anumitor condiții prealabile: prezența unui sistem solid de gestionare a performanțelor în cadrul autorităților publice, criterii și obiective clare etc. De asemenea, trebuie să existe și o influență a performanței demonstrate asupra avansării în carieră. În plus, motivarea vine și din partea conducerii. Sistemul de asigurare a performanței este, de asemenea, solicitant pentru funcționarii publici în funcții de conducere: necesită timp, legitimitate, formare profesională, transparență și, în special, în ceea ce privește numirile și promovările, încredere în cadrul echipei. [2] Dacă sunt prost explimate, mijloacele de măsurare a performanței sunt considerate a fi contraproductive.

Astăzi, mai mult decât introducerea de noi tehnici de management, adaptarea administrației publice la noile cerințe de bună guvernare, productivitatea, competitivitatea, performanța depind de importanța acordată potențialului uman, calității serviciilor și calității procesului de activitate. Reflecția pe această temă, care se concentrează asupra sectorului public din Republica Moldova, este, prin urmare, esențială. Sectorul public se bazează, cu siguranță, pe valorile și interesul general, dar complexitatea lui continuă să crească odată cu persistența practicilor birocratice în confruntare cu inovațiile manageriale și influența factorilor socioculturali.

De asemenea, considerăm că evaluarea performanțelor la nivel de procese, resurse umane și rezultatele obținute în funcție de așteptări înseamnă un factor determinant al oricărei strategii de promovare a excelenței care urmează a fi adoptată astăzi. În vederea modernizării administrației publice și a serviciilor publice, Republica Moldova s-a angajat într-un amplu program de reformă a administrației publice începând cu anul 2006 (promovând *Strategia de reformă a administrației publice centrale*), continuând cu *Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020*, care și-a stabilit drept obiective, printre altele, și sporirea performanței resurselor umane și a serviciilor publice.

Confruntată cu o nouă situație economică și cu diverse constrângeri bugetare, administrația publică are nevoie de funcționari publici care dau dovadă de o performanță crescută. Într-adevăr, în contextul actual al dezvoltării economice, tehnologice și socioculturale la nivel internațional, regional și național, administrația publică din Republica Moldova trebuie să facă față multor provocări, inclusiv universalitatea accesului la serviciile publice, respectarea cadrului legal, dar și a fi responsabilă în fața cetățenilor pentru calitatea serviciilor livrate și utilizarea fondurilor publice.

Dintre toți factorii care afectează eficiența generală a administrației publice, managementul resurselor umane ocupă un loc aparte. Într-adevăr, resursele umane sunt întotdeauna un element vital și esențial al oricărei organizații. Este de la sine înțeles că calitatea serviciului public va depinde în mare parte de calitatea resurselor umane. Îmbunătățirea performanței administrației publice se bazează, în esență, pe angajamentul funcționarilor publici de a se mobiliza în jurul obiectivelor pe care le realizează. Aceasta presupune, prin asigurarea unei responsabilități sporite a

funcționarilor publici și simplificarea procedurilor, o mai bună luare în considerare a nevoilor cetățenilor.

În ceea ce privește managementul resurselor umane, managementul bazat pe performanță este un instrument care vizează creșterea performanței individuale, o mai bună pregătire a schimbărilor și creșterea abilităților întregului corp de funcționari prin planificarea, stabilirea obiectivelor și activitățile de monitorizare. De fapt, domeniul evaluării resurselor umane este foarte amplu și toate practicile din domeniu se referă în mod sistematic la o serie de aspecte. [10]

Performanța poate fi definită ca obținerea de rezultate, comparativ cu unul sau mai multe obiective care semnifică nivelul așteptărilor prealabile. Indiferent de divergențele legate de aspectele conceptuale, managementul resurselor umane bazat pe performanță în administrația publică din Republica Moldova este o necesitate din următoarele motive:

- evaluarea performanței este o necesitate organizațională, deoarece presiunea pieței bunurilor și serviciilor necesită o calitate a serviciilor și o productivitate ridicată pentru a asigura satisfacția cetățenilor;
- gestionarea performanțelor funcționarilor publici reprezintă, de asemenea, o necesitate în plan organizațional, deoarece permite înțelegerea în ce măsură s-au adaptat la posturile lor de muncă funcționarii publici;
- performanța funcționarilor publici îndeplinește, în cele din urmă, o nevoie umană pentru că, deoarece a fi apreciat pozitiv, datorită performanței și rezultatelor, a putea măsura propria eficiență, a vedea progresul în munca sa, sunt aspectele care contribuie, de fapt, la motivarea funcționarilor și la creșterea randamentului activității lor.

Mai multe țări europene dispun de un sistem de evaluare a performanțelor funcționarilor publici. Spania, Grecia, Islanda și Luxemburg sunt excepții în acest

sens. Majoritatea sistemelor de evaluare a performanțelor se bazează pe o apreciere a performanței individuale, realizată în baza obiectivelor atribuite funcționarului public - mai mult decât în funcție de criteriile de angajare standard. [6] Majoritatea țărilor au încercat să implementeze o strategie mai cuprinzătoare de management al performanței care să combine, cel puțin formal, performanța și obiectivele individuale cu obiectivele colective/organizaționale. Multe țări au dezvoltat sisteme specifice de gestionare a performanțelor pentru funcționarii publici de conducere (printre acestea se numără Canada, Coreea, Danemarca, Statele Unite, Irlanda, Italia, Norvegia și Regatul Unit). [9] Din ce în ce mai multe politici de gestionare a resurselor umane, în special pentru funcțiile publice de conducere, sunt implementate în prezent, ceea ce nu s-a practicat până în anii 1990. Însă puține țări dispun de politici care să abordeze în mod sistematic slaba performanță. Mai degrabă se merge pe calea recompensării bunei performanțe, decât pe cea a sancționării performanței slabe. În ansamblu, sistemele bazate pe dezvoltarea carierei se concentrează pe stimulente ca promovarea, iar într-un număr limitat de cazuri, utilizează bonusurile de performanță. Sistemele bazate pe funcții/posturi se bazează, în principal, pe stimulente pecuniare și prime. Majoritatea țărilor europene au încercat să coreleze în mod oficial performanța cu remunerarea funcționarilor. Cu toate acestea, gradul de implementare a politicilor de remunerare corelate cu performanța în serviciul public variază foarte mult de la o țară la alta. În multe cazuri, aceste politici se aplică numai funcționarilor publici de conducere de nivel superior. De fapt, doar câteva state au adoptat oficial un sistem de remunerare în corelație cu performanța. Aceste țări sunt Danemarca, Finlanda, Marea Britanie, Elveția, Noua Zeelandă și Coreea de Sud. [6]

În literatura de specialitate se consideră că conceptul de performanță este simplu,

dar înșelător. Simplu, pentru că este ușor de exprimat ideile și obiectivele principale, înșelător, deoarece este dificil să se aplice aceste idei administrației publice. [11, p. 75] Performanța poate fi definită și ca capacitatea unei autorități publice să achiziționeze resurse și să le utilizeze eficient (mijloace - rezultate) și eficace (rezultate - realizare) pentru a atinge obiectivele fixate. [10] Atenția acordată performanței în cadrul administrației publice a îmbrăcat diferite forme, adesea direct inspirate de metodele de gestionare a sectorului privat, inclusiv reorganizările structurale, descentralizarea managementului financiar și a gestiunii personalului în vederea unei mai mari responsabilizări în ceea ce privește rezultatele.

În acest context, în țările europene au fost implementate politici de remunerare legate de performanță, împreună cu alte reforme în materie de remunerare, cum ar fi simplificarea scalelor salariale și variabilitatea remunerării în funcție de post și sarcinile care trebuie îndeplinite, și nu doar în funcție de grad. Atunci când este abordată problematica performanței în funcția publică, se apelează conceptele de management axat pe performanțe, evaluarea performanțelor și remunerarea în funcție de performanță.

Managementul axat pe performanțe implică corelarea obiectivelor funcționarilor publici cu obiectivele strategice ale instituției. Evaluarea performanței este o metodologie și un set de proceduri pentru a stabili cât de bine lucrează funcționarii dintr-o autoritate publică în raport cu obiectivele și criteriile de evaluare stabilite. Remunerarea în funcție de performanță se referă la partea variabilă a remunerării acordată în fiecare an (sau pe orice altă bază periodică) în funcție de gradul de îndeplinire a obiectivelor stabilite. Definiția remunerării în funcție de performanță exclude: 1) creșterea automată a remunerării prin promovare sau avansare și creșteri salariale care nu sunt legate de performanță; 2) alocațiile asociate unor posturi sau condiții



de muncă (de exemplu, indemnizațiile asociate cu orele suplimentare sau condițiile speciale). [11, p. 76]

Managementul axat pe performanțe, evaluarea performanțelor și remunerarea în funcție de performanță sunt interdependente, în măsura în care orice strategie de remunerare în bază de performanță se bazează pe un proces clar de evaluare a performanței, el însuși parte a unei strategii mai largi de management al performanței. Un sistem de remunerare în funcție de performanță trebuie să dispună de proceduri clare de evaluare formală a performanței.

Motivele pentru introducerea remunerării în funcție de performanță în cadrul serviciului public variază de la o țară la alta, după cum reiese din rapoartele naționale și din publicațiile academice pe această temă. Fiecare țară urmărește prin dispozitivele sale de implementare a remunerării în funcție de performanță multiple obiective. Principalul argument avansat în favoarea remunerării în bază de performanță este că acționează ca un motivator, oferind o recompensă extrinsecă, sub forma unei remunerări și o recompensă intrinsecă prin recunoașterea efortului și a realizărilor.

Introducerea sistemelor de remunerare în funcție de performanță este, prin urmare, văzută ca un mijloc de a contracara concurența salariilor din sectorul privat, în special la nivel managerial și un instrument de atragere și reținere a persoanelor talentate care, în sectorul privat, sunt răsplătite pentru performanța lor.

Importanța remunerării în funcție de performanță rezidă și în posibilitatea de a recruta personalul necesar. Autoritățile publice atrag persoane competente, dar care nu sunt înclinate să-și asume riscuri. Creșterea salariilor odată cu vechimea în muncă poate consolida această imagine prudentă a serviciului public, în timp ce recurgând la remunerarea în funcție de performanță, ar putea

fi atrase persoane mai dinamice. Mai ales pentru funcțiile de conducere, care necesită luarea unor decizii riscante, este probabil ca remunerarea în funcție de performanță să joace un rol important. Pentru a atrage profesioniști competenți din sectorul privat nu este suficient să se alinieze salariul cu al lor, este necesar, de asemenea, să se adopte stimulente similare celor utilizate de companiile private. [6]

Remunerarea în funcție de performanță poate fi, de asemenea, văzută ca un mijloc de facilitare a managementului schimbărilor. Trei aspecte pot fi evidențiate în acest context:

- remunerarea în funcție de performanță este un factor de stimulare pentru o mai bună dezvoltare a personalului. De exemplu, absolvirea unui curs de formare poate fi o condiție prealabilă pentru acordarea de recompense;

- remunerarea în funcție de performanță este o modalitate de a adopta noi metode de lucru și de a reorganiza activitățile pentru a introduce o mai mare receptivitate și flexibilitate;

- remunerarea în funcție de performanță este o modalitate de îmbunătățire a leadership-ului prin încurajarea inovației și a asumării de riscuri.

Construită în baza modelului birocratic descris de Max Weber, administrația publică din Republica Moldova și-a văzut raționalitatea bazată exclusiv pe lege. Acest sistem juridic modelat după sistemul francez, a promovat un anumit grad de rigiditate în funcționarea serviciului public până la adoptarea *Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public* în anul 2008. [7] Prin adoptarea acesteia sunt introduse proceduri de remunerare și evaluare a performanțelor profesionale ale funcționarilor publici, în vederea realizării optime a misiunii și obiectivelor strategice ale autorității publice. Totodată, respectiva lege introduce și noțiunea de cariera funcționarilor publici.

[7] Acestea vin să dezvolte sistemul funcției publice în spiritul valorilor și principiilor derivate din teoria Noului Management Public, care se bazează, în linii mari, pe consolidarea autonomiei și flexibilizarea personalului, gestiunea performanței, meritocrație etc. Noul Management Public a fost conceput ca o modalitate de reducere a birocrăției și a rigidității asociate cu administrația publică. Necesitatea de a continua reformele legate de evaluarea și remunerarea în funcție de performanța demonstrată de funcționarii publici este determinată de mai multe cauze, printre care ar fi contextul economic, care acordă o importanță sporită eficienței, necesitatea de a atrage în serviciul public specialiști bine pregătiți, competenți, dinamici, având în vedere provocările cu care se confruntă în prezent administrația publică. În acest sens Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar din 23.11.2018 introduce noțiunea de spor pentru performanță, care are drept scop stimularea individuală a personalului unităților bugetare de a obține rezultate optime în activitate. Mijloacele necesare pentru acordarea sporului pentru performanță se alocă anual în limita a 10% din suma anuală a salariilor de bază la nivel de unitate bugetară. [8] Potrivit practicii europene în domeniu, sporul pentru performanță reprezintă o parte modestă a salariului de bază, recompensele maxime atingând un maximum de 10% al salariului de bază, pentru cadrele de conducere uneori ajungând la 20%. [6]

Totodată, prin adoptarea Hotărârii de Guvern nr. 1231 din 12.12.2018 pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare, în sectorul bugetar a fost aprobat Regulamentul-cadru cu privire la modul de stabilire a sporului pentru performanță personalului din unitățile bugetare, care stabilește cadrul general de organizare și evaluare a performanțelor profesionale individuale ale personalului în raport cu cerințele posturilor, în baza criteriilor de evaluare, în

scopul stimulării individuale a personalului de a obține rezultate optime în activitate. Potrivit Regulamentului-cadru, sporul la salariu pentru performanțe profesionale individuale în muncă poartă caracter stimulator și se bazează pe calitatea muncii, aportul și profesionalismul angajatului, obiectivitate și imparțialitate. Aprecierea aportului salariatului la obținerea rezultatelor se realizează în baza unor criterii care apreciază abilitățile profesionale și aptitudinile necesare/caracteristicile comportamentale ale angajatului pentru a îndeplini sarcinile de bază și cele suplimentare (cunoștințe și experiență; complexitate, creativitate și diversitatea activităților; conceptualizare și responsabilitate, inclusiv decizională; conducere, coordonare și supervizare (suplimentar pentru funcțiile de conducere); comunicare; volumul, calitatea și eficiența sarcinilor executate). [4]

În concluzie, putem constata că un număr important de țări au introdus în managementul funcției publice sisteme de remunerare în funcție de performanță. Anterior limitate la sistemele bazate pe funcții/posturi, politicile de remunerare în funcție de performanță se extind în prezent la sistemele bazate pe carieră, permițând o mai mare flexibilitate, o mai mare libertate de a gestiona remunerarea și o responsabilitate sporită. Este, de asemenea, o modalitate de a atrage un personal mai dinamic și de a facilita managementul schimbării.

Adoptarea remunerării în funcție de performanță se realizează din perspectiva mai multor obiective. Tipurile de obiective variază, unele țări acordând o importanță mai mare aspectelor de dezvoltare a personalului, altele sunt mai sensibile la obiectivul de motivare, fie pun accentul pe responsabilizarea funcționarilor de conducere ori utilizează remunerarea în funcție de performanță, în primul rând, pentru a institui metode mai flexibile de activitate, mai bine adaptate la mediul social în permanență schimbare.



**BIBLIOGRAFIE**

1. Chemla-Lafay A., Deleplace M. T. Performance de la fonction «ressources humaines», Étude comparative, Institut de la gestion publique et du développement économique (IGPDE), 2008. În: [https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes\\_perspectives/performance\\_des\\_fonctions\\_RH\\_def-2.pdf](https://www.fonction-publique.gouv.fr/files/files/publications/etudes_perspectives/performance_des_fonctions_RH_def-2.pdf).
2. Enquête sur les systèmes de management par objectifs et de reconnaissance de la performance. Direction générale de l'administration et de la fonction publique - GRH et LOLF: Gestion et reconnaissance de la performance – Paris: La Documentation française, 2005. În: [http://www.fonction-publique.gouv.fr/IMG/grh\\_lolf\\_2005-2.pdf](http://www.fonction-publique.gouv.fr/IMG/grh_lolf_2005-2.pdf)
3. Evaluarea performanțelor profesionale ale funcționarului public. Ghid metodic. Chișinău, 2010, 102 p.
4. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1231 din 12.12.2018 pentru punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 270/2018 privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 480-485 din 14.12.2018.
5. Ketelaar A., Manning N., Turkisch E. Formules de gestion de la haute fonction publique axées sur les performances – les expériences respectives de l'OCDE et de différents pays. 2006. În: [https://www.oecd-ilibrary.org/governance/formules-de-gestion-de-la-haute-fonction-publique-axe-es-sur-les-performances\\_160371110188](https://www.oecd-ilibrary.org/governance/formules-de-gestion-de-la-haute-fonction-publique-axe-es-sur-les-performances_160371110188).
6. La rémunération liée aux performances dans l'administration, OCDE, 2005. În: [https://www.oecd-ilibrary.org/fr/governance/la-remuneration-liee-aux-performances-dans-l-administration\\_9789264007567-fr](https://www.oecd-ilibrary.org/fr/governance/la-remuneration-liee-aux-performances-dans-l-administration_9789264007567-fr).
7. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008.
8. Legea privind sistemul unitar de salarizare în sectorul bugetar nr. 270 din 23.11.2018. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 441-447 din 30.11.2018.
9. Mieux mesurer l'administration publique. Documents de travail sur la gouvernance publique, OCDE, 2007. În: <http://www.oecd.org/fr/gov/39400468.pdf>.
10. Promouvoir l'efficacité et le professionnalisme dans la fonction publique. Documents SIGMA: nr. 21, 1997. În: <http://www.sigmaxweb.org/publications/35057543.pdf>.
11. Schick A. The Performing State. Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not. In: OECD Journal on Budgeting, 2003, vol. 3, nr. 2, pp. 71-103. În: <http://www.oecd.org/governance/budgeting/39168822.pdf>.

**Prezentat:** 7 mai 2019.

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

# BUNE PRACTICI DE CREARE ȘI PROMOVARE A IMAGINII AUTORITĂȚILOR ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE ÎN COMUNA ȘOLCANI, RAIONUL SOROCA

## GOOD PRACTICES OF CREATING AND PROMOTING THE IMAGE OF THE LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION AUTHORITIES IN THE VILLAGE OF ȘOLCANI, SOROCA DISTRICT

CZU: 352:659.4(478)

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

**Lucia IFTODII,**  
*masterandă, Academia de Administrare Publică,*  
*secretar al consiliului local Șolcani, raionul Soroca*

### SUMMARY

*The authors study local government image establishment and promotion in the village of Șolcani, Soroca district, even if local government authorities have neither a specialized body in charge of public relations, nor resources needed to contract outside imagemakers. However, Șolcani local government has an extensive experience in both image establishment and promotion, in terms of both local government authorities' image, and village image in general. Thus, several innovative and replicable good practices can be identified in the village of Șolcani, Soroca district - image builders' management, image transfer, the image promotion through event management, using local media as an image builder, using social media as a tool for promoting one's image etc.*

**Keywords:** *local government, public relations, image, local government image, management, strategies, promotion.*

### REZUMAT

*În prezentul articol, autorii studiază unele bune practici de creare și promovare a imaginii autorităților administrației publice locale din comuna Șolcani, raionul Soroca, în condițiile în care autoritățile locale nu dispun de o structură specializată de relații publice și nici de resursele necesare pentru contractarea unor imagemakeri din exterior. Administrația publică locală din Șolcani posedă totuși o experiență solidă în formarea și promovarea imaginii – atât a autorităților administrației publice locale, cât și a localității în genere. În acest sens, pot fi identificate anumite bune practici inovative și replicabile – gestionarea unor surse de imagine, utilizarea transferului de imagine, promovarea imaginii prin intermediul evenimentelor promoționale, utilizarea mass-mediei locale ca sursă de imagine, folosirea rețelelor sociale ca instrument de promovare a imaginii etc.*

**Cuvinte-cheie:** *administrație publică locală, relații publice, imagine, imagine a autorității administrației publice locale, gestionare, strategii, promovare.*

Comuna Șolcani e situată în partea de vest a raionului Soroca al Republicii Moldova, incluzând două sate: Șolcani și Cureșnița Nouă [7, p. 3].

Datele statistice referitoare la comună pentru 2018 sunt următoarele:

- *localitatea*: satul Șolcani, raionul Soroca;
- *regiunea de dezvoltare*: Nord;
- *numărul de locuitori*: 1 253;
- *primar*: Boris Rotaru [1, p. 61].

Deși în primăria Șolcani nu există specialiști focusați nemijlocit pe gestionarea imaginii, imaginea primăriei este pozitivă, din motivul că toți oficialii aleși și funcționarii publici conștientizează necesitatea creării și gestionării imaginii. Prin imagine înțelegem reprezentarea care s-a format ca o sumă de credințe, opinii, prejudecăți, la grupe de persoane sau în cadrul opiniei publice asupra unei persoane fizice sau juridice, instituții/organizații sau orice fenomene sau obiecte [2, p. 8].

În continuare, vom face o trecere în revistă a unor practici replicabile utilizate de autoritățile administrației publice locale din Șolcani în ceea ce privește formarea și gestionarea imaginii autorității locale și localității în genere.

**Utilizarea surselor de imagine în formarea și gestionarea imaginii administrației publice locale din comuna Șolcani, raionul Soroca.** Potrivit specialiștilor în domeniu, un prim element care conduce la formarea unei imagini în ochii publicului sunt așa-numitele „surse ale imaginii”. Autorul român Ștefan Pruteanu consideră că principalele surse ale imaginii organizației sunt [5, p. 258]:

- a) țara de origine și sediul;
- b) logotipul sau marca de producție;
- c) „vânzătorul” sau agentul de imagine;
- d) media;
- e) produsul/serviciul – modul cum ne deserveste organizația.

În continuare, vom studia cum anume sunt gestionate aceste surse ale imaginii la Șolcani.

**1. Gestionarea localului primăriei și a aspectului general al localității ca sursă de imagine.**

În anul 2014 pot fi menționate următoare-

le activități desfășurate de autoritățile locale din Șolcani cu scopul de a contribui la această sursă a imaginii:

- finisarea amenajării stadionului Șolcani (acoperirea cu „covor verde”);
  - amenajarea intrării în satul Șolcani și instalarea monumentului „Comuna Șolcani” [4].
- În anul 2016 pot fi menționate următoarele activități desfășurate:
- amenajarea teritoriului în stil de sărbătoare (împodobirea bradului, a pomilor de la intrarea în sat ș. a.);
  - efectuarea lucrărilor de curățare la cimitirul satului;
  - efectuarea lucrărilor de reparație a drumurilor;
  - începerea lucrărilor de construcție a capelei de la intrarea în satul Șolcani [4].

**2. Utilizarea elementelor grafice (logotipuri, alte simboluri) ca sursă de promovare a imaginii.**

Elementele grafice – fie că se numesc logotipuri, steme etc. – au fost folosite întotdeauna pentru a facilita memorarea unor organizații publice și private, fiind primul element care apare în memorie atunci când cineva vorbește despre organizația respectivă. Acest lucru este valabil pentru companiile McDonalds, Mercedes Benz, Microsoft etc.

Comuna Șolcani nu face excepție atunci când e vorba de promovarea imaginii prin elemente grafice.

Astfel, atât satul Șolcani, cât și satul Cureșnița Nouă dispun de steme și drapele proprii, aprobate în ședința Comisiei Naționale de Heraldică a Republicii Moldova din 30 septembrie 2015, proces-verbal nr. 3 78-IV [7, p. 238].

Specificul satelor Șolcani și Cureșnița Nouă în context zonal care urmează a fi reflectat în heraldică a fost determinat de consilierii comunali prin discuții. Astfel, s-a ajuns la concluzia că cele mai apropiate simboluri de sufletul sătenilor ar fi doi copaci: salcâmul pentru Șolcani și nucul pentru Cureșnița Nouă, specii care cresc din abundență în localitățile date [7, p. 238].

În consecință, drept elemente grafice de

promovare a imaginii autorităților locale și a localității în genere, la Șolcani au fost elaborate, aprobate și diseminate public:

- stema comunei Șolcani [7, p. 238];
- stema satului Șolcani. Pentru satul Șolcani a fost aleasă o rămurică înflorită de salcâm, în culorile ei naturale, care a fost amplasată broșând peste un câmp de aur, fretat roșu. Această mobilă a fost utilizată în premieră absolută pentru heraldica Republicii Moldova și face o aluzie fină la activitatea principalului agent economic din localitate - întreprinderea „Rul-TehCom”, specializată în producerea plasei și a gardului metalic, recunoscută drept lider național în domeniu [7, p. 239];

- stema satului Cureșnița Nouă. Pentru satul Cureșnița Nouă a fost aleasă o frunză de nuc, de asemenea plasată într-un câmp de aur. Cea de-a doua mobilă din stemă este un nor de fum negru cu referire la denumirea localității. Toponimul Cureșnița este de origine slavă și înseamnă „afumătoare mică” [7, p. 239];

- drapelele satelor și al comunei au fost elaborate în baza stemelor, prin procedee specifice vexilologiei, păstrând semnificația cuprinsă în steme [7].

### 3. Utilizarea agenților de imagine.

„Vânzătorul” sau agentul de imagine este cel care promovează imaginea organului administrației publice. Astfel, Președintele Republicii Moldova, primarul unei comune – toți sunt „agenți” de imagine [6, p. 85]. În comuna Șolcani, raionul Soroca, nu există o subdiviziune a consiliului local responsabilă de problemele comunicării și relațiilor publice, și în consecință – de gestionarea imaginii autorității locale. De aceea, responsabilitatea de a activa în calitate de „agenți ai imaginii” îi revine la evenimentele majore primarului comunei, iar responsabilitățile cotidiene în acest sens sunt exercitate de secretarul consiliului local.

Fișa de post a secretarului consiliului nu include responsabilități expres stipulate de gestiune a imaginii autorității, dar acesta le exercită deseori de facto, din simplul motiv

că nimeni altcineva nu o face. Analizând fișa de post a secretarului consiliului, observăm că acesta este responsabil de executarea următoarelor sarcini de bază [4]:

1. Planificarea și organizarea desfășurării sesiunilor consiliului comunal.

2. Asigurarea legalității actelor adoptate de către consiliul comunal și primarul comunei.

3. Asigurarea comunicării actelor adoptate/emise.

4. Legalizarea și autentificarea actelor și documentelor.

5. Asigurarea efectuării lucrărilor de secretariat [4].

Din cele expuse mai sus, observăm că doar două activități au nemijlocit legătură cu comunicarea – comunicarea scrisă (asigurarea efectuării lucrărilor de secretariat) și comunicarea verbală publică (asigurarea comunicării actelor adoptate/emise). Tangențial, aceste activități au legătură cu imaginea autorității, deoarece imaginea autorității locale depinde de deciziile luate, la fel ca și de calitatea documentației emise, care, de asemenea, este o sursă de imagine.

Mai mult decât atât, multe dintre activitățile exercitate zilnic de secretarul consiliul local Șolcani se referă la câteva componente care contribuie la formarea unor elemente ale imaginii – întreținerea în bună stare a sediului primăriei și a bunurilor sale, asigurarea comunicării scrise calitative, organizarea și monitorizarea de evenimente, asigurarea comunicării interne și externe a autorităților administrației publice locale, întreținerea unor relații armonioase cu subiecții mediului extern etc.

4. Utilizarea mass-mediei locale ca sursă de promovare a imaginii.

Media reprezintă canalul de distribuire a mesajului administrației publice. Drept exemplu ne pot servi buletinele și anuarele statistice ale organelor administrației publice, ziarul local, site-ul oficial al Guvernului etc. Ziarul local reprezintă o sursă foarte importantă de imagine pozitivă. Altfel spus, anume prin intermediul ziarului propriu administrația publi-

că își poate promova succesele sau își poate prezenta eșecurile într-o lumină mai favorabilă [6, p. 86]. Importanța mass-media în formarea imaginii unei persoane și organizații este conștientizată și de autorul Ana Viziru-Stegărescu, care menționează: „Presa, în fond, se află la originea formării pentru public a imaginii de ansamblu a administrației publice, datorită potențialului său emotiv-persuasiv, mai ales cel al televiziunii” [8, p. 266].

Autoritățile locale din Șolcani conștientizează importanța alegerii unor canale adecvate pentru a făuri o imagine pozitivă în ochii publicului. În acest scop, la inițiativa primăriei Șolcani, în anul 2016 s-a realizat înregistrarea filmului „Satul Șolcani”. Anterior, în anul 2015, a fost elaborată și editată cartea „Comuna Șolcani” [4].

Autoritățile administrației publice locale au beneficiat, totodată, de acoperire media și în ziarul regional „Ziarul Nostru”, unde au fost tipărite recent:

1. Articolul „Sfintele sărbători, bucuria tuturor” - tradiții și obiceiuri de iarnă la Șolcani”, tipărit în numărul 2 (218) al „Ziarului Nostru” din 17 ianuarie 2019, în care se reflectă evenimentul respectiv, inclusiv „Plugușorul” - obiceiul agrar practicat cu prilejul Anului Nou, care a inclus și un concert de sărbătoare - „Întâlnirea Anului Nou pe stil vechi”. În program au fost incluse:

- „Hora Neamului”;
- cântece de voie bună cu ansamblul „Buiuc”;
- înscenări artistice cu colectivele Grădiniței „Romanița” și a gimnaziului [4].

2. Articolul „Atmosferă de poveste la Șolcani”, tipărit în numărul 1 (217) al „Ziarului Nostru” din 10 ianuarie 2019, în care se reflectă atmosfera festivă și decorativă din satul Șolcani cu ocazia sărbătorilor de iarnă. Ideea de a amenaja satul în straie de sărbătoare aparține primarului localității, care s-a inspirat de la Cernăuți, tot de acolo aducând unele figurine, iar altele fiind confecționate chiar în localitate [4].

### ***Utilizarea transferului de imagine în gestionarea imaginii administrației publice locale din comuna Șolcani, raionul Soroca.***

Esența transferului de imagine, numit și „efect de halo”, este „utilizarea imaginii unei organizații sau persoane care are deja imagine pozitivă, pentru a dobândi un plus de credibilitate pentru organizația proprie” [2, p. 50]. Aplicată practic, această strategie ar duce la extinderea imaginii pozitive a unei companii asupra alteia, care nu dispune de o asemenea imagine, prin semnarea unui acord de colaborare.

În mod practic, o autoritate a administrației publice ar putea beneficia de această strategie câștigând un proiect de la un donator internațional recunoscut, instituind relații de cooperare și înfrățire cu o autoritate publică similară dintr-un stat care se bucură de respectul comunității internaționale etc. În cazurile date, în rezultatul transferului de imagine, imaginea pozitivă a partenerilor va contribui la îmbunătățirea imaginii autorității administrației publice locale în cauză.

*Astfel, la promovarea unei imagini pozitive a primăriei Șolcani contribuie și instituțiile bugetare cu imagine pozitivă - grădinița de copii, biblioteca publică, Casa de cultură etc.*

*Astfel, instituția preșcolară „Romanița”, unde activează 3 grupe cu 73 de copii în total, a fost menționată cu locul I la concursul „Cea mai bine pregătită și amenajată instituție pentru noul an de învățământ” [4].*

*Biblioteca Șolcani are 3 săli puse la dispoziția utilizatorilor. Una dintre săli este „Jucătoria”, unde utilizatorii au posibilitatea să joace șah, puzzle, să acceseze internetul prin intermediul calculatoarelor donate de Programul Novateca. Sala „Accesul liber” oferă, respectiv, acces la rafturile cu cărți. A treia sală, „Zestrea neamului”, stimulează curiozitatea și interesul față de istorie și lectură. Această sală a fost amenajată în cadrul campaniei „Rădăcinile cresc în adânc”. Spațiul bibliotecii este dotat cu Wi-Fi gratuit, fiind solicitat de utilizatori. În anul 2016 au fost fondate clubul „Dialog”, având în calitate de membre pe doamnele*

din comunitate, cenaclul „Vertical”, pentru beneficiarii categoriei de vârstă 12-18 ani [4].

În bibliotecă se desfășoară programele „Lecturile verii”, „Lecturile iernii”. Biblioteca Șolcani a participat la concursul republican „Istorie de Succes de Transformare a Bibliotecii” unde a ocupat locul 8 din 57 de participanți [4].

În 2017, Biblioteca Șolcani a lansat câteva servicii noi: „Academia familiei”, „Dezvoltarea afacerilor în agricultură”, participarea la „Iar-marocul Comunității” în orașul Cantemir, participarea la traininguri în domeniul advocacy. La fel, biblioteca a apelat la Fondul de Dezvoltare a Bibliotecii Moderne cu un Formular de Aplicare pentru Servicii de Consultanță. La 24 noiembrie, reprezentanții bibliotecii au participat la lansarea proiectului „Educație media-tică pentru democrație” susținut financiar de Agenția SUA pentru Dezvoltare Internațională USAID și implementat cu susținerea Centrului pentru Jurnalism Independent, „Internews”, și ziarul „Observatorul de Nord”. Biblioteca Șolcani a mai participat la concursurile: „Eu și comunitatea” și „Istoria satului” [4].

*Casa de cultură Șolcani* contribuie, de asemenea, la formarea unei imagini pozitive a autorităților locale din comuna Șolcani. În anul 2016, aici au fost organizate sărbătorile culturale „Sfântul Vasile”, „Sfintele sărbători - bucuria tuturor”, serata „Sfântul Valentin” [4].

În anul 2017, în cadrul Casei de cultură au fost organizate sărbătorile culturale „Anul Nou”, „8 martie”, „1 iunie – Ziua copiilor” [4]. În căminul cultural își desfășoară activitățile și ansamblul folcloric „Busuioc”, fondat de conducătorul artistic al căminului cultural (anul 1970) Petru Călugărescu, absolvent al școlii medii Șolcani. Ansamblul „Busuioc” are o istorie bogată de participări la diferite manifestații culturale, atât locale cât și naționale.

Transferul de imagine este realizat și prin câștigarea unor proiecte care aduc plus de încredere autorităților locale:

- în anul 2014 au fost implementate pro-

iecte FISM, obținute donații din partea guvernelor României și Poloniei;

- tot în anul 2014 a fost implementat proiectul „Novoteca” la biblioteca Șolcani;

- în rezultatul obținerii unui grant de la Centrul de Tineret „Dacia”, au fost procurate în anul 2017 aparate de fitness pentru orele de educație fizică la gimnaziu;

- în rezultatul implementării proiectului „Sistemul termic pe bază de biomasă”, a fost instalată la grădinița Șolcani o centrală termică pe bază de biomasă cu sprijinul financiar al Uniunii Europene, prin colaborarea cu proiectul „Energie și Biomasă”.

Transferul de imagine este realizat și prin *colaborarea cu alte autorități și instituții publice la nivel local*. Mai mult decât atât, de multe ori acest transfer se materializează prin diverse diplome care recunosc meritele autorităților locale din Șolcani, de exemplu:

- Diploma de onoare a Inspectoratului General al Poliției al Ministerului Afacerilor Interne, decernată în semn de recunoștință pentru profesionalism înalt *manifestat în promovarea imaginii pozitive a poliției în mediul societății*, consolidarea parteneriatului cu societatea civilă și cu autoritățile administrației publice centrale și locale în vederea asigurării implementării proiectului „Aleea siguranței”;

- Diploma Consiliului raional Soroca, locul I, acordată Primăriei comunei Șolcani, pe 1 octombrie 2016, *pentru cea mai reușită expoziție și contribuție esențială la promovarea pozitivă a imaginii raionului Soroca în cadrul sărbătorii „Festivalul Național al Mărului”, ediția VI, 2016;*

- Diploma președintelui raionului Soroca, acordată primarului comunei Șolcani pe 1 februarie 2018 ca semn al înaltei aprecieri și efortului substanțial depus pentru soluționarea problemelor cetățenilor și dezvoltarea social-economică a comunității, cu prilejul Zilei Autonomiei Locale și a Lucrătorului din Administrația Publică Locală.

Totuși gestionarea imaginii nu presupune doar formarea sa prin utilizarea surselor de imagine sau a transferului de imagine. O au-



toritate locală trebuie să aibă și capacitatea de a-și promova adecvat imaginea.

**Utilizarea strategiilor de promovare a imaginii administrației publice locale din comuna Șolcani, raionul Soroca.** Referitor la componenta de promovare a imaginii, vom face inițial o scurtă trecere în revistă a opiniilor autorilor în domeniu, pentru ca în final să studiem experiența autorităților administrației publice locale din Șolcani în acest sens.

Astfel, autorul Cristina Coman identifică următoarele strategii de promovare [3, p. 96]:

1. *Organizarea evenimentelor* – strategie care dorește transmiterea de informații prin: evenimente neplanificate (descoperiri, numiri de noi lideri, fuziuni-surpriză etc.), ceremonii (aniversări, comemorări, momente de pensionare, inaugurări etc.), evenimente regizate (activități menite a atrage atenția presei – acte de caritate, acte simbolice: plantarea copacilor, dezvelirea monumentelor etc.), concursuri, competiții.

2. *Activități promoționale* care urmăresc impunerea imaginii organizației, cum ar fi: acțiuni de marketing (târguri, lansări de noi produse, testări de produse etc.), colectări de fonduri, finanțarea unor descoperiri științifice, acțiuni civice (prin care organizația își arată preocuparea pentru binele societății).

3. *Activități organizaționale* care urmăresc promovarea organizației în mediul său specific (constituirea coalițiilor cu alte organizații ce au aceleași valori, conferințe, convenții, seminare, care permit schimbul de idei).

Analizând strategiile de mai sus, menționăm că la Șolcani sunt utilizate următoarele:

**Organizarea activităților de sponsorizare și susținere a grupurilor socialmente vulnerabile.**

Astfel, pot fi menționate:

- acordarea premiilor bănești veteranilor și văduvelor de război, participanților la conflictul din Transnistria, la războiul din Afganistan, la lichidarea consecințelor avariei de la Cernobîl;

- acordarea ajutoarelor umanitare (produ-

se alimentare, vestimentație la mâna a doua) persoanelor social-vulnerabile [4].

**Promovarea imaginii primăriei comunei Șolcani prin organizarea de evenimente.** Organizarea de evenimente este o modalitate universal recunoscută de promovare a imaginii, începând cu imaginea unei persoane aparte, continuând cu imaginea unor organizații și finalizând cu imaginea unor localități sau chiar state. În acest sens, pot fi organizate concerte, festivaluri, târguri, iarmaroace etc. Autorul rus Valentin Korolko identifică unele exemple de astfel de evenimente, și anume:

- zile speciale, seri, săptămâni sau luni;
- show-uri comerciale, expoziții, iarmaroace, festivaluri;
- întâlniri, seminare, mese rotunde, conferințe, congrese și simpozioane;
- zile ale ușilor deschise, excursii prin organizație, întâlniri cu veterani ai muncii;
- competiții, victorine;
- evenimente organizate de sponsori în folosul comunității;
- crearea unor fonduri caritabile și de educație;
- expoziții de flori sau produse de agricultură;
- activități sportive și de întremare, marșuri turistice, competiții de amatori,
- manifestații solemne, celebrarea sărbătorilor naționale sau religioase;
- manifestații tematice și celebrarea evenimentelor istorice;
- manifestații de onorare a culturii și istoriei altor țări și popoare [9].

În ceea ce privește promovarea imaginii localității și autorității locale prin organizarea de evenimente la Șolcani, menționăm că în perioada 2014-2018 primăria Șolcani a fost implicată activ în organizarea unor diverse evenimente promoționale și participarea la acestea.

Astfel, în anul 2014 au fost organizate următoarele evenimente [4]:

- organizarea și participarea la festivalul raional „Ziua Mărului - 2015”;

- organizarea sărbătorilor de hramul sate-lor Șolcani și Cureșnița Nouă;
- organizarea activității muzeului comunal din satul Șolcani;
- organizarea sărbătorilor de iarnă, zilei co-piilor ș. a. [4]

Un important eveniment în anul 2014 a fost și organizarea la 10 ianuarie 2014 a Festivalului tradițiilor populare „La cuptorul cu plăcinte”, unde s-au adunat sute de locuitori ai comunei, dar și oaspeți din orașul Soroca, satele din raion și din republică.

La festival a participat formația folclorică „Șolcani”, ansamblul folcloric din orașul Flămânzi, județul Botoșani, România, precum și diverse formațiuni artistice: ansamblul „Moștenitorii”; ansamblul vocal-instrumental al dinastiei Călugărescu; formațiunea folclorică model „Busuioc”; formațiunea folclorică „La izvoare”, satul Vărăncău; ansamblul folcloric „Frunze de dor”, satul Pârlița; formațiunea folclorică „Țărăncuța”, satul Parcani; ansamblul „Rostărița”, satul Bădiceni; formațiunea folclorică „Băcițele”, satul Căinari Vechi; formațiunea folclorică „Țărăncuța”, satul Rublenița; ansamblul de dansuri populare „Speranța”, satul Hligeni, raionul Fălești; orchestra de muzică populară „Doina Nistrului” de la Palatul de cultură din or. Soroca; ansamblul de dansuri populare „Vatra”, satul Racovăț; ansamblul de dansuri tradiționale „Tre generații” din or. Flămânzi, județul Botoșani [4].

Sponsor general al festivalului a fost SRL „Rultehcom”. La eveniment au fost prezenți primarul comunei Șolcani, președintele raionului Soroca, șeful secției cultură și turism a consiliului raional, primarul de Soroca, secretarul consiliului comunal Șolcani, reprezentantul Direcției generale a turismului din Republica Moldova. Cu ocazia evenimentului au fost înmânate diplome de merit pentru contribuție valoroasă la dezvoltarea turismului [4].

Un punct de atracție a festivalului a fost și o plăcintă de 2 metri lungime, operă a gospodinelor din mahalaua Hârtopului. De asemenea,

au fost expuse și obiecte de epocă, folosite la sezătorile de odinioară. Participanților li s-au înmănat diplome de merit.

Pot fi menționate următoarele evenimente promoționale organizate în anii 2016-2017 [4]:

- organizarea sărbătorii de iarnă „Sfintele sărbători - bucuria tuturor” cu invitarea interpreților autohtoni;
- organizarea sărbătorii „Ziua copiilor” cu invitarea actorilor teatrului „Gâgâlici”;
- organizarea participării ansamblului „Busuioc” la toate evenimentele culturale locale și raionale;
- procurarea costumelor naționale pentru participanții la evenimente;
- organizarea sărbătorilor de hramul sate-lor Șolcani și Cureșnița Nouă [4].

În ceea ce privește *situația actuală*, pentru primăria comunei Șolcani, evenimentul principal de promovare a imaginii este organizarea anuală a *festivalului-concurs regional de tradiții și obiceiuri populare „La cuptorul cu plăcinte”*, care permite atât promovarea tradițiilor localității de organizare a concursurilor pe mahalale, cât și reprezintă o modalitate de promovare a valorilor și tradițiilor din regiune, precum și o metodă de promovare a brandului propriu, și anume plăcintele. Impactul festivalului crește de la an la an, iar în anul 2018 anume acest eveniment a adus victorie autorităților administrației publice locale la concursul „Programul bunelor practici ale autorităților publice locale”.

*Festivalul-concurs regional de tradiții și obiceiuri populare „La cuptorul cu plăcinte”* a avut loc la 18 septembrie 2016, având un buget total de 62 mii lei, finanțator fiind primăria comunei Șolcani [1, p. 61].

Beneficiari ai evenimentului au fost 15 ansambluri folclorice din Republica Moldova, Ucraina și România, locuitorii satului - 1 200 de cetățeni, precum și vizitatorii festivalului [1, p. 61].

Actori implicați:

- Primăria satului Șolcani;



- Secția Cultură și Turism a Consiliului Raional Soroca;

- Ministerul Educației, Culturii și Cercetării al Republicii Moldova;

- Centrul Național de Conservare și Promovare a Patrimoniului Cultural Imaterial;

- gospodinele și întreaga comunitate din Șolcani [1, p. 61].

Sărbătoarea a început cu o paradă a portului popular, după care a urmat deschiderea oficială a festivalului, evoluarea formațiilor în concurs, competiții și jocuri distractive pentru copii, „Hora mare”.

Printre momentele-cheie ale festivalului pot fi menționate:

- pe tot parcursul zilei, în parcul din fața Primăriei, toți doritorii au putut viziona expoziții de artizanat, expoziții culinare și, în mod deosebit, participarea inedită a celor mai harnice gospodine din comuna Șolcani în arta culinară - pe mahalale;

- s-a petrecut o adevărată competiție dintre mahalale atât la pregătirea plăcintelor, cât și la felul în care și-au prezentat gospodinele produsele artei culinare. Adică, fiecare mahala și-a expus „marfa” în cel mai original mod [1, p. 62];

- festivalul de „cultură și mâncare” promovează tradițiile și obiceiurile din satul Șolcani, raionul Soroca, dorind să contribuie la dezvoltarea comunitară, comercială și turistică în această regiune;

- a fost creată o foarte bună ocazie de a promova produsele tradiționale și zona foarte pitorească a satului [1, p. 62];

- festivalul „La cuptorul cu plăcinte” și-a făcut loc pe harta festivalurilor prin care satul Șolcani își promovează cultura regională. Organizatorul evenimentului îmbină cu dibăcie arta gastronomică, meșteșugăritul, ruralitatea și turismul [1, p. 62].

Renașterea valorilor culturale ale satului constituie elementul inovator al acestei practici și, cu siguranță, festivalul a avut o amploare deosebită prin numărul considerabil de vizitatori, dar și prin oaspeții de onoare care au participat la acest eveniment [1, p. 63].

În opinia organizatorilor evenimentului, avem nevoie de sărbători pentru suflet, în care să ne valorificăm tezaurul. Astăzi, în epoca globalizării, deja am pierdut tradițiile costumului popular, ale covorului moldovenesc tradițional, care, de fapt, sunt mărci sociale și de prestigiu ale identității etnice.

În acest sens, localnicii satului Șolcani și-au propus să păstreze și să promoveze tradiția plăcintelor, care, de fapt, a devenit un brand al acestei regiuni și una dintre bucatele tradiționale ale bucătăriei moldovenești și să o îmbine cu folclorul muzical [1, p. 63].

Astfel, succesul poate fi obținut doar prin eforturi comune ale cetățenilor, iar implicarea activă a băștinașilor contribuie enorm la dezvoltarea locală [1, p. 63].

De asemenea, cu implicarea autorităților administrației publice locale din Șolcani se organizează și alte evenimente cu impact regional – Festivalul Mărului, Festivalul Măștilor etc.

În ceea ce privește anul 2019, menționăm că un important eveniment organizat de autoritățile administrației publice locale din Șolcani este festivitatea de onorare a Sfântului Vasile, care a avut loc la 13 ianuarie 2019. Mai mult ca atât, evenimentul și-a găsit reflectare în publicația regională „Ziarul Nostru” [4].

În concluzie, deși nu dispun de o structură specializată de relații publice și nici de resursele necesare pentru contractarea unor imagemakeri din exterior, autoritățile locale din Șolcani posedă totuși o experiență solidă în formarea și promovarea imaginii – atât a autorităților administrației publice locale, cât și a localității în genere. În acest sens, pot fi identificate anumite bune practici inovative și replicabile – promovarea imaginii prin intermediul evenimentelor promoționale (de ex., Festivalul Mărului, al Plăcintelor), implicarea în activități de susținere socială a populației cu mediatizarea ulterioară a acestora, utilizarea transferului de imagine, utilizarea mass-mediei locale ca sursă de imagine, folosirea rețelelor sociale ca instrument de promovare a imaginii etc.

**BIBLIOGRAFIE**

1. Bunele practici ale autorităților publice locale din Republica Moldova. Antologie. Chișinău: IDIS Viitorul, 2018, 110 p.
2. Cioaric V. Relațiile publice. Istorie, teorie, practică. Chișinău: Prut Internațional, 2003, 196 p.
3. Coman C. Relațiile publice: principii și strategii. București: Polirom, 2001, 200 p.
4. Documente din arhiva primăriei comunei Șolcani, raionul Soroca.
5. Pruteanu Șt. Comunicare și negociere în afaceri. Volumul I. București: Polirom, 2000, 328 p.
6. Tincu V. Formarea imaginii autorităților publice – element-cheie al succesului reformei administrației publice în Republica Moldova. În: „Administrarea Publică”, revistă metodico-științifică, 2005, nr. 4, p. 84-89.
7. Trofăilă V. Comuna Șolcani. File de istorie. Chișinău: Vast-M, 2015, 240 p.
8. Viziru-Stegărescu A. Mass-media – gestionarul imaginii administrației publice. În: Teoria și practica administrării publice. Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2013, p. 264-267.
9. Королько В. Основы публичных отношений, Москва: Ваклер, 2001, 528 p.

**Prezentat:** 22 februarie 2019.

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

---

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

---



# REGLEMENTĂRI PRIVIND DREPTUL SALARIATULUI LA CONTESTAREA SANCTIUNILOR DISCIPLINARE

## REGULATIONS ON THE RIGHT OF THE EMPLOYEE TO CONTEST DISCIPLINARY SANCTIONS

CZU: 349.22:331.108.64

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

**Eduard GURIN,**  
*doctorand, Universitatea de Stat din Moldova*

### SUMMARY

*In this article, the material regarding the right of the employee to contest the disciplinary sanctions, which constitute a constitutional right, was subjected to research. Initially, reference was made to the lawfulness of the order of application of disciplinary sanctions and the familiarization of the employee with their content. The premise of starting the appeal on the employer's decision, the legal argument according to which the sanction order (provision, decision) can be challenged by the employee in the court under the conditions of art. 355 of the Labor Code of RM was analyzed. The judge may order the commencement or refusal to start the trial of the dispute, on the ground that such an act is subject to both substantive and procedural conditions established by the civil-legislation law. Reference has also been made to the role of the Labor Inspectorate, the trade union, which have more the role of negotiating and explaining labor law provisions.*

**Keywords:** *disciplinary sanction, disciplinary liability, court, contestation of the sanction, immediate execution, social partnership.*

### REZUMAT

*În articolul dat a fost supus cercetării materialul ce vizează dreptul salariatului la contestarea sancțiunilor disciplinare, care constituie un drept constituțional. Inițial, s-a făcut referire la legalitatea emiterii ordinului de aplicare a sancțiunilor disciplinare și familiarizării salariatului cu conținutul său. S-a analizat premisa de pornire a căii de atac asupra deciziei angajatorului, argumentul legislativ, conform căruia ordinul (dispoziția, hotărârea) de sancționare poate fi contestată de salariat în instanța de judecată în condițiile art. 355 al Codului muncii al Republicii Moldova. Judecătorul poate dispune pornirea sau refuză pornirea procesului de judecare a litigiului, pe motivul că față de asemenea act sunt înaintate condiții atât de fond cât și de formă, stabilite prin legislația procesual-civilă. S-a făcut trimitere și la rolul Inspectoratului de Stat al Muncii, al sindicatului care joacă un rol mai mult de negociere și explicare a prevederilor legislației muncii.*

**Cuvinte-cheie:** *sancționare disciplinară, răspundere disciplinară, instanță de judecată, contestarea sancțiunii, executare imediată, parteneriatul social.*

Sanționarea disciplinară a salariatului constituie prin natura sa o măsură de ordin juridic, posibilă a fi dispusă de către angajator, în temeiul încălcării prevederilor contractului individual de muncă din partea salariatului, la compartimentul disciplinei de muncă și nu doar. Astfel, luând în considerare ideea propusă, menționăm că, fiind o măsură de ordin juridic, dispusă în mod unilateral, aceasta poate fi contestată de către salariatul care se consideră a fi sancționat nelegitim de angajator. În această ordine de idei menționăm, că contestarea unei asemenea decizii constituie un drept constituțional al salariatului garantat prin prevederile art. 20 din Constituția Republicii Moldova, [1] care consacră că *orice persoană are dreptul la satisfacție efectivă din partea instanțelor judecătorești competente împotriva actelor care violează drepturile, libertățile și interesele sale legitime*.

Luând în considerare prevederile art. 210, alin. 1, lit. b și c) al Codului muncii al Republicii Moldova, [2] conform cărora s-a stabilit ca cerință de bază față de conținutul ordinului de sancționare disciplinară indicarea termenului și organului în care sancțiunea poate fi contestată de salariat, găsim că includerea și deslușirea acestor cerințe în prezentul comunicat va și mai util ca percepție pentru public. Astfel, în cele ce vizează prevederile de jurisdicție a muncii, menționăm că acestea sunt incluse în art. 210, alin. 3 și art. 354-356 ale Codului muncii al Republicii Moldova. [2] Prin urmare, aplicarea prevederilor cuprinse în conținutul textelor legale menționate, poate fi pusă în aplicare în cazul în care salariatul are motive și probe temeinice, respectiv dovădind faptul că angajatorul a neglijat anumite drepturi ale acestuia, ele avându-și izvorul în măsurile de ordin organizatoric și procesual, în faza derulării procedurii de tragere la răspundere disciplinară a salariatului.

Fiind o procedură specifică, reglementată în totalitate de legislația muncii, găsim că în cazul în care angajatorul a refuzat sau a neglijat indicarea în conținutul ordinului de

sanționare disciplinară a elementelor ce vizează termenul și organul în care sancțiunea poate fi contestată de către salariat, găsim că angajatorul va fi defavorizat total din punct de vedere juridic, fiind culpabil de nerespectarea cerințelor formale, incluse în ordinea procedurală stabilită de legislația muncii, în cele ce vizează tragerea la răspundere disciplinară a salariaților unității. Prin urmare, în situația în care angajatorul a negat sau a refuzat indicarea unor asemenea elemente în ordinul de sancționare disciplinară, găsim că vom fi în prezența realizării din partea salariatului a următoarelor drepturi, acestea fiindu-i garantate prin lege și prezentate în cele ce urmează.

O soluție de ordin amiabil și favorabilă pentru angajator în mod principal ar constitui-o situația în care salariatul a constatat că angajatorul a negat indicarea tuturor elementelor de ordin juridic în conținutul ordinului de sancționare disciplinară, ar constitui-o *măsura de adresare din partea salariatului către angajator prin intermediul unei cereri scrise, tema căreia va reflecta o revizuire a măsurii disciplinare, dispuse asupra acestuia pe motivul nerespectării prevederilor legale*. Având în vedere că o astfel de măsură nu este prevăzută expres în prevederile legislației muncii, dar considerăm că, fiind o categorie de raporturi juridice, influențate ponderat de principiul negocierii și informării reciproce a părților, găsim că salariatul poate recurge la o astfel de măsură, întru continuarea bunelor relații cu prilejul prestării muncii, sub egida angajatorului.

Drept argument în această situație, cu tentă de soluționare amiabilă sau, altfel zis, cu caracter de scuze din partea angajatorului, ar constitui faptul că angajatorul poate să nu dispună de cunoștințe juridice sau de ce nu, și de specialiști în domeniul juridic, angajați în cadrul unității, fapt pentru care s-a și comis o asemenea eroare. În acest sens considerăm că o asemenea soluție ar fi una benefică pentru ambele părți, deoarece părțile, în temeiul principiului enunțat, vor fi scutite de activitățile de disconfort și stresul colectat,

datorită adresării în organele de jurisdicție (Inspectoratul de stat al muncii, instanța de judecată) întru rezolvarea conflictului iscat. Mai mult ca atât, susținând ideea propusă și aceasta având forma unei recomandări, menționăm că o astfel de soluție poate fi raportată cu succes la categoria libertăților umane, precum și a înțelegerii reciproce de către membrii societății, adunați în colectivități întru prestarea muncii.

Soluția propusă, în opinia noastră, ar fi până la urmă o chestiune de bun-simț, care emană de la o persoană care conștientizează și acceptă greșeala celeilalte persoane, cum ar fi în cazul raportului reglementat de legislația muncii, în care angajatorul și salariatul sunt principalii actori. Astfel, prin urmare, o astfel de soluție fiind propusă ca o posibilă idee de rezolvare a unui litigiu de muncă, iscat cu prilejul sancționării disciplinare, necondiționat ar fi faptul că salariatul s-ar aștepta ca angajatorul să realizeze o convocare a persoanelor ce au participat la cercetarea și, respectiv, aplicarea sancțiunii disciplinare. Prin urmare, dacă angajatorul a acceptat de a analiza cererea salariatului, considerăm că angajatorul în asemenea situație va emana un sentiment de respect față de salariat și se va corecta, anulând în acest sens ordinul de sancționare disciplinară. Fiind o concepție propusă de noi, menționăm că aceasta, având formă unei idei, poate fi soldată nu doar cu succes, ci și cu eșec, argumentându-se prin faptul că angajatorul poate refuza de a analiza cererea înaintată de salariat, menținându-și poziția pe ordinul de sancționare emis anterior. Deci în cazul unui refuz al angajatorului cu privire la analiza situației, menționăm că salariatul va fi în drept de a se adresa organelor de soluționare a conflictului iscat, pe motivul sancționării sale disciplinare nelegitime.

Continuând tratarea și valoarea aspectelor de conținut al ordinului de aplicare a sancțiunii disciplinare către salariat, menționăm că este necesar de a lua în considerare și faptul că, întru valabilitatea aplicării sancțiunii discipli-

nare, în cadrul relațiilor de muncă, necesită ca aceasta întru a fi validată, din punct de vedere juridic, necesită a fi conformă prevederilor alin. 2 al art. 210 al Codului muncii al Republicii Moldova, conform căruia „*ordinul (dispoziția, decizia, hotărârea) de sancționare, cu excepția sancțiunii disciplinare sub formă de concediere, conform art. 206, alin. (1), lit. d) care se aplică cu respectarea art. 81, alin. (3), se comunică salariatului, sub semnătură, în termen de, cel mult, 5 zile lucrătoare de la data emiterii, iar în cazul în care acesta activează într-o subdiviziune interioară a unității (filială, reprezentanță, serviciu desconcentrat etc.) aflate în altă localitate - în termen de, cel mult, 15 zile lucrătoare și produce efecte de la data comunicării*”.

În temeiul textului legal citat, găsim că aducerea la cunoștința salariatului a ordinului de sancționare disciplinară este o fază procesuală deosebit de importantă pe motivul că anume data la care salariatul a luat cunoștință de decizia angajatorului, este condiționată de realizarea dreptului salariatului, caracterul acestuia fiind unul contestativ. Cu referire la termenul de 15 zile, stabilit de legiuitor, în cazul în care o parte a unității se află într-o altă localitate, menționăm că această regulă se aplică ca excepție, deoarece are ca temei faptul distanței îndelungate necesare a fi parcursă de către reprezentantul angajatorului întru aducerea la cunoștința salariatului a prevederile ordinului de sancționare disciplinară a acestuia. Prin urmare, în această situație menționăm că aducerea la cunoștință a ordinului de sancționare disciplinară, prin intermediul mijloacelor de comunicare în masă, cum ar fi: e-mail, telefon sau alte mijloace, nu va produce efecte juridice, pe motivul că angajatorul este obligat să aducă la cunoștința salariatului ordinul sub semnătură, în temeiul textului de lege citat, art. 210, alin. 2 al Codului muncii al Republicii Moldova. Astfel, în cazul comunicării salariatului în formă verbală a conținutului ordinului de sancționare disciplinară, ca un exemplu frecvent prezent în practica gestionării resurselor umane, ar putea servi

comunicarea prin telefon, menționăm că într-o astfel de situație nu va fi valabilă din punct de vedere juridic, pe motivul că aceasta nu este reglementată expres de lege și, respectiv, va fi nulă, ca lipsă de prezentare a actelor necesare a fi întocmite în acest sens de către angajator. Așadar, având ca text normativ de călăuză prevederile art. 210, alin. 2 al Codului muncii al Republicii Moldova, constatăm că, întru validarea deciziei sale, angajatorul trebuie să asigure prezența fizică a salariatului în faza familiarizării cu ordinul de aplicare a sancțiunii disciplinare din partea acestuia.

Un următor pas, necesar a fi realizat de către angajator în faza validării deciziei sale cu privire la aplicarea sancțiunii disciplinare către salariat, o constituie *semnarea ordinului de către salariat*, confirmând prin depunerea semnăturii sale a faptului că acesta a luat cunoștință cu măsura de constrângere de ordin disciplinar, dispusă de angajator, conform art. 210, alin. 2 al Codului muncii al Republicii Moldova. Semnarea ordinului de către salariat, prin finalitatea sa asigură, *pentru angajator - îndeplinirea cerinței legale cu privire la exercitarea dreptului său cu privire la impunerea respectării disciplinei de muncă, prin aplicarea prevederilor de regres asupra salariaților unității care au încălcat prevederile comportamentului disciplinar instituit în cadrul unității și pentru salariat - ca măsură de informare despre situațiile sau acțiunile întreprinse asupra personalității sale de către angajator, în mod special în faza aplicării sancțiunii disciplinare, ca efect al realizării înaintărilor din partea angajatorului în cele ce vizează constatarea nerespectării disciplinei de muncă, din partea salariatului*. Având în vedere cele menționate, relatăm ca ideile menționate sunt principalele obligațiuni de care este necesar de a ține cont angajatorului, ca urmare a aplicării măsurilor de sancționare disciplinară a salariatului, prin intermediul ordinului emis în acest sens și a măsurilor necesare a fi realizate de către angajator întru validarea acestuia din punct de vedere juridic.

Cu referire la măsurile concrete de regres,

stabilite expres de cadrul legal și posibile a fi utilizate de către salariat, contra acțiunilor de sancționare disciplinară nelegitimă, dispusă de către angajator, găsim că, conform art. 210, alin. 3 al Codului muncii al Republicii Moldova, constituie premisa de pornire a căii de atac asupra deciziei angajatorului, argumentul legislativ, conform căruia *„ordinul (dispoziția, decizia, hotărârea) de sancționare poate fi contestat de salariat în instanța de judecată în condițiile art. 355 al Codului muncii al Republicii Moldova”*. Într-o asemenea situație menționăm, că adresarea constituie una din cele mai drastice măsuri posibile a fi parcurse de către salariat. Într-o asemenea situație salariatul este obligat de a formula o cerere de chemare în judecată în condițiile stipulate de art. 166 al Codului procesual civil al Republicii Moldova. [3]

Cererea de chemare în judecată, după natura sa, constituie principalul instrument de restabilire a dreptului sau confirmării unui fapt juridic, nerecunoscut sau încălcat de către un alt subiect. În faza înaintării cererii de chemare în judecată, menționăm că dreptul muncii, fiind una dintre cele mai sociale ramuri de drept, din punctul de vedere al contestării abuzurilor realizate de angajator asupra salariatului, este conturată de o mulțime de facilități procesuale, prezente întru garantarea drepturilor recunoscute salariaților prin varietatea de acte normative, în principal, de cele adoptate la nivel național, printre care se numără: Constituția Republicii Moldova, Codul muncii al Republicii Moldova și alte acte.

Înaintarea către instanța de judecată a cererii salariatului găsit a fi sancționat nelegitim de angajator și fiind îngăduit în drepturile sale, este precedată de reguli și proceduri proprii, necesare a fi respectate de către justițiabili întru validarea acțiunii sale în justiție. În acest sens, autoarea Elena Belei a relatat faptul că *„cererea de chemare în judecată este un prim act de procedură prin care începe realizarea efectivă a principiilor disponibilității, a dreptului la apărare și a accesului la justiție”* [4, p. 19]



Fiind o definiție propusă de doctrina dreptului procesual civil, menționăm că în situația dreptului muncii din cuprinsul definiției citate, relevantă în faza contestării sancțiunii disciplinare, pentru salariat va avea importanță ponderată principiul, relatat de către autoare, acesta fiind *dreptul la apărare*.

Astfel, cererea de chemare în judecată fiind un act de natură procesuală, în temeiul valabilității căruia judecătorul poate dispune pornirea sau refuză pornirea procesului de judecare a litigiului, pe motivul că față de asemenea act sunt înaintate condiții atât de fond cât și de formă, stabilite prin legislația procesual-civilă. În doctrina dreptului procesual civil, [4, p. 19 -20] cu referire la conținutul cererii de chemare în judecată, s-a conturat o opinie la care ne raliem și noi, potrivit căreia conținutul oricărei cereri de chemare în judecată este compus din:

- *elemente esențiale*, adică obligatorii, fără de care respectiva cerere nu poate fi pusă pe rolul instanței de judecată. [4, p. 19] Definirea elementelor esențiale ale cererii de chemare în judecată se conturează a fi stabilite în conținutul art. 166, alin. 2, lit. a-i) al Codului procesual-civil al Republicii Moldova [3] nerespectarea stabilirii acestora de către subiect face imposibilă examinarea adresării parvenite, în cazul nostru al salariatului cu privire la verificarea legalității, sancțiunii dispuse de către angajator;

- *elemente neesențiale*, adică facultative, care pot fi incluse în cerere doar dacă este posibil sau dacă reclamantul consideră necesar. [4, p. 20] Sub aspectul definirii elementelor neesențiale ale cererii de chemare în judecată menționăm că la categoria unor asemenea elemente pot fi raportate așa-numitele chestiuni de interpretare sau de informare. Prin urmare, în categoria acestor elemente se includ următoarele: [4, p. 31-33] *denumirea cererii; instanța căreia i se adresează justițiabilul; numărul de telefon, numărul de fax, poșta electronică sau alte date de contact ale părților; data scrisă în cererea de chemare în judecată;*

*conform alin.(3), art. 166 Cod procesual-civil al Republicii Moldova „cererea de chemare în judecată poate cuprinde și alte date importante pentru soluționarea pricinii, precum și demersurile reclamantului”.*

Așadar, în urma formulării cererii de chemare în judecată cu anexarea la aceasta în mod obligatoriu a copiei de pe ordinul de sancționare disciplinară a salariatului, cât și altor acte relevante în acest sens, salariatul va fi programat aleatoriu de către instanța de judecată prin intermediul *Programului Integrat de Gestionare a Dosarelor*, activitatea acestuia fiind reglementată de Hotărârea Consiliului Superior al Magistraturii nr. 110/5 din 05.02.2013 cu privire la aprobarea Regulamentului privind modul de distribuire aleatorie a dosarelor pentru examinare în instanțele judecătorești, în special Extrasul nr. 514 din 27.04.2013. [5]

În această ordine de idei, menționăm că adresarea în instanța de judecată a salariatului, în scopul rezolvării litigiilor izvorâte din raporturi juridice de muncă, este condiționată de o serie de facilități, necesare a fi avute în vedere de către subiecți, în special, de către angajator. Totodată, precizăm că izvorul acestor facilități și, respectiv, prezența acestora în cadrul sistemului legislativ constituie o măsură rațională, deoarece în situația unor litigii de muncă și, în cazul în care salariatului i-au fost încălcate mai multe drepturi la muncă, găsim că salariatul este pus într-o poziție dezavantajată și având în vedere deseori lipsa valorilor financiare pentru supraviețuire, găsim că restabilirea dreptului de muncă sau complexului de drepturi încălcate, prin hotărâre judecătorească, constituie unicul temei, decizia căruia va repune salariatul în situația anterioară, compensându-i acestuia daunele și îngrădirile realizate de către angajator în acest sens în toate cazurile în valoare pecuniară.

La categoria facilităților acordate salariaților, ca urmare a adresării lor în instanța de judecată în scopul rezolvării litigiilor individuale de muncă, menționăm următoarele



garanții, stabilite salariaților de către legiuitor, prezentate în cele ce urmează:

- salariatul la adresarea în instanța de judecată, în vederea soluționării litigiului apărut cu prilejul durabilității raportului juridic de muncă, este scutit de achitarea taxei de stat în temeiul art. 85, alin. (1) al Codului procesual-civil al Republicii Moldova, potrivit căruia „*de taxă de stat pentru judecarea pricinilor civile se scutesc reclamanții în acțiunile de reintegrare în serviciu, de revendicare a sumelor de retribuire a muncii și în alte revendicări legate de raporturile de muncă*”. [3] Drept explicație a prevederii citate o constituie faptul că salariatul din start fiind un subiect al raportului de muncă, mai puțin protejat și, totodată, afectat de prevederile principiului subordonării sale față de angajator, este cu mult mai dezavantajat din punct de vedere economic față de angajator, având la îndemână doar propriile cunoștințe și capacitatea de îndeplinire a obligațiilor de muncă;

- o altă garanție acordată salariaților în procedura judecării litigiilor de muncă o constituie cea stabilită în prevederile art. 192, alin. (2) al Codului procesual-civil al Republicii Moldova, potrivit căruia „*.... litigiile de muncă ... se judecă de urgență și în mod prioritar*”. [3] Explicația unei asemenea prevederi se garantează a fi conturată de faptul că salariatul, fiind încadrat într-o anumită ocupațiune și având un conflict cu angajatorul, nu va putea fi pus în așteptare, deoarece în mod normal, angajatorul în cazul iscării unui anumit conflict bazat pe neconformitatea salariatului condițiilor contractului individual de muncă, în cazul nostru - disciplinei de muncă, va trebui să suspende acțiunea contractului individual de muncă, conform art. 78, alin. (2), lit. a-c al Codului muncii al Republicii Moldova. Având în vedere că salariatul este legat în mod constant de salariul oferit de către angajator, în temeiul contractului individual de muncă, considerăm că s-a avut în vedere că salariatul are doar o singură sursă de supraviețuire, prin intermediul căreia își asigură atât propriul trai,

cât și traiul familiei sale. Astfel, întemeindu-ne pe ideea menționată, considerăm că examinarea litigiului de muncă în mod prioritar și de urgență, este condiționată anume de ideea de a nu crea dificultăți constante stării materiale a salariatului, aceasta incluzând în mod prioritar cheltuielile pentru hrană, îmbrăcăminte, asistență medicală etc.;

- o altă garanție stabilită în faza judecării litigiilor de muncă o constituie acțiunea de executare, aceasta constând în faptul că hotărârea instanței de judecată emisă în privința litigiului de muncă devine pasibilă spre executare imediată, conform art. 256, alin. 1, lit. b) al Codului de procedură civilă al Republicii Moldova. Executarea imediată a hotărârii judecătorești, în cazul judecării litigiilor de muncă, presupune în temeiul alin. (1), art. 256 al Codului procesual-civil al Republicii Moldova „*că pârâtul execută imediat ordonanța sau hotărârea judecătorească prin care se obligă a despăgubi reclamatul în echivalent bănesc*”. [3] În opinia noastră, o astfel de tratare este benefică și, totodată, argumentată, deoarece prin intermediul unor plăți necesare a fi achitate de către angajator salariatului, stabilite prin hotărârea instanței de judecată, constituie plăți de natură compensatorie, pe motivul disconfortului provocat salariatului, ca urmare a nerespectării drepturilor acestuia, prin aplicarea incorectă și abuzivă a prevederilor legislației muncii. Conform art. 329, alin. 1 al Codului muncii al Republicii Moldova, angajatorul este obligat să repare integral prejudiciul material și cel moral cauzat salariatului în legătură cu îndeplinirea de către acesta a obligațiilor de muncă, în cazul discriminării salariatului la locul de muncă sau ca rezultat al privării ilegale de posibilitatea de a munci, dacă Codul muncii sau alte acte normative nu prevăd altfel.

Având în vedere cele menționate, relatăm că, având la îndemână garanțiile acordate de legislația procesual-civilă în pricinile de judecare a litigiilor de muncă ale salariaților, relatăm că asemenea subiect este pus într-o

situație facilitară, din punct de vedere juridic, garantată fiindu-i totalitatea măsurilor de armonizare și anulare a deciziilor cu tentă abuzivă, realizate de către angajator în privința drepturilor garantate salariaților necondiționat.

Un alt organ de jurisdicție posibil a fi sesizat de către salariat, întru soluționarea unui litigiu individual de muncă, îl prezintă *Inspectoratul de Stat al Muncii*, activitatea și atribuțiile acestuia fiind reglementate de Legea Republicii Moldova nr. 140 din 10.05.2000. [6] Fiind principalul organ specializat cu atribuții în jurisdicția muncii, de ordin primar, menționăm că menirea acestui organ, în temeiul prevederilor art. 3 al Legii menționate, o constituie posibilitatea întreprinderii următoarelor acțiuni: „*asigurarea aplicării dispozițiilor actelor legislative și ale altor acte normative referitoare la condițiile de muncă și la protecția salariaților în exercitarea atribuțiilor lor*”. [6]

Generalizând textul de lege menționat, constatăm că depunerea contestației salariatului cu privire la dezacordul asupra sancțiunii disciplinare aplicate de către angajator, poate fi depusă de către salariat în afară de instanța de judecată și, la oficiile inspectoratelor teritoriale de muncă, [7] în raza teritorială de competență, în care angajatorul își are poziționată unitatea. Având împuterniciri de supraveghere, considerăm că în urma primirii adresării salariatului, inspectorul în muncă va fi obligat să soluționeze cererea primită, mai mult ca atât, acesta, înaintea soluționării cererii salariatului, este în drept să colecteze toate informațiile, prin solicitarea de la angajator a documentației relevante, aplicabile în cazul sancționării disciplinare a salariatului, ce s-a adresat cu o asemenea petiție. Prin urmare, analizând cele prezentate de angajator, inspectorul în muncă, într-un interval de timp rezonabil, va oferi un răspuns atât salariatului ce s-a adresat, cât și va înainta angajatorului un demers prin intermediul căruia va solicita anularea ordinului cu privire la sancționarea disciplinară a salariatului, dispus de angajator.

O asemenea soluție, considerăm că va fi una dintre cele mai pașnice și, respectiv, benefice pentru ambele părți ale raportului juridic de muncă.

Într-o asemenea situație constatăm că Inspectoratul de Stat al Muncii are un rol mai mult de negociere și explicare a prevederilor legislației muncii, părților contractului individual de muncă, în special angajatorului cu prilejul iscării disonanțelor, cu privire la aplicarea sancțiunilor de ordin disciplinar către salariații unității. Dar abstractizându-ne de la concepția de rezolvare pașnică, asigurată de către medierea realizată de inspectorul de muncă, relatăm că aceasta poate lua și un alt mers, în cazul în care se constată că angajatorul a încălcat mai multe prevederi de relevanță ale legislației muncii. În asemenea situație, menționăm că inspectorul în muncă poate dispune trimiterea spre soluționare a cazului cercetat, spre judecare în instanța de judecată. Cu toate că în virtutea modificărilor legislative apărute la finele anului 2017, atribuțiile și împuternicirile Inspectoratului de Stat al Muncii au fost revăzute și, respectiv, excluse, menționăm că având calitatea unui organ de stat, acesta, în virtutea importanței sale sociale, poate sesiza organele și instituțiile de resort, întru satisfacerea cererilor cetățenilor încadrați în câmpul muncii. În comparație cu sesizarea instanțelor de judecată, găsim că adresarea salariatului în cadrul Inspectoratului de Stat al Muncii se reprezintă a fi o procedură, prin care angajatorul este scutit de cheltuieli, limitându-se doar la respectarea prescripțiilor Inspectoratului de Stat al Muncii, expediate în acest sens de către inspectorul de muncă.

În această ordine de idei, menționăm totuși că importanța adresării salariatului în cadrul Inspectoratului de Stat al Muncii rămâne totuși una discreționară, pentru că cultura juridică al angajatorilor din Republica Moldova lasă de dorit și, respectiv, adresarea în instanța de judecată rămâne unica soluție prin intermediul căreia salariații obțin rezulta-

tul dorit, acesta reducându-se la restabilirea în drepturile la muncă încălcate.

Drept dovadă celor menționate, cu titlu de exemplu al culturii juridice scăzute a angajatorilor, în această situație, relevăm informațiile oferite în acest sens de către Plenul Curții Supreme de Justiție a Republicii Moldova, la compartimentul judecării litigiilor cu privire la aplicarea cadrului legal al muncii, la compartimentul aplicării sancțiunilor disciplinare de către organele statului cât și angajatorii din sectorul privat. [8] Analizând problematica spețelor menționate, găsim că cultura juridică existentă în cadrul relațiilor de muncă încheiate pe teritoriul Republicii Moldova, este una total incorectă, fapt pentru care semnalăm, că angajatorii întru asigurarea veridicității acțiunilor lor, în mod exclusiv în cadrul relațiilor de muncă, necesită a fi consultat de către un jurisconsult specializat în relații de muncă. În caz contrar, angajatorul va fi obligat la achitarea daunelor de interese salariatului ce a avut de suferit în urma abuzurilor realizate de către angajator.

Un alt organ, de importanță socioprofesională majoră, menit de a apăra și promova în totalitate drepturile și interesele în mod exclusiv ale salariaților, îl reprezintă *sindicatul*. Atribuțiile, modul de funcționare și ariile de acțiune ale acestui organ sunt stabilite în Legea Republicii Moldova nr. 1129 din 07.07.2000, [9] care, în temeiul art. 1, oferă definiția sindicatului, potrivit căreia *sindicatul sunt asociații din care fac parte, pe principii benevole, persoane fizice unite după interese comune, inclusiv ce țin de activitatea lor, și constituite în scopul apărării drepturilor și intereselor profesionale, economice, de muncă și sociale colective și individuale ale membrilor lor*. Termenul de sindicat provine din latina veche, din cuvântul *sindiz* care însemna un avocat care reprezintă o colectivitate, care, la rândul său, vine de la cuvântul grecesc *sundikos* care înseamnă asistent de justiție: *dike* - norma, dreptul și *sun* - ceea ce însoțește norma pentru aplicarea ei. [10, p. 50] Termenul exprimă

chiar obiectul principal de activitate a sindicatelor: apărarea drepturilor și intereselor salariaților pe plan individual și pe plan colectiv. [10, p. 50] În cele ce vizează organizarea sindicatelor în Republica Moldova, doctrinarul Eduard Boișteanu, care s-a preocupat de cercetarea instituției parteneriatului social în sfera muncii, a relatat că „...în Republica Moldova s-a pus temelia mecanismelor parteneriatului social în sfera muncii abia la sfârșitul anului 1992, odată cu emiterea de către Președintele Republicii Moldova a Decretului nr. 247 „Cu privire la asigurarea drepturilor sindicatelor în sfera parteneriatului social” din 15 decembrie 1992. [11, p. 5]

Având în vedere opiniile doctrinare citate, găsim că sindicatul constituie un organ sociojuridic deosebit de important, care își protejează membrii săi contra diferitelor situații de criză, provocate ca urmare a îngrădirii sau și încălcării drepturilor, garantate acestora prin lege. În cele ce vizează prevederile de substanță, pentru procedura contestării sancțiunilor disciplinare aplicate salariaților, găsim un text legal inclus în art. 21, alin. 1 al Legii sindicatelor, [9] conform căruia: *sindicatul acordă asistență juridică membrilor de sindicat, participă, în conformitate cu legislația, la soluționarea litigiilor individuale de muncă*. Astfel, contestarea unei sancțiuni disciplinare de către salariat, prin natura sa juridică constituie un litigiu individual de muncă. Prin urmare, fiind membru de sindicat, salariatul se poate adresa către acesta, în scopul soluționării conflictului său, iscat în relația cu angajatorul. În acest sens, luând în considerare prevederile art. 16 al Legii sindicatelor, [9] *sindicatul apără dreptul membrilor săi la muncă, dreptul de a dispune liber de aptitudinile lor, de a alege domeniul de activitate și profesia, dreptul la remunerarea muncii, care ar asigura un nivel de trai decent*. Din conținutul textului legal citat desprindem că sesizarea sindicatului de un membru al său cu o problemă de soluționare a conflictului iscat, în legătură cu sancționarea disciplinară nelegitimă, găsim că vom fi în prezența unei

garantări și apărări sociale a membrilor ce fac parte din colectivitățile profesionale, adunate în scopul prestării muncii.

Astfel, ca și în cazul situației descrise cu Inspectoratul de Stat al Muncii, găsim că sindicatul la fel are un rol de mediere preponderent pe cale amiabilă, consultând în acest sens angajatorul despre volumul obligațiilor necesare a fi respectate de către acesta, în procedura de aplicare a sancțiunilor disciplinare și, respectiv, despre urmările nerespectării drepturilor salariaților izvorâte din raporturile juridice de muncă.

În încheierea prezentului demers, menționăm că principală și, totodată, cea mai eficientă procedură de combatere a sancționării disciplinare nelegitime a salariatului rămâne totuși adresarea în instanța de judecată. Argumentul în acest sens îl constituie faptul că doar în temeiul unui proces judiciar, salariatul, în afară de anularea actului juridic contradictoriu prevederilor legislației muncii, acestuia i se stabilește și o compensare în formă bănească, pentru disconfortul suferit, ca urmare a aplicării incorecte de către angajator, a prevederilor legislației muncii.

### BIBLIOGRAFIE

1. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.1 din 12.08.1994.
2. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.186-188 din 22.08.2003.
3. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.130-134 din 21.06.2013.
4. E. Belei, A. Borș, F. Chifa. red. șt.: Alexandru Cojuhari. Deptul procesual-civil, Partea specială. Chișinău: S.n., 2016, Tipogr. „Lexon-Prim”, p.19-33.
5. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.96 din 27.04.2013.
6. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.68-71 din 29.06.2001.
7. Inspectoratului de Stat al Muncii: Aparatul central, Subdiviziuni desconcentrate. În: <http://www.ism.gov.md/ro/content/contacte> (accesat la 16.04.2018).
8. Baza de date a hotărârilor Curții Supreme de Justiție. În: [http://jurisprudenta.csj.md/search\\_col\\_civil.php?id=43268](http://jurisprudenta.csj.md/search_col_civil.php?id=43268);
9. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.130-132 din 19.10.2000.
10. Eufemia Vieriu. Libertatea sindicală. Reglementări internaționale și interne. Revista „Administarea Publică”, nr. 3, 2011, p. 50, În: [https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag\\_file/Libertatea%20sindicala%20Reglamentari%20Internationale%20si%20Interne.pdf](https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Libertatea%20sindicala%20Reglamentari%20Internationale%20si%20Interne.pdf) (accesat la 14.09.2018).
11. Eduard Boișteanu. Parteneriatul social în sfera muncii. Monografie.Universitatea de Stat din Moldova, Facultatea de drept, Catedra Dreptul Muncii. Chișinău: CEP USM, 2014, p.5.

**Prezentat:** 19 mai 2019.

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

## PRINCIPIUL AUTONOMIEI LOCALE: ASPECTE TEORETICE

## THE PRINCIPLE OF LOCAL AUTONOMY: THEORETICAL ASPECTS

CZU: 35.072.1:352

**Natalia CHIPER,**  
*doctor în drept, Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*The principle of local autonomy is the principle that can not exist separately from other basic principles of local public administration such as local autonomy, decentralization of public services, eligibility of local public authorities, consultation of citizens on issues of particular interest, whereas its primordial importance remains indisputable.*

**Keywords:** local autonomy, principles, self-administration, administrative-territorial units.

### REZUMAT

*Principiul autonomiei locale este principiul, care nu poate exista separat de celelalte principii de bază ale administrației publice locale ca autonomia locală, descentralizarea serviciilor publice, eligibilitatea autorităților publice locale, consultarea cetățenilor în probleme de interes deosebit, dar importanța primordială rămâne indiscutabilă.*

**Cuvinte-cheie:** autonomie locală, principii, autoadministrare, unități administrativ-teritoriale.

Art. 109 al Constituției Republicii Moldova și art. 3 al Legii Republicii Moldova privind administrația publică locală nr. 123-XV din 18 martie 2003 [19] prevăd că administrația locală în unitățile administrativ – teritoriale se întemeiază pe următoarele principii:

1. *Autonomia locală.*
2. *Descentralizarea serviciilor publice.*
3. *Eligibilitatea autorităților publice locale.*
4. *Consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit.*

Ca principiu facultativ al administrației publice locale, cu acțiune directă asupra administrației publice locale poate fi numit suplimentar și: 5. Principiul subsidiarității.

*Autonomia locală*, în opinia prof. univ. dr. Ioan Vida, „este forma modernă de exprimare a principiului descentralizării administrati-

ve”. [12, p. 53] În acest sens, prof. univ. dr. Ion Deleanu menționează că „descentralizarea semnifică autoadministrare”. [13, p. 185]

Conform altei opinii din perioada interbelică, se menționează că „la baza regimului de drept, care reglementează organizarea administrativă a județelor și a comunelor, stă principiul fundamental al autonomiei, adică dreptul acestor unități teritoriale de a-și satisface interesele proprii așa cum cred ele de cuviință, fără amestecul puterii centrale. Ideea de autonomie locală atrage după sine descentralizarea administrativă, autonomia fiind un drept, iar descentralizarea - un sistem care implică autonomie”. [1, p. 286]

Autonomia locală este concepută în contextul european ca un element component al principiilor democratice comune tuturor

statelor-membre ale Consiliului Europei, care prin reglementarea sa legală și aplicarea concretă face posibilă descentralizarea puterii. [10, p. 31]

Conceptul de autonomie locală a fost definit prin intermediul Cartei europene pentru autonomie locală, adoptată la Strasbourg pe 15 octombrie 1985 și redactată din inițiativa Conferinței permanente a autorităților locale și regionale din Europa.

Art. 3 al Cartei europene a autonomiei locale definește în felul următor conceptul de autonomie locală:

*„1. Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă pentru colectivitățile locale de a soluționa și de a administra, în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în interesul populațiilor lor, o parte importantă a treburilor publice”.*

*„2. Acest drept se exercită de consilii sau adunări, compuse din membrii aleși prin vot liber, secret, egal, direct și universal, care pot dispune de organe executive care răspund în fața lor. Această dispoziție nu prejudiciază recurgerea la adunări cetățenești, referendum sau orice altă formă de participare directă a cetățenilor, acolo unde aceasta este permisă de lege”.*

Menționăm că Raportul explicativ asupra Cartei europene a autonomiei locale la art. 3, paragraful 1 prevede că „noțiunea de capacitate efectivă conține ideea că dreptul formal de a reglementa și de a administra o parte importantă a treburilor publice trebuie să fie însoțit de mijloace de a-l exercita efectiv”. [8, p. 63-80]

În acest context, prof. univ. dr. Ioan Gliga menționează: *„În statele cu regim democratic parlamentar, în ambianța pluripartitismului politic și a separației puterilor legislativă, executivă și judecătorească, unităților administrativ-teritoriale li se acordă autonomia necesară capacității de acțiune în interes public. Această autonomie este de natură administrativă, condiționată de existența organelor de conducere cu atribuții deliberative alese*

*de către cetățeni, de recunoașterea calității de persoane juridice și de dreptul de a avea buget propriu cu venituri și cheltuieli decise de conducerile lor reprezentative”*. [11, p. 246]

Consacrarea legală a conceptului de autonomie locală implică o serie de consecințe care se detașează prin importanța lor. Aceste consecințe cu importante valențe practice sunt prevăzute în art. 4 al Cartei. [10, p. 32] Consecințele cele mai importante sunt următoarele:

- necesitatea ca atribuțiile de bază ale colectivităților locale să fie reglementate la nivel constituțional sau legal;

- consfințirea legală a plenitudinii de competență a colectivităților locale în probleme de interes local;

- asigurarea caracterului deplin al exercițiului atribuțiilor ce revin colectivităților locale, prin neintervenția altor organe sau autorități în procesul decizional;

- posibilitatea colectivităților locale ca, în cazul exercitării prin delegare a atribuțiilor ce aparțin autorității centrale, de a le adapta condițiilor locale și consultarea colectivităților locale în probleme de planificare și decizie, ce le privesc direct.

Regimul descentralizării asigură acordarea unei autonomii administrative unor colectivități teritoriale (unități administrativ-teritoriale), cu condiția însă ca această autonomie să nu afecteze caracterul unitar al statului și, deci, orice atingere a acestuia urmează automat și de drept să fie calificată ca neconstituțională. [6, p. 121]

În ceea ce privește modul de reglementare a autonomiei locale la nivelul constituțional al fiecărui stat-membru al Comunității Europene, observăm o primă distincție între statele care au constituții adoptate înainte de deceniul al șaselea al secolului trecut și care au adoptat constituții ulterior acestei date.

Astfel, dacă constituțiile unor state ca Republica Federală a Germaniei (1949), Regatul Belgiei (1831), Regatul Unit al Ma-



rii Britanii și Irlandei de Nord (1215, 1628, 1679, 1689, 1911, 1949, 1958), Republica Irlanda (1937), Regatul Danemarca (1953), nu utilizează expres termenul de autonomie locală, în schimb altele care au adoptat constituții recente: Regatul Spaniei (1978), Republica Grecia (1975), Marele Ducat al Luxemburgului (1868 cu revizuire în 1948 și 1993), Republica Portugalia (1976), au consacrat în reglementările lor fundamentale această terminologie.

O altă categorie o formează statele care nu utilizează în mod expres o atare terminologie, dar care dispun de o legislație internă ce conține conceptul de autonomie locală, cum ar fi Franța. Constituția Franței din 4 octombrie 1958 prevede: „*Colectivitățile teritoriale ale Republicii sunt comunele, departamentele, teritoriile de peste mări prin consiliile alese, în condițiile prevăzute de lege (art. 72)*”. [22, p. 474]

Există, în principiu, două modalități de recunoaștere a autonomiei locale:

- a) ca regim juridic unic și general;
- b) ca regim juridic excepțional și particular.

Ca regim juridic unic și excepțional se încadrează acele state care asigură o identitate de tratament juridic comunităților locale, utilizând o bază juridică unică.

Constituția Republicii Grecia reglementează organizarea administrației de stat pe baza unui sistem de desconcentrare, încredințând gestiunea afacerilor locale colectivităților locale, care se bucură de autonomie administrativă. (Art. 107, p. 1)

În a doua categorie se încadrează acele state care, prin legea lor fundamentală, având în vedere particularitățile istorice și lingvistice ale constituției lor, atribuie un anumit sistem particular de autonomie, fie comunităților locale, fie comunităților lingvistice, fie anumitor structuri teritoriale.

Astfel, Constituția Republicii Italiene, după ce consfințește organizarea statului în regiuni, provincii și comune (art. 114), recunoaște, pe de o parte, calitatea regiunilor

de *organisme autonome* ce dispun de puteri particulare și funcții proprii (art. 115), iar pe de altă parte, atribuie *Sardiniei, Siciliei etc. forme și condiții particulare de autonomie* în termenii unor statute speciale adoptate prin legi constituționale. [10, p. 32]

În Spania există două regimuri juridice aplicabile, distingându-se între *autonomia comunală*, guvernată și administrată de consiliile municipale și *comunitățile autonome*.

Art. 113, p. 1 din Constituția Regatului Spaniei recunoaște provinciile limitrofe, având caracteristici istorice, culturale și economice comune, teritoriilor insulare și provinciilor având o identitate regională istorică, posibilitatea de a se guverna prin constituirea în comunități autonome.

Principalele atribuții ale comunităților autonome se localizează în domenii ca:

- organizarea instituțiilor de guvernământ autonome;
- modificarea limitelor comunelor;
- amenajarea teritoriului și urbanismului;
- artizanatul;
- asistența socială etc.

Atribuțiile autorităților autonome, ce dispun de propriile lor statute, sunt departajate și prin stabilirea competenței exclusive a statului în următoarele domenii:

- reglementarea condițiilor fundamentale ce garantează egalitatea tuturor spaniolilor în exercitarea drepturilor lor constituționale;
- recunoașterea naționalității, imigrației și emigrației, statutul străinilor și al dreptului de azil ca domenii ce aparțin în exclusiv statului;
- relațiile internaționale, apărarea etc. sunt, de asemenea, rezervate competenței de reglementare etatică.

Simpla enumerare exemplificativă și modul de împărțire a atribuțiilor între stat și comunitățile autonome relevă că acestea din urmă nu exercită competențe ce țin de suveranitatea internă sau externă a unui stat.



Constituția Spaniei din 27 decembrie 1978 prevede: „*Constituția garantează autonomia comunelor. Acestea vor avea deplină personalitate juridică. Conducerea și administrarea lor revine consiliilor municipale respective, formate din primari și consilieri* (art. 140)”. [22, p. 670]

Constituția Cehiei din 16 decembrie 1992 prevede: „*Republica Cehă este împărțită în comune, care sunt colectivitățile administrativ-teritoriale de bază. Colectivitățile teritoriale autoadministrative de nivel superior sunt provinciile sau regiunile* (art. 99)”. [22, p. 420]

Constituția Bulgariei din 12 iulie 1991 prevede: „*Comuna este unitatea administrativă și teritorială de bază în care se realizează autoadministrația locală. Cetățenii participă la administrarea comunei atât prin intermediul organelor autoadministrației locale pe care le aleg, cât și direct, prin referendum și prin adunarea generală a populației* (art. 136)”. [22, p. 397]

Această Constituție dă competența legii de a reglementa instituțiile provinciale și comunale, pe baza următoarelor principii:

- alegerea directă a membrilor consiliilor provinciale și comunale;
- exercitarea atribuțiilor consiliilor în limita determinată de interesul provincial și comunal;
- descentralizarea atribuțiilor de către instituțiile provinciale și comunale;
- publicitatea ședințelor consiliilor;
- intervenția autorităților de tutelă ori a puterii legislative pentru asigurarea respectării legii și protejării interesului general (art. 108, alin. 1).

Constituția Republicii Slovace din 1 septembrie 1992 prevede: „*Comuna este baza autoadministrării teritoriale. Comuna este o colectivitate teritorială și administrativă autonomă a Republicii Slovace, grupând persoanele care își au domiciliul aici. Autoadministrarea colectivităților de nivel superior, cât și a organelor lor sunt stabilite prin lege* (art. 64)”. [22, p. 619]

Constituția Poloniei din 2 aprilie 1997 prevede: „*Comuna (gmina) constituie unitatea fundamentală a autoadministrării locale* (art. 164, alin. 2)”; „*Alte unități ale autoadministrării teritoriale sau locale și regionale sunt stabilite prin lege* (art. 164, alin. 2)”; „*Unitățile autoadministrării teritoriale își îndeplinesc atribuțiile prin intermediul organelor deliberative și executive* (art. 169, alin. 1)”.

În acest context, autorii români din perioada interbelică, Paul Negulescu, Romul Boilă și George Alexianu menționează: „*Comuna este o organizare politico-teritorială, formată din ansamblul locuitorilor de pe un teritoriu determinat, uniți între ei printr-o comunitate de interese și drepturi, în scopul administrării intereselor lor locale căreia legea i-a acordat personalitate juridică*”. [23, p. 273]

Menționăm că doctrina franceză subliniază dubla natură a comunei, aceea de „*colectivitate descentralizată*” și „*circumscripție administrativă*”. [16, p. 330-333]

În acest context, doctrina românească privește sintagma „unitatea administrativ-teritorială” între două sensuri distincte ale acesteia: „*colectivitate teritorială locală*” și „*circumscripție administrativ-teritorială*”. [5, p. 32]

Într-un prim sens, „unitățile administrativ-teritoriale reprezintă *colectivitățile teritoriale locale*, adică cetățenii, populația, care trăiesc pe o anumită porțiune a teritoriului de stat, existând o organizare juridică administrativă și interese publice locale proprii, distincte. Colectivitățile teritoriale locale definesc regimul de descentralizare administrativă sau de autonomie locală”.

Într-un al doilea sens, „unitățile administrativ-teritoriale semnifică *circumscripțiile administrative ale teritoriului de stat*, adică sfera de competență teritorială a organelor desconcentrate ale statului. De exemplu, în România vorbim de circumscripție administrativă județeană în cazul prefectului, al direcției județene pentru muncă și protecție

socială sau al direcției generale județene a finanțelor publice și controlului financiar de stat și, respectiv, de circumscripție comunală sau orășenească, în cazul postului comunal de poliție sau al poliției orășenești”. [5, p. 33]

În acest sens art. 100, alin. 1 din Constituția Cehiei prevede următoarele: „*Colectivitățile teritoriale autoadministrate sunt comunitățile teritoriale ale cetățenilor, care beneficiază de dreptul de a se autoadministra. Legea stabilește cazurile în care ele constituie circumscripții administrative*”. [22, p. 420]

Expresia „*colectivități locale*” din Carta europeană a autonomiei locale a fost înlocuită cu expresia „*organele autoadministrării locale*” sau „*autoritățile administrației publice locale*”, fiind deci în contradicție cu prevederile Cartei europene a autonomiei locale în original în traduceri oficiale ale Cartei europene a autonomiei locale din România, Rusia etc.

România a ratificat Carta europeană a autonomiei locale prin Legea nr. 199 din 17 noiembrie 1997. [18] Cu părere de rău însă trebuie să constatăm că definiția conceptului de autonomie locală prevăzută în traducerea oficială, anexă la Legea nr. 199/1997 are o altă formă față de cea prevăzută în Carta europeană a autonomiei locale.

Potrivit art. 3 din Carta europeană a autonomiei locale (traducere oficială) conceptul de autonomie locală are următorul conținut:

„1. Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă ale *autorităților administrației publice locale* de a soluționa și de a gestiona, în cadrul legii, în nume propriu și în interesul *populației locale*, o parte importantă a treburilor publice”.

„2. Acest drept se exercită de consilii sau adunări, compuse din membrii aleși prin vot liber, secret, egal, direct și universal, care pot dispune de *organe executive* și *deliberative* care răspund în fața lor. Această

dispoziție nu aduce atingere, în niciun fel, posibilității de a recurge la adunări cetățenești, referendum sau orice altă formă de participare directă a cetățenilor, acolo unde aceasta este permisă de lege”.

Comparând prevederile traducerii oficiale a Cartei europene a autonomiei locale din Legea nr. 199/1997 cu dispozițiile Cartei europene a autonomiei locale în original, putem observa că legiuitorul român a înlocuit expresia „*colectivități locale*” cu cea de „*autorități ale administrației publice locale*”, expresia „*sub propria lor răspundere*” cu cea de „*în nume propriu*” și expresia „*în interesul populațiilor lor*” cu cea de „*în interesul populației locale*”.

Dacă prin expresia „*colectivitate locală*” Carta europeană a autonomiei locale ar înțelege „*populația unității administrativ-teritoriale*”, ar fi însemnat ca prin conceptul de autonomie locală să se înțeleagă dreptul și capacitatea efectivă pentru *populațiile unităților administrativ-teritoriale* de a soluționa și de a administra, în cadrul legii, sub propria lor răspundere și în *interesul populațiilor lor* o parte importantă a treburilor publice.

Art. 3 din Legea nr. 215/2001 [17] are următorul conținut:

„1. Prin autonomie locală se înțelege dreptul și capacitatea efectivă a *autorităților administrației publice locale* de a soluționa și de a gestiona, în numele și în interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, treburile publice în condițiile legii”.

„2. Acest drept se exercită de consiliile locale și primari, precum și de consiliile județene, autorități ale administrației publice locale alese prin vot universal, egal, direct, secret și liber exprimat”.

„3. Dispozițiile alin. 2 nu aduc atingere posibilității de a recurge la consultarea locuitorilor prin referendum sau prin orice altă formă de participare directă a cetățenilor la treburile publice, în condițiile legii”.

„4. Prin colectivitate locală se înțelege

totalitatea locuitorilor din unitatea administrativ-teritorială”.

Față de aceste dispoziții, într-o opinie se menționează: *„Este de semnalat, în primul rând, precizarea corectă, conform căreia exercitarea dreptului la autonomie locală se face de către autoritățile administrației publice locale în numele și interesul colectivităților locale pe care le reprezintă, iar nu în nume propriu, pentru că unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice și, în această calitate, titulare ale drepturilor care dau conținut autonomiei locale”*. [7, p. 5]

Doctrina românească din perioada interbelică menționează: *„Al doilea caracter al comunei este că ea reprezintă o organizațiune politico-teritorială, fiindcă existența ei, ca și aceea a Statului și județului, nu se poate concepe fără de un teritoriu peste care se întinde dreptul său de comandă. În virtutea dreptului de comandă comuna face o mulțime de acte, astfel: regulamente de poliție, regulamente de construcție, regulamente de circulație etc.”* [23, p. 275]

În Republica Moldova [3] conceptul de autonomie locală are un alt conținut față de conceptul autonomiei locale din Carta europeană a autonomiei locale. În art. 1 din Legea nr. 123-XV din 18 martie 2003 [19] se înțelege prin noțiunea de „autonomie locală – dreptul și capacitatea colectivităților locale de a rezolva și de a gestiona, în condițiile legii, sub proprie răspundere și în favoarea lor, o parte importantă din treburile publice”. [20, p. 64]

În acest sens, menționăm că legislația europeană folosește atât noțiunea de „colectivitate locală”, cât și cea de „colectivitate teritorială”. [5, p. 33] Constituția Franței din 1958, de exemplu, la art. 72 utilizează noțiunea de „colectivitate teritorială”, iar la art. 34 - „colectivitate locală”.

Analizând dispozițiile constituționale ale unor țări europene (Franța, Cehia, Slovacia) referitoare la conceptul de autonomie locală, constatăm că expresia „colectivități

teritoriale” cuprinde atât colectivitățile nivelului de bază (comunele), cât și colectivitățile nivelului intermediar (departamentul, regiunea).

În acest context menționăm că și Convenția-cadru europeană cu privire la cooperarea transfrontalieră a colectivităților sau autorităților teritoriale folosește noțiunea de „colectivitate teritorială”, înțelegând prin aceasta atât colectivitățile nivelului de bază (sate, orașele, orașe), cât și colectivitățile nivelului intermediar (raioane, regiuni).

Carta europeană a autonomiei locale folosește noțiunea de „colectivitate locală”. Dispoziția art. 13 din Carta europeană a autonomiei locale prevede: „Principiile de autonomie locală conținute în Cartă se aplică tuturor categoriilor de colectivități locale existând pe teritoriul Părții. Totuși fiecare parte poate, în momentul depunerii instrumentului de ratificare, de acceptare sau de aprobare să indice categoriile de colectivități locale sau regionale la care ea înțelege să o excludă din câmpul de aplicare a prezentei Carte”.

În acest sens, Raportul explicativ asupra Cartei europene pentru autonomie locală din 1986 prevede: *„În principiu, condițiile enunțate în partea I-a a Cartei privesc toate categoriile sau toate nivelele de colectivități locale existând în fiecare stat-membru. Ele pot, de asemenea, să se aplice colectivităților regionale acolo unde există. Totuși forma juridică sau statutul constituțional propriu anumitor regiuni (în particular, statele federative) pot împiedica pe acestea să fie supuse aceluiași condiții ca și colectivitățile locale. În plus, într-unul sau două state-membre există o categorie de colectivități locale care, în ciuda micilor lor dimensiuni, nu exercită decât funcțiuni secundare sau consultative. Pentru a ține seama de aceste cazuri excepționale, articolul autorizează părțile să excludă anumite categorii de colectivități din câmpul de aplicare a Cartei”*. [10, p. 79-80]

Ca să existe o adevărată autonomie lo-

cală colectivitățile locale trebuie să fie înzestrate cu organe proprii, personalitate juridică de drept public, resurse financiare proprii. [27, 339-344]

Ne punem, astfel, întrebarea: cine trebuie să aibă personalitate juridică, colectivitatea locală sau organele autoadministrării locale? Menționăm că această problemă a fost dezbătută pe larg în doctrina românească. [5, p. 103, 128], [26, p. 291-301], [24, p. 127-132]

Considerăm, că personalitatea juridică trebuie recunoscută colectivităților locale (unităților administrativ-teritoriale) și nu organelor de autoadministrare locală, care exercită dreptul colectivităților respective la autonomie locală.

Menționăm, totodată, că dispoziția art. 19 din Legea administrației publice locale nr. 215/2001 din România prevede: „Comunele, orașele și județele sunt persoane juridice de drept public. Acestea au patrimoniu propriu și capacitate juridică deplină”.

În acest fel, doctrina românească, ca și cea franceză, fac deosebire între persoanele juridice de drept public și persoanele juridice de drept privat. [2, p. 26-40]

O primă trăsătură caracteristică pentru a exista o persoană juridică de drept public este capacitatea privată. Aceasta înseamnă că colectivitățile locale au patrimoniu propriu.

Prof. univ. dr. Tudor Drăganu menționează că „nu va putea fi vorba însă de o persoană juridică publică dacă colectivitatea respectivă este lipsită de capacitatea de a emite, prin intermediul organelor sale, pe calea unor manifestări de voință unilaterale, acte administrative individuale sau normative cu caracter obligatoriu”. [2, p. 341]

Se subliniază, astfel, deosebirea ce rezultă din faptul că persoanele juridice de drept public „sunt înzestrate cu *imperium* (adică cu dreptul de a impune altor persoane o anumită conduită)”, în timp ce persoanele juridice private „sunt lipsite de un asemenea drept”. [2, p. 340]

*Organizatoric*, autonomia locală se manifestă prin alegerea organelor autoadministrării locale de către populația cu drept de vot care domiciliază în unitatea administrativ-teritorială respectivă; prin posibilitatea recunoscută consiliilor locale de a adopta: statutul comunităților teritoriale ale satelor, orașelelor și orașelor; simbolica comunităților teritoriale ale satelor, orașelelor, orașelor. [10, p. 38]

Caracterul eligibil al organelor autoadministrării locale, deși face parte din autonomia organizatorică, este recunoscut printr-un principiu despre care vom vorbi aparte.

*Elementul material-financiar* al autoadministrării locale constituie suportul material și financiar necesar pentru realizarea atribuțiilor ce le-au fost conferite comunităților teritoriale prin Constituție și lege.

În opinia prof. univ. dr. Mircea Preda, „autonomia locală fără existența acestui fundament material și fără libertatea de a-l gospodări potrivit nevoilor proprii ar însemna doar afirmarea unui principiu pur teoretic, fără conținut și fără relevanță pe planul acțiunilor practice”. [21, p. 446] Autonomia locală a colectivităților locale nu s-ar putea realiza fără un patrimoniu propriu care să constituie baza economico-financiară a lor. [4, p. 24-25]

Menționăm că doctrina românească divide patrimoniul unităților administrativ-teritoriale în două grupuri de bunuri: bunuri ale domeniului public și bunuri ale domeniului privat. [14, p. 28]

În acest sens Paul Negulescu, Romul Boilă și George Alexianu menționează: „Ca și statul sau județul, comuna are bunurile sale proprii. Unele din ele, cum sunt străzile, bisericile, cimitirele, școlile etc., fac parte din domeniul său public și prin aceasta sunt inalienabile și imprescriptibile. Altele însă fac parte din domeniul său privat, putând fi înstrăinate ca și bunurile oricărui particular”. [23, p. 275]

Asigurarea unei autonomii reale colecti-

vițărilor locale presupune ca acestea să fie înzestrate și cu resurse financiare proprii. Prof. univ. dr. Tudor Drăganu menționează că „*în acest scop, este necesar să se asigure colectivităților locale posibilitatea de a dispune de resurse financiare proprii, suficiente pentru a face față multiplelor sarcini ce le revin în vederea satisfacerii nevoilor locale*”. [23, p. 343]

Autonomia financiară are la baza ei bugetele unităților administrativ-teritoriale, înțelegându-se prin aceasta că „*elaborarea și adoptarea bugetelor locale în condiții de autonomie financiară garantează individualitatea fiecărui buget local*” [11, p. 331] în raport cu bugetul de stat și celelalte bugete locale.

În acest context, prof. univ. dr. Eugen Popa menționează că „*autonomia financiară este coloana vertebrală a oricărei autonomii locale, întrucât elementele de natură financiară sunt cele care fac legătura între necesitățile colectivităților locale și mijloacele de care dispun acestea pentru realizarea propriilor nevoi*”. [9, p. 33]

Autonomia financiară a unităților administrativ-teritoriale este consacrată în art. 9 din Carta europeană a autonomiei locale, adoptată la Strasbourg în 1985, care se intitulează „Resursele financiare ale colectivităților locale”.

Pentru a asigura o autonomie financiară reală unităților administrativ-teritoriale, considerăm ca fiind necesară adoptarea legilor cu privire la impozitele și taxele locale și cu privire la bugetele locale.

În acest context, prof. univ. dr. Tudor Drăganu menționează că „*atâta vreme cât, în conformitate cu reglementările în vigoare, resursele financiare locale sunt în cea mai mare parte dependente de bugetul de stat, autonomia administrativă a comunelor, orașelor și județelor va fi sever limitată și nu va putea da roadele așteptate*”. [26, p. 343]

Dovadă că principiului autonomiei locale i se acordă o importanță extrem de mare servește și constituirea Asociației Mondiale

pentru colectivități locale numită „Uniunea Internațională a Organelor și Puterilor locale” (I.U.L.A.), care la cel de-al 27-lea Congres Mondial de la Rio de Janeiro (26.09.1986) a adoptat „Declarația Universală cu privire la autonomia locală”. Ca și în Carta Europeană, aici se definește autonomia locală ca un drept și o datorie pentru colectivitățile locale de a încheia și a gira afaceri publice sub propria responsabilitate și în interesul populației locale, drept exercitat de persoane și organe reprezentative alese în mod liber și de funcționarii acestora aleși sau desemnați de organele respective. [25, p. 44-46]

În ceea ce privește resursele financiare, ar fi binevenit ca ele să fie proporționale cu atribuțiile stabilite de lege. Resursele financiare ale colectivităților locale trebuie să provină din:

- impozite locale, în limitele stabilite de lege;
- venituri realizate din activități proprii (prin prestări de servicii descentralizate);
- subvenții pe cât e posibil necondiționate, acordate în condiții de repartizare financiară justă;
- taxe locale.

Principiul autonomiei locale nu presupune o independență totală, o izolare a organelor administrației publice locale de organele administrației publice centrale. Autonomia locală nu este o manieră de independență care este acordată unei colectivități politice. Ea este o putere de decizie liberă, în facultatea de a decide într-o sferă de atribuții locale, în care interesele locale trebuie reglate și gestionate, dar sub un control al unei autorități superioare.

Autonomia locală mai poate presupune:

- asigurarea corelării intereselor locale cu cele naționale;
- respectarea competenței materiale și teritoriale, legal stabilite;
- respectarea și îndeplinirea programului de guvernare, acceptat de Parlament (conform prevederilor art. 96 din Constitu-



ția Republicii Moldova ) într-un sens strâns, autonomia locală constituie un complex de atribuții specifice organelor de administrație publică locală, necesare pentru administrarea unei importante părți a treburilor publice, transmise sub responsabilitatea lor, reglementate de lege și aflându-se sub forme specifice de control ale statului privind exercitarea legii. [25, p. 44-46]

Recunoașterea valorilor teoretice și practice ale principiului autonomiei locale și consacrarea sa legislativă, ca fundament al organizării și funcționării administrației publice locale, pune în fața analizei științifice și problema limitelor autonomiei locale.

În acest context, se pune problema dacă caracterul de stat național unitar, conferit atât Statului român, cât și Republicii Moldova de Constituție, nu este afectat de recunoașterea în același timp a existenței unităților administrativ – teritoriale.

Este evident, că cele două noțiuni nu se exclud tocmai datorită naturii juridice a unităților administrativ – teritoriale, de a fi decupaje geografice ale teritoriului unui stat unitar realizate cu scopul unei mai bune administrări a intereselor cetățenilor ce îl compun.

Astfel, caracterul de stat național unitar se menține fiind recunoscut un singur tip de organe centrale, o singură Constituție, un singur sistem de drept, iar cetățenilor – o singură cetățenie.

O altă distincție terminologică este cea între actele de guvernământ și cele administrative, acesta cu atât mai mult cu cât, în limbajul politic actual, a început să se manifeste formulări de genul *guvernare locală* - *autoguvernare locală*.

Legislația actuală nu cunoaște distincția dintre acte de guvernământ și cele administrative, utilizându-se un limbaj juridic comun pentru actele juridice de putere emise de autoritățile administrative, ele fiind definite prin noțiunea de acte administrative. [27], [23 p. 322-325]

De asemenea, utilizarea limbajului politic arătat mai sus este determinată și de încercarea de a introduce în limbajul curent noțiuni juridice ce reflectă realități consacrate de sistemul de drept anglo-saxon, unde sinonimul autonomiei locale apare sub formă de self-bovernement.

Abandonarea acestui limbaj a fost motivată și de lipsa lui de exactitate, ceea ce a determinat că, în momentul de față, el să nu fie utilizat de niciun reprezentant al doctrinei juridice.

Mai mult decât atât, utilizarea în afara politicului a terminologiei de genul *auto-guvernare locală* ar putea acredita ideea că autoritățile administrației publice locale pot lua măsuri ce aparțin sferei de competență a Guvernului, situație ce apare ilegală din punct de vedere juridic. [10, p. 80]

Principiul autonomiei locale, așa cum a fost consacrat de legiuitor, este străin de orice abordare a sa din perspectiva etnică, întrucât legislațiile europene care le-au inspirat, utilizează noțiunea de interes local (afaceri locale), comunitate locală și nu pe cele de comunitate etnică.

Principalul mecanism, prin care se realizează armonizarea intereselor naționale cu cele locale, este reprezentat de aplicarea cu strictețe a principiului legalității în activitatea administrațiilor publice locale.

Însăși noțiunea de interes local este legată de comunitatea locală, respectiv, de comunitatea umană unită printr-o comunitate de interese.

Atunci când autonomia locală este definită din perspectiva structurilor administrative raionale (a consiliilor raionale), situația se prezintă cu totul diferit.

Astfel, la nivel raional nu întâlnim noțiuni ca: autorități administrative autonome, interes local etc.

Aceasta deoarece autoritățile administrației publice raionale – consiliile raionale – receptează imediat interesul local și tot astfel caută să armonizeze interesele comune

ale mai multor localități, în ceea ce privește serviciile publice de interes raional.

Concepția de mai sus are în vedere reglementarea de principiu a colaborării dintre consiliile comunale, orașenești, municipale și cele raionale, astfel încât orice acțiune receptată ca fiind de interes raional să întrunească, în primul rând, acordul autorităților locale implicate în realizarea ei. [10, p. 80]

În limitele prezentului articol, ne-am

propus drept scop de a prezenta un rezumat științific, în legătură cu principiul autonomiei locale, însă, în continuare, nu vom lăsa fără atenție și ne propunem drept scop dezvoltarea, în alte lucrări științifice a fiecărui principiu în parte și anume: principiul descentralizării administrației publice locale, principiul eligibilității autorităților publice locale, consultarea cetățenilor în problemele locale de interes deosebit, precum și principiul subsidiarității.

## BIBLIOGRAFIE

1. Anibal Teodorescu. *Tratat de drept administrativ*, vol. II, Institutul de arte grafice „E. Marvan”, București, 1935.
2. Antonie Iorgovan. Noua lege a administrației publice locale și personalitatea de drept public a unităților administrativ-teritoriale, în „Dreptul”, nr. 9/2001, p. 26-40.
3. Carta europeană a autonomiei locale a fost ratificată de Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului Republicii Moldova nr. 1253-XIII din 16 iulie 1997 (fără să existe ca anexă la lege și traducerea oficială a Cartei europene a autonomiei locale) publicată în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 48 din 24 iulie 1997.
4. Călina Jugastru. *Unitățile administrativ-teritoriale: domeniul public, domeniul privat*, Cluj-Napoca, Editura Argonaut, 2001.
5. Corneliu-Liviu Popescu. *Autonomia locală și integrarea europeană*. Editura ALL BECK, București, 1999.
6. Cristian Ionescu. *Drept constituțional și instituții politice. Teoria generală a instituțiilor politice*. Vol. I., Edit. Lumina Lex, 2001.
7. Dacian-Cosmin Dragoș. Principalele elemente de noutate ale Legii nr. 215/2001 a administrației publice locale. În „Dreptul”, nr. 10/2001.
8. Eugen Popa. *Corelarea principiului autonomiei locale cu alte principii de drept*. Editura Servo-Sat, Arad, 1997.
9. Eugen Popa. *Organizarea și funcționarea administrației publice locale în România*. Editura Servo-Sat, 1997.
10. Eugen Popa. *Principiile autonomiei locale și ale descentralizării pe servicii în administrația publică din România, fundația română pentru tineret „Decebal”, Băile Herculane, Facultatea de drept, Departamentul de cercetare*, 1995.
11. Ioan Gliga. *Drept financiar*. Editura Argonaut, Cluj-Napoca, 1996.
12. Ioan Vida. *Puterea executivă și administrația publică*. București, 1994.
13. Ion Deleanu. *Instituții și proceduri constituționale*. Edit. Servo-Sat, Arad, 2001.
14. Ion P. Filipescu. *Dreptul civil. Dreptul de proprietate și alte drepturi reale*. Edit. Actami, București, 1998.
15. Ion Vântu. *Considerații asupra problemei personalității juridice a organelor locale de stat, cu specială privire asupra personalității juridice a comitetelor executive*. în „Studii și cercetări juridice”, nr. 1/1959, p. 103-128.
16. Jean Rivero. *Droit Administratif*. Neuvieme edition, Dalloz, Paris, 1980.



17. Legea administrației publice locale din România nr. 215 din 23.04.2001. Publicată în Monitorul Oficial al României, Partea I, nr. 204 din 23.04.2001. În: [http://www.anr.gov.ro/docs/legislatie/Lege\\_nr\\_215\\_din\\_23\\_04\\_2001.pdf](http://www.anr.gov.ro/docs/legislatie/Lege_nr_215_din_23_04_2001.pdf) (vizitat la 20.05.2019).

18. România a ratificat Carta europeană a autonomiei locale prin Legea nr. 199/1997, publicată în Monitorul Oficial al României, partea I, nr. 331 din 26 noiembrie 1997.

19. Legea Republicii Moldova privind administrația publică locală nr. 123-XV din 18 martie 2003. Publicat: 09.03.2007 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35, art. 116.

20. Maria Orlov. Drept administrativ. Edit. Epigraf, Chișinău, 2001.

21. Mircea Preda. Autoritățile administrației publice. Editura Lumina Lex, București, 1999.

22. Ovidiu Ținca. Constituții și alte texte de drept public. Editura Imprimeriei de Vest, Oradea, 1997.

23. Paul Negulescu, Romul Boilă, Gh. Alexianu. Codul administrativ adnotat. Institutul de arte grafice „Vremea”, București, 1930.

24. Rodica Narcisa Petrescu. Propunere de lege ferenda în legătură cu personalitatea juridică a unităților administrativ-teritoriale, în „Studii și cercetări juridice”, nr. 1/1971, p. 127-132.

25. Tudor Deliu. „Administrația publică locală”. Chișinău, 1998.

26. Tudor Drăganu. Formele de activitate ale organelor statului socialist român. Edit. Științifică, București, 1965.

27. Tudor Drăganu, Ilie Iovănaș. Le controle de la constitutionnalité de actes administratifs et gouvernementaux. Studia Universitatis Babes-Bolyai, Jurisprudentia, nr. 29/1991, Cluj-Napoca.

**Prezentat:** 20 mai 2019.

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

---

# **E**conomie și finanțe publice

---



# FINANȚAREA ÎNVĂȚĂMÂNTULUI PUBLIC – O STRATEGIE PRIORITARĂ ȘI SUSTENABILĂ A GUVERNULUI REPUBLICII MOLDOVA

## PUBLIC EDUCATION FINANCING - A PRIORITY AND SUSTAINABLE STRATEGY OF THE GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

CZU: 336.531.2:37 (478)

**Tatiana MANOLE,**  
*doctor habilitat, profesor universitar*

### SUMMARY

*In this article, the author investigates the financing mechanism of pre-university public education in the Republic of Moldova based on standard cost coefficients. since 2019, the Government of the Republic of Moldova since 2019, will undertake to a new financing formula for higher education. The new way of financing will be implemented by piloting from 2019 onwards.*

*This new financing formula differs from the old one that was based on the principle of „egalitarianism”, which created difficulties in equipping the engineering or medical specialties with modern equipment. It is true that all specialties are necessary for society, but the degree of funding needs to be differentiated.*

*The Republic of Moldova implements the international practice regarding the financing of higher education on the basis of the adjustment coefficients, ie the cost coefficients.*

**Keywords:** *standard cost per pupil, adjustment coefficients, cost coefficient, „equivalent students unit”, basic funding, performance funding, reserve fund, basic components, study areas.*

### REZUMAT

*În acest articol autorul cercetează mecanismul de finanțare a învățământului public preuniversitar din Republica Moldova, bazat pe coeficienții de cost standard. Guvernul Republicii Moldova trece din anul 2019 la o nouă formulă de finanțare a învățământului superior. Noua modalitate de finanțare va fi implementată prin pilotare începând cu anul 2019.*

*Această formulă nouă de finanțare se deosebește de vechea modalitate care se baza pe principiul „egalitarismului”, ceea ce crea dificultăți în înzestrarea modernă cu echipamente a specialităților cu profil ingineresc sau medical. Este adevărat, că toate specialitățile sunt necesare societății, dar gradul de finanțare trebuie să fie diferențiat.*

*Republica Moldova implementează practica internațională cu privire la finanțarea învățământului superior în baza coeficienților de ajustare, adică a coeficienților de cost.*

**Cuvinte-cheie:** *cost standard per elev ponderat, coeficienți de ajustare, coeficient de cost, „studenți echivalenți unitari”, finanțare de bază, finanțare de performanță, fond de rezervă, componente de bază, domenii de studii.*

**Introducere.** Învățarea este un proces foarte îndelungat, proces efectuat în permanență de individ, proces efectuat de-a lungul vieții unui om. Dar acest proces cere costuri pentru întreținerea lui. Aceste costuri sunt plasamente de capital în ființa umană. Plasamentul acesta de resurse financiare este o investiție în **capitalul uman**.

*Capitalul uman cuprinde capitalul educațional, adică abilitățile dobândite de indivizi ca urmare a instruirii școlare și nu numai, și capitalul biologic, respectiv, abilitățile fizice ale indivizilor, care se reflectă în starea de sănătate a acestora. Fiind o categorie economică, capitalul uman poate fi analizat ca o estimare a abilității unei persoane de a produce venituri prin muncă.*

Laureat, în 1992, al Premiului Nobel în domeniul economiei, **Gary S. Becker** a făcut pionierat în aplicarea analizelor economice asupra comportamentului uman.

**Becker**, cu cele trei ediții ale „**Capitalul uman**” (1964, 1975, 1993), readuce în atenția lumii academice problematica capitalului uman.

În prefața la ediția a treia, din 1993 (după treizeci de ani de la ediția întâi), **Gary S. Becker** menționează creșterea interesului pentru capitalul uman nu numai în literatura de specialitate, de nivel academic, ci și în cadrul dezbaterilor de politică generală.

Gary S. Becker nutrește o adâncă recunoștință pentru predecesorii săi, care au efectuat cercetări cu privire la marea importanță a investițiilor în capitalul uman.

Astfel, Gary Becker scrie în prefața la ediția a treia, cu adânc respect pentru cei care au cercetat acest domeniu: „Sunt uimit, în continuare, de amplexarea luată de studiile din domeniul capitalului uman, de poziția sa controversată, de la început și până la cea a unei materii accepta-

te nu numai în cadrul economic, dar și în cadrul altor discipline, precum și de către un public larg. Aceasta se datorează previziunilor și influenței pionierilor din acest domeniu, în mod special, lui T.W. Schultz, Milton Friedman și Jacob Mincer, de asemenea, faptului că încă de la începuturi analiza capitalului uman a combinat teoria cu atenția acordată principalelor probleme ale realității și rezolvării acestora”.

Esența teoriei capitalului uman, realizată de Becker, poate fi sintetizată astfel: veniturile indivizilor cresc substanțial în funcție de gradul de educație al acestora.

Becker face delimitări clare între capitalul uman și capitalul fizic sau financiar: „Școlarizarea, un curs de practică în computere, cifre asupra îngrijirii medicale și cursuri asupra virtuților punctualității și cinstei reprezintă, de asemenea, un capital, în sensul că ele îmbunătățesc sănătatea, măresc câștigurile sau cresc mult aprecierea unei persoane în timpul vieții sale. În consecință, este o concordanță totală cu conceptul de capital, așa cum a fost definit el în mod tradițional, pentru a putea spune că cifrele privind educația, școlarizarea, îngrijirea medicală etc. sunt investiții de capital. Totuși acestea produc capital uman și nu unul fizic sau financiar, pentru că nu poți separa o persoană de cunoștințele, calificările, sănătatea sau valorile sale, așa cum este posibil să miști capitalul financiar și fizic în timp ce proprietarul acestuia nu se implică personal”.

Educația și pregătirea profesională constituie cele mai importante investiții în capitalul uman. În acest sens, G. S. Becker a realizat o analiză generală a investițiilor în capitalul uman, analiză care vizează următoarele fenomene:

- *câștigurile sporesc, de obicei, odată cu vârsta, cu o rată descrescătoare. Atât rata de creștere, cât și cea de întârziere tind să fie corelate pozitiv cu nivelul de calificare;*

- *ratele șomajului tind să fie invers corelate*

cu nivelul de calificare;

- în relația cu angajații, firmele din țările slab dezvoltate par să fie mai „paternaliste” decât cele din țările dezvoltate;

- persoanele tinere schimbă mai des locul de munca și beneficiază de mai multă pregătire școlară și pregătire la locul de muncă decât persoanele vârstnice;

- distribuția câștigurilor este înclinată pozitiv, în special în cazul profesioniștilor și al altor lucrători calificați;

- persoanele mai capabile beneficiază de mai multă educație și alte tipuri de instruire profesională decât celelalte;

- diviziunea muncii este limitată de dimensiunile pieței;

- investitorul tipic în capitalul uman este mai impetuos și, astfel, este mai probabil să greșească comparativ cu investitorul tipic în capital tangibil.

Analiza capitalului uman, realizată de Becker, se referă, de fapt, la analiza capitalului educațional, punându-se în evidență costurile asociate investiției în instruire, precum și relația dintre investițiile școlare și postșcolare. Implicit, veniturile indivizilor vor crește în funcție de gradul de educație al acestora.

Astfel, cheltuielile educaționale și în sănătate sunt considerate drept investiții în scopul creșterii productivității muncii și, implicit, al creșterii economice. Formarea și dezvoltarea capitalului uman sunt în directă dependență de politici, adică de guverne, deoarece bugetul public este sursa principală de finanțare a învățământului public.

### **1. Finanțarea învățământului preuniversitar în Republica Moldova în baza „costului standard per elev ponderat”.**

Anul 2014 a însemnat o cotitură radicală în modalitatea de finanțare a învățământului preuniversitar în baza formulei de calcul a costului standard per elev ponderat.

Deși costul standard este un etalon al costurilor, el se modifică crescând în fiecare an, sub influența unui șir de factori.

Dacă ne referim la finanțarea învățământului preuniversitar, cazul Republicii Moldova, în baza costului standard per elev ponderat, constatăm că normativul valoric pentru o instituție și normativul valoric pentru un elev ponderat sunt în creștere din an în an (tab. 1). Finanțarea se face în baza formulelor stabilite științific. Astfel, pentru finanțarea unei instituții de învățământ preuniversitar se utilizează formula:

$$V = (A \times N + B) \times K + R + I$$

**(Formula 4)**

unde:

V – volumul alocațiilor pentru o instituție concretă, la partea de cheltuieli;

A – normativul valoric pentru un „elev ponderat”;

B – normativul valoric pentru o instituție;

N – numărul de „elevi ponderați” dintr-o instituție concretă;

K – coeficientul unității administrativ-teritoriale, egal cu 0,95, care nu poate fi mai mic decât această valoare (maximum 3% pentru componenta unității administrativ-teritoriale de nivelul al doilea și maximum 2% pentru fondul educației incluzive);

R – alocații repartizate unei instituții de învățământ concrete din componenta unității administrativ-teritoriale;

I – alocații repartizate unei instituții concrete din fondul educației incluzive.

Mai jos prezentăm modalitatea de finanțare a școlilor „mici”.

#### **Volumul alocațiilor pentru școlile mici.**

Volumul alocațiilor pentru școlile mici pe segmentul primar și gimnazial se determină prin următoarele formule:

Pentru școlile primare, cu un număr egal sau mai mic de 41 de „elevi ponderați”:

$$V = N \times (N1 \times A + B) / N1 \times K + R + I,$$

**(Formula 5)**

unde:

V – volumul alocațiilor pentru o instituție concretă, în partea referitoare la cheltuielile prevăzute;

N – numărul de „elevi ponderați” dintr-o

instituție concretă;

$N1$  – pragul admis al numărului de elevi în instituție, 41 de „elevi ponderați”;

$A$  – normativul valoric pentru un „elev ponderat”;

$B$  – normativul valoric pentru o instituție;

$K$  – coeficientul unității administrativ-teritoriale, egal cu 0,95, care nu poate fi mai mic decât această valoare (maximum 3% pentru componenta unității administrativ-teritoriale și maximum 2% pentru fondul educației incluzive);

$R$  – alocații repartizate unei instituții concrete din componenta unității administrativ-teritoriale;

$I$  – alocații repartizate unei instituții concrete din fondul pentru educație incluzivă.

#### **Volumul alocațiilor pentru gimnazii mici.**

Pentru gimnazii cu un număr egal sau mai mic de 91 de „elevi ponderați” se utilizează formula nr. 6:

$$V = N \times (N2 \times A + B) / N2 \times K + I,$$

#### **(Formula 6)**

unde:

$V$  – volumul alocațiilor pentru o instituție de învățământ;

$N$  – numărul de „elevi ponderați” dintr-o instituție de învățământ;

$N2$  – pragul admis al numărului de elevi în instituție, 91 de „elevi ponderați”;

$A$  – normativul valoric pentru un „elev ponderat”;

$B$  – normativul valoric pentru o instituție de învățământ;

$K$  – coeficientul unității administrativ-teritoriale, egal cu 0,95, care nu poate fi mai mic decât această valoare (maximum 3% pentru componenta unității administrativ-teritoriale și maximum 2% pentru fondul pentru educație incluzivă);

$I$  – alocații repartizate unei instituții de învățământ concrete din fondul pentru educație incluzivă.

Prezentăm mai jos finanțarea unui liceu în baza costului standard per elev ponderat pentru anul bugetar 2017.

Volumul de alocații estimate conform formulei se suplimentează cu cheltuielile pentru alimentația elevilor. Volumul alocațiilor pentru anul 2019 la Liceul Teoretic „X” se calculează astfel:

Numărul total de elevi – 1261.

Normativul valoric per elev ( $A$ ) – 11 354,0 lei.

Normativul valoric per instituție ( $B$ ) – 522 401,0 lei.

Nr. de elevi ponderați:

$$I-IV: 544 \times 0,75 = 408; \quad \longleftrightarrow \quad 1182$$

$$V-IX: 459 \times 1,00 = 459;$$

$$X-XII: 258 \times 1,22 = 315.$$

$$V = (A \times N + B) \times K + R + I;$$

#### **(Formula 4)**

$$V = (11\,354,0 \times 1182 + 522\,401,0) \times 0,95 = 13\,245\,687,55 \text{ lei}$$

În rezultatul calculelor constatăm că statul a acordat instituției de învățământ (liceu) din bugetul de stat alocații în sumă de 13 245 687,55 lei, pentru finanțarea serviciilor educaționale în anul bugetar 2019.

La calcularea volumului alocației pentru liceul analizat, pentru anul bugetar 2019, nu se regăsesc alocații din componenta raională ( $R$ ) și nici alocații din fondul pentru educație incluzivă ( $I$ ), de aceea acești parametri nu s-au luat în calcul, ei nu au fost prevăzuți pentru această instituție.

Guvernul Republicii Moldova majorează în fiecare an finanțarea educației. Astfel, în Legea bugetului de stat pentru anul 2019 se prevăd alocații în sumă de 10 604,7 mil. lei sau 22,2 % din cheltuielile bugetului de stat. Comparativ cu alocațiile pentru anul 2018, în anul 2019 se prevede o creștere cu 647,2 mil. lei sau circa 6,5 %, iar față de cel executat în anul 2017 - de 1603,0 mil. lei sau cu 17,8 %.

În tabelul de mai jos prezentăm creșterea în dinamică a normativelor valorice pentru instituțiile de învățământ din Republica Moldova pentru anii 2014-2020.

**Tabelul 1.** Finanțarea în dinamică a instituțiilor de învățământ în baza costului standard per „elev ponderat” (2014-2020).

<b>Normativul valoric</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020 proгноза</b>
Cuquantumul normativului valoric pentru un elev ponderat, lei	6921,0	8771,0	9603,0	9803,0	10 445,0	11 354,0	11 986,0
Cuquantumul normativului valoric pentru o instituție de învățământ, lei	402 998,0	428 982,0	450 991,0	449 572,0	477 880,0	522 401,0	548 382,0

**Sursă.** Note metodologice privind elaborarea de către autoritățile publice locale a proiectelor de buget pe anii respectivi. / MF al Republicii Moldova. Circulara privind elaborarea de către autoritățile administrației publice locale a proiectelor de buget pe anul 2018

și a estimărilor pe anii 2019-2020.

**Particularitățile privind elaborarea de către autoritățile administrației publice locale a proiectelor bugetelor locale pentru anul 2018 și a estimărilor pe anii 2019-2020.**

*Anexa nr. 1 la circulara MF nr. 06/2 - 07 din 17 august 2017.*

*Nota informativă la proiectul legii bugetului de stat pentru anul 2019.*

Așadar, este evident, că de la introducerea noii metodologii de finanțare a învățământului preuniversitar pe baza costului standard per elev ponderat, începând cu anul 2014 până în prezent (2019), cuantumul normativului valoric pentru un elev ponderat și al normativului valoric pentru o instituție luat în calcul pentru stabilirea transferurilor categoricale au constituit creșteri cu 164,05 % și 129,63 %.

Dar este de menționat, că în afară de aceste transferuri categoricale, învățământul mai primește un șir de alte alocații prevăzute de Legea bugetului de stat pentru anul respectiv.

**2. Particularitățile finanțării învățământului public superior în Republica Moldova.**

Strategia de finanțare a învățământului superior reprezintă, în condițiile autonomiei universitare, unul dintre principalele instrumente de implementare a politicilor guvernamentale privind educația națională. Atât fondurile alocate de la bugetul de stat cât și cele extra-bugetare sau din alte surse sunt, conform legii, venituri proprii ale universităților.

Menționăm, că până în prezent (2019) învățământul superior public în Republica Moldova, indiferent de complexitatea specialităților de pregătire a studenților, era bazat pe principiul „egalitarismului”.

Abia în anul 2018 Guvernul Republicii Moldova, împreună cu Ministerul Educației, Culturii și Cercetării, au pus problema reformării sistemului de finanțare a instituțiilor de învățământ public superior.

Finanțarea acestor instituții se va face în funcție de programele de studii, adică de complexitatea acestor programe.

La baza acestei reforme se propune a fi



luate în considerare la finanțarea acestor instituții 3 componente de bază, făcându-se, astfel, distincție între nivelele de finanțare.

**1. Finanțarea de bază (FB)** pentru predare și învățare, care depinde de numărul de studenți finanțați din bugetul de stat. Finanțarea de bază include:

- a) cheltuieli pentru salarizarea personalului implicat în predare;
- b) salarizarea personalului auxiliar;
- c) contribuțiile pentru asigurări sociale și medicale obligatorii;
- d) achiziționarea mărfurilor, serviciilor și lucrărilor necesare pentru asigurarea desfășurării procesului educațional;
- e) procurări de mijloace fixe în scopuri educaționale și de cercetări științifice.

**2. Finanțarea de performanță (FP)** pentru dezvoltarea și stimularea excelenței în instituțiile de învățământ superior publice. Finanțarea de performanță presupune formarea bugetului respectiv, care se bazează pe un set de indicatori de performanță, ce se vor referi la patru direcții distincte:

- a) procesul de predare-învățare;
- b) cercetare științifică;
- c) internaționalizare;
- d) orientare socială.

Indicatorii de performanță și metodologia de calculare a acestora vor fi concretizați

pentru fiecare an.

**3. Fondul de rezervă (FR)**, care reprezintă suma alocată pentru finanțarea situațiilor speciale, care nu pot fi integrate în formula de finanțare. Acest fond rămâne la dispoziția Ministerului Educației, Culturii și Cercetării și ministerelor de resort.

Alocațiile pentru finanțarea de bază și finanțarea de performanță vor fi considerate venituri proprii și vor fi utilizate de instituții în condițiile autonomiei universitare, în scopul realizării obiectivelor educaționale și de cercetări științifice universitare.

Metodologia va fi pilotată pe parcursul anului 2019. Proiectul hotărârii cu privire la aprobarea Metodologiei de finanțare a învățământului superior public este propus spre consultare, iar sugestiile și opiniile asupra acestui proiect pot fi prezentate până la 21 mai curent.

Noua metodologie de finanțare a învățământului superior public prevede că alocațiile bugetare se vor face în funcție de complexitatea programelor de studii, căora le corespunde un coeficient de ajustare. Din punctul nostru de vedere, acest coeficient de ajustare va exprima „costul standard per student echivalent unitar”. În tabelul de mai jos prezentăm domeniile și coeficienții

corespunzători de ajustare

**Tabelul 2.** Divizarea programelor de studii pe domenii și aplicarea coeficientului corespunzător de ajustare.

Domeniul programelor de studii	Coeficientul de ajustare
<b>Domeniul nr. 1.</b> Științe umaniste, Științe sociale și comportamentale, Filologie (cu excepția specialităților Limbi străine și Traducere și interpretare), Jurnalism și informare (cu excepția specialităților Jurnalism și procese mediatice); Activitatea editorială, Științe administrative, Științe economice, Drept, Servicii publice, Științe ale educației (cu excepția specialităților: Chimie, Biologie, Fizică, Astronomie, Informatică, Muzică, Dans, Arte plastice, Educație tehnologică.	Coeficientul 1,00

<b>Domeniul nr. 2.</b> Științe chimice, Științe biologice, Științe ale mediului, Științe fizice, Matematică și statistică, Științe ale educației la specialitățile: Chimie, Biologie, Fizică, Astronomie, Informatică.	Coeficientul 1,65
<b>Domeniul nr. 3.</b> Inginerie și activități ingineresti, Tehnologii ale informației și comunicațiilor, Tehnologii de fabricare și prelucrare, Arhitectură și construcții (specialitățile din domeniul de formare profesională, Construcții și inginerie civilă), Jurnalism și informare (cu specialitatea Activitatea editorială), Filologie (cu specialitățile Limbi străine, Traducere și interpretare), Științe agricole, Silvicultură, Științe ale sportului, Științe ale educației (cu specialitățile Muzică, Dans, Arte plastice, Educație tehnologică).	Coeficientul 1,75
<b>Domeniul nr. 4.</b> Sănătate (cu excepția specialității Stomatologie), Arhitectură și construcții (cu specialitățile din domeniul de formare profesională Arhitectură și dezvoltare teritorială); Medicină veterinară.	Coeficientul 2,50
<b>Domeniul nr. 5.</b> Arte (cu excepția specialităților Canto academic, Actorie, Regie, Scenografie, Coregrafie, Regie film și TV, Imagine film și TV), Sănătate (cu specialitatea Stomatologie).	Coeficientul 4,00
<b>Domeniul nr. 6</b> Arte (cu specialitățile Canto academic, Actorie, Regie, Scenografie, Coregrafie, Regie film și TV, Imagine film și TV), Jurnalism și informare (cu specialitatea Jurnalism și procese mediatice).	Coeficientul 6,00

**Sursă.** Elaborată în baza „O nouă formulă de finanțare a învățământului”, pusă în discuție în cadrul ședinței grupului de lucru al Secretariatului Consiliului Economic pe lângă Prim-Ministru și prevede posibilitatea finanțării universităților în funcție de programele de studii. Noua metodologie este elaborată de Ministerul Educației, Culturii și Cercetării și, după cum au menționat reprezentanții pentru instruirea unui elev/student sunt în creștere.

Ministerului, această formulă de finanțare este o premieră pentru țara noastră. Este de menționat, că costurile totale

Prezentăm mai jos dinamica costurilor totale (complete) pentru un elev/student în Republica Moldova pentru perioadele respective.

**Tabelul 3.** Costurile totale pentru instruirea unui elev/student la fiecare treaptă a învățământului profesional pentru un an de studii, lei (2006-2011) (continuare).

	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Învățământul secundar profesional	5399	7366	8510	10224	15335	16776
Învățământul mediu de specialitate	6979	6900	8200	8709	14725	15029
Învățământul superior	4714	5050	5873	6802	17861	20158

**Sursa.** Strategia Educației 2020.

**Tabelul 3 a.** Costul mediu anual din bugetul de stat pentru un elev/student pe perioada anilor 2012 – 2018 (continuare).

	2012	2013	2014	2015
Învățământul secundar	21 200	21 900	25 200	24 300



Învățământ secundar	478 448,3	487 957,2	499 973,8	469 326,5	141 434,2	134 334,0	142 035,5
Învățământ superior	504 230,4	534 816,6	595 956,2	629 604,4	704 634,2	746 136,4	830 450,7
Învățământ postuniversitar (doctorat, rezidențial, al.)	53 550,0	56 514,3	55 488,7	55 572,9	67 351,8	72 683,1	78 317,9

Învățământ mediu de specialitate	269 486,8	282 201,1	307 127,6	320 296,8	320 296,8	320 296,8	320 296,8
----------------------------------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------	-----------

**Sursa.** Elaborat în baza informației Ministerului Finanțelor al Republicii Moldova, Direcția Învățământ.

**Analiza tabelului 4.** Informația prezentată în tabelul de mai sus ne confirmă faptul că cheltuielile efective totale din bugetul de stat pe trepte de studii sunt în creștere. Excepție face învățământul secundar, deoarece contingentul de elevi a scăzut, dar alocările pentru un elev, după cum este prezentat în tabelele 2,2a, 2b sunt în creștere. În anul 2017 alocările pentru un elev au crescut de circa 6 ori față de anul 2006.

Cheltuielile efective anuale din bugetul de stat pentru învățământul superior au crescut de la 504 230 mii lei în anul 2012 până la suma de 746 136,4 mii lei în anul 2017 sau cu 241 906,4 mii lei în sumă absolută, iar relativ au crescut cu circa 148 % (48%).

La fel au crescut și cheltuielile pentru învățământul postuniversitar de la 53 550,0 mii lei în anul 2012 până la suma de 72 683,1 mii lei în anul 2017 sau creșterea a constituit 19 166,1 lei în sumă absolută, iar relativ a crescut cu circa 136% (36%).

Au crescut și cheltuielile efective din bugetul de stat în această perioadă analizată. Astfel, în anul bugetar 2012 cheltui-

le efective au constituit 269 486,8 mii lei, iar în anul bugetar 2017, au alcătuit suma de 770 162,8 mii lei, creșterea constituind 500 676 mii lei în sumă absolută, iar procentual cheltuielile au crescut cu 286% (de circa 3 ori).

Din anul bugetar 2019 Guvernul Republicii Moldova elaborează o nouă metodologie de finanțare a învățământului superior, luând în considerare complexitatea studiilor, utilizând coeficienți de ajustare, despre care am scris mai sus.

Experiența internațională cunoaște o practică îndelungată de finanțare a învățământului public superior pe bază de coeficienți diferențiați în funcție de complexitatea studiilor de pregătire a viitorilor specialiști. Programele de studii sunt reprezentate de anumiți coeficienți, care, de fapt, în esența lor, reprezintă costuri de studii.

În România, alocațiile din bugetul de stat se efectuează conform următoarelor componente:

- **finanțarea de bază** acoperă principalele cheltuieli aferente procesului didactic și se alocă prin granturi de studii (cifra de școlaritate), urmărind prioritar domeniile de studiu care asigură dezvoltarea sustenabilă și competitivă a societății;

- **finanțarea suplimentară** se acordă pentru a stimula excelența instituțiilor și programelor de studii, atât din cadrul universităților de stat cât și al celor particulare;

- **fondul de dezvoltare instituțională** se adresează celor mai performante instituții de învățământ superior din fiecare categorie și se alocă după criterii competitive bazate pe standarde internaționale.

Conform anexei 1 din „Metodologia” propusă, distribuția fondurilor pentru finanțarea instituțională a universităților de stat din România din bugetul național pentru anul 2019 prevede:

- Din suma alocată în bugetul național pentru finanțarea instituțională (FI) a universităților se repartizează 1,5% pentru finanțarea situațiilor speciale, care nu pot fi integrate în formula de finanțare.

- Pentru finanțarea granturilor doctora-

le pentru studenții doctoranzi se alocă o sumă calculată conform unei anexe speciale.

- Suma rămasă (FI) se distribuie după cum urmează:

- a) finanțarea de bază (FB): 72%;
- b) finanțarea suplimentară (FS): 26,50%;
- c) fondul pentru dezvoltare instituțională (FDI): 1,50%.

Atât fondurile alocate de la bugetul de stat cât și cele extrabugetare sau din alte surse sunt, conform legii, venituri proprii ale universităților.

În „Metodologia de alocare a fondurilor bugetare pentru finanțarea de bază și finanțarea suplimentară, a instituțiilor de

învățământ superior de stat din România, pentru anul 2019”, aprobată și intrată în vigoare din 27 februarie 2019, sunt prevăzute **valorile coeficienților de echivalare și de cost**

pentru anul 2019.

Prezentăm mai jos lista coeficienților de echilibrare și de cost (vezi tabelul 5).

Nr. crt.	Ciclul și forma de învățământ	Coeficient de echivalare
<b>I. Studii universitare de licență</b>		
1	Studii în limba română <sup>(1)</sup>	1,00
2	Studii în limba maghiară – ca limbă maternă	2,00
3	Studii în limba germană – ca limbă maternă	2,50
4.1	Studii integral în limbi de mare circulație internațională <sup>(2)</sup>	1,50
4.2	Studii desfășurate parțial în limbi de mare circulație internațională și în limba română	1,25
5.1	Studii integral în limbi de circulație restrânsă	2,00
5.2	Studii desfășurate parțial în limbi de circulație restrânsă și în limba română	1,50
6	Studii desfășurate în cadrul extensiilor universitare – în afara țării	2,50
7	Studii universitare cu frecvență redusă	0,25
8	Studii universitare – învățământ seral	0,80
<b>II. Studii universitare de masterat<sup>(3)</sup></b>		
9	Studii de masterat în limba română <sup>(1)</sup>	2,00/1,00
10	Studii de masterat în limbi de circulație internațională	3,00/1,50
11	Studii de masterat desfășurate în cadrul extensiilor universitare – în afara țării	3,00/1,50
12	Studii de masterat în limbile minorităților naționale <sup>(4)</sup>	3,00/1,50
<b>III. Alte forme de pregătire</b>		
13	Stagiu de rezidențiat	1,20
14	Pregătire preliminară pentru studenți străini (an pregătitor)	1,25
15	Activități asociate acordării gradelor didactice în învățământul Preuniversitar	0,40
16	Pregătire pedagogică suplimentară (seminar pedagogic)	0,16

**Tabelul 5.** Lista formelor de învățământ cu coeficienții de echivalare corespunzători folosiți pentru finanțarea studenților înmatriculați într-un program de studii de licență

sau de master.

**Sursă.** Metodologia de alocare a fondurilor bugetare pentru finanțarea de bază și finanțarea suplimentară a instituțiilor de

învățământ superior de stat din România, pentru anul 2019 (propunere).

**Note.**

(1) Coeficientul se aplică și studenților

înscriși la forma „Studii desfășurate în afara localității de rezidență a universității” de la ciclul universitar de licență și master.

(2) Pentru domeniul medicină, studiile în limbi moderne, pentru ultimii 3 ani (clinici), care se desfășoară în limba română, se utilizează coeficientul de echivalare de la studii în limba română.

(3) La forma de masterat de un an și jumătate, pentru anul 2 cu un semestru se consideră coeficientul de echivalare corespunzător numai pentru un semestru.

(4) Coeficientul se aplică studenților înscriși la „Studii de masterat în limba germa-

nă (limbă maternă)” și „Studii de masterat în limba maghiară (limbă maternă)” de la ciclul universitar de masterat.

După cum am menționat, programele de studii sunt reprezentate de anumiți **coeficienți** care vor sta la baza determinării finanțărilor. Acești coeficienți sunt, de fapt, **coeficienți ai costurilor**. Practica României ne demonstrează că coeficienții de costuri vor fi luați în calcul în funcție de numărul **studenților echivalenți unitari**.

Numărul de studenți echivalenți unitari se determină prin ponderarea numărului fizic de studenți ai instituției de învățământ

superior cu coeficienții de echivalare și de cost. Această metodologie este utilizată în practica finanțării învățământului superior din România.

Prezentăm mai jos coeficienții de cost privind complexitatea studiilor (vezi tabelul 6).

**Tabelul 6.** Lista ramurilor de știință cu coeficienții de cost corespunzători, folosiți pentru finanțarea studenților înmatriculați într-un program de studii de licență sau de master în România, pentru anul 2019.

Cod DF	Domeniul fundamental (DF)	Cod RS	Ramura de știință (RS)	Coeficient cost	Domenii finanțare g r a n t doctorat	Codificare
10	Matematică și științe	10	Matematică	1,65	D2	1010
		50	Informatică	1,65	D2	1050
		20	Fizică	1,9	D2	1020
		30	Chimie și inginerie chimică	1,9	D2	1030
		40	Științele pământului și atmosferei	1,65	D2	1040
		10	Inginerie civilă	1,75	D2	2010
20	Științe ingineresti	20	Inginerie electrică, electronică	1,75	D2	2020
		30	Inginerie geologică, mine, petrol și gaze	1,75	D2	2030
		40	Ingineria transporturilor	1,75	D2	2040
		50	Ingineria resurselor vegetale și animale	1,75	D2	2050



		60	Ingineria sistemelor, calculatoare	1,75	D2	2060
		70	Inginerie mecanică, mecatronică	1,75	D2	2070
30	Științe biologice și biomedicale	10	Biologie	1,9	D2	3010
		20	Biochimie	1,9	D2	3020
		30	Medicină	2,25	D3	3030
		40	Medicină veterinară	2,25	D3	3040
		50	Medicină dentară	2,25	D3	3050
		60	Farmacie	2,25	D3	3060
40	Științe sociale	10	Științe juridice	1	D1	4010
		20	Științe administrative	1	D1	4020
		30	Științe ale comunicării	1	D1	4030

		40	Sociologie	superior din anul 2019 cu utilizarea coeficienților de ajustare.	D1	4040
--	--	----	------------	--	----	------

**Sursă.** Metodologia de alocare a fondurilor bugetare pentru finanțarea de bază și finanțarea suplimentară a instituțiilor de învățământ superior de stat din România, pentru anul 2019 (propunere).

În România vedem că cel mare coeficient se propune pentru medicină – 2,25, iar coeficientul 1 – pentru științele sociale.

Valorile coeficienților de echivalare și de cost pentru anul 2019 sunt cuprinse în anexa 3, care face parte integrantă din această „Metodologie”.

Republica Moldova urmează experiența României și a altor țări din Uniunea Europeană privind finanțarea sustenabilă a învățământului superior în corespundere cu costurile totale.

### Concluzii și recomandări.

1. Guvernul Republicii Moldova va pilota noua formulă de finanțare a învățământului

2. Dacă până în anul 2018 inclusiv în Republica Moldova învățământul superior era finanțat după principiul „egalitarismului”, fără a se lua în considerare complexitatea studiilor, nouă formulă va ține cont de programele de studii, de complexitatea pregătirii specialiștilor pentru economia națională și va ridica eficiența studiilor.

3. Guvernul Republicii Moldova promovează strategia de dezvoltare sustenabilă a educației prin creșterea cheltuielilor totale atât pentru finanțarea învățământului general cât și a pregătirii specialiștilor de înaltă calificare.

4. Considerăm că indicatorii de performanță și metodologia de calculare a acestora trebuie să fie adusă la cunoștința mediului academic și consultat cu acest mediu.

5. Dacă finanțarea învățământului preuniversitar în Republica Moldova este bazat pe



„cost standard per elev ponderat”, conform formulelor de calcul, finanțarea învățământului superior trebuie să se bazeze pe principiul „student echivalent unitar” care se va calcula în baza coeficienților de cost.

6. Noțiunea de „student echivalent unitar” trebuie adus la cunoștința mediului academic.

### BIBLIOGRAFIE

1. Gary Stanley Becker. Capitalul uman. O analiză teoretică și empirică cu referire specială la educație. / Human Capital. A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education. Third Edition, 1993/ Traducere: Felicia Pavel, 1997, București. ISBN 973-571-207-5.

2. „O nouă formulă de finanțare a învățământului ”, pusă în discuție în cadrul ședinței grupului de lucru al Secretariatului Consiliului Economic pe lângă Prim-Ministru și prevede posibilitatea finanțării universităților în funcție de programele de studii. În: <https://www.google.com/O+nouă+formulă+de+finanțare+a+învățământului++public+din+Rep...>

3. Metodologia de alocare a fondurilor bugetare pentru finanțarea de bază și finanțarea suplimentară a instituțiilor de învățământ superior de stat din România, pentru anul 2019 (propunere). În: [www.cnfis.ro/wp-content/uploads/ Propuneri CNFIS ~Metodologia~](http://www.cnfis.ro/wp-content/uploads/Propuneri_CNFIS~Metodologia~)

4. Tatiana Manole. Metodologia finanțării învățământului public: teorie și practică. Universitatea Tehnică a Moldovei . – Ch.: „TEHNICA-INFO” SRL, 2010 (Tipografia PIM, Iași, 336 p. În: ISBN 978-9975-63-309-3.

**Prezentat:** 3 mai 2019.

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

# ANALYSIS OF INTERNATIONAL EXPERIENCE RELATED TO ENERGY SAVING IN THE FIELD OF COMMUNAL SERVICES

## ANALIZA EXPERIENȚEI INTERNAȚIONALE DE ECONOMISIRE A ENERGIEI ÎN DOMENIUL SERVICIILOR COMUNALE

CZU: 620.9:640(477)

**Natalija PIROZHENKO,**

*Associate Professor of the Chair of Public Administration and Regional Studies, Odessa Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine, PhD of Public Administration*

**Tetiana FOLHINA,**

*PhD student of the Chair of Public Administration and Regional Studies, Odessa Regional Institute for Public Administration of the National Academy for Public Administration under the President of Ukraine*

### SUMMARY

The article analyzes the foreign experience in providing energy saving in the sphere of housing and communal services and studies the most effective practices in energy saving of the leading countries of the world. The basic directions of reforms and realization of measures on energy saving in housing and communal services are determined. The attention was focused on the importance of using the innovative thermo-modernization projects of housing stock and alternative energy sources in housing and communal services.

**Keywords:** energy saving, foreign experience, tariffs, housing construction, investments, regulation, thermo-modernization.

### REZUMAT

Articolul analizează experiența străină în economia energiei în ceea ce privește locuințele și serviciile comunale și studiază cele mai eficiente practici de economisire a energiei în țările cele mai importante din lume. Sunt determinate direcțiile de bază ale reformelor și realizarea măsurilor de economisire a energiei în serviciile de locuințe și comunale. Atenția s-a concentrat asupra importanței utilizării în locuințe și în serviciile comunale a proiectelor inovatoare de termomodernizare a fondului de locuințe și a surselor alternative de energie.

**Cuvinte-cheie:** economie de energie, experiență străină, tarife, construcții de locuințe, investiții, reglementare, termomodernizare.

**Problem statement.** Ukraine is undergoing a new historical stage of development, which is directly related to the course of social transformations reflected in the Strategy for

Sustainable Development „Ukraine 2020” (the Strategy). The document envisages priority reforms, one of which - „Reform of Housing and communal services.”

The Strategy also suggests the implementation of the Energy Efficiency Program, the Energy Independence Program and the Innovation Development Program, which will provide the country with energy security and the transition to energy efficient and saving use of fuel and energy resources, technologies and equipments. It includes projects with alternative energy sources, and as a result – provision of the population with the high quality housing and communal services and energy cost reduction.

At present, the housing and communal complex is facing the challenging situation where worn-out heat and water supply stations operate with low efficiency and supply through worn-out networks with energy losses that reach 45-60% [1].

According to expert estimates, the total heat energy consumption in the Ukrainian residential sector is 2 to 3 times higher than in the European Union countries. The annual heat loss in the housing and communal services of the country is 60%. The Ministry of Regional Development of Ukraine data suggests that the maximum energy losses were recorded in apartment buildings and make up about 98% of the total housing stock of the country with consumption of 58% of gas and 34% of electricity from total amount [1].

It is important to note that most of the post-Soviet countries have the same problems in housing and communal services as Ukraine, but they addressing these problems constantly, systematically and with definite efficiency. The current problem solution requires the study of foreign experience in the field of state regulation of energy saving. This will enable implementation of high-quality practices adapted to the needs and capabilities of Ukraine, which will contain available mechanisms for co-financing energy efficiency measures, attract investments in thermo-modernization

of residential buildings and in the construction of facilities with zero energy consumption; implement certification of energy efficiency of buildings, energy audit and energy management systems and ensure 100% accounting of gas, electricity, heat and water consumption.

Since energy saving state regulation reform of Ukraine housing and communal services envisages the use of foreign experience, it is advisable to draw attention to the successful practices of the European Union countries in this area.

Analysis of recent research. The research examined accessible and public information materials on these issues, and first and foremost, under adaptation of their management and regulatory mechanisms to the domestic operation terms of housing and communal services. Nowadays, housing and communal services condition is considered to be „health indicator” of the nation and the economy, as well as public liability factor for the situation in the country, as the housing and communal services issues are socially significant and affect the entire population of any country.

Worldwide scientific practice has formed a sufficiently significant and qualitative resource to understand the issues of housing and communal services and methods of their solution, which should become a solid foundation for further scientific research.

The well-known local and foreign scientists contributed to the research. Among them, there are P. Porter, M. Macierowicz, P. Stevenson, S. Ternoï, R. Kaplan, S. Bushuiev, V. Zhovtianskyi, N. Mkhitarian, Y. Rak, O. Stoliarov, A. Prakhovnyk, O. Samaryn, B. Sanniv, N. Luman, B. Snezhko, A. Mekhalevych, A. Bilokon, I. Shchokin. Unfortunately, there is an absence of basic location-specific researches of international reforms and energy saving experiences in the information space. Therefore, there is a demand to detail the available information on these matters

and to define the most significant methods of energy saving for their further use for housing and communal services of Ukraine. This task is quite relevant to date, as it may have a positive impact on the development and implementation of energy-saving programme in housing and communal services of Ukraine.

The purpose of the article. To analyze the international experiences of energy saving in housing and communal services, to define international leverage over the implementation of housing and communal services reforms, to determine the principal tasks of energy saving optimization in housing and communal services of Ukraine.

The analysis of international experience in energy saving should be started with the analysis of the EU experience in the establishing of the energy policy framework, strategies and programs for improving energy efficiency and energy saving. According to the International Energy Agency (IEA), the European Union has gained the best energy efficiency results among the entire world community.

It is known that the formation of the unified regulatory and legal framework for energy development and energy efficiency has become an important stage in the development of the EU. The significant part of the energy efficiency work has been carried out at the national, regional and local levels. Whereas, the European Commission encourages member countries to give the priority to energy efficiency while formulating and implementing national energy policy.

The IEA „World Energy Outlook 2016” forecasts that, due to the implementation of energy efficiency policy in the EU, the demand for primary energy will decrease by 15% by 2040, with an economic growth by 55%. The European Union is becoming the region with one of the most energy-saving economies in the world. The IEA states that due to the efficient use of fossil fuels and

the implementation of alternative fuels and energy-efficient technologies in the EU, the demand for oil will decrease by almost 40% by 2040.

In 2010, The European Parliament and the Council of the European Union approved the energy policy main document „Energy 2020. A strategy for competitive, sustainable and secure energy” (the energy strategy). The energy strategy defines the goals in energy and climate change sectors for the period up to 2020: to reduce greenhouse gas emissions by 20%, to increase the share of renewable energy to 20% and to make a 20% improvement in energy efficiency.

The EU heads of state and its members of government adopted the framework „Energy Efficiency and its contribution to energy security and the 2030 Framework for climate and energy policy” (COM(2014) 520, 23.07.2014) presented by the European Commission to the European Parliament and the Council at the summit on 23/24 October 2014. The European Council adopted the EU climate and energy policy framework and agreed on increasing the share of renewable energy in EU energy mix to 27% by 2030. The EC also set the goal to increase the energy efficiency level by 27% by 2030, which significantly exceeds the indicators, previously established by the 2020 EU Energy strategy. The European Commission (EC) has fundamentally reviewed energy efficiency challenges and, according to the recommendations of the IEA, it was deemed necessary to consider this area of activity an independent source of energy based on the introduction of energy efficient technology and energy saving measures.

EC and The EU's member governments has determined the priority of the policy of improving energy efficiency in the housing sector. Buildings consume more than 40% of EU's primary energy. Almost two-thirds of this energy is consumed by the residential

buildings and one third by non-residential buildings. Two-thirds of the energy consumed by a building is necessary for the operation of heating, ventilation and air-conditioning systems. According to the calculations of the European Commission, if the cost efficient measures are implemented, the total building energy consumption can be reduced by 30 % [3].

In order to achieve this and implementation of the strategy "Energy 2020. The strategy of competitive, sustainable and safe energy", the Directive 2010/31/EU (Energy Performance of Buildings Directive or EPBD) was adopted, the regulations of which became the requirements of energy efficiency of the buildings.

The main goal of the EPBD is to ensure the creation of the foundation for improving the energy efficiency on the national level targeting residential and public buildings while also determining the number of quantitative indicators of energy consumption and energy efficiency for newly constructed buildings, existing buildings, engineering systems of buildings, and building materials and units. The Directive provides for the need to obtain an energy performance certificate (EPC) for any given building. The residential buildings' EPC information must be public. It is enacted that the Directive must be implemented by all EU member states by 2020. The Directive is based on the requirements of the CEN standards, which increases the role of European standards in the national law practice of each EU Member State.

A number of additional requirements has been adopted in the final formulation of the document at the suggestion of the European Parliament:

- Each EU Member State must develop and implement appropriate energy efficiency measures and establish an independent quality control system in the construction sector, taking into account

national features and economic possibilities.

- Target values and indicators of national energy efficiency requirements must be determined taking into account the structure of primary energy consumption ( $\text{kWh} \times \text{year} / \text{m}^2$ ) or alternative energy consumption indicators.

- During the reconstruction of existing buildings, energy efficiency measures must be used and, if possible, using technology based on the EDP;

- To develop and implement special requirements of energy efficiency of heating, ventilation and air-conditioning systems.

- Starting 2020, all new buildings must satisfy the „zero energy” building requirements (2022 for residential buildings.). The definition of “zero energy” is unique to every EU member state.

- Each premise must have an energy performance certificate with the visible actual value and the plan of the premise's energy efficiency improvement. [4]

Today the harmonization of the standards has the most important place in the standardization and certification systems. The basis of standards, made by European Committee for Standardization (EN), adopts the standards of the International Electrotechnical Commission (IEC) or International Organization for Standardization (ISO) without any changes or with insignificant changes, in which case double abbreviation is used i.e. EN ISO.

The study conducted by the experts in the European Union showed that on a scale of the national economy the overall effect from working with standardization on the basis of using the harmonized standards of ISO, IEC and the European standards exceeds 1% of the overall GDP. The EU companies experience shows (according to the data of Association of Engineers of ABOK, which was established in 1991 by the representatives of Lithuania, Estonia, Ukraine, Latvia, Azerbaijan, Belarus, Russia, Georgia,

etc., and is a member of REHVA and associate member of ASHRAE) that according to the standard investments in the economic development into 1 euro give up to 20 Euros profit. In particular, Germany receives 18 billion Euros annual economic profit by using standardization.

Now the EU member-states are increasing the requirements for standards of specific energy consumption in the new buildings.

It's not necessarily for these buildings to reduce their energy consumption, but the energy flow from external and electric heating should be reduced by improving thermal insulation, heat recovery, generating energy (using solar panels, thermal collectors, heat pumps, wind turbines) and direct solar heating. Today the EU is not allowed to construct the projects consuming more than 60 kW·h/m<sup>2</sup> per year („a low-energy house” standard). Beginning with 2019 the allowed maximum of energy consumption of one building will make 15 kW·h/m<sup>2</sup> per year („passive house” standard). [5]

With adoption of EPBD the process of calculating the energy efficiency of buildings is mandatory in EU member states. Calculating energy efficiency of buildings and verifying compliance with requirements is compulsory for the designer at the design stage. The passport of each European building indicates the standard of energy consumption it meets.

In Austria, Germany, Belgium, Greece and Spain only the experts who have the appropriate license are allowed to calculate energy efficiency of buildings. In Denmark, Portugal, Sweden and Ireland the results of calculations are presented as the annual volume of the final energy consumption, while in Germany, France, Holland, Greece they are presented as annual volume of the primary energy consumption. Spain and Finland provide the results using the heat transmission coefficient of different structural elements, while Norway provides the

calculation of energy consumption and heat transmission coefficient as well.

Energy efficiency standards of buildings are getting reinforced through control demands which can result in sanctions if requirements are not met. German passive houses comply with the standard for energy efficiency of annual energy consumption between 30 and 70 kW·h/m<sup>2</sup>.

An interesting experience comes from Switzerland, where passive houses are built to MINERGIE-P standards. This standard means that energy efficiency index for heating, hot water and ventilation must not exceed 38 kW·h/m<sup>2</sup> in a year, primary energy consumption cannot go higher than 90% over the domestic minimum, and the usage of controlled ventilation with heat recovery is compulsory.

France has applied the standard of „passive” housing construction since 2012, while year 2020 will witness housing standard of „energy plus” where buildings will produce energy more rather than consume it. This country allowed owners of such energy efficient houses not to pay property taxes from 5 to 10 years. Ireland introduced the standard of „passive” houses in 2013 while Finland established it in 2015. Denmark has an obligation towards reduction of specific energy consumption by 75% in new buildings till 2020.

There are no regulatory legal acts towards „passive” houses in Ukraine, but such houses are generally regarded as „passive” ones if their energy-consumption is not higher than 40 kW·year/m<sup>2</sup>, whereas nowadays the ordinary houses in the country consume at least 120 kW·year/m<sup>2</sup> (150 - 260 kW·year/m<sup>2</sup>, on average).

The cost of buildings with low energy consumption will be much more rational than those with high energy consumption.

In Europe, building costs of an energy-efficient house increase by only 5% and they pay off after only 7 to 10 years of oper-



ating. Nevertheless, project characteristics of low energy consumption buildings allow for the additional pre-investments with refund through significantly cutting down on utility charges.

The implementation of design standards for energy-efficient buildings is essential not only in Northern Europe but also in the countries with warmer climate where the additional construction expenses are compensated with reducing air conditioning energy consumption.

Economic analysis carried out within the framework of the Passiv-on Project clearly demonstrated that the payback periods of energy-efficient building projects are shorter in the warm countries than in the cold ones so the implementation of design standards for energy-efficient buildings is relevant all over Europe.

Thus, the experience of a number of the EU countries shows that only a comprehensive thermal modernization of the existing housing stock can fundamentally affect the reduction of energy consumption. The EU Member States use the legislative provision of energy labelling and eco-design to introduce a set of measures to increase energy efficiency, which will help consumers make an informed choice about more economical mode of energy consumption. Eco-design is a new concept in the EU countries aimed at reducing energy consumption when using products such as domestic electric appliances, gas installations, solid fuel boilers and other products. The energy saving potential within the framework of Directive 2010/30 / EU is estimated at 28%.

**Summary.** To sum up, it should be mentioned that all the countries facing significant progress on energy efficiency issues give the nation a crucial role to play. Fundamental projects for energy saving in the housing stock are mainly financed from the budget and different specialized funds. Obviously, there is a strong regulatory and le-

gal framework, which governs the relations in the sector and makes the application of energy efficiency requirements obligatory at the design stage.

One of the key aspects for the widespread implementation of the energy saving methods is the high utilities rates. Here, even the slightest bit of saving gives a tangible economic benefit for the consumers.

It is useful to create the levers of influence on consumers for violating the energy saving requirements. The strengthened role of the state in the energy efficiency management should influence not only the legislation but also financing of the large-scale projects for energy saving. Other countries implement various economic incentives, such as reduced taxes, preferential interest rates on loans and also reduced utility rates, as the energy efficiency requirements are fulfilled. There is also a tax reduction for those who implement energy saving methods and achieve certain energy efficiency indicators. Such mechanisms can be used in Ukraine as well.

The implementation of the methods of energy saving and energy efficiency improving should be based on more than 40 years of overseas experience, with adapting it to the national conditions. The policy of energy efficiency cannot be pursued unless the owners of residential premises are interested; therefore, one of the priority measures should be informational and educational work among the population about the energy saving necessity. The lack of motivation constrains energy saving to a large extent.

The researches have shown that the advanced nations not only attach great importance to the energy saving in the housing and communal services, but also carry out the measures for the practical exercising of innovative programs and projects in this field on the large scale and with the permanent state influence.



The article features the examples of definite projects of the EU countries and their results. International experts say the most credible ways to save energy are financial and economic regulations and such incentives as prices and rates, preferential taxation, state financing. The leading role in energy saving also belongs to professional power management that implements international requirements creatively.

Guided by the overseas strategy of using innovative technology in energy saving projects, we cannot but mention that a crucial place is taken by its innovative part, which is also confirmed by investigations of energy saving in Ukraine, including its housing stock. It also says that development rates of housing and utilities infrastructure, and house building, and reconstruction are quite low. The main reason is scarce funding of enterprise, low paying capacity of users of housing services and reform blunders.

That is why it is reasonable to consider international experience. This experience will help to develop the basic tools in the field of energy saving as well as energy efficiency of housing and communal services in Ukraine. We need to adopt EU directives on energy saving, use innovative technologies for energy saving and alternative energy sources. These factors can be used to achieve more efficiency in the housing sector.

Ukraine is going through a new stage of community changes. Its goal is to provide better housing and communal services, cut the energy consumption down. The urgency of the matter has some reasons. Among them are heat and water stations low effi-

ciency, old supply networks. To solve the issue we should study the international government experience in energy saving. It will give an opportunity to implement projects adopted to Ukrainian needs. The post-Soviet countries experience has not got a top priority, because they are facing the same problem and could not solve it once and for all. But the fundamental and purpose-oriented researches about reforms experience and EU's energy-saving are not represented in the wide information space at present. The article's aim is to analyze and determine the basic leverage on the housing and communal services during the reform implementation and the main ways of the energy-saving optimization, which can be used in Ukraine. Not only the analysis of international agreements in the EU countries legal framework, which denotes the global perspectives of sustainable development, was used, but also statistical data, which demonstrates the progress of different energy-efficiency programmes influence on the living standards, environmental condition and national economy.

As EU countries' regulatory acts are compared with the housing and communal services legislation of Ukraine, we can define the main defects in state regulation, which prevent the effective reforms implementation.

Studying the experience of different mechanisms implementation in housing and communal services state regulation and energy-efficiency in the EU countries leads to the definition of the main ways to improve the investment potential in Ukraine and the innovative technology introduction.

## REFERENCES

1. Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України. – 2018. – Режим доступу: <http://www.minregion.gov.ua/>
2. International Energy Agency, World Energy Outlook 2016 [Електронний ресурс] / International Energy Agency. – 2016. – Режим доступу до ресурсу: <https://www.iea.org/publications/freepublications/publication/WorldEnergyOutlook2016ExecutiveSummary-English.pdf>.
3. Hodson P. Energy Efficiency and its contribution to energy security and the 2030 Framework for climate and energy policy [Електронний ресурс] / Paul Hodson // Energy European Commission. – 2014. – Режим доступу до ресурсу: <http://ccre.org/fr/bibliotheques/getFile/00697e579a88da62e8267acf3accb3ffbbd93bad>.
4. Directive 2010/31/EU of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 on the energy performance of buildings [Електронний ресурс] // EUR-Lex. – 2010. – Режим доступу до ресурсу: <http://data.europa.eu/eli/dir/2010/31/oj>.
5. Голосова О. В. Обзор зарубежного опыта энергосбережения в жилищном фонде [Електронний ресурс] / О. В. Голосова // Матеріали XV міжнародної науково-технічної конференції „Нові матеріали та технології”. – 2012. – Режим доступу до ресурсу: [http://www.science-bsea.narod.ru/2012/ekonom\\_2012\\_17/golosova\\_obzor.htm](http://www.science-bsea.narod.ru/2012/ekonom_2012_17/golosova_obzor.htm).
6. Шевченко В. Використання енергозберігаючих технологій в країнах ЄС: досвід для України [Електронний ресурс] / Шевченко В. // Національний інститут стратегічних досліджень. – 2017. – Режим доступу до ресурсу: <http://www.niss.gov.ua/articles/262/>.
7. Вигода М. Енергоефективність будівель: український провал і зарубіжний досвід [Електронний ресурс] / Микола Вигода // Україна комунальна. – 2015. – Режим доступу до ресурсу: <http://osbb.jkg-portal.com.ua/ua/publication/one/-jenergojefektivnst-budvel-ukrajina--svt-dut-rznimi-shljahami-45624>.

**Prezentat:** 1 martie 2019.

**E-mail:** ua197307@ukr.net

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



# SPORIREA COMPETENȚELOR ANGAJAȚILOR DIN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ ÎN DOMENIUL UTILIZĂRII DRONELOR ÎN SPAȚIUL EUROPEAN

## EUROPEAN FRAMEWORK RELATED TO THE USE OF DRONES: BETWEEN PROBLEMS AND ACHIEVEMENTS

CZU: 347.82 (4):629.73

**Tatiana SAVCA,**  
*lector universitar, Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*The problem of using UAVs and ensuring security in connection with these actions is an important issue for the development of the market for unmanned aerial vehicles. The article mentions the importance of the new rules stipulated in the EU Regulation 1139/2018, and the declarations of high-level conferences in Helsinki and Amsterdam for the design, production and safe operation of drones. The requirements set forth in the European regulatory documents and the actions developed in this area are also fundamental to the development of technologies, production and use of unmanned aerial vehicles in the Republic of Moldova.*

**Keywords:** *drones, unmanned aerial vehicle, legislation, rules, requirements, administration.*

### REZUMAT

*Problema utilizării dronelor și asigurării securității în legătură cu aceste activități constituie un subiect important pentru dezvoltarea pieței serviciilor de drone. În articol se menționează importanța noilor reglementări prevăzute de Regulamentul UE 1139/2018 și a declarațiilor Conferințelor de Nivel Înalt de la Helsinki și Amsterdam pentru proiectarea, producerea și exploatarea în siguranță a aeronavelor fără pilot la bord. Cerințele expuse în documentele normative europene și direcțiile de acțiune trasate în domeniu sunt primordiale și pentru dezvoltarea tehnologiilor, producerii și utilizarea dronelor în Republica Moldova.*

**Cuvinte-cheie:** *dronă, aeronavă fără pilot la bord, legislație, norme, cerințe, administrație.*

Dezvoltarea tehnico-științifică actuală a făcut posibilă apariția pieței serviciilor aeriene prestate de aparate de zbor fără echipaj uman la bord. „Aeronavă/vehicul fără pilot la bord” înseamnă orice aeronavă operată sau destinată să opereze în mod autonom sau să fie pilotată de la distanță fără pilot la bord. [12, art. 3] În articol vom folosi noțiunea de

dronă. Drona și reprezintă o aeronavă fără pilot. Inițial dronele au fost dezvoltate pentru utilizare în domeniul militar, dar evoluția tehnologiilor și caracteristicile unice ale acestor aparate au făcut posibilă utilizarea lor și în scopuri civile. Dronele pot survola atât spații aeriene deschise cât și sisteme închise (infrastructură, utilități, sisteme de producție).

Dimensiunea, performanța, tipul de operare și utilizarea prevăzută a dronelor variază într-o măsură mult mai mare decât în cazul aviației cu echipaj uman. Drona poate varia în dimensiune de la mai puțin de 250 de grame până la o dronă cu o anvergură asemănătoare cu cea a unui Boeing 737. Utilizarea acestora poate varia de la zboruri locale la intercontinentale și de la altitudini joase până la altitudini foarte mari. Ele au deseori forme neconvenționale, cu caracteristici de operare foarte diferite și un spectru larg de capacități de performanță.

Zborul dronelor este controlat fie autonom de computerele la bord (aeronaute autonome), fie prin telecomanda unui pilot la sol sau într-un alt vehicul (aeronave pilotate de la distanță). Toate aeronavele fără pilot, pilotate de la distanță, complet autonome sau combinații ale acestora, fac obiectul dispozițiilor articolului 8 din Convenția privind aviația civilă internațională (Doc 7300), semnată la Chicago la 7 decembrie 1944 și modificată de Adunarea Organizației Internaționale a Aviației Civile (ICAO).

Cercetarea realizată de Administrația Federală a Aviației (SUA) în 2015 a demonstrat, că raza de aplicare a dronelor este foarte largă. Astfel, circa 43 la sută din drone sunt utilizate în servicii foto, video; 20,7% - în piața imobiliară; 10,9 % - în servicii comunale; 8,6% - în construcții; 8% - în agricultură. Dronele mai sunt utilizate în producție, industrie, educație, cercetare, situații de urgență, asigurări și altele. [10, p.16]

Administrația publică poate folosi dronele în procese de inspectare și monitorizare a calității procesului și produsului muncii, intervenția în situațiile de urgență, protecția mediului, lucrări cadastrale și de cercetare.

În prezent, tehnologia dronelor oferă noi posibilități și permite dezvoltarea de noi modele de afaceri inovatoare. Astfel, dronele pot fi folosite în calitate de sen-

zori mobili care acționează și transmit date despre procese; pot efectua diferite operații fizice; pot strânge cantități imense de date (folosind camere și senzori), utilizând tehnologiile *BigDate*. În conexiune cu Internetul, pot crea plusvaloare prin nemăsurate aplicații, acționând ca un robot zburător, monitorizând și reparând infrastructura. Dronele se folosesc în imprimarea 3D cu plastic, beton sau alte materiale. Un ajutor esențial putem obține prin utilizarea dronelor în inspecțiile industriale, în lupta împotriva incendiilor, salvarea celor afectați de dezastre naturale etc. [10, p. 8]

Cercetările demonstrează că dronele (piața, serviciile, tehnologiile) se dezvoltă vertiginos. Se estimează că până în 2050 acest sector va crea peste 150 mii locuri de muncă noi. [2] Potrivit estimărilor, în următorii 10 ani, industria dronelor ar putea să reprezinte 10 la sută din piața aviației UE. [5] Comisia Europeană apreciază că, până în 2035, sectorul european al dronelor va furniza în mod nemijlocit locuri de muncă pentru peste 100 000 de persoane; va avea un impact economic de peste 10 miliarde euro pe an, mai ales în domeniul serviciilor. [6]

Însă, pe lângă atuurile sale, utilizarea dronelor/aeronavelor fără pilot înregistrează și multe probleme:

1) **Standarde incoerente în diferite țări UE.** În timp ce dronele grele se încadrează în regulile generale ale UE privind aviația, aeronavele fără pilot care cântăresc mai puțin de 150 kg sunt reglementate la nivel național.

2) **Apariția unor riscuri la adresa siguranței** oamenilor, infrastructurilor și mediului. Chiar și cele mai mici drone (cu greutate sub 150 kg) pot provoca răniți oamenilor, deteriora infrastructura, polua mediul, pot amenința viața privată. Dronele pot înregistra, prelucra și transmite date fără consimțământul persoanei, ceea ce este o încălcare gravă a drepturilor omului.

3) Utilizarea dronelor a devenit o provo-

care majoră și pentru **siguranța aviatică** și a sistemelor de deservire aviatică. Luând în considerare datele prognozelor, în următorii 20 de ani se așteaptă o creștere a traficului aerian din UE cu 50 la sută, de aceea dronele pot fi surse de accidente aviatice și pot deteriora integritatea aeronavelor. [13]

4) Administrația publică trebuie să fie vigilentă în cazul transportării de către operatorii de drone a unor mărfuri periculoase pentru sănătate, siguranță, proprietate sau mediu, cum ar fi: materiale explozive; gaze inflamabile, otrăvitoare; lichide inflamabile; materiale solide inflamabile; agenți de oxidare și peroxizi organici; substanțe toxice și infecțioase; substanțe radioactive; substanțe corozive etc.

La nivelul Uniunii Europene, reglementările anterioare privind spațiul aerian european pentru aviația civilă au fost stabilite în 2008. [11] Problemele apărute în ultimii zece ani au impus organismele europene să reacționeze și să stabilească sarcini pentru administrația publică pentru a reglementa zborul și utilizarea dronelor, în special, a celor civile. Astfel, recunoscând importanța reglementării utilizării dronelor, la sfârșitul anului 2015, Uniunea Europeană a propus crearea și adoptarea unui cadru pentru drone, ca parte a strategiei UE privind aviația. [4] Ideea principală a acestei inițiative a fost de a asigura norme tehnice și standarde adecvate pentru operațiunile cu drone. Astfel, după un număr de runde de discuții, coordonări, avizări și dezbateri, la 12 martie 2018 Comisia Europeană a susținut Regulamentul de bază al Uniunii Europene pe domeniul aviației civile nr. 1139/2018 și la 4 iulie 2018 a fost aprobat în Parlamentul European.

Documentele normative stabilesc noile reguli ce se aplică tuturor componentelor dronelor, producătorilor de drone și operatorilor de drone. Noile reguli impun respectarea siguranței, confidențialității, datelor personale și mediului înconjurător.

Din motive de siguranță, regulile stabilesc norme restrictive pentru accesul la zonele aeroporturilor, ambasadelor, închisorilor și centralelor nucleare.

Dronele ce pot provoca leziuni corporale omului, prin introducerea normelor noi, trebuie înregistrate și marcate de către instituțiile publice, pentru a fi identificate ușor, în caz de necesitate.

Noile reguli europene impun și condiții pentru piesele pentru asamblarea dronelor. Acestea trebuie să fie proiectate în așa fel, ca să diminueze, pe cât e posibil, poluarea fonică și poluarea aerului.

Prin adoptarea de către organismele Uniunii Europene a Regulamentului Parlamentului European și al Consiliului nr.1139/2018 privind normele comune în domeniul aviației civile [12] a fost revizuit mandatul Agenției Europene de Siguranță a Aviației (EASA), care elaborează, adoptă, publică și, ulterior, actualizează anual Planul european pentru siguranța aviației, evaluând principalele riscuri în materie de siguranță care afectează sistemul european de siguranță a aviației. Fiecare stat-membru al Uniunii Europene își stabilește și menține un Program național de siguranță a aviației. Programul național de siguranță cuprinde, cel puțin, elementele legate de responsabilități naționale de management al siguranței descrise în standardele internaționale și practicile recomandate. Programul național de siguranță este însoțit de un plan național pentru siguranța aviației, care stabilește condițiile și pentru utilizarea dronelor.

Pe lângă reglementările de planificare, Regulamentul UE 1139/2018 stabilește: cerințele esențiale și suplimentare aplicabile proiectării, producției, întreținerii și operării aeronavelor fără pilot la bord; cerințele esențiale de mediu aplicabile aeronavelor fără pilot la bord; cerințele esențiale pentru înmatricularea aeronavelor fără pilot la bord și a operatorilor aces-



tora și pentru marcarea aeronavelor fără pilot la bord. [12]

Potrivit noilor reglementări, dronele trebuie să aibă caracteristici și funcționalități

specifice corespunzătoare, care să țină seama, din proiectare și în mod implicit, de principiul respectării vieții private și al protecției datelor cu caracter personal.

**Tabelul 1.** Cerințele esențiale aplicabile proiectării, producției, întreținerii și operării dronelor.

Cerințe	Cine?/Ce?	Ce trebuie?
esențiale aplicabile proiectării, producției, întreținerii și operării aeronavelor fără pilot la bord.	Proiectantul.	- să proiecteze drona/elementele constitutive astfel încât să-și poată îndeplini funcția preconizată și să poată fi operată, reglată și întreținută fără a pune pe nimeni în pericol;
	Producătorul și vânzătorul.	- să furnizeze operatorului dronei și organizației de întreținere informații cu privire la tipul de operațiuni pentru care este proiectată respectiva dronă, precum și limitările și informațiile necesare pentru operarea în condiții de siguranță a acesteia, inclusiv în ceea ce privește performanțele operaționale și de mediu, limitările de navigabilitate și procedurile de urgență; - aceste informații se furnizează într-un mod clar, consecvent și lipsit de ambiguități;
	Operatorul și pilotul de la distanță.	- să cunoască normele UE și cele naționale în ceea ce privește siguranța, respectarea vieții private, protecția datelor, răspunderea, asigurările, securitatea și protecția mediului înconjurător; - să fie capabili să asigure siguranța operării dronelor și eșalonarea sigură a acestora față de persoanele de la sol și față de alți utilizatori ai spațiului aerian; - să cunoască instrucțiunile de operare furnizate de producător, a modalității de utilizare ecologică și în condiții de siguranță a dronei în spațiul aerian, a tuturor funcționalităților relevante ale dronei; - să cunoască regulile aerului și ale procedurilor de management al traficului aerian și serviciilor de navigație aeriană aplicabile.

**Sursa.** Elaborată în baza [12].

Dronele trebuie să fie proiectate sau să includă caracteristici ori detalii astfel încât să se poată demonstra în mod satisfăcător siguranța persoanei care operează aereo-

nava fără pilot la bord sau a părților terțe aflate în aer sau la sol, inclusiv siguranța bunurilor în toate condițiile de zbor anticipate.

**Tabelul 2.** Cerințele suplimentare aplicabile proiectării, producției, întreținerii și operării dronelor.

<b>Cerințe</b>	<b>Cine?/Ce?</b>	<b>Ce trebuie?</b>
suplimentare aplicabile proiectării, producției, întreținerii și operării aeronavelor fără pilot la bord.	Dronele și elementele acestora.  Echipamentele.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- să fie controlabilă și manevrabilă în siguranță, după necesități, în toate condițiile de operare anticipate, inclusiv în urma defectării unuia sau, dacă este cazul, a mai multor sisteme;</li> <li>- să funcționeze conform specificațiilor în orice condiții de operare previzibile;</li> <li>- să fie proiectate astfel încât probabilitatea apariției unei defecțiuni și gravitatea efectului acesteia asupra persoanelor de la sol și a altor utilizatori ai spațiului aerian să fie diminuate.</li> <li>- în operare să fie de așa natură încât să faciliteze operațiunile de zbor, incluzând mijloace care permit conștientizarea diferitelor situații, precum și gestionarea oricărei situații previzibile și a cazurilor de urgență;</li> </ul>
	Proiectantul.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- să ia măsuri de precauție pentru a reduce la minimum pericolele cauzate de condițiile atât din interiorul, cât și din exteriorul dronei și al sistemelor acestora, care au impact asupra siguranței (protecția față de interferențe prin mijloace electronice);</li> </ul>
	Producătorul/ Întreținătorul/ Vânzătorul.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- să dispună de toate mijloacele necesare pentru realizarea activităților din domeniul său de activitate;</li> <li>- să asigure respectarea cerințelor esențiale și a actelor delegate și actelor de punere în aplicare, aplicabile activității sale;</li> <li>- să instituie și să mențină un sistem de management care să asigure respectarea cerințelor esențiale relevante, să gestioneze riscurile în materie de siguranță și să urmărească îmbunătățirea continuă a acestui sistem, adaptat tipului de activitate și dimensiunii organizației;</li> <li>- să instituie, în cadrul sistemului de management al siguranței, un sistem de raportare a evenimentelor, pentru a contribui la atingerea obiectivului de îmbunătățire continuă a siguranței, adaptat tipului de activitate și dimensiunii organizației;</li> <li>- să încheie acorduri, după caz, cu alte organizații, în scopul asigurării respectării neîntrerupte a cerințelor esențiale relevante.</li> </ul>

**Sursa.** Elaborată în baza [12].

Regulamentul UE 1139/2018 stabilește condiții și pentru persoanele implicate în operarea unei aeronave fără pilot la bord. Orice persoană implicată în operarea unei aeronave fără pilot la bord, inclusiv pilotul de la distanță, trebuie să dețină cunoștințele și abilitățile prevăzute, necesare pentru a asigura siguranța operării, care sunt proporționale cu riscul asociat tipului de operațiune. [12]

Responsabil cu operarea dronei este operatorul unei aeronave fără pilot la bord, care trebuie să ia orice măsuri necesare pentru a asigura siguranța operării.

Regulamentul prevede că operatorul unei drone trebuie să se asigure că drona dispune de echipamentele de navigație, de comunicații, de supraveghere, de detectare și evitare, precum și de orice alt echipament considerat necesar pentru siguranța zborului avut în vedere, ținându-se seama de natura operațiunii, de reglementările de trafic aerian și de regulile aerului aplicabile în orice fază a zborului.

Regulamentul înaintea și cerințe esențiale referitoare la compatibilitatea electromagnetică și la spectrul de frecvențe radio pentru drone și pentru motoarele, elicele, piesele și echipamentele neinstalate ale acestora, a căror proiectare este certificată în conformitate cu articolul 56, alineatul (1) al Regulamentului UE 1139/2018 și care sunt destinate operării exclusiv pe frecvențe alocate prin reglementările radio ale Uniunii Internaționale a Telecomunicațiilor pentru utilizarea aeronautică protejată. [12]

Dronele respectă cerințele privind performanțele de mediu stabilite în anexa III a Regulamentului 1139/2018, care prevede că aeronavele fără pilot la bord trebuie să fie proiectate astfel încât zgomotul să fie cât mai redus posibil, emisiunile să se reducă cât de mult posibil, să se reducă la minimum emisiunile provenite din evaporarea sau evacuarea de fluide. La reducerea la minimum a zgomotului și a emisiunilor se ține

seama de întreaga varietate a condițiilor normale de operare și de zonele geografice în care emisiunile și zgomotul sunt problematice. [12]

Dronele a căror proiectare face obiectul certificării se înmatriculează în conformitate cu actele de punere în aplicare. Operatorii dronelor *se înmatriculează* în cazul în care aceștia operează oricare dintre următoarele: (a) o dronă care, în caz de impact, poate transfera unei persoane o energie cinetică mai mare de 80 de jouli; (b) o dronă a cărei operare prezintă riscuri pentru viața privată, pentru protecția datelor cu caracter personal, pentru securitate sau pentru mediul înconjurător; (c) o dronă a cărei proiectare face obiectul certificării. [12]

Urmare adoptării Regulamentului UE 1139/2018, Comisia Europeană a elaborat proiectul documentului privind normele și procedurile de funcționare a aeronavelor fără pilot. La 23 februarie 2019 acest document a primit aviz pozitiv în Comitetul pentru aplicarea de norme comune de siguranță în domeniul aviației civile. [3] În cazul în care Parlamentul UE sau Consiliul UE nu prezintă obiecții, ambele acte vor fi publicate înainte de vara anului 2019, iar regulamentul va deveni aplicabil treptat în termen de un an de la data publicării. Până în 2022, perioada de tranziție va fi finalizată, iar regulamentul va fi pe deplin aplicabil.

Operațiunile cu drone din Europa vor fi clasificate în trei categorii principale: a) **„deschisă”** (nu necesită o autorizare prealabilă din partea autorității competente); b) **„specifică”** (necesită o autorizare a autorității competente) și c) **„certificată”**.

Regulamentul propus se concentrează pe reglementările categoriilor deschise și specifice. [1]

În contextul extinderii pieței dronelor, Conferințele la Nivel Înalt pentru Drone au sensibilizat atenția asupra problemelor nerезolvate în domeniul producerii, tehnologiilor și exploatarei dronelor.

Un aport esențial în soluționarea problemelor pieței dronelor a fost asigurat de Declarația de la Helsinki. [8] Participanții la Conferință au remarcat importanța dezvoltării pieței serviciilor oferite de utilizarea dronelor civile. Pentru extinderea și diversificarea serviciilor de acest gen au fost trasate câteva direcții importante de acțiune, și anume:

**1. Industria trebuie să aprovizioneze piața dronelor și serviciilor prin utilizarea dronelor civile.** În acest context, Uniunea Europeană își propune să devină lider în utilizarea unor astfel de servicii și pentru aceasta este nevoie de digitalizarea economiei.

**2. Furnizarea în timp util a unui cadru de reglementare favorabil utilizării dronelor.**

**3. Învățarea din inițiative ascendente.** Utilizarea dronelor să se realizeze în condiții și scenarii reale, în strânsă cooperare cu autoritățile locale, inclusiv în contextul Parteneriatului european pentru inovare (în cadrul unor astfel de proiecte ca „Orașe și comunități inteligente”).

**4. Gestionarea și identificarea proiectelor prioritare pentru vehicule aeriene fără pilot.** Industria a fost invitată să continue investițiile în proiecte care contribuie la integrarea în siguranță a vehiculelor aeriene fără pilot și necesitatea de a implica toți participanții inovatori, inclusiv IMM-urile și noii participanți, precum și nevoia de finanțare adecvată în următorul cadru financiar multianual pentru accelerarea dezvoltării tehnologice; susținerea parteneriatelor public-private în acest context.

Un pas important în dezvoltarea dronelor a fost organizarea Conferinței de la Amsterdam în 2018. [7] Participanții la acest forum au menționat, că UE a creat un nou domeniu de competență în ceea ce privește dronele, indiferent de masa lor, la nivelul Uniunii Europene și că a crescut gradul de participare a orașelor și a comunităților locale la inițiativa *Parteneriatului european*

*pentru inovare* privind inițiativa mobilității aeriene urbane.

Pe lângă progresele evidente, participanții la Conferință au solicitat să se acorde prioritate următoarelor aspecte: a) acordarea de asistență statelor-membre în punerea în aplicare a reglementărilor europene privind dronele; b) dezvoltarea, în strânsă cooperare cu statele-membre și cu toate părțile interesate, a unui cadru instituțional pentru o piață competitivă de servicii pentru spațiul cosmic/aerian și modul în care trebuie să se desfășoare operațiuni în cerul unic european; c) elaborarea de standarde europene de produse pentru drone și alte standarde pentru a îndeplini cerințele europene de performanță, ținând seama de dimensiunea globală; d) sprijinirea orașelor în eforturile acestora de a oferi un teren fertil pentru soluțiile multimodale inovatoare care integrează cea de-a treia dimensiune în procesele lor de planificare urbană; e) dezvoltarea materialelor de comunicare și promovare pentru campaniile de informare pentru toți utilizatorii de drone și alți actori implicați în operațiunile de exploatare a dronelor, cum ar fi autoritățile locale; f) sporirea în continuare a capacităților Rețelei Europene de Demonstrații Spațiale pentru a accelera deschiderea rețelei de servicii de transportare; g) investiția în activitățile de cercetare și dezvoltare necesare care sunt un factor esențial pentru creșterea operațiunilor de operare sigure și ecologice în Europa. [7]

Următorul Summit European în domeniul dronelor se preconizează a fi desfășurat în orașul german Stuttgart în septembrie 2019.

Cele relatate anterior ne permit să concluzionăm, că Uniunea Europeană și autoritățile naționale din domeniul aviației civile, care aplică prevederile Acordului privind spațiul comun european, au făcut pași concreți în asigurarea operațiunilor de

exploatare în siguranță a dronelor civile.

Standardele Uniunii Europene prevăd ca dronele, în calitate de aparate de zbor pilotate de la distanță, să asigure un nivel de siguranță echivalent cu cel al aparatelor de zbor cu echipaj uman. Principiile de bază asigurate în procesul de exploatare a dronelor constau în protecția datelor și a vieții private a oamenilor, protecția datelor cu caracter personal, asigurarea securității și protecția mediului.

Prin adoptarea Declarației de la Helsinki (2017), Declarației de la Amsterdam (2018) părțile interesate de procesul exploatarei dronelor au solicitat existența unor reguli clare și simple pentru cetățeni, operatori și autorități în serviciile cu drone. Angajamentul tuturor părților interesate de a deschide piața pentru vehicule aeriene fără pilot/drone în UE începând cu 2019 este confirmat prin cooperare maximă în cadrul a trei piloni de acțiune: a) *cerințe legale* pentru utilizarea sigură și eficientă a spațiului aerian și pentru furnizarea de servicii spațiale cu costuri eficiente; b) *investiții suplimentare în demonstrații (proiecte-pilot)* care ajută la deschiderea pieței pentru servicii de tip drone, precum și în proiecte de cercetare și dezvoltare pe termen lung privind inteligența dronelor; c) *proces eficace de stabilire a standardelor* care să se adapteze la tehnologiile digitale.

Industria dronelor are potențialul de a

aduce o creștere economică imensă, locuri de muncă, inovare și beneficii societale largi. Pe fondul creșterii și oportunităților de dezvoltare, este esențial să se urmărească un cadru de reglementare orientat spre viitor pentru a realiza pe deplin acest potențial și pentru a promova în continuare cercetarea, producția și aplicarea acestor tehnologii.

Unul dintre momentele principale ale direcțiilor de acțiune importante trasate la nivel european este solicitarea implicării autorităților publice locale în procesul de dezvoltare a producerii dronelor și serviciilor prin utilizarea de drone.

Republica Moldova și-a asumat angajamente de a transpune în legislația națională standardele europene pe domeniul aviației civile, inclusiv domeniul exploatarei aparatelor de zbor cu pilotare de la distanță/dronelor. Semnând Acordul de Asociere RM-UE (2014), Declarația de la Helsinki, Republica Moldova s-a angajat să coopereze în domeniul stabilirii reglementărilor la nivel european și național în domeniul utilizării dronelor împreună cu țările Uniunii Europene. Autoritatea Aeronautică Civilă a Republicii Moldova cooperează cu Agenția Europeană de Siguranță a Aviației pentru implementarea reglementărilor la nivel național, aplicând cadrul comunitar unic în domeniu privind utilizarea în siguranță a dronelor civile.

## BIBLIOGRAFIE

1. ANNEX to the Commission Implementing Regulation on rules and procedures for the operation of unmanned aircraft, Brussels, European Commission, Draft, 2019.

2. Civil drones in the European Union, Briefing, European Parliament, October, Members Research Service, 2015.

3. Commission Implementing Regulation (EU)... of ... on rules and procedures for the operation of unmanned aircraft, European Commission (text with EEA relevance), Draft, 2019.

4. Document de lucru al serviciilor Comisiei. Rezumatul evaluării impactului care însoțește documentul Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului privind normele comune în domeniul aviației civile și de înființare a Agenției Uniunii Europene pentru Siguranța Aviației, precum și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 216/2008 al Parlamentului European și al Consiliului, Bruxelles, 7.12.2015.

5. Drone: reforma siguranței aviației în UE. În: <https://www.consilium.europa.eu/ro/policies/drones/>
6. Dronele: noi reguli pentru un cer mai sigur în Europa, 07.06.2018. În: <http://www.europarl.europa.eu/news/ro/headlines/economy/20180601STO04820>
7. Drones Amsterdam Declaration, Amsterdam, 28 November, 2018, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat and European Aviation Safety Agency, 2018.
8. Drones Helsinki Declaration, Helsinki, 22 November, 2017, Finnish Transport Safety Agency and European Aviation Safety Agency European Aviation Safety Agency, 2017.
9. Moldova va implementa standarde europene de reglementare a dronelor civile. În: <http://ntv.md/ru/index.php?newsid=15032>
10. Pregătirea în Tehnologia Dronelor cu scopul de a încuraja antreprenoriatul și Industria 4.0 în UE. Ghid de antreprenoriat bazat pe Industria 4.0 și drone, pentru cursanții din Educația și Formarea Profesională, eduDrone, Pregătirea în Tehnologia Dronelor cu scopul de a încuraja antreprenoriatul și Industria 4.0 în UE, Danmar Computers LLC, Rzessow, 2018.
11. Regulamentul (CE) nr. 300/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 11 martie 2008 privind normele comune în domeniul securității aviației civile și de abrogare a Regulamentului (CE) nr. 2320/2002.
12. Regulamentul (UE) 1139/2018 al Parlamentului European și al Consiliului din 4 iulie 2018 privind normele comune în domeniul aviației civile și de înființare a Agenției Uniunii Europene pentru Siguranța Aviației, de modificare a Regulamentelor (CE) nr. 2111/2005, (CE) nr. 1008/2008, (UE) nr. 996/2010, (UE) nr. 376/2014 și a Directivelor 2014/30/UE și 2014/53/UE ale Parlamentului European și ale Consiliului, precum și de abrogare a Regulamentelor (CE) nr. 552/2004 și (CE) nr. 216/2008 ale Parlamentului European și ale Consiliului și a Regulamentului (CEE) no. 3922/91 al Consiliului.
13. Small Remotely Piloted Aircraft Systems (drones). Mid-Air Collision Study, Military Aviation Authority, Department for Transport, Crown, 2016. În: [https://www.eurocockpit.be/sites/default/files/2017-08/Mid-air%20collision%20study%20RPAS%2C%202017\\_0.pdf](https://www.eurocockpit.be/sites/default/files/2017-08/Mid-air%20collision%20study%20RPAS%2C%202017_0.pdf)
14. Utilizarea dronelor. Ce solicitări are Autoritatea Aeronautică Civilă. În: <https://www.bizlaw.md/utilizarea-dronelor-ce-solicitari-are-autoritata-aeronautica-civila>

**Prezentat:** 9 mai 2019.

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



---

# **R**elații internaționale și integrare europeană ---



# ASPECTE GENERALE PRIVIND PROFILUL MIGRAȚIONAL AL MIGRANȚILOR DIN REPUBLICA MOLDOVA ÎN STATELE UNITE ALE AMERICII

## GENERAL ASPECTS OF MIGRATION PROFILE OF MOLDOVAN MIGRANTS IN THE UNITED STATES OF AMERICA

CZU: 314.743 (478+73)

**Rodica RUSU,**  
*doctor în științe politice, conferențiar universitar,*  
*Academia de Administrare Publică*

### SUMMARY

*The article analyzes the emigration flow from the Republic of Moldova to the US based on statistical data provided by specialized institutions. It investigates the ways of emigration, the reasons behind the decision to emigrate and the interaction with the host community. The connection with the country of origin and the sources of information of the emigrants on social-political events are of particular interest. Associations of Moldovan communities in the US are an important potential for the development of the Republic of Moldova. They have a level of knowledge and skills that could be successfully implemented in the country of origin.*

**Keywords:** diaspora, emigrants, country of origin, legally permanent residence status, transnationalism, diaspora associations.

### REZUMAT

*Articolul analizează fluxul emigrațional din Republica Moldova spre SUA în baza datelor statistice oferite de instituțiile specializate. Se cercetează modalitățile de emigrare, motivele care stau la baza luării deciziei de emigrare și interacțiunea cu comunitatea gazdă. Un interes deosebit prezintă legătura cu țara de origine, sursele de informare ale emigranților privind evenimentele social-politice. Asociațiile comunităților de moldoveni aflați în SUA constituie un potențial important pentru dezvoltarea Republicii Moldova, aceștia posedă un nivel de cunoștințe și abilități care ar putea fi implementate cu succes în țara de origine.*

**Cuvinte-cheie:** diasporă, emigranți, țară de origine, statut de reședință permanentă legală, transnaționalism, asociațiile diasporei.

SUA rămâne a fi țara de destinație spre care se îndreaptă anual emigranții din majoritatea statelor lumii. În pofida restricțiilor migraționale din ultimii ani, continuă să rămână atractivă pentru cei aflați în căutarea visului american.

Conform datelor Biroului Național de Sta-

tistică, numărul emigranților din Republica Moldova în SUA în ultimii ani este în medie de 400-500 de persoane pe an. Aceste realități sunt condiționate de distanța geografică și procesul dificil de obținere a unei vize. Analizând diagrama nr. 1, constatăm că fluxuri semnificative din Republica Moldova au ajuns

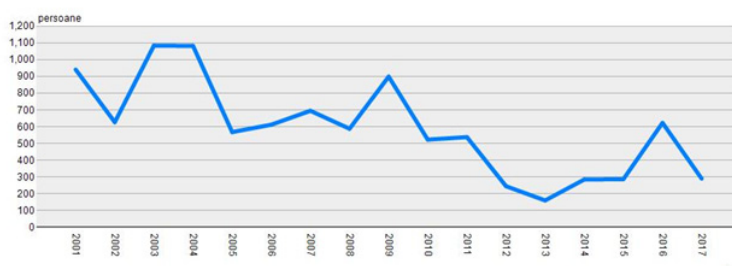
în SUA după anul 2000. Criza economică și financiară prin care a trecut Federația Rusă în anul 1998 a declanșat un flux de migrație în masă din Moldova. Acest flux de migrație în masă a avut loc drept răspuns la sărăcia acută. Evenimentele politice turbulente din 2009 au determinat creșterea numărului emigranților spre SUA în virtutea prevederilor democratice funcționale în statul american.

*ca familie tânără. Ne-a influențat situația politică din țară și faptul că vroiam să încercăm ceva nou. Ideea că ne-am gândit că dacă ne întoarcem – ce pot eu să-i ofer copilului meu în Moldova? Ce viitor? F27E*

De regulă, emigrarea în SUA presupune un proces mai îndelungat, decizii bine gândite și asumate ținând cont de distanță (ceea ce implică și anumite costuri destul de înalte)

**Diagrama 1.** Numărul emigranților din Republica Moldova în SUA, 2001-2017.

Emigranți plecați în SUA pentru a se stabili temporar sau permanent



**Sursa.** [2].

În general, dacă e să ne referim la numărul moldovenilor aflați în SUA<sup>1</sup>, oficialitățile de la ambasada Republicii Moldova în Statele Unite ale Americii au menționat că:

*- Sunt aproximativ 48 mii de cetățeni moldoveni. Nu există un decalaj proeminent între numărul de cetățeni, pe sexe, raportul fiind echilibrat. Din punctul de vedere al nivelului de educație, aproximativ 65-70% din cetățenii Republicii Moldova care locuiesc în Statele Unite au studii superioare nefinisate.*

Dacă e să ne referim la motivul emigrării, condițiile mai bune de trai, posibilitățile de a deschide o afacere, lipsa corupției și curiozitatea de a cunoaște un sistem total diferit de valori, mentalitate au determinat și continuă să determine deciziile de emigrare a moldovenilor în SUA.

*- Am câștigat Green Cardul înainte de nuntă și ne-am gândit să mergem în luna de miere, să vedem dacă ne place. Am rămas, am început să muncim. În Moldova e mai complicat*

și condițiile de intrare în țară. Un număr semnificativ de emigranți moldoveni îl reprezintă studenții care au plecat în SUA prin intermediul programului Work and Travel, ceea ce explică procentajul ridicat de emigranți cu studii superioare terminate. De exemplu, în anul 2016, după expirarea programului, 40% nu s-au întors în Moldova (afirmația aparține ambasadorului SUA, James Petit, în Republica Moldova în cadrul vizitei la Academia de Administrare Publică, pe 17 ianuarie 2017). [11] Rămăși în SUA, aplică la statutul de solicitant de azil; motivele invocate pot fi diverse: discriminarea în țară pe motive religioase, etnice, de orientare sexuală (uneori nefondate).

O altă modalitate de a ajunge în SUA reprezintă obținerea Green card-ului. Programul Diversity Immigrant Visa Program sau „Green Card lottery” a fost elaborat de către guvernul SUA prin Actul de Imigrare din 1990, pentru țările cu rate mici de imigrare. Programul oferă vizitatorilor 50 mii de vize pe an

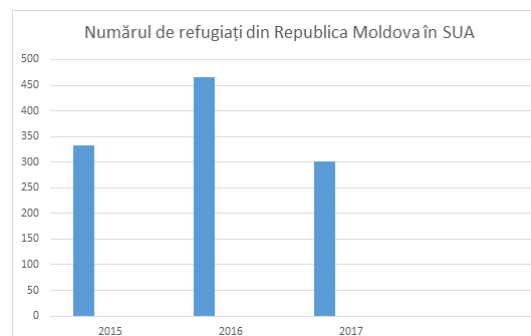
<sup>1</sup> Cercetările au fost efectuate în cadrul Fulbright Visiting Scholar Program, februarie-iunie 2017, tema proiectului de cercetare fiind Rolul diasporei în transferul valorilor politice în țara de origine. Una din metodele de cercetare a inclus interviul aprofundat cu emigranții din Republica Moldova. Interviuurile utilizate în cercetarea dată au fost realizate în perioada desfășurării proiectului.

pentru persoanele eligibile din diferite țări ale lumii. Beneficiarii acestor 50 de mii de vize în SUA sunt selectați aleatoriu, prin loterie, iar înregistrarea la această loterie se face doar pe site-ul [www.dvlottery.state.gov](http://www.dvlottery.state.gov). Conform unor site-uri, doar 6 mii de cetățeni ai Republicii Moldova au profitat de această șansă și au devenit posesorii Green Card începând cu 1994. Pe de altă parte, datele statistice indică faptul că anual aproximativ 900 de cetățeni ai Republicii Moldova câștigă Green Card. [8] În comparație cu alte state din regiune - Belarus (35 la sută), Albania (29 la sută), Bulgaria (28 la sută) și Ucraina (23 la sută) - 36 la sută din rezidenți cu statut permanent din Republica Moldova au beneficiat de Green Card. [9]

O altă opțiune de emigrare în SUA, caracteristică pentru Republica Moldova, este în calitate de refugiați/solicitanți de azil. Cele mai frecvente motive invocate de discriminare se bazează pe aspectul de religie, politic. În 2014, aproximativ 23% din migranții din Moldova s-au calificat ca refugiați sau solicitanți de azil. De regulă, aceștia migrează în componența familiilor numeroase și se stabilesc compact în anumite zone.

*- Am aplicat la azil politic, era pe timpul când erau comuniștii la guvernare. Dosarul s-a examinat timp de 7,5 ani. Timpul ăsta am așteptat, interviuri, judecăți... M32S*

**Diagrama 2.** Numărul de refugiați din Republica Moldova în SUA, 2015-2017.

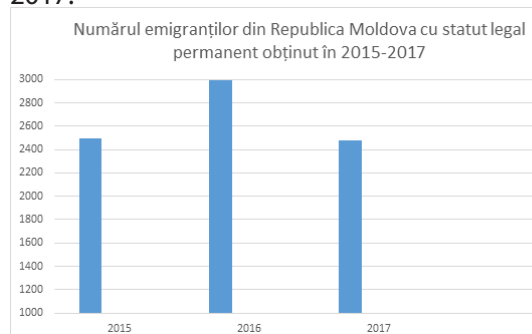


**Sursa.** [3].

Există o tendință clară orientată spre migrația legală și legalizarea statului încă în pri-

mele etape ale migrației. Legalizarea asigură venituri mai mari și reduce vulnerabilitatea migranților pentru exploatarea prin muncă sau alte efecte negative, returnarea. Acest fapt arată că, deși, inițial, mulți moldoveni au plecat peste hotare pe căi neformale, majoritatea reușesc să-și legalizeze statutul în timp foarte scurt (doar câțiva ani).

**Diagrama 3.** Numărul emigranților din Republica Moldova care au obținut statut de reședință permanentă legală în SUA, 2015-2017.



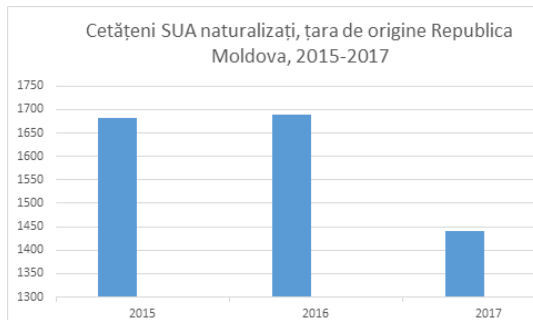
**Sursa.** [4].

În general, emigrarea spre SUA presupune stabilirea cu traiul, obținerea statutului de reședință permanentă, ulterior naturalizarea sau obținerea cetățeniei americane, astfel emigranții din Republica Moldova tind să inițieze procesul de legalizare imediat.

O altă modalitate de a emigra în SUA prezintă contractul de muncă. De regulă, muncitorii migranți cu contract de muncă sunt persoane înalt calificate dislocate în zonele industrializate (de ex., în sfera IT în statul Washington), dețin un statut legal, sunt naturalizați sau în proces de naturalizare. Una dintre caracteristicile definitorii ale migranților moldoveni este nivelul înalt al educației și al experienței lor profesionale – profil care reflectă pe cel al întregii populații. Permisul de ședere permanentă - green cardul - este eliberat pentru o perioadă de 10 ani. Termenul de naturalizare este după 5 ani de ședere legală.

Deși emigrarea în SUA presupune pentru majoritatea stabilirea cu traiul și obținerea cetățeniei americane, unii intervievați expri-

**Diagrama 4.** Numărul de cetățeni SUA naturalizați conform țării de origine, Republica Moldova, 2015-2017.



**Sursa.** [5].

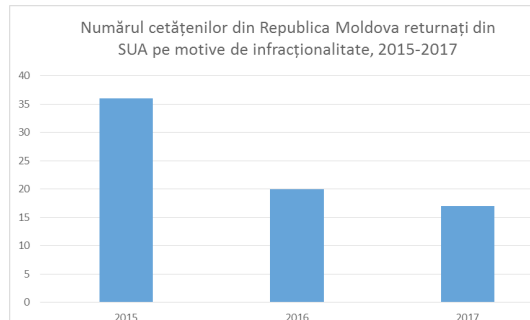
mând clar intenția de a rămâne în SUA permanent, dorința de revenire se păstrează la un procent redus de emigranți moldoveni. Aceasta este condiționată de calitatea reformelor inițiate în Republica Moldova, de tendințele generale de dezvoltare.

*În primul an vroiam să mă întorc acasă. Acum am început să mă adaptez și nu vreau să mă întorc. Prima perioadă, când am conștientizat că nu mă mai întorc acasă, vreau o viață decentă aici, și dacă nu ai acte, ai o frică că te întorci acasă... Visam de zeci de ori că mă trezeam acasă, primul gând – cum să mă întorc înapoi, ce să fac. Toate gândurile erau – cum să mă întorc în SUA... Acasă fusem persecutat pentru acțiunile din 7 aprilie 2009... M28N*

Interacțiunea cu comunitatea-gazdă este una prietenoasă, situație valabilă și pentru alte state sau țări de destinație, emigranții din Republica Moldova fiind bine văzuți de americani, care îi descriu ca fiind muncitori, responsabili, pașnici. Acestea sunt confirmate și de către datele Departamentului Securitate Internă SUA, dacă e să analizăm situația returnărilor pe motiv de infracțiuni, acestea sunt ne semnificative, în comparație cu imigranții din alte state (Mexic, El Salvador, Guatemala sunt în topul țărilor cu cei mai mulți infractori returnați din SUA).

Legătura cu țara de origine este asigurată prin intermediul tehnologiilor informaționale,

**Diagrama 5.** Numărul cetățenilor din Republica Moldova returnați pe motiv de infracțiuni, 2015-2017.



**Sursa.** [6].

majoritatea intervievaților au afirmat că mențin relația cu părinții, familia extinsă zilnic sau săptămânal prin Skype și alte rețele de socializare. Cu cât este mai mare perioada de ședere, cu atât intensitatea comunicării cu cei rămași în Republica Moldova se diminuează. O altă tendință este chemarea în vizită a părinților, în locul vizitelor mai dese la baștină.

Referitor la informarea privind evenimentele social-politice și economice din Republica Moldova, chiar dacă un număr mare de emigranți au obținut statut permanent de ședere în SUA sau cetățenie, aceștia continuă să urmărească destul de des buletinele de știri, să se informeze de pe site-uri de noutăți, preponderent în perioada preelectorală. Reprezintă o formă de menținere a relației cu țara de origine. Tehnologiile oferă o „coprezență” în ambele state, deoarece „aici” și „acolo” și-au pierdut o parte din înțeles într-un anumit fel.

Transnaționalizarea legată de dezvoltarea capitalismului postindustrial favorizează migrația, precum și menținerea unei conexiuni pe care B. Anderson o numește „naționalismul de distanță lungă”. [1, p. 58-74] Imigranții sau descendenții acestora își asigură prezența lor în țările de destinație în conformitate cu relația cu țara de origine, și ei încearcă să influențeze politicile țării-gazdă în favoarea statului, națiunii sau a oamenilor cu care simt „o legătură”.

*Mă simt acasă ...în avion, când mă pornesc de aici și acasă ajung în Moldova și invers, mă*

*pornesc de acolo și acuș ajung în SUA. Te simți acasă și aici, și acolo... Și în același timp, aici nu te simți de-al lor și nici acasă nu te regăsești... Sigur, asta e, nu o să te simți pe deplin nicăieri, ci undeva la mijloc între astea două locuri. Stai aici și-i dor de casă, stai în Moldova - și-i dor de SUA... M34A*

Aceste afirmații ne determină să afirmăm că, în prezent, asistăm la crearea unor „mecanisme de dezintegrare”, potrivit sociologului britanic Anthony Giddens, o „separare de timp și spațiu”, care anterior au fost nedivizate, când viața comună era locală. [7, p. 20] Revoluția în transport și comunicare în secolul al XIX-lea a făcut din stăpânirea spațiului o dimensiune fundamentală prin reducerea legăturii dintre timp și distanța parcursă. Acest lucru a devenit deosebit de important acum că nu mai poate fi separată de timp.

Deși migranții moldoveni dețin un puternic capital social și în pofida faptului că există asociații ale migranților și organizații ale diasporei, importanța și rolul lor pentru comunitățile de migranți și familiile lor par a fi extrem de limitate. Aceste comunități nu se bucură de un grad sporit de legitimitate din partea migranților. [10, p. 133-137] Mai mult de 10 asociații moldovenești pot fi găsite în Statele Unite ale Americii, cum ar fi „Casa Mare” din Washington, DC, și „Moldova pentru Democrație și Dezvoltare” și organizațiile „Grigore Vieru”, în Brooklyn, New York. Funcționarii de la Ambasada Republicii Moldova în SUA au confirmat aspectele de colaborare cu asociațiile diasporei.

*Principalele asociații moldovenești sunt incluse în lista de distribuție a Ambasadei, prin care se transmit cele mai importante comunicări, informații despre activitatea Ambasadei, oportunități de implicare a Di-*

*asporei, evenimente din țara de origine, hotrări guvernamentale etc. În mod similar, există un diplomat la Ambasadă, responsabil pentru Diasporă, care este un punct de contact extrem de util.*

*Diaspora este implicată în numeroase evenimente, în special evenimente culturale: organizarea de concerte, marcarea unei sărbători naționale sau religioase etc. În primul rând, localizarea asociațiilor moldovenești în alte localități decât Washington DC împiedică anumiți reprezentanți ai Ambasadei să participe la aceste evenimente. Distanțele mari și bugetele limitate nu permit utilizarea tuturor oportunităților de a dezvolta întregul potențial al cooperării dintre Ambasadă și comunitate.*

Problemele menționate de funcționarii de la Ambasadă sunt sesizate și de către membrii comunităților moldovenilor din SUA. Aceștia se referă la capacitățile reduse ale Ambasadei de a face față numărului mare de solicitări. Acestea țin de afaceri consulare și se referă la perfectarea actelor de identitate expirate, soluționarea unor situații problematice apărute.

În pofida faptului că emigranții din Republica Moldova aflați în SUA se implică în activități de caritate, aceștia sunt destul de rezervați la capitolul participare politică. Unele dintre motivele invocate este distanța față de Republica Moldova și lipsa încrederii în potențialul de influență a diasporei asupra situației politice din țară. În general, migranții moldoveni din SUA votează pentru forțele politice de centru-dreapta.

Necătând la faptul că migranții moldoveni stabiliți în SUA nu manifestă tendințe evidente de reîntoarcere, aceștia dispun de un potențial social-economic și politic care poate fi utilizat pentru dezvoltarea țării de origine, Republica Moldova.



**BIBLIOGRAFIE**

1. Anderson B. Long-Distance Nationalism. În: *The Spectre of Comparisons*, ed. Benedict Anderson, London: Verso, 1998, pp. 58–74.
2. Biroul Național de Statistică. În: <http://statbank.statistica.md/pxweb/sq/ebd40159-49c3-4caf-8d9b-c7d8347a2dbd> (accesat la 2.05.2019).
3. Departamentul Securitate Internă, SUA. În: <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook/2017/table14> (accesat la 23.04.2019).
4. Departamentul Securitate Internă, SUA. În: <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook/2017/table3> (accesat la 23.04.2019).
5. Departamentul Securitate Internă, SUA. În: <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook/2017/table21> (accesat la 23.04.2019).
6. Departamentul Securitate Internă, SUA. În: <https://www.dhs.gov/immigration-statistics/yearbook/2017/table41> (accesat la 23.04.2019).
7. Giddens A. *The Consequences of Modernity*, 1990; reprint, Stanford: Stanford University Press, 1991.
8. În: [www.greencard.md](http://www.greencard.md) (accesat la 2.05.2019).
9. Jie Z., Batalova J. European Immigrants in the United States December 1, 2015. În: <http://www.migrationpolicy.org/article/european-immigrants-united-states> (accesat la 25.04.2019).
10. Rusu R. Cadrul național instituțional și legislativ privind diaspora. În: *Materialele Conferinței științifico-practice internaționale „Teoria și practica administrării publice”*. Chișinău, 20 mai 2016. AAP, 2016, p. 133-137.
11. Rusu R. Aspecte generale ale migrației din Republica Moldova în Statele Unite ale Americii. În: *Materialele Conferinței științifico-practice internaționale „Teoria și practica administrării publice”*. Chișinău, 19 mai 2017. AAP, 2017, p. 158-163.

**Prezentat:** 3 mai 2019.

**E-mail:** rusu\_rodika@mail.ru

---

# **T**ribuna tânărului cercetător ---



# SPECIFICUL TRANSFORMĂRIILOR, REGLEMENTĂRILE INOVAȚIONALE ȘI TRANSFERUL TEHNOLOGIC

## THE SPECIFICS OF TRANSFORMATIONS, INNOVATION REGULATIONS AND TECHNOLOGICAL TRANSFER

CZU: 001.8:347.77

**Alexandru A. GRIBINCEA,**  
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

### SUMMARY

*The 2030 Development Strategy focuses on resource efficiency and the transition to a sustainable economy, emphasizing intelligent, inclusive ascension for future generations. The strategy for sustainable and ecological innovation is a new way to respond to the state of ecumene. The environmental strategy is confronted with environmental challenges, pollution, drought, contamination of water sources, pesticides, detergents, soil, the elimination of polluting sources, waste recycling and the removal of catalytic factors to global warming.*

*The normative and legal framework of the innovation activity includes several elements, among which a key role belongs to the normative acts that regulate the fields of elaboration, protection and valorization of intellectual property, first of all of inventions, plant varieties, industrial design, and trademarks, signs of origin and quality of the objects protected by copyright and related rights. The aim of the research is to study the legislative aspects of innovation to reveal preferences and gaps in stimulating and developing innovations. The results allow drawing the orientation vector of investigation efforts in this sphere in national interests.*

**Keywords:** research, innovation, technology transfer, legislative support, development gaps.

### REZUMAT

*Strategia dezvoltării 2030 focalizează eficiența utilizării resurselor și tranziția către o economie sustenabilă, punând accentul pe o ascensiune inteligentă, incluzivă pentru generațiile ulterioare. Strategiile vizând inovațiile sustenabile și ecologice constituie o modalitate nouă de reacție la starea oicumena. Pe când strategia de mediu se ciocnește cu problemele stringente ale mediului, poluarea mediului ambiant, seceta, contaminarea surselor de apă, pesticidele, detergenții, solul, eliminarea surselor poluante, reciclarea deșeurilor și înlăturarea factorilor catalizatori la încălzirea globală.*

*Cadrul normativ-juridic al activității inovaționale cuprinde mai multe elemente, printre care un rol-cheie aparține actelor normative ce reglementează domeniile elaborării, protecției și valorificării proprietății intelectuale, în primul rând, a invențiilor, soiurilor de plante, designului industrial, dar și a mărcilor, semnelor de origine și calitate și a obiectelor protejate de dreptul de autor și drepturile conexe. Scopul cercetării constă în investigarea aspectelor legislative ale inovațiilor pentru a dezvălui preferințele și lacunele în stimularea și elaborarea noutăților. Rezultatele investigației permit a trasa orientarea vectorului eforturilor din domeniu în interesele naționale.*

**Cuvinte-cheie:** cercetare, inovare, transfer tehnologic, suport legislativ, lacune de elaborare.

**Introducere.** Inova iile ne dau un nivel de confort fără precedent, dar, în același timp, ele nu ne permit să reglementăm industriile, să desf  ur m afaceri  i să c stig m a a cum se obi nuia. Aceasta este natura lor. De aceea primelor ma ini le-a fost interzis să meargă mai repede decât caii, iar Luddi ii din secolul al XIX-lea au distrus ma inile care i-ar fi putut lipsi de munca lor. Noile tehnologii schimbă chiar  i normele sociale: Înainte de apari ia aplica iilor de dating, oamenii stabileau  nt lnirile complet diferite. Autorul percepe „inovarea” ca un proces dirijat judicios, prin care ideile pionierești sunt ajustate la dolean ele  i necesita ile societății, economiei, politicii, legislației. Inovarea se reliefează ca forma finală a descoperirilor  i inven iilor, elaborarea  i perfec ionarea unor nout  i, implementarea rezultatelor (C-D)R&D, transferului tehnologic cu impact competitiv în comer   i practica cotidiană.

**Scopul cercetării** constă în investigarea aspectelor legislative ale inovațiilor pentru a dezvălui preferin ele  i lacunele în stimularea  i elaborarea nout  ilor.

**Metode de cercetare.** Cercetarea inova oare se poate realiza folosind metode de birou (baza de date  i resurse din Internet, re ele de socializare, edi ii științifice și periodice)  i de teren (rapoarte, date analitice, statistica departamentală, rapoarte științifice exclusive - rapoarte personalizate care sunt create prin ordinul unei anumite companii; rapoarte proactive sau comerciale care ini ial sunt pregătite pentru comercializare; prin cooperare dintre câteva întreprinderi interesate). Autorii au recurs la rapoarte de conjunctură a pieței,

previziuni, compara ie, analize, induc ie  i deduc ie.

**Rezultate  i analiză.** Inova iile  i transferul tehnologic sunt no iuni noi, pu in cunoscute  i o activitate care acoperă astfel de concep te sonore precum „managementul inova iei”, „comercializarea cercetării științifice”, „implementarea inven iilor” etc. Mai precis, transferul tehnologic constituie un proces, prin care ideea n stru nic  a unui om de  tiin   sau inventator ( n orice domeniu de activitate) să devină un succes tangibil atât pentru autor c t  i pentru întreaga societate [16].

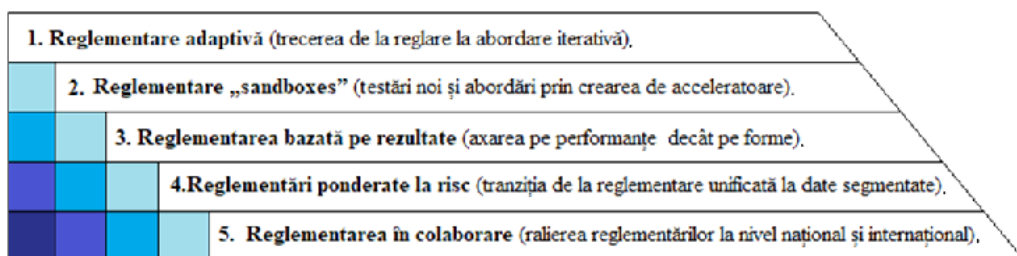
Transferul tehnologic poate îmbrăca diverse forme:

- transfer intern - când tehnologia este transferată de la o subdiviziune la alta în incinta întreprinderii;

- transferul cvasiintern - deplasarea tehnologiei în cadrul alian elor, holdingurilor, uniunilor, asociațiilor și entita ilor juridice independente;

- transferul extern - procesul de distribu ie a tehnologiei, care implică promotorii  i consumatorii independen i de tehnologie.

**Principii de reglementare a tehnologiilor emergente.** Pe măsură ce tehnologiile emergente conduc la noi modele de afaceri  i servicii, guvernele trebuie să creeze, să modifice  i să impună rapid reglementări. Problema preeminentă este cum să protejăm cet  enii  i să asigurăm pie e echitabile, în timp ce lăsăm inova ia  i afacerile să înflorească.  n   rile dezvoltate, antreprenorii în domeniul tehnologiei consideră că nu este de datoria lor să influen eze legislația și societatea. Dar a cui?



**Fig. 1.** Principiile de reglementare a viitoarelor norme juridice [5].

**1. Reglementarea adaptivă.** Schimbarea rapidă în domeniul tehnologiilor de vârf și impactul lor climatic impun selectarea modelelor de afaceri pivotante și experimentarea unor direcții promițătoare, distinctive ale întreprinderilor bazate pe tehnologii - dar rareori apelându-se la norme de reglementare. În mod tradițional, autoritățile de reglementare conceptualizează noi reguli, restricții și reglementări ca răspuns la evoluțiile pieței sau la o nouă legislație. Acordul de la Paris (2015) a fost în total inevitabil, stringent la mediul în schimbare. În cele din urmă, s-a ajuns la examinarea conținutului prin comentarii și discuții [3]. La scară globală se conturează un trend forte în business-mediul vizând crearea de valoare adăugată pentru investitori prin evaluarea riscurilor asociate schimbărilor climatice și a identificării de oportunități pentru gestionarea acestor provocări.

*Concept în practică.* Finlanda își reformează regulamentul privind transportul. Conceptul european vizează trecerea de la un sistem defect la bunăstare pentru toți într-o Europă sustenabilă [7]. Oficialii finlandezi au recunoscut necesitatea de a-și reforma regulamentele de transport pentru a-și susține viziunea de mobilitate a serviciului (MaaS), care consideră transportul ca un sistem integrat de diferite servicii. Grație standardelor ISO 9001 și ISO 14001, toate produsele satisfac cele mai exigente pretenții din punctul de vedere al calității și mediului.

Prin urmare, țara, care a decis să nu reformeze sau să revizuiască legi separate privind taxiurile, transportul public, drumurile sau transportul de mărfuri, ci să creeze un nou cod integrat de transport. Ei au decis să elimine aceste vechi legi și să creeze un nou cod de transport care să încorporeze toate modurile de transport într-o singură legislație, să fie neutru din punct de vedere tehnologic și să creeze aceleași condiții de

concuranță echitabile pentru diferite moduri de transport. Scopul este de a deregla transportul existent în timp ce se construiesc fundațiile pentru MaaS [3]. Programul WWF (World Wild Fund) are ca scop adresarea către tineretul din 11 țări: România, Austria, Bulgaria, Croația, Republica Cehă, Ungaria, Moldova, Serbia, Slovacia, Slovenia și Ucraina pentru a contribui la crearea în regiune a unei noi generații de tineri activi și atenți atât la mediul înconjurător, cât și la nevoile comunității.

**2. Reglementarea „sandboxes”.** „Sandbox” - în securitatea calculatorului este un mecanism pentru executarea în siguranță a programelor. O tendință de accelerare a agențiilor de reglementare este crearea de acceleratoare și „programe speciale”, în care aceștia colaborează cu companii private și antreprenori pentru a experimenta noile tehnologii în medii care promovează inovația. „Rolul unui autor de reglementare nu mai este doar un regulator; este mai mult un partener în a aduce tehnologii sigure și eficiente la masă pentru ca oamenii să aibă încrederea totală în aceste tehnologii [14]. Acceleratoarele sunt concepute pentru a accelera inovația. Acestea implică adesea parteneriate cu companii private, instituții academice și alte organizații care pot oferi expertiză în anumite domenii. „Sandboxes” sunt medii controlate care permit inovatorilor să testeze produse, servicii sau noi modele de afaceri, fără a trebui să respecte toate reglementările standard [2; 4]. Administratorii canadieni din domeniul valorilor mobiliare (CSA), de exemplu, au lansat „sandbox” de reglementare care oferă o relaxare limitată în timp, de la anumite cerințe de reglementare aplicate startup-urilor. Obiectivul acestei inițiative este de a facilita capacitatea acestor întreprinderi de a utiliza produse, servicii și aplicații inovatoare în toată Canada, asigurând, în același timp, o protecție adecvată a investitorilor.



**Fig. 2.** Reglementarea „sandboxes” de pe glob [5].

 ntre timp, SUA se pregătesc pentru o abordare cu „sandbox” pentru sistemele aeriene fără pilot (UAS). Administrația Federală a Aviației a Departamentului Transporturilor a ales 10 parteneriate public-private pentru a testa UAS. Programele pilot vor testa funcționarea în condiții de siguranța a ma inilor de întreţinere într-o varietate de condiții care sunt în prezent interzise. Acestea includ operațiuni asupra capetelor oamenilor, dincolo de linia de vedere  i noaptea.

### **3. Reglementarea bazată pe rezultate.**

Aten ia principală trebuie focusată asupra rezultatelor  i performanțelor finale decât pe forme. Tradi ional, reglementările poartă un caracter prescriptiv, ax ndu-se pe rezultate previzibile. Rezultatele constituie un ansamblu de acțiuni planificate pentru implementare într-o anumită succesiune, în vederea atingerii unor obiective concrete. Atunci când accentul reglementărilor se schimbă de la intrări la rezultate, sunt dependente de modul în care guvernul intervine în schimbarea pie elor [9]. Aceste schimbări pot crea eficien e operaționale pentru autorit ile de reglementare  i o mai mare libertate pentru inovatori. S-ar părea că termenul „reglementare, strategie” este un cuv nt care nu ține de afacerile din Republica Moldova, unde totul este sporadic  i neplanificat, iar schimbările economi-

ce, politice  i de altă natură subminează orice eforturi de planificare. De opinii similare se conduc mulți antreprenori din Moldova, care păşesc cu un pas în amonte. Rezoluția bazată pe rezultate specifică finalit  ile sau obiectivele necesare, în loc să definească modul în care acestea trebuie realizate. Gestiunea complexă a ciclului proiectului rezultatelor asigură desfăşurarea cu succes a activităţilor pe parcursul unui proiect, precum  i faptul că deciziile se bazează pe realitatea din teren  i pe sesiunile continue de feedback. Acest model de reglementare oferă întreprinderilor  i indivizilor mai multă libertate de a- i alege modul de respectare a legii [15].  n elegerea fundamentată a condițiilor locale, a dinamicii pentru dezvoltare  i a proceselor globale este esen ial  în scopul proiectării de intervenții de cooperare pentru dezvoltare orientate către rezultate. Fiecare intervenție se bazează pe un lan  al rezultatelor sau pe un cadru al rezultatelor (logframe). Prioritizarea performanțelor  i a rezultatelor permite guvernelor să dezvolte regulamente (sau alte mecanisme mai moi, cum ar fi linii directe), care se concentrează asupra efectelor pozitive pe care autorit ile de reglementare încearcă să le încurajeze (sau efectele negative pe care doresc să le împiedice). Cadrul rezultatelor se construie te pe o teorie a schimbării care explică logica de la baza



unei intervenții [8]. Adesea, potențialul real al tehnologiilor emergente poate fi valorificat numai atunci când acestea sunt legate între ele, cum ar fi utilizarea blockchain pentru a securiza datele generate de autovehicule autonome sau folosind o combinație de învățare în mașină și prelucrarea limbajului natural pentru a prescrie medicamente prin intermediul unui chatbot. Secțiunea este dedicată principalei aplicații a tehnologiei blockchain, Bitcoin, cu implicațiile sociale ale acestei criptomonede. Urmează o filozofie, în care se identifică tehnologia blockchain cu conceptul de heterotopie dezvoltat de Michel Foucault [11] și o interpretare în lumina tehnologiei notaționale dezvoltată de Nelson Goodman ca sistem notațional [1]. Pentru ca astfel de conexiuni să se întâmple, inovatorii au nevoie de spațiu pentru a inova. Rezoluția bazată pe rezultate poate oferi spațiul necesar pentru a experimenta.

#### 4. Reglementări ponderate la risc.

Tranziția de la o reglementare unificată la o abordare bazată pe date segmentate constituie un element semnificativ la etapa contemporană. Viteza de lansare pe piață este imperativă pentru întreprinderi, în special

întreprinderile inovatoare, care pun miza pe tehnologiile emergente. Viteza de lansare pe piață poate să facă serviciile digitale și produsele mai eficiente. Pe măsură ce sunt utilizate, ele colectează, de obicei, date despre utilizatorii lor. Prin intermediul cercetărilor de piață, datele pot fi analizate pentru a detecta noi modele și tendințe, informații care pot face produsul mai precis, sigur, eficient și personalizat. Acesta reprezintă un motiv ca produsele inovative să se lanseze mai rapid pe piață. Autoritățile de reglementare pot utiliza date deschise pentru a-și completa propriile date sau pentru a efectua o inspecție independentă. În cazul software-ului digital de sănătate, un autor de reglementare ar putea monitoriza produsele prin intermediul unor date disponibile în mod public privind erorile software și rapoartele de eroare, feedback-ul clienților, actualizările software-ului, informațiile magazinelor de aplicații, social media și GitHub. Odată ce fluxurile de date sunt integrate, procesul de reglementare poate fi automatizat. Executarea poate deveni dinamică, iar revizuirea și monitorizarea pot fi integrate în sistem. Experiența orașului Boston vizând utilizarea a 700 de studenți din Yelp și Harvard

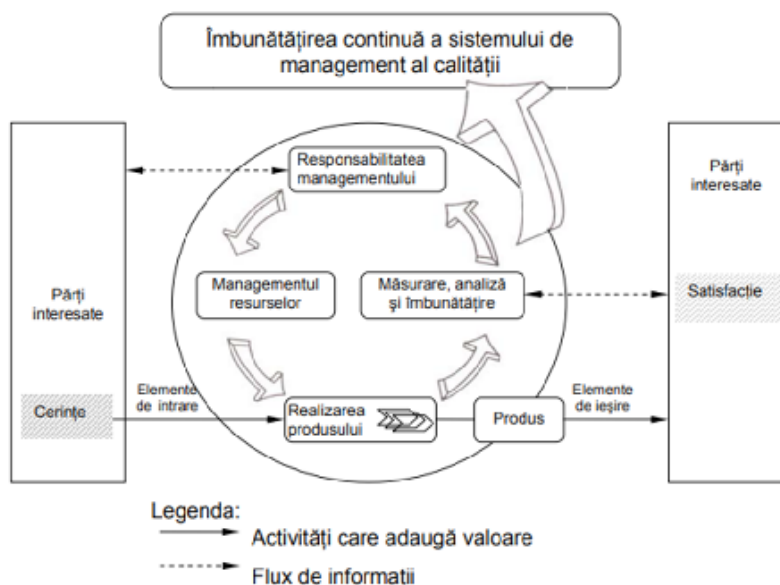


Fig. 3. Modelul unui sistem de management al calității bazat pe proces [13].

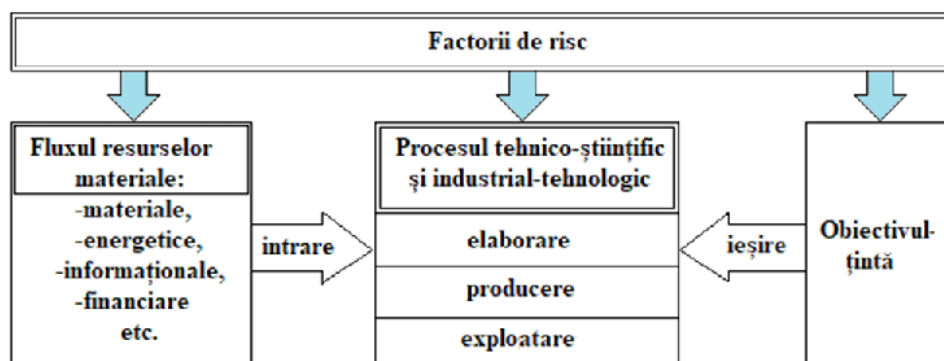


Fig. 4. Structura factorilor de risc [cercetările autorului].

Business School care să prevadă încălcări ale codului de sănătate [12], utilizarea pe larg a unui număr major de participanți a permis rezolvarea problemei. Standardul EN ISO 9004:2010, „Sisteme de management al calitat ii. Linii directe pentru îmbunătăţirea performanțelor”, [13] vizează unele îndrumări pentru obținerea unui succes durabil pentru orice organiza ie într-un mediu complex, solicitant  i mereu în schimbare, printr-o abordare bazată pe managementul calitat ii. Standardul oferă a viziune directe structurilor organizaționale pentru atingerea unui succes durabil. Standardul, prin „Riscuri” evidențiază riscurile eventuale, care pot apărea în dezvoltarea sustenabilă.

Modelul sistemului de gestiune al calitat ii este axat pe proces, relief nd legăturile dintre elementele proceselor evidențiate în punctele 4-8. Figura 3 ilustrează rolul major pe care p r ile interesate îl joacă în definirea cerințelor ca elemente de intrare. Succesul durabil al unei organizații este ob tinut prin capacitatea sa de a îndeplini necesităţile  i a tept rile clienților săi  i ale altor părți interesate, pe termen lung  i în mod echilibrat. Succesul durabil poate fi ob tinut prin managementul eficace al organizației, prin con tientizarea mediului organizației, prin învăţare şi prin aplicarea corespunzătoare a îmbunătăţirilor, a inovațiilor sau a ambelor.

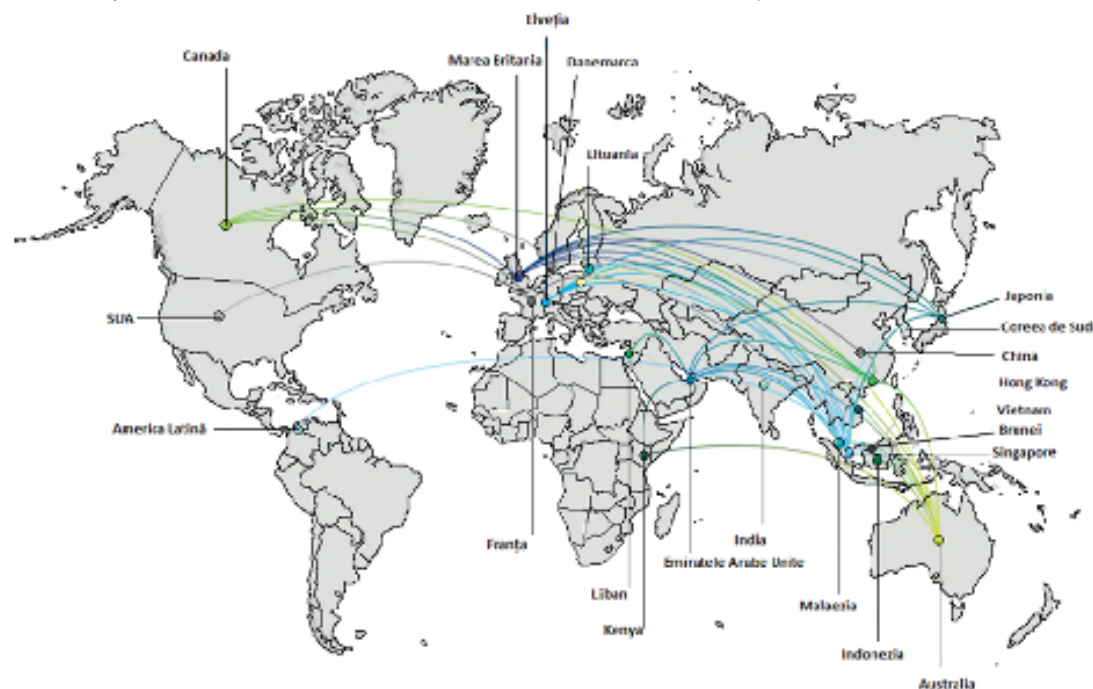
Eviden ierea factorilor de risc permite adaptarea din timp, elaborarea măsurilor de diminuare / contracarare a factorilor negativi de influență.

**5. Reglementarea în colaborare.** Alinierea reglementării la nivel național  i internațional prin angajarea unui set mai larg de actori în întregul ecosistem. Un sondaj global recent de peste 250 de exper i  i lideri ai instituțiilor financiare a indicat că divergen ele de reglementare - reglementările incoerente din diferite   ri - costă instituțiile financiare de la 5% la 10% din veniturile lor anuale. Mozaicul de reglementări financiare internaționale costă economia globală 780 miliarde USD anual [6]. Pe măsură ce economia digitală se extinde cu noi modele de business, tehnologii, produse  i servicii, autorităţile de reglementare din întreaga lume pot beneficia de abordări de colaborare cum ar fi coreglementarea, autoreglementarea  i coordonarea internațională. Printr-o serie de  nt lniri cu p r ile interesate, care oferă orientări politice concrete  i standarde voluntare, autorităţile de reglementare  i firmele, precum  i alte părți interesate pot fi implicate în acest proces.

Această abordare ecosistemică - în cazul în care mai multe autorităţi de reglementare din diferite   ri colaborează una cu alta şi cu cele reglementate - poate încuraja inovarea, protej nd, în același timp, consumatorii de eventualele probleme de fraudă sau de siguranță.

În această abordare, organizațiile private, de standardizare și organizațiile de autoreglementare au, de asemenea, roluri-cheie în facilitarea colaborării dintre inovatori și autoritățile de reglementare.

sau o piedică. Pe măsură ce tehnologiile emergente evoluează, autoritățile de reglementare din întreaga lume își regândesc abordările, adoptă modele care sunt agile, iterative și colaborează pentru a face



**Fig. 5.** Mapa cu țările în colaborare [5].

De exemplu, Singapore a semnat 16 acorduri cu entități din 15 țări diferite. Aceste acorduri includ schimburi de informații cu autoritățile de reglementare și alte întreprinderi reglementate de alte națiuni, sesizările firmelor care încearcă să intre în națiunea unui partener de reglementare și îndrumarea companiilor cu privire la reglementările națiunilor pe care doresc să le introducă. Astfel de acorduri ar putea conduce la cadre și orientări standard între națiuni.

**Concluzie.** Pentru inovarea tehnologică, reglementarea poate fi catalitică

față provocărilor generate de tehnologiile emergente și celei de-a patra revoluții industriale. Pentru a promova inovarea, autoritățile de reglementare se deplasează, de asemenea, spre crearea unor reglementări bazate pe rezultate și testarea noilor modele în sandbox-uri. Preocuparea omenirii se axează pe reglementarea inovațiilor și transferului tehnologic să fie sustenabile, încât și generațiile viitoare să se afle în siguranță, dar și utilizând realizările C-D moderne. Se impune activitatea inovațională ca un bun necesar, etic și responsabil.

## BIBLIOGRAFIE

1. Aslam C., Moraru C. -F. Curs de filozofia artei, mari orientări tradiționale și programe contemporane de analiză.
2. Bomey N., Zambito T. Regulators scramble to stay ahead of self-driving cars. In: USA Today, 25.06.2017.
3. Brummer C., Gorfine D. Fintech: Building a 21st century regulator's toolkit, Milken Institute Center for Financial Markets, October 2014.
4. Canadian Security Administrators, „CSA regulatory sandbox”. În: [https://www.securities-administrators.ca/industry\\_resources.aspx?id=1588](https://www.securities-administrators.ca/industry_resources.aspx?id=1588). Accesat la 15.09.2018.
5. Deloitte Center for Government Insights analysis. În: [https://www2.deloitte.com/in-sights/us/en/industry/public-sector/future-of-work-in-government.html?id=us:2sm:3tw:4di4970:6di:20190323151100:fow&utm\\_source=tw&utm\\_campaign=di4970&utm\\_content=di&utm\\_medium=social&linkId=65157562](https://www2.deloitte.com/in-sights/us/en/industry/public-sector/future-of-work-in-government.html?id=us:2sm:3tw:4di4970:6di:20190323151100:fow&utm_source=tw&utm_campaign=di4970&utm_content=di&utm_medium=social&linkId=65157562)
6. Dhar A., Delone M., Ressler D. Reimagining digital health regulation: An agile model for regulating software in health care, Deloitte Center for Government Insights, Martie 2018, p.13.
7. Egalitate sustenabilă. În: [https://www.progressivesociety.eu/sites/default/files/2018-12/S%26D\\_Progressive\\_Society-SustEqu\\_BROCHURE\\_RO\\_FINAL.pdf](https://www.progressivesociety.eu/sites/default/files/2018-12/S%26D_Progressive_Society-SustEqu_BROCHURE_RO_FINAL.pdf).
8. Gribincea A. Ethics, social responsibility and corruption as risk factors. Anale Sp. Haret, București, 2017, nr. 1, pp. 21-33.
9. Gribincea A., Țibuleac A., Coban P. Tendințele globale ale investițiilor în ultimii ani. Revista „Economia contemporană”, vol. 3, nr. 1/2018, ISSN 2537 – 4222, ISSN-L 2537 – 4222. În: <http://www.revec.ro/article-2018-id-82-vol.3.nr.1.html>
10. International Federation of Accountants and Business at OECD. Regulatory divergence: Costs, risks, impacts, Februarie 2018, p. 4.
11. Lazăr H. Cunoașterea, puterea, gândirea. Itinerarul epistemologic al lui Michel Foucault. În: revista „Tribuna” nr. 189, 16-31 iulie 2010, p. 16-18.
12. New Jersey Department of Transportation. NJPass System will allow commercial truck fleets to bypass weigh stations, 18.11.2016.
13. Sisteme de management al calității. Linii directoare pentru îmbunătățirea performanțelor (ISO 9004:2018).
14. Stern G. Can regulators keep up with fintech? Yale Insights, 13.12.2017.
15. Traffic Technology Today, New Jersey and IRD launch new truck weigh station bypass program, 22.11.2016.
16. Грибинча А. Повышение качества товаров и услуг в условиях глобализации экономики (monografie colectivă). Iași: ed. PIM, 2017, глава II, с. 25- 69.

**Prezentat:** 24 martie 2019.

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

# ВЗАИМООТНОШЕНИЯ ИЗРАИЛЬСКОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА А.ШАРОНА С АДМИНИСТРАЦИЕЙ ДЖ.БУША ПО ПАЛЕСТИНСКОМУ ВОПРОСУ (2001-2005 гг.)

## RELAȚIILE GUVERNULUI ISRAELIAN A. SHARON CU ADMINISTRAȚIA G. BUSH ÎN PROBLEMA PALESTINIANĂ (2001-2005)

### A. SHARON ISRAELI GOVERNMENT RELATIONS WITH G. BUSH ADMINISTRATION ON THE PALESTINIAN ISSUE (2001-2005)

CZU: 326(569.4+73)

**Саиед САИЕД,**  
**докторант Государственного института**  
**международных отношений Молдовы**

#### SUMMARY

*This article explores the relationship between the United States of America and the State of Israel in the matter of a Palestinian settlement in the period of 2001-2005. The strategic alliance between the United States and Israel has existed for several decades and provides military and political cover for the State of Israel in conditions of an irreconcilable hostile environment in the matter of resolving the Palestinian problem. In a serious way American support increases the stability of the Israeli state and its ability to resist the endless attempts of "being thrown into the sea" and contributes to strengthening its position as one of the regional centers of power. At the same time, many decisions that are strategically important for US Middle East policy are made in Washington, taking into account the interests of Israel.*

**Keywords:** conflict, agreement, Palestinian-Israeli relations, the relations of Israel and the United States, negotiations, Israeli settlements.

#### REZUMAT

*Articolul explorează relația dintre Statele Unite ale Americii și Statul Israel în materie de reglementare palestiniană în perioada anilor 2001-2005. Alianța strategică dintre Statele Unite și Israel oferă o acoperire militară și politică Statului Israel în condițiile unui mediu ostil în rezolvarea problemei palestinienilor. Sprijinul american sporește stabilitatea statului israelian, capacitatea sa de a rezista încercărilor nefârșite de a-l „arunca în mare” și contribuie la consolidarea poziției sale ca unul dintre centrele regionale de putere. În același timp, multe decizii care sunt importante din punct de vedere strategic pentru politica Statelor Unite în Orientului Mijlociu sunt luate la Washington, ținând cont de interesele Israelului.*

**Cuvinte-cheie:** conflict, acord, reglementare pașnică, relații palestiniano-israeliene, relații Israel-SUA, negocieri, așezări evreiești.

## РЕЗЮМЕ

*В статье исследуются взаимоотношения Соединённых Штатов Америки и Государства Израиль в деле палестинского урегулирования в период 2001-2005 гг. Стратегический союз США и Израиля существует несколько десятилетий и обеспечивает военное и политическое прикрытие Государства Израиль в условиях непримиримого враждебного окружения и в деле урегулирования палестинской проблемы. Американская поддержка серьёзным образом повышает устойчивость израильского государства, его способность противостоять нескончаемым попыткам „сбросить его в море” и способствует укреплению его позиций как одного из региональных центров силы. Одновременно, многие стратегически важные для ближневосточной политики США решения принимаются в Вашингтоне с учётом интересов Израиля.*

**Ключевые слова:** конфликт, соглашение, мирное урегулирование, палестино-израильские отношения, отношения Израиля и США, переговоры, израильские поселения.

В 2001 г. к власти в США приходит Джордж Буш, а в Израиле - Ариель Шарон. 20 марта 2001 г. состоялась их встреча [3]. Прибывший на Ближний Восток спецпредставитель американского президента сенатор Дж. Митчелл [20, с. 125-126], 30 апреля 2001 г. заявил, что Белый дом может пересмотреть свою позицию постоянной поддержки Израиля, если будет увеличиваться количество еврейских поселений и их размеры на палестинских территориях [8].

Ознакомившись с выводами комиссии Митчелла, госсекретарь К. Пауэлл 21 мая призвал стороны осудить насилие, прекратить вооружённые столкновения и потребовал прекращения огня, с тем чтобы стороны смогли вернуться за стол переговоров [15].

В декларации принципов деятельности правительства Шарона было прописано, что оно будет следовать прежним палестино-израильским договорённостям, но при этом отмечалось, что хотя новые поселения не будут создаваться, правительство будет делать все необходимое для развития уже существующих и конфисковывать землю у поселенцев также не будет [2].

Однако, начавшаяся интифада, убийства палестинскими смертниками израильтян и вторжение израильских танков в Газу поставили ближневосточное урегулирова-

ние на грань полного срыва. В июне 2001 г. американцы, в лице директора ЦРУ Дж. Тенета, ещё раз попытались вернуть противостоящие стороны конфликта за стол переговоров [6]. Совет Безопасности ООН также поддержал данную инициативу [12], но из этого ничего не вышло.

В начале июля 2001 г. К. Пауэлл прибыл в Израиль и добился от сторон согласия на прекращение огня на семь дней, однако, насилие на улицах продолжилось [16]. Но Буш, Райс и Пауэлл настойчиво продолжали призывать стороны вернуться за стол переговоров [4; 21, с. 207-217]. С другой стороны, ужесточилась американская риторика по отношению к палестинцам [20, с. 129]. В Стратегии национальной безопасности США 2002 г. было указано, что, если они поддержат демократию и верховенство закона, будут бороться с коррупцией и начнут открыто отрицать террор, они могут рассчитывать на американскую поддержку в создании палестинского государства [10].

За два года с начала „интифады-2000” было убито почти 2 тыс. палестинцев и 700 израильтян; ранения получили десятки тысяч человек [9, р. 5]. Вновь произошла оккупация Западного берега реки Иордан и Газы. Было разрушено или повреждено около 40 тыс. палестинских жилых домов.



Повторная оккупация уничтожила значительную часть инфраструктуры Палестинской национальной администрации, была прекращена подача электроэнергии и воды, замерли муниципальные службы, отсутствовала возможность получения продуктов питания, прерывалось медицинское обслуживание, была серьёзно подорвана деятельность системы образования [1, р. 30; 7; 14].

Дж. Буш предложил укрепить институт международных посредников. 2 мая 2002 г. был создан „квартет” коопонсоров ближневосточного урегулирования в составе США, России, ЕС и ООН [17, с. 14; 18, с. 283]. Результатом работы «четвёрки» стала разработка весной-летом 2002 г. документа – „Дорожной карты” [19, с. 168-181]. В нем прописывалось создание независимого палестинского государства [5; 22, с. 94-95], а Израиль должен был прийти к заключению мира с ПНА, Сирией и Ливаном, что пре-

кратило бы арабо-израильское противостояние [11].

„Дорожная карта” была поддержана палестинцами и Израилем и получила одобрение СБ ООН [18, с. 285; 13]. Правительство Израиля должно было заморозить любую поселенческую деятельность, но не отказалось от строительства внутри уже существующих поселений [9, р. 14].

29 декабря 2005 г. был дан официальный старт избирательной кампании в Кнессет. Но премьер-министра Израиля Ариэля Шарона поразил микроинсульт, а в ночь с 4 на 5 января 2006 г. он был срочно госпитализирован в тяжёлом состоянии [23, с. 154]. Подводя некоторые итоги деятельности администрации Дж. Буша по урегулированию палестино-израильских отношений, следует отметить, что ничего существенного на этом пути добиться не удалось: мирного соглашения нет и Палестинское государство не было создано.

## BIBLIOGRAFIE

1. Amnesty International: Humanitarian Plan of Action 2003 for the Occupied Palestinian Territory. United Nations. New York and Geneva, November 2002.
2. Basic Guidelines of the Government of Israel. Ministry of Foreign Affairs of Israel, Jerusalem, March 7, 2001.
3. BBC News. Sharon gets Bush's backing. March 20, 2001 În: [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/1232511.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/1232511.stm) (accessed: 11.12.2018).
4. Los Angeles Times, 12.07.2001.
5. Office of the President of the United States, „The Road Map for Peace”. US Department of State – Public Information Bureau. În: <http://www.state.gov/r/pa/ei/rls/22520.htm> (accessed: 7.02.2019).
6. Palestinian-Israeli Security Implementation Work Plan (Tenet cease-fi re plan). Document UNISPAL. 14.06.2001.
7. Question of the violation of human rights in the occupied Arab territories, including Palestine. Report of the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied by Israel since 1967. (Addendum). Note by the Secretary-General. §6. UNGA Document A/57/366/Add.1. 16.09.2002.
8. Report of The Sharm el-Sheikh Fact-Finding Committee, April 30, 2000; Document UNISPAL. 30.04.2001.
9. Report of the Special Rapporteur of the Commission on Human Rights, Mr. John Dugard, on the situation of human rights in the Palestinian territories occupied by Israel since 1967, submitted in accordance with Commission resolutions 1993/2 A and 2002/8.

10. The National Security Strategy of the United States of America. September 2002 În: <http://nssarchive.us/NSSR/2002.pdf> (accessed 22.01.2019).
11. The United Nation. A Performance-Based Roadmap to a Permanent Two-State Solution to the Israeli-Palestinian Conflict. 2002 În: <http://www.un.org/news/dh/mideast/roadmap122002.pdf> (accessed 22.01.2019).
12. UN Security Council Resolution Nr.1397 от 12.03.2002. UN Security Council Document S/ RES/1397 /2002.
13. UN Security Council Resolution Nr.1515. UN Security Council Document S/RES/1515 (2003). 19.11.2003.
14. UN-HABITAT: Progress Report Executive Director (Addendum) on the implementation of resolution 18/12 Housing situation in the occupied Palestinian territories and establishment of a human settlements fund for the Palestinian people in the occupied Palestinian territories, Para. 6. Document UN-HABITAT HSP/GC/19/2/Add.3. 13.05.2003.
15. Wall Street Journal, 22.05.2001.
16. Washington Post, 7.07.2001.
17. Бакланов А. Г. Ближний Восток: „Дорожная карта” региональной безопасности. Москва: ИБВ, 2006, 136 с.
18. Звягельская И. Д. История государства Израиль. Москва: Аспект-Пресс, 2012, 359 с.
19. Лещеня И. А. Деятельность „Ближневосточного квартета” урегулирование палестино-израильского конфликта в рамках проекта „Дорожная карта” (2003-2008) În: Вестник МГИМО-Университета, №2, 2016, с. 168-181.
20. Лэнгфорд С. В. Американская политика на Ближнем Востоке в первый год президентства Джорджа Буша-младшего. În: Востокведный сборник. Выпуск 4. Москва: ИИИИБВ, 2002, с. 124-134.
21. Сурков Н. Ю. Политика США по урегулированию палестино-израильского конфликта на современном этапе În: Москва: ИБВ, 2006, с. 207-217.
22. Федорченко А. В., Зайцева О. А, Марьясис Д. А. Израиль в начале XXI века. Москва: ИИИИБВ, 2004, 344 с.
23. Ханин В. Вокруг размежевания: Общество и политика Израиля в 2005 году. Москва: Ин-т Ближнего Востока, 2006, 182 с.

**Prezentat:** 20 martie 2019.

**E-mail:** sayedsay@hinuchm.k12.il

# PLANIFIER LE COMPTE RENDU ET L'UTILISATION DES INFORMATIONS DANS L'ÉVALUATION DE L'IMPACT SOCIAL DES PROJETS ET PROGRAMMES DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

## PLANIFICAREA RAPORTULUI ȘI UTILIZAREA INFORMAȚIILOR ÎN EVALUAREA IMPACTULUI SOCIAL AL PROIECTELOR ȘI PROGRAMELOR ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

CZU: 35.077:005

**Alexandru TOMA,**  
*doctorand, Academia de Administrare Publică*

### RÉSUMÉ

*Dans cet article, l'auteur rapporte sur l'anticipation et la planification du compte rendu, et sur l'utilisation d'information colecte dans l'évaluation de l'impact social des projets et programmes dans l'administration publique. L'accent est mis sur la nécessité de faire compte rendu, le public cible, la fréquence et le format du rapport, mais également sur les personnes responsables du rapport. La question de la planification de l'utilisation des informations collectées, de la diffusion des informations rapportées et de la prise de décision future est également abordée.*

**Mots-clés:** *projet, programme, la planification du rapport, l'utilisation de l'information, le besoin de rapport, le public cible, le format du rapport, la fréquence de rapport, les personnes signalées, la diffusion de l'information, le rapport, la prise de décision.*

### REZUMAT

*În acest articol, autorul vorbește despre anticiparea și planificarea raportului și utilizarea informațiilor colectate în evaluarea impactului social al proiectelor și programelor în administrația publică. Se pune accentul pe necesitatea de raportare, publicul țintă, frecvența și formatul raportului, dar nu în ultimul rând și pe persoanele responsabile de întocmirea raportului. De asemenea, se atinge subiectul planificării utilizării informațiilor colectate, diseminarea informațiilor raportate și luarea deciziilor pe viitor.*

**Cuvinte-cheie:** *proiect, program, planificare raport, utilizarea informațiilor, necesitatea de raportare, publicul țintă, format de raport, frecvența raportării, persoane responsabile de raport, diseminarea informațiilor, raportare, luarea deciziilor.*

Après avoir défini les besoins en information du projet, programme dans l'administration publique et la manière dont les données seront collectées, gérées et analysées, il s'agit maintenant de déterminer comment les données seront communiquées en tant qu'éléments d'information et d'en faire bon usage. Selon des chercheurs Tashakkori Abbas et Charles Teddlie dans l'oeuvre „**Mixed Methodology: Combining Qualitative and Quantitative Approaches**”, les comptes rendus ou rapports sont la partie la plus visible du système de suivi et d'évaluation, car les données collectées et analysées y sont présentées sous forme d'informations à l'usage des parties prenantes clés. [9] Le compte rendu ou rapport est un élément essentiel du suivi et de l'évaluation, parce que même si les données ont été très bien collectées et analysées, elles ne peuvent pas être bien utilisées si elles ne sont pas bien présentées – ce qui représente un gaspillage considérable de temps, de ressources et de personnel. [3] Malheureusement, il y a de nombreux exemples où des données importantes ont perdu leur valeur parce qu'elles ont été mal communiquées.

Les comptes rendus ou rapports peuvent être coûteux en temps et en ressources et ne devraient pas devenir une fin en soi, mais servir un objectif bien planifié. Par conséquent, il est essentiel d'anticiper et de planifier soigneusement les rapports ci-dessous nous résumons les critères clés à remplir pour s'assurer que les comptes rendus seront utilisés. Qu'est-ce qu'un bon compte rendu?

- Pertinent et utile. Le compte rendu doit servir un but/une utilisation spécifique. Évitez les rapports inutiles et excessifs – la surcharge d'information est coûteuse et peut obstruer le flux de l'information et la possibilité d'utiliser d'autres informations plus pertinentes.

- Opportun. Le compte rendu devrait être soumis en temps opportun. L'information

produite a peu de valeur si elle est fournie tardivement ou à une fréquence insuffisante.

- Complet. Le compte rendu doit fournir une quantité suffisante d'information pour l'usage prévu. Il est particulièrement important qu'il réponde à toutes les exigences requises.

- Fiable. Le compte rendu devrait donner une représentation exacte des faits.

- Simple et convivial. Le compte rendu doit être adapté au public visé. La langue et le format utilisés doivent être clairs, concis et faciles à comprendre.

- Cohérent. Le compte rendu devrait adopter des unités et des formats qui permettent de faire des comparaisons dans le temps, et de suivre l'état d'avancement par rapport aux indicateurs, cibles et autres jalons convenus.

- Présentant un bon rapport coût- fficacit . La pertinence et l'utilisation du compte rendu devraient justifier le temps et les ressources qui lui ont été consacrés. [1]

Le calendrier des comptes rendus ou rapports est un outil précieux car il fait correspondre chaque rapport prévu avec sa fréquence, son public but, son format débouché et la ou les personnes responsables.

A. Définir les besoins en information et le public cible Cet aspect influe sur le contenu, le format et le choix du moment. Par exemple, les utilisateurs ont-ils besoin d'information pour la mise en œuvre du projet et du programme, la planification stratégique, le respect des exigences des parties prenantes, l'évaluation de l'impact ou l'apprentissage organisationnel pour les projets/programmes futurs ?

Comme nous l'avons déjà indiqué, il est préférable de définir les besoins en information au début du processus de suivi et d'évaluation, en particulier toutes les exigences en matière de compte rendu.

Il faudrait se limiter à ce qui est nécessaire et suffisant pour l'usage auquel le rapport est destiné. Les choix concernant le contenu

des rapports ont un effet exponentiel qui peut surcharger tout le processus et peser sur les capacités de l'ensemble du projet ou programme dans la mesure où ces choix déterminent le temps et les ressources, humaines et autres qui doivent être consacrés à la collecte, la gestion et l'analyse des données présentées dans les rapports. Une surcharge d'informations exige davantage de travail de la part de l'équipe chargée du projet ou programme et peut, en fin de compte, miner le flux, l'efficacité de l'information, ce qui, d'une part, a une influence sur les ressources et, d'autre part, détourne l'attention des informations vraiment pertinentes et utiles. Dans la majorité des cas, les informations additionnelles sont plus une charge qu'un avantage.

Un élément particulièrement important dans la planification des rapports est la distinction entre les rapports à usage interne et les rapports à usage externe. Les rapports à usage interne sont élaborés pour améliorer la mise en œuvre du projet/programme, ils jouent un rôle crucial dans l'apprentissage et facilitent la prise de décision – et, en dernière analyse, sont utiles pour définir ce qui peut être communiqué à l'extérieur. Les rapports à usage externe sont élaborés pour informer les parties prenantes, hors de l'équipe du projet ou programme et de l'organisation de mise en œuvre, ils constituent un élément important de la redevabilité.

Les activités quotidiennes sont déterminées par un flux régulier et fiable d'informations. Par conséquent, une attention particulière doit être portée aux besoins en information des responsables du projet ou programme, qui doivent recevoir les informations en temps opportun pour mesurer l'avancement du projet ou programme, examiner les questions essentielles, prendre des décisions en matière de planification et préparer des rapports sur les progrès accomplis, destinés à différents publics, tels que leurs supérieurs et les donateurs. Les rapports de projet,

quant à eux, contiennent des informations essentielles permettant aux responsables du programme et aux directeurs de pays de vérifier si les résultats et le budget réels sont conformes aux prévisions.

**B. Déterminer la fréquence des rapports**  
Il est essentiel de fixer des délais réalistes de présentation des rapports. Ces délais doivent être raisonnables par rapport au temps, aux ressources et aux capacités nécessaires pour élaborer et diffuser les rapports, ce qui inclut les processus de collecte et d'analyse des données et de retour d'information. Certains des éléments clés à prendre en compte au moment de déterminer la fréquence des rapports sont les suivants :

1. La fréquence des rapports devrait être fondée sur les besoins du public cible en matière d'information. Elle doit être fixée de manière à orienter la planification du projet ou programme et la prise de décisions, et à garantir la redevabilité.

2. La fréquence des rapports sera influencée par la complexité et le coût de la collecte des données. Il est, par exemple, plus facile et moins onéreux de faire un rapport sur un indicateur de méthode prenant en compte les participants à l'atelier que sur un indicateur de réalisation mesurant le changement des comportements par le biais d'une enquête auprès d'un échantillon aléatoire de ménages, qui nécessite plus de temps et de ressources.

3. Les données doivent être collectées régulièrement, mais il n'est pas nécessaire de rendre compte de toutes les informations à tout le monde à chaque fois. Par exemple :
  - Dans un contexte de conflit, un responsable de la sécurité peut avoir besoin de rapports quotidiens de suivi de la situation.
  - Un administrateur sur le terrain peut avoir besoin de rapports hebdomadaires sur les indicateurs de méthode relatifs aux activités de suivi de la mise en œuvre du projet ou programme.
  - Un responsable de projet ou programme peut avoir besoin de rapports mensuels sur les produits, services pour vérifier s'ils sont

en bonne voie. [4] • Les responsables de la gestion du projet ou programme peuvent avoir besoin de rapports trimestriels sur les indicateurs de réalisation, pour évaluer les changements à long terme. • Une équipe d'évaluation peut avoir besoin de rapports initiaux et finaux, élaborés au début et à la fin du projet, sur les indicateurs de résultat.

C. Déterminer le format des rapports Une fois que le public (qui), le but (pourquoi) et le moment (quand) ont été définis, il est important de déterminer les formats de rapports les plus adaptés à l'utilisateur ou aux utilisateurs prévus. Cela peut aller de documents écrits à des présentations vidéo postées sur Internet. Parfois, le format des rapports doit répondre à des exigences strictes, parfois une certaine flexibilité est acceptée.

Il est important que le format et le contenu des rapports soient adaptés au public auquel ils sont destinés. La manière dont l'information est présentée dans les rapports peut jouer un rôle clé dans la façon dont celle-ci est comprise et mise à profit. Par exemple, les rapports contenant des graphiques et des tableaux conviennent à la gestion des projets/programmes, aux discussions participatives avec le personnel sur le terrain, à la représentation cartographique d'une communauté à l'intention des bénéficiaires, ou à un rapport sur papier glacé ou un site Internet à l'usage des donateurs. Les rapports devraient être traduits dans la langue appropriée et publiés dans un format culturellement adéquat (p. ex., résumé oral ou écrit). [6]

Conseils pour la rédaction d'un rapport

- S'y prendre en temps opportun – cela signifie planifier la rédaction du rapport à l'avance et prévoir suffisamment de temps.

- Associer d'autres personnes au processus de rédaction, mais s'assurer qu'un point focal désigné assume la responsabilité ultime.

- Traduire les rapports dans la langue appropriée.

- Utiliser un résumé analytique ou un aperçu pour faire brièvement le point sur l'état global du projet et mettre en évidence les principales questions/ actions à traiter.

- Consacrer une section du rapport aux actions spécifiques à entreprendre en réponse aux conclusions et aux recommandations du rapport ; indiquer dans cette section qui sont les personnes responsables de ces actions et quel est le calendrier.

- Être clair et concis, éviter les phrases longues, le jargon, l'excès de statistiques et les termes techniques.

- Utiliser les options de formatage, par exemple les caractères gras ou soulignés pour mettre en évidence les points essentiels.

- Utiliser des graphiques, des photos, des citations et des exemples pour mettre en évidence l'information ou pour l'expliquer.

- Être précis, mesuré et impartial.

- Structurer et organiser le rapport de manière logique.

- Éviter les informations et les mots inutiles.

- Respecter les formats, les règles de rédaction.

- Vérifier l'orthographe et la grammaire.

Le rapport de gestion du projet ou programme Une attention particulière devrait être accordée au rapport de gestion du projet ou programme, car il constitue généralement la base de l'information à usage interne qui sera ensuite utilisée pour établir les rapports à usage externe. D'autres types de rapports peuvent être établis plus fréquemment, par exemple, au sujet d'activités spécifiques, ou moins fréquemment, par exemple, les rapports d'évaluation. Toutefois, le rapport de gestion du projet ou programme dans l'administration publique est le mécanisme principal utilisé pour compiler les informations provenant de divers rapports et fournir des informations pour d'autres rapports aux fins de la redevabilité. [4]

Les rapports de gestion du projet ou programme doivent être élaborés régulièrement pour assurer le suivi de l'état



d'avancement du projet ou programme, et repérer les défis ou les retards à temps pour réagir de façon adéquate. La plupart des organisations établissent des rapports de gestion mensuellement ou trimestriellement, des rythmes qui présentent tous deux des avantages et des inconvénients. Les rapports mensuels donnent plus régulièrement une vue d'ensemble des activités, ce qui peut être utile, en particulier dans un contexte qui évolue rapidement, comme celui d'une opération d'urgence. Cependant, collecter et analyser plus fréquemment des données peut se révéler difficile si les ressources consacrées au suivi sont limitées. [2] Dans le cas des rapports trimestriels, l'intervalle entre deux rapports est plus grand, et l'accent est mis moins sur les activités, que sur les changements sous forme de produits et même de réalisations.

D. Désigner les personnes responsables de l'élaboration des rapports Il est important de désigner les personnes qui seront responsables de chaque type de rapport. Le responsable du rapport peut être la personne qui, dans le plan de suivi et d'évaluation, a été désignée pour collecter les données relatives aux indicateurs, ou une autre personne qui prépare les données à communiquer aux autres, par exemple, les personnes qui élaborent un rapport mensuel sur le projet, un rapport d'avancement à l'intention des parties prenantes ou un communiqué de presse. Ces responsables peuvent être aussi les personnes qui présentent et communiquent les données de suivi et d'évaluation dans les réunions communautaires, les conférences téléphoniques avec le siège, les présentations des partenariats, etc. Il n'est pas nécessaire de mentionner toutes les personnes participant au processus d'établissement des rapports, mais il faut indiquer qui assume responsabilité globale de chaque type de rapport.

Il y a lieu de rappeler que celui qui rédige les rapports doit le faire en accord avec les exigences des uns et des autres, et que les

informations communiquées doivent être opportunes et fiables. [5]

Il est nécessaire de rédiger des rapports sur les progrès accomplis et les problèmes rencontrés dans le cadre du projet ou programme afin de définir des solutions et de tirer des enseignements pour orienter les programmes actuels et futurs. Toutefois, il peut parfois y avoir des obstacles importants à une analyse des données et à des rapports opportuns et efficaces.

- «Nous n'avons pas le temps». L'équipe du projet peut en arriver à cette conclusion si, au lieu de réfléchir aux moyens à mettre en œuvre pour réaliser un objectif, elle se persuade qu'elle va manquer de temps pour atteindre cet objectif. Une solution consiste à lui faire comprendre qu'une analyse et des rapports opportuns permettent de gagner du temps, d'améliorer la procédure, de favoriser le compte rendu et d'atteindre les objectifs plus facilement.

- «Cela n'a aucun intérêt». Certains pensent que la rédaction de rapports est un exercice purement bureaucratique et que les données qui y sont analysées ne sont pas pleinement utilisées. Une solution consiste à faire comprendre à l'équipe du projet que les informations contenues dans les rapports sont utiles et utilisées, et à la faire participer plus activement à l'analyse des données et à la rédaction de rapports afin qu'elle adhère davantage au processus.

- «L'analyse des données est du ressort des experts, pas du nôtre». Parfois, l'équipe du projet croit ne pas disposer des compétences techniques nécessaires pour analyser des données. Une solution consiste à lui faire mieux comprendre ce qu'est l'analyse des données, à lui expliquer que ce processus ne requiert pas nécessairement des méthodes statistiques complexes et à lui fournir les outils, les lignes directrices et les formations dont elle a besoin pour mieux analyser les données.

- Crainte de la variance. Parfois, l'équipe du

projet ne veut pas donner l'impression qu'elle a fait du mauvais travail s'il existe une variance entre les objectifs et les r  sultats. Une solution consiste    lui faire comprendre que rares sont les cas o   tous les objectifs d'un projet sont atteints. Il faut   tre ouvert aux commentaires et faire preuve d'esprit de partenariat, c'est-   dire ne pas consid  rer qu'une variance entre les objectifs et les r  sultats est une d  faite, mais plut  t une occasion d'apprendre. Rappelez-lui que le seul vrai   chec est de ne pas apprendre. [7]

Planifier l'utilisation des informations L'objectif global du syst  me de suivi et d'  valuation est de fournir des informations utiles. Par cons  quent, l'utilisation des informations ne doit pas   tre une r  flexion apr  s coup, mais un aspect central de la planification. C'est la raison pour laquelle la d  finition des besoins des parties prenantes en mati  re d'information a   t   un th  me r  current tout au long des   tapes de la planification du suivi et de l'  valuation.

De nombreux facteurs d  terminent l'utilisation des informations. Les principaux sont la s  lection proprement dite, la collecte et la transformation des donn  es en information utilisable, qui a   t   le sujet de ce guide jusqu'   pr  sent. Ce processus produit une information pertinente, opportune, compl  te, coh  rente, fiable et conviviale. Le reste de cette section examinera bri  vement les aspects essentiels de la distribution de l'information, de la prise de d  cision et de la planification. [9]

- Gestion du projet/programme – prendre des d  cisions   clair  es pour orienter et am  liorer la mise en   uvre du projet/programme en cours.

- Apprentissage et partage des connaissances – renforcer l'apprentissage organisationnel et le partage des connaissances au sein et    l'ext  rieur de l'organisation charg  e de la mise en   uvre du projet/programme et ainsi am  liorer les programmes futurs.

- Redevabilit   et respect des engagements

- montrer ce qui a   t   r  alis   et comment, et indiquer si le projet a   t   men   conform  ment aux exigences sp  cifiques des donateurs ou aux dispositions juridiques d'administration publique.

- Promotion et sensibilisation – mettre en   vidence et promouvoir les r  alisations et r  ussites, susciter l'enthousiasme et contribuer    la mobilisation de ressources.

La diffusion de l'information fait r  f  rence    la mani  re dont l'information est transmise aux utilisateurs. On peut consid  rer que cet aspect fait partie de l'  tablissement des rapports, mais le mot « diffusion » s'entend ici de la distribution de l'information rapport  e plut  t que de l'utilisation de cette information dans un rapport.

L'information peut   tre diffus  e par divers moyens, et comme pour le format des rapports, la mani  re dont elle va   tre d  pend en grande partie du public cible et de ce    quoi elle va servir, principaux moyens de diffuser l'information sont :

1. Les documents imprim  s envoy  s par courriel ou distribu  s en mains propres.

2. Internet, p.ex., courriels (et pi  ces jointes), sites web, blogs.

3. Communication radiophonique, notamment des communications directes entre personnes et la radiodiffusion.

4. Communications t  l  phoniques, notamment appels vocaux, SMS (textos) et autres applications offertes par les t  l  phones mobiles.

5. Pr  sentations t  l  vis  es et enregistr  es.

6. Pr  sentations en direct, telles que r  unions avec l'  quipe du projet et r  unions publiques.

Le choix du moyen utilis   pour rendre compte devrait   tre guid   par ce qui est le plus efficace du point de vue du temps et des ressources employ  es, et le mieux adapt   au public – un processus qui devrait de pr  f  rence   tre compl  t   par un calendrier des comptes rendus/rapports. Par exemple:

- Un système de rapports sur Internet peut être le meilleur moyen de communication entre l'équipe chargée de la gestion d'un projet/programme et le siège de l'organisation.

- Les réunions communautaires peuvent être un moyen approprié de présenter des données à des bénéficiaires qui n'ont pas accès à des ordinateurs ou sont analphabètes. Le téléphone mobile peut être le moyen de communication le plus efficace dans le cas des volontaires faisant rapport sur les conditions de sécurité sur le terrain.

Il importe également de se rappeler que la diffusion des informations devrait être multidirectionnelle. Cela signifie que l'information doit non seulement être diffusée en amont, auprès de l'équipe de gestion, des cadres supérieurs et des parties prenantes, mais aussi communiquée au personnel sur le terrain, aux partenaires et aux bénéficiaires eux-mêmes.

La sécurité des informations confidentielles ou à usage interne est une autre considération importante à prendre en compte dans la diffusion d'informations. Comme cela a été souligné au sujet de la gestion des données, des précautions doivent être prises pour protéger l'accès aux informations confidentielles. [8]

La prise de décision et la planification constituent le cœur de l'utilisation des données. Mais, aussi bien préparée ou diffusée que soit l'information, c'est à l'utilisateur qu'il appartient, au final, de décider quand et comment l'exploiter. Il s'agit de la phase où le suivi et l'évaluation rejoint la gestion du programme. La manière dont les décisions sont prises et les informations sont utilisées dépend du projet/programme, du contexte et de la culture organisationnelle. Cependant, si l'information produite est largement utilisée pour la gestion du projet/programme et la gestion organisationnelle, deux éléments clés peuvent favoriser l'utilisation de l'information dans la prise de décision et la planification:

1. Dialogue avec les parties prenantes. Il est essentiel d'établir le dialogue avec les parties prenantes et de prendre en compte leurs remontées d'informations pour favoriser une meilleure compréhension et une appropriation accrue du projet ou programme et prendre les mesures nécessaires. Ce processus peut débuter pendant la phase d'analyse, d'examen et de révision des informations et s'appuyer sur les mêmes canaux que la diffusion de l'information (réunions, séminaires et ateliers, forums en ligne, téléconférences et/ou procédures de compte rendu et de suivi). Par exemple, les résultats d'un rapport d'évaluation seront mieux compris si, en plus d'être présentés dans un rapport imprimé, ils sont exposés aux parties prenantes dans le cadre d'une réunion à laquelle elles assistent et qui leur permet de réfléchir et de donner leur avis. Idéalement, ce type de réunion devrait être organisé avant la rédaction du rapport final afin de définir les enseignements clés et de formuler des recommandations concrètes.

2. Mesure de gestion. Il faut mettre en place, dans le système de gestion de projet/programme, des procédures spécifiques (souvent appelées mesures de gestion) visant à étayer les conclusions et les recommandations et les mesures à prendre. Au niveau du projet/programme, il peut s'agir d'un plan de gestion apportant des réponses claires aux questions soulevées dans le rapport de gestion ou d'évaluation. Ce plan doit mentionner expressément les mesures qui vont être prises, les dates auxquelles elles seront mises en œuvre et les personnes qui en seront responsables.

Le cas échéant, il doit dire pourquoi aucune suite n'a été donnée à une recommandation ou à une question figurant dans le rapport. Les mesures doivent faire l'objet d'un suivi systématique et de rapports fiables, opportuns et publics. Toute une variété d'outils peut être utilisée pour étayer la

planification et le suivi des actions. Le registre des décisions peut être utilisé pour consigner les décisions clés du projet ou programme. Le personnel peut ainsi vérifier que les décisions sont mises en œuvre, et enregistrés dans les annales de l'institution. On peut s'y référer pour, en cas de désaccord, connaître la raison pour laquelle une décision a été prise et qui était le responsable du suivi ; ce registre peut être utile aussi à des fins de vérification. De même, les gestionnaires du projet ou programme peuvent utiliser un registre des actions pour s'assurer que des mesures de suivi sont prises. [2]

Les registres des décisions et des actions peuvent servir de documents de référence sur les mesures spécifiques qui ont été prises

pour régler des questions liées aux projets ou programmes et sur les actions connexes définies dans les rapports de gestion et d'évaluation. Comme cela a déjà été signalé, des formats bien conçus de rapports sur les projets ou programmes, comprenant une section sur la planification des actions futures.

Un autre outil utile est le registre des enseignements tirés, qui permet de cataloguer et de hiérarchiser les principaux enseignements. Ce registre peut ensuite être utilisé pour guider la prise de décisions relatives aux projets ou programmes en cours, ainsi que la planification stratégique des projets ou programmes futurs, ce qui favorise l'apprentissage organisationnel global et le partage des connaissances.

## BIBLIOGRAPHIE

1. CHEN HUEY T., Practical Program Evaluation: Assessing and Improving Planning, Implementation, and Effectiveness, Sage Publications Inc 2005.
2. PATTON MICHAEL Q., Qualitative Research and Evaluation Methods, SAGE 2002.
3. PRONK J., HAQ M., Sustainable Development - From Concept to Action. The Hague Report. The Hague and New York ,1992.
4. ROSSI PETER, HOWARD FREEMAN, MARK LYPSEY, Evaluation, A Systematic Approach, 6 ed., SAGE Publication, 1999.
5. ȘANDOR SORIN DAN, Analiză și cercetare în administrația publică, Ed. Accent , 2005.
6. SHADISH WILLIAM R. JR., THOMAS D. COOK, LAURA C. LEVITON. Fundamentele evaluării programelor: teorii ale practicii , FIMAN , 1999.
7. SILVERMAN DAVID, Interpreting Qualitative Data: Methods for analysing Talk, Text and Interaction, 2 ed. Sage , 2001.
8. TAYLOR C. NICHOLAS BRYAN, C. HOBSON ȘI COLIN G. GOODRICH, Social Assessment: Theory, Process and Techniques, SAGE ,2004.
9. TASHAKKORI ABBAS, CHARLES TEDDLIE, Mixed Methodology: Combining Qualitative and Quantitative Approaches, SAGE Publications, Inc.,1998.

**Prezentat:** 4 februarie 2019.

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

# УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ СТРАТЕГИЧЕСКИЕ ОРИЕНТИРЫ ПО ОБЕСПЕЧЕНИЮ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ ТЕРРИТОРИЙ

## STRATEGIC ADMINISTRATIVE LANDMARKS TO ENSURE THE STABLE DEVELOPMENT OF RURAL TERRITORIES

CZU: 332.1 (477-22)

**Николай СМОКВИН,**  
*соискатель кафедры государственного и права  
Одесского регионального института  
государственного управления Национальной академии  
государственного управления при Президенте Украины*

### SUMMARY

*This publication is devoted to the analysis of the organizational and legal approaches to managing the sustainable development of the Ukrainian village. Ukrainian village is the actual center of historical memory, traditions and national consciousness of the people. To realize the potential of the Ukrainian village, it is necessary to introduce modern organizational and legal mechanisms to provide resource and scientific advisory support.*

**Keywords:** *sustainable development of the village, socio-economic model, territorial and sectoral development, organizational and legal areas.*

### АННОТАЦИЯ

*Данная публикация посвящена анализу организационно-правовых подходов к управлению устойчивым развитием села. Село выступает актуальным центром исторической памяти, традиций и национального сознания народа. Для реализации потенциальных возможностей села необходимо внедрять современные организационно - правовые механизмы, обеспечить ресурсную и научно-консультационную поддержку.*

**Ключевые слова:** *устойчивое развитие села, социоэкономическая модель, территориально-отраслевое развитие, организационно-правовые направления.*

Последние научные исследования учёных, специалистов государственных органов, к компетенции которых относятся вопросы реализации государственной политики в области развития территорий, в том числе сельских, всю совокупность стратегических подходов к сельскому развитию можно свести к двум - отраслевому и территориальному.

В этом смысле понятие «сельское развитие» передаёт эволюционное движение объекта, переход от одного его состояния к другому. Динамика этого развития прослеживается в процессе выполнения объектом конкретных функций, которые определяются природой объекта. Поскольку объект сельского развития ассоциируется одновременно с соот-

ветствующим пространством и видом хозяйственной деятельности, в исследовательском дискурсе и управленческой практике имеют место различные способы его идентификации.

При отраслевом подходе сельское развитие рассматривается в контексте его противопоставления «сельское хозяйство - промышленность». Ж сткая привязка сельского развития к определённой отрасли нашла своё искажённое отражение в сугубо отраслевой аграрной политике, что сужает и ограничивает рамки его функциональности, только сельским хозяйством. Такие же недостатки присущи и планированию сельского развития.

С расширением хозяйственных функций села оно по-прежнему рассматривается как место размещения агропроизводства. И в этом смысле термины «аграрный» и «сельский» в научной литературе длительное время трактовались как идентичные, а аграрный сектор экономики отождествлялся с сельским хозяйством. В современной науке термин «деревня», кроме значения пос лка и экономического пространства, в рамках которого осуществляется хозяйственная деятельность, несёт и другую смысловую нагрузку: пространственного сегмента, природной среды, культурного ландшафта, сельской местности, локального социума, административно-территориальной единицы, места жизнедеятельности.

С позиции территориального маркетинга село является территорией проживания устойчивых социальных общностей (сельского социума), характеризующееся единством условий жизнедеятельности людей, наличием ресурсной базы для ведения хозяйства преимущественно аграрной специализации и формирует в рамках локализованного пространства общую культуру. Подобный подход обеспечивает возможность обнаружения и управления

пространственно-социальными взаимодействиями в рамках модели интегрированного маркетингового регулирования «территория - социум - хозяйство» [342] [1].

Под сущностью стратегии устойчивого территориального развития села понимается процесс роста числа сельских поселений и численности сельского населения, то есть интенсификации процесса сельского освоения территории, распространения и сохранения сельского образа жизни [6, с. 36] [2].

Нынешняя структура сельского хозяйства малосегментарна, тотальное преобладание зернового производства над животноводством ведёт к снижению плодородия земель и сокращает количество рабочих мест, снижает поступление в местные бюджеты. Поскольку возможности аграрной сферы по сохранению существующих рабочих мест и созданию новых сфер применения труда ограничены, а сельская местность теряет привлекательность для жизни, то вектор аграрной политики переносится на *многофункциональность аграрной сферы и устойчивое развитие сельских территорий*.

Децентрализация является одним из условий социально ориентированного и экологически безопасного развития экономики Украины. Децентрализация государственного управления и устойчивое развитие имеют и обратную связь: развитие человеческого потенциала расширяет возможности отхода от концентрации полномочий в центре и активного государственного вмешательства в деятельность субъектов предпринимательства.

В программном документе Президента Украины, утверждённого Указом от 15 января 2015 О стратегии устойчивого развития «Украина - 2020» [Электронный ресурс], режим доступа: [www.zakon.rada.gov.ua/go/5/2015](http://www.zakon.rada.gov.ua/go/5/2015) [3], часть внимания отведена комплексу реформ направле-



ных на последовательное и устойчивое развитие села. С целью практической реализации положений Стратегии - 2020 по развитию сельских территорий Кабинетом министров Украины утверждены следующие нормативно-правовые акты. Это Постановления Кабинета министров Украины от 06.08.2014 г. № 385 «Государственная стратегия регионального развития на период до 2020 года» и от 07.10.2017 г. № 821 «Некоторые вопросы реализации в 2015 - 2017 годах Государственной стратегии регионального развития на период до 2020 года», которым утверждён план мероприятий по реализации положений государственной стратегии. [Государственная стратегия регионального развития на период до 2020 года: Постановление Кабинета министров Украины от 6 августа 2014 № 385 // [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/385](http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/385) - 2014 - п.], [4] [Некоторые вопросы реализации в 2015 - 2017 годах Государственной стратегии регионального развития на период до 2020 года: Постановлениями Кабинета министров Украины от 07.10.2017 г. № 821 // [Электронный ресурс]. - Режим доступа: [www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/821](http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/821) - 2017 - п.] [5].

В своей основе в указанных документах положен отраслевой принцип развития сельских территорий, он соответствует действующим принципам дифференциации территорий по видам и режимам их преимущественного использования, которые характеризуются агропромышленным производством и сельской застройкой [299] [6].

В экономической литературе понятие «аграрное» ассоциируется с такими явлениями, как развитие аграрного сектора и аграрного роста. Так, А. Бородина и И. Прокопа [34, с. 56] [7] рассматривают аграрный рост как наращивание сельскохозяйственного производства, кото-

рое имеет и нежелательные последствия. Только рост аграрного производства, по их мнению, сопровождается упадком села, что требует соответствующей корректировки в государственной аграрной политики. В отличие от аграрного роста, аграрное развитие не является исключительно экономическим явлением.

Аграрное развитие - это такое наращивание аграрного производства, при котором выгоду от него более или менее равномерно распределяют между всеми участниками процесса, повышение производительности осуществляется методами безопасными для окружающей среды, а сокращение занятости в сельском хозяйстве сопровождается созданием новых рабочих мест не в аграрной сфере. Оно направлено на решение проблемы перехода от агропромышленного роста к аграрному развитию за счёт повышения, с одной стороны, результативности аграрного сектора, который охватывает все субъекты хозяйствования, среду, обеспечивающую его природными, инфраструктурными, социальными ресурсами, но и социоэкономической модернизацией с ориентацией на развитие общин, с другой.

Социоэкономика ставит в центр своего внимания вопрос не только о важности получения человеком пользы и удовольствия от потребления товаров или услуг, а, прежде всего, обращает внимание на моральную сторону дела через оценку средств, используемых при достижении этой целевой установки.

В научной литературе социоэкономическая модернизация с ориентацией на развитие общин такова, что, кроме аграрного сектора, предпринимательства и базовых предприятий в качестве объекта сельского развития, рассматривается община, как объединение граждан. Такое развитие основано на общих усилиях, направленных на идентификацию локальных ресурсов, их максимальную

активизацию и создание дополнительных ценностей (материальных и нематериальных) в процессе капитализации с целью повышения уровня и качества жизни членов общин. Количественная мера возможностей общества (запасы, ценности, источники средств, денежные средства) определяется природными, трудовыми и материальными ресурсами. При сельском развитии на базе общины используются природный, человеческий, физический, финансовый, социальный потенциал, соответствующие активы и капитал [35, с. 160, 159] [8]. В теории такая объективность устойчивого сельского развития выглядит достаточно убедительно. На практике этот путь представляется трудно осуществимым, поскольку ни одним из указанных источников развитая община не обладает, кроме земельных участков сельских жителей, которые перешли в их собственность после дел жки сельскохозяйственных земель, принадлежавших ранее коллективным сельскохозяйственным предприятиям.

Представляется более взвешенной и обоснованной позиция определения системообразующих, стратегических направлений сельского развития - экономического, социального и экологического. Экономическое направление предусматривает создание новых условий и возможностей развития на селе экономической деятельности, её диверсификация, разнообразие и повышение уровня занятости. Социальное направление связано с развитием самоуправления и усилением роли сельских общин в гармонизации и удовлетворении интересов всего сельского социума, с социальной защитой сельского населения, обеспечением ему доступа ко всем социальным благам, обеспечением социального равенства. Экологическое направление основывается на глубинном переосмыслении взаимодействия человека и природы, коренного изменения отношения к окружающей среде, на раци-

ональном использовании и сохранении природных ресурсов, формировании экологического сознания [282, с. 122] [9].

Учитывая то, что сельское хозяйство является отраслью, село - сельский центр во всех его проявлениях, крестьянство - соответствующий социум, а все они вместе размещены и развиваются в определённой пространственной среде, вполне оправдано применение к ним не отраслевого, а территориального исследовательского подхода.

Это означает необходимость переоценки роли экономики в системе общественных отношений, анализа взаимосвязи между экономической деятельностью и социумом в его различных проявлениях и, прежде всего, на уровне личности.

Первый шаг на пути системного возрождения сельских территорий, по замыслу учёных В. В. Юрчишина и А. Н. Онищенко, предусматривает определение сущности и целевого назначения сельского развития, системы политических, правовых, социальных, экономических, организационных, управленческих и других механизмов, обеспечивающих эффективную реализацию целей и задач сельского развития, места и роли государства, регионов, органов местного самоуправления, сельских общин, субъектов хозяйствования в развитии сельских территорий [5, с. 12] [10].

Если раньше сердцевиной государственной аграрной политики считались аграрная и земельная реформы, то в современных условиях приоритетное значение приобретает её социальная составляющая.

Характер аграрных преобразований должен осуществляться на последовательно социальной основе, чего не наблюдается в современных реформах.

С помощью средств массовой информации, рекламы, школьного воспитания, социальной пропаганды сельским жителям «навязываются» ценности со-

циального успеха и рыночных, предпринимательских практик, высокие потребительские стандарты, которые сосредоточены в городах. По отношению к селу культивируется исключительно потребительское отношение как к своего рода источнику жизненных ценностей, связанных с его близостью к природе, к пространству, в рамках которого производят продукты питания и сельскохозяйственное сырье.

Такие мировоззренческие установки, процветающие на фоне роста диспропорций в социально-экономическом развитии села и города, ухудшении жизненного уровня сельского населения, деградации социальной инфраструктуры села, сформировали в общественном сознании большей части сельских жителей отрицательное отношение к сельскому образу жизни. В результате в большинстве сельских поселений прослеживается последовательная асоциальность сельского крестьянского бытия [Юрчишин В. В. Современные аграрные преобразования в Украине. Ретроспективные очерки: в трёх частях / В. Юрчишин. - М.: ГУ «Ин-т экономики и прогнозирования НАН Украины», 2013, 424 с.] [12]. Это нашло своё проявление в непоправимых потерях демографического потенциала села, деградации его человеческого потенциала, опустошении сельских населённых пунктов, духовном растлении крестьянства [Онищенко А. Сельское хозяйство, село и крестьянство Украины в зеркале постсоветской аграрной политики / В. Онищенко, В. Юрчишин // Экономика Украины, 2006, № 1 (530), с. 4-13.] [13].

Поэтому главная проблема в том, чтобы найти ответ на вопрос: почему крестьяне предпочитают жизни в деревне, на земле в индивидуальном жилье усадебного типа, максимально отвечающим первичным человеческим потребностям,

высокого качества жизни и демографического развития [274, с. 8] [11], городу, что удовлетворяет высокие потребности, включая средства и способы их удовлетворения?

Преодоление этой асоциальности, по мнению В. В. Юрчишина, требует разработки и внедрения в общественное сознание крестьяноцентричного, по своей сути, мировоззрения и идеологии. Принцип крестьяноцентризма как таковой предполагает системное подчинение всей совокупности возрождения, интересам села и крестьянства [Юрчишин В. В. Концептуальные проблемы будущего села и крестьянства / В. Юрчишин // Стенограмма годового собрания Всеукраинского конгресса учёных экономистов-аграрников 9-10 ноября 2005 года. - М.: ННЦ «ИАЭ», 2005, с. 32-39] [14].

С позиций крестьяноцентричной идеологии село и крестьянство - это не только земледельцы и кормильцы, но и колыбель нации, её исторические истоки. Поворот к нуждам села важен ещё и потому, что оно остаётся единственным центром, где хранится богатство духовности, родного языка, народных традиций и особенностей, которые наиболее полно характеризуют самобытность народа.

Только формирование нового мировосприятия и формирование крестьяноцентричной идеологии способны изменить отношение государства и общества к сельскому хозяйству, селу и крестьянству, улучшить психологический климат в деревне, преодолеть неуверенность сельского населения в своём будущем, вернуть ему доверия к государственным институтам [Павлов А. И. Сельские территории Украины: функционально-управленческая модель: монография / А. И. Павлов. - Одесса: Астропринт, 2009, 344 с.] [15].

**Выводы.** В процессе перехода к соци-

  кономической модели развития аграрного сектора будут заложены основы для преодоления противоречия между ростом производства, экспорта сельскохозяйственной продукции и упадком села через расширение доступа сельского населения к  кономическим выгодам, которые создаются в процессе использования агропродовольственного потенциала страны и диверсификации сельской  кономики. Этот переход принесёт такие ожидаемые результаты:

- на основе увеличения инвестиций в человеческий и социальный капитал села, возрастёт потенциал общин в реализации  кономических и политических интересов, наладится конструктивный социальный диалог между государством, бизнесом и населением в повышении взаимной ответственности за будущее аграрного сектора и села;

- повысятся возможности сельского населения в определении и реализации приоритетов развития в  кономической,  кологической и социальной сферах, что будет способствовать формированию в с лах самодостаточной  кономики, улучшения окружающей среды, расширению доступа населения к потребительским благам и услугам;

- возникнут условия для преодоления диспропорций в отраслевой, продуктовой и организационной структурах аграрного сектора более полного привлечения к этому процессу домохозяйств и общин;

- увеличатся доходы сельских домохозяйств на основе их полного привлечения к производственной деятельности корпоративного сектора через создание организационных механизмов их взаимодействия и включения в технологическую цепочку формирования добавленной стоимости;

-  ффективнее станет государственная поддержка аграрного производства и

развития сельской местности благодаря консолидации бюджетных средств и увеличению прозрачности их использования через распределение на конкурсной основе;

- возрастёт общий  ъем финансирования аграрного и сельского развития на многоканальной основе путём консолидации инвестиционных ресурсов, благотворительных взносов и других источников [Юрчишин В. В. Базовые основы переориентации развития отечественной агросферы на основе соци  номики / В. Юрчишин // Устойчивое развитие и безопасность агропродовольственной сферы Украины в условиях глобализационных вызовов: монография / Павлов А. И., Хвесик М. А., Юрчишин В. В. и др.; под ред. А. И. Павлова. - Одесса: Астропринт, 2012, с. 464-478] [16];

- предлагаемую модель устойчивого развития АПК можно охарактеризовать как переход к принципам организации пространственного развития, сориентированного на активизацию инновационной составляющей, развитие кооперативных и кластерных связей, рациональное сочетание общегосударственных и региональных интересов;

- как мелко- и среднетоварное фермерско-кооперативное производство, так и большой кластерно-корпоративный агробизнес имеют право на одновременное существование. Однако они должны выполнять разные функции. Задача первого - развивать трудоёмкое агропроизводство, служить  кономической опорой сельских общин, трудоустраивать сельское население, поддерживать агроландшафты и т. д. Задача второго - инвестировать в ориентированное на экспорт крупнотоварное производство, в растениеводстве и животноводстве. Соответственно разными могут быть режимы налогообложения, экспорта, предоставления государственной помощи.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Радченко В. П. Востребованность потенциала маркетинга в механизмах развития человеческих ресурсов села [Электронный ресурс] / В. П. Радченко. — Режим доступа: <http://www.gosthelp.m-economy.ru/art.php?nArtId=2478>.
2. Алаев Э. Б. Социально-экономическая география: понятийно-термино-логический словарь / Э. Б. Алаев. — М.: Мысль, 1983, 350 с.
3. Про стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.zakon.rada.gov.ua/go/5/2015](http://www.zakon.rada.gov.ua/go/5/2015)
4. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014](http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/385-2014) - п
5. Деякі питання реалізації у 2015 – 2017 роках Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постановами Кабінету міністрів України від 07.10.2017 р. № 821 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/821-2017](http://www.zakon.rada.gov.ua/laws/show/821-2017) - п
6. Про Генеральну схему планування території України [Електронний ресурс]: Закон України від 7 лютого 2002 р. № 3059–14 (в ред. від 18 листопада 2012 р.). — Режим доступу: <http://zakon4.gov.ua/laws/show/3059-14>
7. Бородіна О. М. Аграрний розвиток і саморозвиток громад: модернізація через взаємну адаптацію (теоретико-методологічний аспект) / О. М. Бородіна, І. В. Прокопа // Економіка України, 2014, № 4 (629), с. 55–72.
8. Бородіна О. М. Теоретичні основи сільського розвитку на базі громад: капіталізація активів / О. М. Бородіна, С. В. Киричук, О. В. Риковська // Економіка АПК, 2011, № 5 (199), с. 153–160.
9. Політика сільського розвитку на базі громад в Україні: наук. доповідь / за ред. І. В. Прокопи, О. Л. Попова. — К.: Ін-т екон. та прогнозів. НАН України, 2015, 70 с.
10. Агропродовольчий розвиток України в контексті забезпечення продовольчої безпеки [Електронний ресурс]. — Режим доступу: <http://orgua/wpcontent/uploads/2015/05>
11. Пациорковский В. В. Сельско-городская Россия / В. В. Пациорковский. — М.: ИСЭПН РАН, 2010, 390 с.
12. Юрчишин В. В. Сучасні аграрні перетворення в Україні. Ретроспективні нариси: у трьох частинах / В. В. Юрчишин. — К.: ДУ «Ін-т економіки та прогнозування НАН України», 2013, 424 с.
13. Онищенко О. Сільське господарство, село і селянство України у дзеркалі пострадянської аграрної політики / В. Онищенко, В. Юрчишин // Економіка України, 2006, № 1(530), с. 4–13.
14. Юрчишин В. В. Концептуальні проблеми майбутнього села і селянства / В. В. Юрчишин // Стенограма Сьомих річних зборів Всеукраїнського конгресу вчених економістів-аграрників 9–10 листопада 2005 року. — К.: ННЦ «ІАЕ», 2005, с. 32–39.
15. Павлов О. І. Сільські території України: функціонально-управлінська модель: монографія / О. І. Павлов. — Одеса: Астропринт, 2009, 344 с.
16. Юрчишин В. В. Базові основи переорієнтації розвитку вітчизняної агросфери на засадах соціоекономіки / В. В. Юрчишин // Сталий розвиток та безпека агропродовольчої сфери України в умовах глобалізаційних викликів: монографія / Павлов О. І., Хвесик М. А., Юрчишин В. В. та ін.; за ред. О. І. Павлова. Одеса: Астропринт, 2012, с. 464–478.

**Prezentat:** 3 aprilie 2019.

**E-mail:** nsmokvin777@gmail.com

# VALORIFICAREA OPORTUNITĂȚILOR PROGRAMULUI PARTENERIATUL PENTRU PACE – FACTOR DE CONSOLIDARE A RELAȚIILOR DE COOPERARE CU ORGANIZAȚIA TRATATULUI ATLANTICULUI DE NORD

## EXPLOITING THE PARTNERSHIP FOR PEACE PROGRAM OPPORTUNITIES - A FACTOR FOR STRENGTHENING COOPERATIVE RELATIONS WITH THE NORTH ATLANTIC TREATY ORGANIZATION

CZU: 355.357(1-622NATO+478)

**Dumitru POPILEVSCHI,**  
*doctorand, Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice*

### SUMMARY

*The participation in the Partnership for Peace (PfP) offers to Moldova a real opportunity to strengthen its national security and defense capabilities. Thus, the PfP framework allows us to use the experience of military construction of NATO and partner countries in order to continuously improve our armed forces, staff training, language instruction for the officers of the National Army, provide access to information, statistics, sources of political, technical and financial support. A and to special aspect is the acquaintance of Moldovan soldiers with peacekeeping operations.*

**Keywords:** *partnership, operations, consolidation, cooperation, concept, security, system.*

### REZUMAT

*Participarea la Parteneriatul pentru Pace (PpP) îi oferă Republicii Moldova o reală posibilitate de a-și consolida securitatea națională și capacitățile de apărare. Astfel, cadrul PpP ne permite să utilizăm experiența construcției militare a țărilor NATO și parteneri în scopul perfecționării permanente a propriilor Forțe Armate, pregătirii cadrelor, instruirii lingvistice a ofițerilor Armatei Naționale, asigură accesul la informații, statistică, surse de ajutor politic, tehnic și financiar. Un aspect aparte îl constituie familiarizarea militarilor moldoveni cu modalitatea organizării operațiunilor de menținere a păcii.*

**Cuvinte-cheie:** *parteneriat, operațiuni, consolidare, cooperare, concept, securitate, sistem.*

*Promovarea securității cere întotdeauna sacrificarea libertății, iar libertatea nu poate fi mărită decât cu costul securității. Dar securitatea fără libertate înseamnă sclavie, iar libertatea fără securitate înseamnă să fii pierdut și abandonat. Aceste circumstanțe dau filosofilor dureri de cap fără tratament cunoscut. În plus, fac din traiul împreună un generator de conflicte, pentru că securitatea sacrificată în numele libertății tinde să fie securitatea altora, iar libertatea sacrificată în numele securității tinde să fie libertatea altora.*

**Zygmunt Bauman.** *Comunitatea, Agonia lui Tantal*



**Parteneriatul pentru Pace – factor de consolidare a relațiilor de cooperare.**

Procesele de cooperare internațională în vederea promovării reformelor în domeniul apărării naționale la etapa contemporană sunt unele consistente cu o tendință în ascensiune și rămân a fi o prioritate pentru statele-partenere ale Organizației Nord-Atlantice în condițiile fenomenului globalizării ce determină extinderea riscurilor și amenințărilor atât asimetrice cât și hibride. Evoluțiile dezvoltării globalizării și interdependenței statelor lumii au contribuit la realizarea profundelor transformări structurale ale sistemului de securitate internațională, promovând conceptul de securitate cooperativă și apărare colectivă în cadrul căruia dimensiunile, parametrii și factorii determinanți ai apărării naționale au necesitat o reevaluare bazată pe rolul factorului extern. Influența factorului extern manifestându-se ca o formă de cooperare internațională în domeniul securității a imprimat o nouă abordare în strategia apărării naționale a statelor din lagărul socialist interpretând procesele de reconfigurare geopolitică regională și apariția noilor provocări, totodată, acest tip de factori a influențat și edificarea sistemului de securitate internațională postrăzboi rece.

Demararea cooperării dintre Republica Moldova și NATO a avut loc în anul 1991, odată cu inițierea procesului internațional de recunoaștere a Republicii Moldova în calitate de subiect al dreptului și comunității internaționale și odată cu aderarea Republicii Moldova la Consiliul de Cooperare Nord-Atlantică (CCNA). La 20 decembrie 1991, la Bruxelles, a avut loc reuniunea Consiliului de Cooperare Nord-Atlantică, constituit ca urmare a deciziilor adoptate în cadrul Summitului țărilor-membre ale NATO de la Roma din 7-8 noiembrie 1991. Scopul creării CCNA a fost de a institui un organism permanent de consultări între adversarii de altă dată în problemele primordiale de

securitate europeană. Astfel, Declarația de la Roma asupra Păcii și Cooperării prevede că „aliații au intenția de a descoperi o nouă etapă și a stabili relații instituționale de consultație și cooperare asupra chestiunilor politice și de securitate”, [1] invitând, astfel, statele ex-sovietice spre semnarea unei Declarații comune și propunând un șir de activități de cooperare, printre care și propunerea de a desfășura o reuniune anuală a Consiliului Nord-Atlantic la nivel ministerial, care ar putea fi denumită Consiliul de Cooperare Nord-Atlantică. Conform Declarației din 20 decembrie 1991 privind Consiliul de Cooperare Nord-Atlantică, statele-membre ale NATO și statele-partenere vor interacționa în cadrul acestuia în vederea „salvgărdării societăților democratice libere de orice formă de coerciție”. [2] În acest sens, Aliații și Partenerii se angajează să încurajeze progresul în întreaga Europă pentru a stabili instituții democratice solide, respectarea drepturilor omului și libertății economice. CCNA constituia un forum al discuțiilor și consultărilor în cadrul căruia membrii săi să fie capabili de a identifica soluții pentru vasta gamă a problemelor ce afectează securitatea națională a tuturor statelor-membre. La 6 ianuarie 1994, cu ocazia reuniunii la nivel înalt a Alianței Nord-Atlantice, la care a fost examinată inițiativa Statelor Unite ale Americii privind instituirea programului Parteneriatul pentru Pace (PpP), Republica Moldova și-a exprimat interesul de a adera la acest program, iar la 16 martie 1994, la Bruxelles, la Cartierul General NATO, a fost semnat de către Republica Moldova și Organizația Tratatului Atlanticului de Nord Documentul-cadru al Programului Parteneriatul pentru Pace, astfel Republica Moldova devenit al doisprezecelea stat-membru al acestui program și al cincilea stat din spațiul postsovietic, imediat după Statele Baltice și Ucraina, membru cu drepturi depline la Programul Parteneriatul pentru Pace.

Ca urmare a deciziilor adoptate în cadrul Summitului de la Sintra (Portugalia) din 29 mai 1997, statele-membre ale Consiliului Cooperării Nord-Atlantice  i țările participante la programul Parteneriatului pentru Pace (PpP), determinate de necesitatea stabilirii unor relații noi de cooperare, au decis de a transforma CCNA într-o structură mai adecvată – *Consiliul Parteneriatului Euroatlantic (CPEA)*.  n acest sens, CPEA a preluat domeniile de cooperare din cadrul CCNA  i a extins, totodată, domeniile de cooperare la noi dimensiuni, trec ndu-se la o formă mai avansată  i aprofundată a acesteia. Republica Moldova ca membru al CCNA  i participant al cooperării în cadrul Parteneriatului pentru Pace a acceptat din start invita ia de a dezvolta cooperarea cu NATO, inclusiv în cadrul CPEA. [3] în documentul de bază de constituire a Consiliului Parteneriatului Euroatlantic este stipulat că țările-membre ale Consiliului de Cooperare Nord-Atlantic  i țările participante la Parteneriatul pentru Pace doresc să ridice la un nivel calitativ nou cooperarea lor politică  i militară, baz ndu-se pe succesul *Consiliului Parteneriatului Euroatlantic*  i PpP. Consiliul a stabilit un mecanism nou, axat pe o cooperare intensă, politică  i practică, sub egida PpP. Consiliul completează activitățile unor instituții precum OSCE, Uniunea Europeană  i Consiliul Europei. Ca succesor al CCNA, CPEA oferă cadrul general pentru consultări între membrii săi într-un spectru larg de probleme politice  i de securitate. PpP, în forma sa consolidată, reprezintă în continuare un element clar identificabil în acest cadru flexibil. CPEA se bazează pe cadrul existent al activităților de asistență NATO, p str ndu- i atribuțiile de promovare a cooperării într-un mod transparent. Noua structură  i-a păstrat cele două principii care, p n  atunci, se dovediseră a fi fundamentale pentru cooperarea dintre statele NATO  i parteneri săi, acestea fiind: primul, cel al incluziunii,

care oferă posibilit  i de consultare politică  i cooperare practică; al doilea, al autodiferen ierii, care permite partenerilor să decidă ei  n i i c t de aprofundată trebuie să fie cooperarea cu NATO  i domeniile concrete ale acestei cooperări. Deciziile luate în cadrul CPEA nu afectează angajamentele bilaterale deja stabilite între parteneri  i NATO sau cele prevăzute în Documentul-cadru al PpP. [4]

Drept urmare a schimbării contextului geopolitic regional  i a vectorului geostrategic de dezvoltare al Republicii Moldova, la 19 mai 2006 Consiliul Nord-Atlantic al Alian ei  i, respectiv, la 24 mai 2006 Republica Moldova a fost adoptat Planul Individual de Acțiuni al Parteneriatului Republica Moldova – NATO (IPAP) care a urmărit aprofundarea cooperării cu structurile  i instituțiile europene  i euroatlantice, promovarea reformelor democratice în diverse domenii, reformarea  i modernizarea sectorului de securitate  i apărare, consolidarea controlului democratic asupra For elor Armate. Documentul conține mai multe linii magistrale de dezvoltare a Republicii Moldova, însă primordialitatea revine reformării prin modernizare a sectorului de securitate  i apărare, prin realizarea unui pachet de acțiuni  i racordării reformelor democratice la standardele europene, în ambele cazuri rolul determinant fiind rezervat promovării dialogului politic dintre părți  i cooperării cu instituțiile europene  i euroatlantice. Principalele obiective strategice asumate de Republica Moldova, potrivit IPAP constau în realizarea integrării europene, intensificarea dialogului  i aprofundarea relațiilor de cooperare cu structurile euroatlantice, una dintre acțiunile importante fiind ca for ele sale armate să servească  i să protejeze dezvoltarea democratică a statului, inclusiv prin exercitarea controlului democratic comprehensiv asupra acestui element de bază al securității naționale.  n acest sens, politicile sectoriale care urmau să fie întreprinse au presupus angajarea persoanelor civile

în instituțiile militare și consolidarea prezenței lor în sistemul securității naționale, implementarea standardelor euroatlantice în procesul de reformare a Forțelor Armate, perfecționarea legislației în domeniul reglementării repartizării responsabilităților între structurile supreme din stat și încurajarea participării societății civile la examinarea problemelor ce se referă la securitate și apărare, inclusiv prin asigurarea accesului la informație. [14, p. 252-253]

În accepția noastră, IPAP-ul este un element destinat individualizării, sistematizării și concretizării relațiilor, intensificării dialogului și consultărilor între parteneri și NATO la nivel interstatal. Prin adoptarea IPAP Republica Moldova și-a exprimat dorința de a intensifica dialogul politic și cooperarea cu NATO în domeniile militar, științific, protecția mediului, urgențe civile etc., implicând în acest proces majoritatea instituțiilor naționale. Reieșind din perspectiva conjuncturii geopolitice și a realității evoluției mediului securității regionale procesul de actualizare a IPAP este o necesitate, dat fiind faptul că documentul este axat pe optimizarea procesului de reforme în sectoarele apărării și securității naționale. Unele dintre aspectele benefice pentru Republica Moldova ca urmare a realizării mecanismului de implementare a IPAP-ului este nu doar aprofundarea relațiilor cu statele-membre NATO, dar și promovarea unei imagini favorabile a Republicii Moldova pe plan extern, în contextul edificării unui stat de drept, democratic și prosper. În această ordine de idei, Alianța Nord-Atlantică este dispusă să susțină în continuare eforturile Republicii Moldova în reformarea și modernizarea sistemului de apărare și securitate națională, pentru a face față noilor provocări ale sec. XXI. Mai mult ca atât, ea este gata să-și extindă acest sprijin asupra unor reforme mai profunde în domeniul politic și al instituțiilor de apărare. IPAP-ul rămâne a fi în continuare un document conceput în

funcție de necesitățile individuale ale fiecărui stat partener, ceea ce înseamnă că Republica Moldova este liberă să-și aleagă domeniile prioritare sau de interes, scopurile și sarcinile pe care le-a inserat în acest plan. Unul dintre obiectivele-cheie ale mecanismului IPAP, capabil să favorizeze și să mențină un mediu intern propice reformelor democratice, este consolidarea dialogului și a consultărilor politice între NATO și Republica Moldova. Astfel, Republica Moldova își poate exprima și demonstra voința și capacitatea de a avansa sub câteva aspecte primordiale: cel al politicii interne și externe sau cel al implementării principiilor fundamentale, înscrise în Documentul-cadru al PpP și în documentul de bază al CPEA.

**Concluzii.** Participarea activă a Republicii Moldova la Programul Parteneriatul pentru Pace reprezintă un bun prilej pentru valorificarea oportunităților de a extinde relațiile de cooperare politico-militare cu Alianța Nord-Atlantică pentru a continua procesul de modernizare a sistemului de securitate și apărare națională. Realizarea angajamentelor asumate de Republica Moldova în relațiile de cooperare cu Alianța Nord-Atlantică prin implementarea Planului individual de acțiuni al Parteneriatului Republica Moldova – NATO reprezintă un deziderat în dezvoltarea capacităților de apărare națională și pilonul fundamental în desfășurarea reformei securității naționale. Totodată, grație Programului Parteneriatul pentru Pace, Republica Moldova beneficiază de posibilitatea de a pregăti contingente militare din cadrul Armatei Naționale pentru participarea la operațiuni de menținere a păcii, în contextul intensificării relațiilor de cooperare militară internațională asumându-și angajamente de reformare a sistemului de apărare prin dezvoltarea capacităților, forțelor și mijloacelor interoperabile cu țările-partenere și membre ale Alianței Nord-Atlantice.

**BIBLIOGRAFIE**

1. North Atlantic Council, Declaration on Peace and Cooperation, 08.11.1991. În: [http://www.nato.int/cps/en/SID-ABFD20FB-E2743A/natolive/official\\_texts\\_23846.htm](http://www.nato.int/cps/en/SID-ABFD20FB-E2743A/natolive/official_texts_23846.htm) (vizitat la 16.02.2018).
2. North Atlantic Cooperation Council Statement on Dialogue, Partnership and Cooperation, 20.12.1991. În: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_23841.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23841.htm) (vizitat la 18.02.2018).
3. NATO, Document de base du Conseil de Partenariat Euro-Atlantique, 30.05.1997. În: <http://www.nato.int/docu/fonda/b970530a.htm> (vizitat la 19.02.2018).
4. Documentul de bază al Consiliului Parteneriatului Euroatlantic. În: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_25471.htm?selectedLocale=en](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25471.htm?selectedLocale=en) (vizitat la 21.02.2018).
5. Juc V., Cojocaru Gh. Politica externă. În: Republica Moldova pe calea modernizării: studiu enciclopedic. Chișinău: F.E.-P. Tipografia Centrală, 2015, p. 228-256.
6. North Atlantic Cooperation Council Statement on Dialogue, Partnership and Cooperation, 20.12.1991. În: [http://www.nato.int/cps/en/natolive/official\\_texts\\_23841.htm](http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23841.htm) (vizitat la 18.02.2018).
7. Parteneriatul pentru Pace. În: <http://www.mfa.gov.md/nato-md/parteneriatul-pentru-pace/> (vizitat la 20.05.2019).

**Prezentat:** 20 mai 2019.

**E-mail:** dumitru007@yahoo.com

# GESTIUNEA ȘI COORDONAREA TURISMULUI FLUVIAL ÎN UNIUNEA EUROPEANĂ

## MANAGEMENT AND COORDINATION OF RIVER TOURISM IN THE EUROPEAN UNION

CZU: 338.48(4)EU

**Danaia BEȚIVU,**  
*doctorandă, Universitatea Liberă Internațională din Moldova*

### SUMMARY

*The river tourism is a successful model of the river networks valorization, especially by Western European countries. Its emergence was driven by a strong political will and public action. The vulnerable, multidisciplinary, and often multinational, nature of the river domain requires complex management.*

*This article aims to study the management and coordination of the river tourism in the European Union.*

**Keywords:** management, coordination, river tourism, river network.

### REZUMAT

*Turismul fluvial reprezintă un model de succes de valorificare a rețelilor fluviale, în special, în țările din Europa Occidentală. Apariția sa a fost determinată de o puternică intenționalitate politică și acțiune publică. Caracterul vulnerabil, pluridisciplinar și, de multe ori, multinațional al domeniului fluvial necesită o gestiune complexă.*

*Acest articol are ca scop studiul modului de gestionare și coordonare a turismului fluvial în Uniunea Europeană.*

**Cuvinte-cheie:** gestiune, coordonare, turism fluvial, rețea fluvială.

**Introducere.** Turismul fluvial reprezintă o totalitate de activități turistice pe cursurile de apă, canale (croaziere, plimbări cu barca, nautism de proximitate etc.) și malurile acestora (pescuit recreativ, drumeții, ciclism etc.).

Apărut ca formă de turism ocazională încă în secolul al XVII-lea, turismul fluvial se consolidează în a II-a jumătate a secolului al XX-lea, ca urmare a neutilizării în scopuri de transport a căilor fluviale înguste, printr-o puternică intenționalitate politică. În prezent această formă de turism câștigă tot mai mult teren, în special în țările-membre ale

Uniunii Europene, reprezentând un model de succes de valorificare a rețelilor fluviale. În 2017, în destinațiile fluviale majore ale UE cum sunt râurile Rin, Dunăre, Tamisa, Loire, Sena, Canalul celor două mări și altele, au fost vizitate de aproximativ 131 mln. de turiști.

**Gestiunea și coordonarea turismului fluvial în Uniunea Europeană.** Gestiunea, reglementarea și coordonarea turismului fluvial în Uniunea Europeană sunt îndeplinite de către entități internaționale și entități publice. Entitățile internaționale au în gestiune bazinele hidrografice internaționale. Entitățile publice gestionează corpurile

acvatice naționale.  n cazul în care acestea au pe teritoriul național un tronson fluvial internațional se află în subordonarea entit  ii gestionare a întregului bazin hidrografic.

**Entit  i internaționale.** Principalele entități gestionare ale re etelor fluviale din UE sunt CEE-ONU (Comisia Economică pentru Europa a Organizației Na iunilor Unite), CD (Comisia Dunării), CCNR (Comisia Centrală pentru Naviga ia pe Rin)  i ISRBC (Comisia Internațională a bazinului hidrografic al r ului Sava). CEE-ONU este o instituție paneuropeană responsabilă  i de transportul fluvial. Ea are cea mai mare sferă de aplicare geografică, dar rezolu iile sale nu sunt obligatorii pentru statele-membre. Mai mult decât atât, are cel mai scăzut nivel de armonizare. CCNR, deși are cel mai mic domeniu geografic de aplicare, are cel mai înalt nivel de armonizare. Un motiv pentru aceasta decurge din regulamentele sale obligatorii. Recomandările CD  i Regulile ISRBC sunt similare rezolu iilor UNECE - ambele sunt lipsite de obligativitate.

 n ciuda suprapunerilor evidente, nu există o ierarhie clară între cele cinci cadre de reglementare. Statele-membre ale UE sunt obligate prin directivele UE, în timp ce statele-membre ale CCNR sunt legate de regulamentele CCNR. CCNR  i Comisia UE au un acord special, care stabilește nivelul de cooperare dintre cele două. Aranjamentul administrativ din 2013 privind un cadru de cooperare între Secretariatul CCNR  i Direcția Generală Mobilitate  i Transport a Comisiei Europene (DG Move) stabilește domeniile, formele  i conținutul cooperării. Expertiza CCNR este recunoscută de DG Move în măsura în care se referă la elaborarea  i adoptarea la nivel tehnic a standardelor în naviga ia interioară.  n această măsură, UE se bazează pe dispozițiile CCNR pentru a- i  mbun t  i cadrul de reglementare. Statele-membre care nu sunt membre ale UE nu sunt obligate să respecte directivele UE  i sunt for ate să renun te la propriile reglementări pentru a stabili o forță obligatorie. Acest lucru

nu înseamnă că cadrele de reglementare din Moldova, Federația Rusă sau Ucraina nu sunt în ordine. Pe lângă faptul că au la dispozi ie pe piața internă reglementări privind transportul pe apele interioare, aceste   ri se pot baza pe CCNR, CD  i ISRBC în vederea cooperării între ele pentru a realiza o armonizare.

**Entit  i publice.**  n UE există entități care coordonează turismul fluvial la nivel comunitar, cu precădere unele activități. Cele mai importante sunt Alian a europeană a pescarilor de agrement (EAA), Asocia ia europeană a croazierelor fluviale (IG RiverCruise), Federația europeană de rafting (IRF) etc. Aceste entități nu au putere legislativă, însă promovează, reprezintă interesele companiilor-membre  i elaborează sau participă la elaborarea directivelor  i a strategiilor de dezvoltare pentru activitățile turistice care le vizează.

 n Uniunea Europeană, autoritățile publice, în frunte cu Statul, joacă un rol major în transformarea unui fluviu în destina ie turistică. Acestea deleagă alte entități responsabile de gestiunea  i mentenanța cursurilor fluviale.

De-a lungul anilor, a avut loc o trecere de la o guvern n  publică a re etei fluviale la o guvern n  difuză, divizată între administrația publică, sectorul privat  i alți actori sociali: astfel, s-a creat un model de re ea, rezultat al interac iunii dintre actorii publici  i privați, în rapoarte de subordonare, tipice normativelor impuse de către autoritățile publice, c t  i pe orizontală, caracteristice relațiilor de cooperare pentru punerea în aplicare a proiectelor de valorificare  i promovarea turistică a fluviilor.

Entitățile publice au ca scop elaborarea strategiilor de dezvoltare a turismului fluvial în aria lor de competen   i identificarea direc iilor de acțiune care să modeleze  i să sublinieze caracteristicile mediului, să întărească relațiile de colaborare care creează valoare  i efecte pozitive asupra pozi ion rii competitive a destinației.



**Tabelul 1.** Gestiunea turistică în principalele destinații fluviale din Uniunea Europeană.

<b>Destinațiile</b>	<b>Actorii care gestionează și reglementează turismul fluvial</b>
Rețeaua fluvială franceză	VNF, consiliile regionale, instituțiile internaționale.
Rinul	Comisia Centrală pentru Navigația pe Rin (instituție internațională), instituțiile publice naționale (VNF etc.).
Tamisa (Regatul Unit)	British Waterways (instituție publică), Environment Agency (instituție publică), River Thames Alliance (entitate mixtă public-privată), Port of London Authority (societate publică) etc.
Ebru (Spania)	Patronatul pentru turism din regiunea Tarragona (Terres de l'Ebre), Institutul pentru dezvoltarea terenurilor râului Ebru (Istituto per lo sviluppo delle contrade dell'Ebro - IDECE).
Regiunea Brandenburg (Germania)	DTB (instituție publică).
Dunăre (Germania, Austria, Slovacia, Ungaria, Croația, Serbia, România, Bulgaria, Ucraina, Moldova)	Comisia Internațională de turism pe Dunăre (instituție finanțată de statele-membre), Centrul de proiectare a Dunării (cooperare publică-privată), Comisia Internațională a protecției fluviului Dunăre [ICPDR] (instituție transnațională), Autoritatea Rezervației Biosferei din Delta Dunării (instituție publică).
Pad (Italia)	Autoritatea bazinului hidrografic Pad, autoritățile a 13 provincii riverane, Sistemul turistic Pad din Lombardia.

**Sursa.** Realizat de autor, adaptare după Giaccardi & Associati.

Administrațiile locale au avut, inițial, un rol decisiv în politicile de dezvoltare a căilor navigabile, dar odată cu afirmarea turismului fluvial, companiile și alți actori de agregare au devenit mai relevanți și capabili să influențeze politicile de dezvoltare turistică a destinației. Dimpotrivă, în destinații turistice afirmate prin alte tipuri de turism de masă, cum ar fi turismul balnear sau cultural, operatorii de turism și turismul fluvial au un rol secundar.

În tabelul de mai jos prezentăm

principalele entități gestionare ale turismului fluvial în destinațiile fluviale de top din Uniunea Europeană. Printre operatorii privați, doar companiile de o importanță majoră sunt în măsură să influențeze guvernanta în mod direct. Companiile mai mici participă, de obicei, la guvernare prin participarea la consorții și asociații.

În majoritatea țărilor europene există o entitate publică responsabilă de gestionarea și mentenanța cursurilor acvatice, care este

decisivă în procesul de planificare. Având în vedere faptul că sistemele fluviale pot fi foarte mari, str b t nd teritoriile mai multor   ri, este potrivit ca dezvoltarea unui sistem eficient să urmeze un proiect de planificare unitar, bazat pe direc ii  i proceduri standardizate. Cu toate acestea, în alte cazuri, o singură entitate de management este solu ia cea mai potrivita de organizare.

Tabelul 2 arată, a adar, că în Franța  i în

Germania sunt destina ii fluviale afirmate, ale căror autorita i publice au roluri  i atribuții bine determinate, în timp ce, în Italia, turismul fluvial este la o etapă incipientă, fără un ecou pronun at la nivelul politic național, cu autorita i publice gestionare create ca rezultat al acțiunilor publice locale  i atribuții specifice. Totodată, tabelul de mai sus scoate în eviden   institu ionalizarea sistemului de re ele fluviale franceze.

**Tabelul 2.** Benchmark privind gestiunea turistică în destinațiile Franța, Germania  i Italia.

<b>Destina�ie Responsabilit�</b>	<b>Canal du Midi, Franța</b>	<b>Meclemburgo, Germania</b>	<b>Regiunile Veneto �i Friuli, Italia</b>
Gestiunea re�elei fluviale.	VNF.	WSV.	Numeroase entita�i autonome locale cu competențe specifice.
Promovarea re�elei fluviale.	VNF.	DTV.	Ini�iative ale administrației locale.
Strategii de comunicații publice teritoriale.	VNF, asociații, operatori.	DTV, birouri de promovare turistică regională �i locală, asociații.	Grupul de acțiune locală Venezia Orientale, Birouri de promovare a turismului ale regiunii Friuli Venezia Giulia �i ale provinciei Veneto, operatori.
Promovarea comun�a a sistemului de căi navigabile.	VNF, operatori �i intermediari turistici privați, birouri de promovare turistică regională �i locală, asociații.	Operatori �i intermediari turistici privați, birouri de promovare turistică regională �i locală, asociații, portaluri web.	Operatori �i intermediari turistici privați.
Guvernarea sectorului.	VNF, companii internaționale, asociații.	Entita�i publice.	Absen��.
Strategii orientate către durabilitatea socială �i a mediului.	Există.	Există .	Există în manieră localizată.

Guvernanța turistică larg împărțită între actorii publici și privați care se găsesc în destinații turistice afirmate la nivel internațional, în timp ce o guvernare mai centralizată, constând din entități publice, sunt prezente în zonele în care oferta industriei turistice nu este încă stabilită și este compusă, în principal, din operatorii locali de dimensiuni mici și mijlocii.

### **Concluzii:**

- Gestiuena, reglementarea și coordonarea turismului fluvial în UE sunt îndeplinite de către entități internaționale și entități publice.
- Principalele entități gestionare ale

rețelelor fluviale din UE sunt CEE-ONU, CD, CCNR și ISRBC. În Uniunea Europeană, autoritățile publice, în frunte cu statul, joacă un rol major în transformarea unui fluviu în destinație turistică. Acestea delegă alte entități responsabile de gestiunea și mentenanța cursurilor fluviale.

- În unele destinații consacrate se înregistrează o tendință de instituționalizare a turismului fluvial (Franța, Irlanda, Regatul Unit). Organizarea turismului fluvial este realizată, în general, cu excepția croaziștilor, de companii mici și mijlocii care operează, în principiu, la nivel local, regional și național, mai rar internațional.

### **BIBLIOGRAFIE**

1. UNESCO-IHE. International cooperation on the river Rhine [online], Paris: octombrie 2010. În: [https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/cadialogue/docs/Almaty\\_Oct2010/Eng/Hofstra\\_Eng.pdf](https://www.unece.org/fileadmin/DAM/env/water/cadialogue/docs/Almaty_Oct2010/Eng/Hofstra_Eng.pdf) (vizitat la 02.06. 2018).
2. CEE - ONU. Guidelines on the application of Resolution No. 40 and consolidation of SC.3 resolutions on recreational navigation [online]. Geneva: 13–15 februarie 2013 În: <https://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2013/sc3wp3/ECE-TRANS-SC3-WP3-2013-07e.pdf>» (vizitat la 19.09.2018).
3. CEE-ONU. Amendments to Resolution No. 52 on the European Recreational Inland Navigation Network [online], ECE/TRANS/SC.3/164/Rev.1. Geneva și New York, 2013 În: [http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2013/sc3wp3/ECE-TRANS-SC3-164-Rev1e\\_01.pdf](http://www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/doc/2013/sc3wp3/ECE-TRANS-SC3-164-Rev1e_01.pdf) (vizitat la 19.08.2018).
4. EPRS. The Cost of Non- Europe in the Single Market in Transport and Tourism. Bruxelles: 2014. 128 p. ISBN: 978-92-823-5567-1
5. GIACCARDI & ASSOCIATES. KPL - Knowledge Po Leadership, analiza strategică pentru dezvoltarea turistică a râului internațional Pad. 2009 În: <http://www.giaccardiassociati.it/2011/06/30/ricerca-kpl-knowledge-po-leadership/> (vizitat la 21.02.2019).

**Prezentat:** 21 mai 2019.

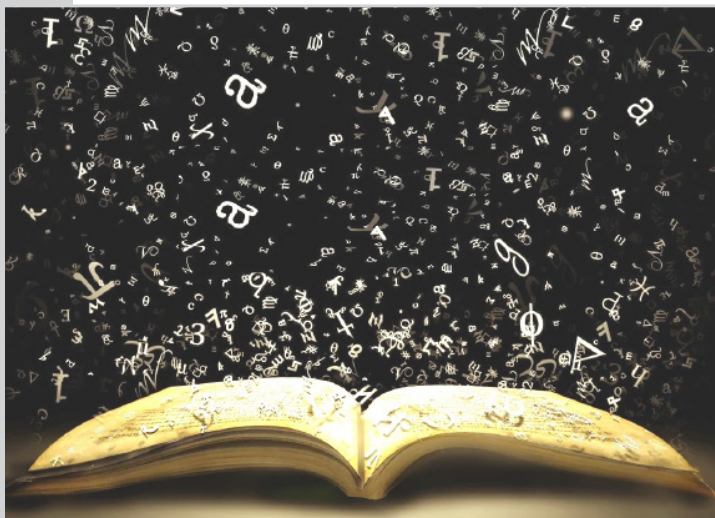
**E-mail:** danaverdes@yahoo.com

---

# R

## ecenzii

---



# ISTORIA NEAMULUI O FAC OAMENII SĂI

## HISTORY OF THE NATION IS DONE BY ITS PEOPLE

CZU: 016 [908 + 920] (478)

**Alexandru ROMAN,**  
*profesor universitar, doctor habilitat în științe istorice,*  
*Universitatea de Stat din Moldova*

### SUMMARY

*The author of this brief review proceeds to a general presentation of the work „La Sangerei we find ourselves (History and memory pages)», as well as of the author and coordinator of the project, professor, doctor habilitat in medicine, head of the Neurology Chair, State University of Medicine and Pharmacy „Nicolae Testemitanu», ex-director of the Institute of Neurology and Neurosurgery of the Ministry of Health of the Republic of Moldova, Ion Moldovanu.*

*The exeget is concerned with dissecting, compartment by compartment, the content of this valuable work about one of the famous settlements in Moldova, Sangerei town, about its people, about the traditions and customs of these places, about the multi-secular dramatic history of the Moldovans established in these wonderful places.*

**Keywords:** *Motherland, personality, „center of the world”, memories, launch, presentation, origins, paper, history, value, locality.*

### REZUMAT

*Autorul acestei succinte recenzii procedează la o prezentare generală a lucrării „La Sîngerei ne regăsim (Pagini de istorie și amintiri)”, precum și a autorului proiectului și coordonatorului acestuia, profesor universitar, doctor habilitat în medicină, șef al Catedrei neurologie a Universității de Stat de Medicină și Farmacie „Nicolae Testemițanu”, ex-director al Institutului de Neurologie și Neurochirurgie al Ministerului Sănătății al Republicii Moldova, Ion Moldovanu.*

*Exegetul se preocupă de disecarea, compartiment cu compartiment, a conținutului acestei valoroase lucrări despre una dintre renumitele localități din Moldova, orașul Sîngerei, despre oamenii săi, despre tradițiile și obiceiurile acestor locuri, despre istoria dramatică multiseclară a moldovenilor stabiliți prin aceste locuri minunate.*

**Cuvinte-cheie:** *Patrie, personalitate, „centru al lumii”, memorii, lansare, prezentare, origini, lucrare, istorie, valoare, localitate.*

Pământurile mănoase ale Republicii Moldova asigură țara noastră cu resurse materiale,

dar și umane extraordinare. Un exemplu viu în acest context general este și orașul Sîngerei – centrul administrativ al raionului cu același nume.

Ilustrul filozof și scriitor Lucian Blaga scria următoarele: „Fiecare sat se simte în conștiința colectivă a fiilor săi un fel de centru al lumii”. Pe

bună dreptate, multe dintre localitățile urbane și rurale din Moldova sunt, cu adevărat, **un centru al lumii**, iar pe locuitorii lor îi înalță munca și omenia.

Anume acestor priorități nobile ale respectului și dragostei față de Patrie, de cetățenii săi și ilustrele personalități din acest



centru al lumii sunt consacrate diverse și interesante monografii, alte publicații recente, elaborate prin grija și străduințele extraordinare ale renumitului savant-medic, managerului de performanță în

domeniu și vicepreședinte al Societății Neurologilor din Republica Moldova, fondator și președinte al Asociației de Psihanaliză și Psihosomatică din Republica Moldova, președinte al Asociației de Cefalee și Durere, profesorului universitar și doctor habilitat în științe medicale dlui Ion V. Moldovanu – originar din orașul Sîngerei. Cu concursul direct al Domniei sale, în ultimii ani au fost editate mai multe cărți extrem de valoroase despre compatrioții săi – savanți, medici iluștri, funcționari publici, personalități de stat cunoscute, oameni de cultură și artă etc., care prin faptele lor mărește proslăvesc baștina, locul unde s-au născut și de unde au pornit în lumea mare, posedând un potențial enorm și o experiență titanică în cele mai diverse domenii.

În acest context, publicația periodică zonală - Ziarul „Ecoul Nostru”, ce apare la Sîngerei - scria la 1 martie 2013, că grație savantului Ion Moldovanu, profesor universitar, doctor habilitat în științe medicale, șef al Catedrei de neurologie (circa 12 ani consecutiv) a Universității de Stat de Medicină și Farmacie „N. Testemițanu” din Chișinău, apoi director al Institutului de Neurologie și Neurochirurgie al Ministerului Sănătății al Republicii Moldova, a văzut lumina tiparului un set tematic de literatură despre trecutul și prezentul baștinei sale,

printre care se evidențiază, în special, monografia pedagogului Vasile Șalaru „Sîngereii”<sup>1</sup> care, fiind editată în 1936, a fost trecută la indicele secret după anul 1940. Însă dl I. Moldovanu a descoperit această raritate bibliografică și a realizat împreună cu sora sa 500 de exemplare, ediție de facsimil (cu titlul „Vasile C. Șalaru și Monografia „Sîngereii”



redescoperiți în istorie”, cu un volum de peste 100 pag.),<sup>2</sup> care a fost făcută de către Domnia sa donație tuturor școlilor și

bibliotecilor din orașul și raionul Sîngerei.

Curând, și site-ul Consiliului raional Sîngerei<sup>3</sup> comunica, că prof. univ. I. Moldovanu era autorul Proiectului și coordonatorul unei ediții de amploare apărută cu titlul sugestiv „La Sîngerei ne regăsim (Pagini de istorie și amintiri)”. Anterior, mama Domniei sale, dna Minodora Moldovanu, scria și publica cartea autobiografică „Viața mea prin neamuri, istorie și timp”,<sup>4</sup> susținută de dl profesor, care este și autorul compartimentelor despre activitatea celebrului profesionist Constantin Țăbărnă și a pedagogului din Sîngereii interbelici V. Șalaru,<sup>5</sup> el reproducând în această carte și câteva publicații de epocă ale autorului, preluate din „Revista Asociației Învățătorilor din jud. și or. Bălți”, 1937, nr. 6, 12 etc. Apropos, arta scrisului a îndrăgit-o și sora profesorului Moldovanu, dna Viorica Gherghelegiu, medic-oftalmolog experimentat de la Spitalul Clinic Republican

<sup>1</sup> Ziarul „Ecoul Nostru”, r-nul Sîngerei, din 08.03.2013.

<sup>2</sup> Moldovanu Ion. Vasile C. Șalaru și Monografia „Sîngereii” redescoperiți în istorie. Chișinău, 2013.

<sup>3</sup> Site-ul Consiliului raional Sîngerei, 24 august 2015.

<sup>4</sup> Moldovanu Minodora. Viața mea prin neamuri, istorie și timp. Chișinău, 2012, 206 p.

<sup>5</sup> Vasile Șalaru. Sîngereii. Bălți, 1936, 102 p.



de Copii „Emilian Coțaga” și Clinica Universitară din Chișinău.

Acestea sunt doar câteva dintre cetățile cele mai durabile, ce vor dura în timp și se vor păstra pentru generațiile viitoare înălțate prin munca asiduă sau cu concursul plener al savantului și managerului – neurolog de performanță, dlui Ion Moldovanu, despre istoria Sîngereiului.

În contextul contribuției aduse la consolidarea administrației publice locale prin valorificarea tradițiilor istorice și a experienței acumulate de personalități ilustre în domeniul structurilor statale centrale și locale, a diverselor domenii ale științei, artei și culturii etc., ne vom referi în continuare la analiza celui mai valoros, dar și voluminos studiu, ce poartă titlul cu profunde semnificații „La Sîngerei ne regăsim”<sup>6</sup>. Animatorul și organizatorul elaborării unui asemenea studiu complex este mult împătimitul de locurile natale, de istoria acestui ținut și de personalitățile din partea locului, polivalentul prof. univ., doctor habilitat Ion Moldovanu.\*

Un eveniment de anvergură a reprezentat însăși lansarea și prezentarea acestei cărți neordinare în cadrul celebrării aniversării de 75 de ani ai raionului Sîngerei (Lazo) din 21 noiembrie 2015, ce a adunat din toate colțurile republicii și ale raionului academicieni, demnitari, diplomați, consilieri, primari, agenți economici, profesori, medici, pedagogi etc. Oaspeții au fost întâmpinați în incinta Consiliului raional, primind în dar de la

acest memorabil eveniment câte un suvenir special consacrat celor trei sferturi de secol de existență a raionului. La festivități au participat activ președintele și vicepreședinții raionului, primarul or. Sîngerei – Gheorghe Brașovschi (ales la 24.02.2019 deputat în Parlamentul R. Moldova), Marian Lupu, actualul președinte al Curții de Conturi, academicianul Valeriu Matei – director al Institutului Cultural Român de la Chișinău, dna Claudia Matei – profesor universitar, generalul de brigadă Victor Gaiciuc\*\* (ex-Ministru al Apărării și ex-Ambasador Extraordinar în Regatul Belgiei, Reprezentant oficial al R. Moldova la NATO), artistul poporului Nicolae Glib și artistul emerit Anatol Latîșev, foștii conducători ai raionului: Nicolae Oleinic, Gheorghe Frecăuțanu, Petru Statnâi, Vasile Doga, delegațiile din or. Electrenai, Lituania, din regiunea Osipovici, Republica Belarus, din mun. Iași, România, ș. a.<sup>7</sup>

Cu această ocazie a fost organizată, de asemenea, Gala Laureatilor-2015, în cadrul căreia au fost acordate titlurile onorifice de „Cetățean de onoare” al raionului Sîngerei. Profesorului Ion Moldovanu i-au fost acordate anterior titlurile de *Cetățean de onoare al orașului Sîngerei* și apoi al raionului, iar conform Deciziei nr. 7/7 din 22.10.2015 „Cetățeni de onoare” ai acestui raion au devenit următoarele personalități: Valeriu Matei - directorul ICR „Mihai Eminescu” din Chișinău, rector al Universității Populare de Vară „Mitropolit Iosif Naniescu”; Nicolae Ropot - șef al Secției administrație publică a Consiliului

<sup>6</sup> „La Sîngerei ne regăsim (Pagini de istorie și amintiri)”. Autorul proiectului: Ion Moldovanu (et al.); coord. ed.: Ion Moldovanu; consultanți șt.: Gheorghe Postică, Ion Varta. Chișinău, 2014, 366 p.

\* Personal, îl cunosc pe profesorul I. Moldovanu deja de o jumătate de secol, din vara anului 1969, din cadrul unei expediții arheologice a AȘ a URSS, ambii fiind preocupați de investigațiile arheologice de la Orheiul Vechi, chiar de la începutul săpăturilor acestei glorioase cetăți ce ține de numele lui Ștefan cel Mare. Deși era student la Medicină, Domnia sa încă pe atunci era interesat și de trecutul glorios al pământurilor străbune, al Patriei noastre, acumulând un domeniu vast de cunoștințe din cele mai diverse domenii, ce-l caracterizează deja multe decenii consecutiv în activitatea sa prodigioasă (renumit medic și manager în domeniul ocrotirii sănătății publice) și creația neordinară polivalentă.

\*\* Fiind originar din acest raion, generalul de brigadă Victor Gaiciuc, deputat în Parlamentul R. Moldova (ce a deținut anterior înalte funcții publice de Ministru și Ambasador), acum circa două decenii a elaborat prima teză de doctorat în tematica creării Armatei Naționale în țara noastră și eu, fiindu-i conducător științific, confirm că investigația realizată reprezintă un studiu științific solid și valoros, teza fiind susținută cu brio în fața Consiliului Științific Specializat din cadrul AȘM

<sup>7</sup> Site-ul Consiliului raional Sîngerei, 23 noiembrie 2015.

raional Sîngerei; Anatol Latîșev - artist emerit al Republicii Moldova; Petru Hadîrcă – talentat actor și regizor, directorul Teatrului Național „Mihai Eminescu”, etc.

Într-o asemenea atmosferă a fost prezentată și cartea recenzată, care este o publicație absolut originală și are un caracter inedit. Autorul acestui proiect de anvergură este dl profesor universitar I. Moldovanu. Consultanța științifică este asigurată de cunoscuții istorici: Gheorghe Postică, Secretar de Stat al Ministerului Educației, Culturii și Cercetării, profesor universitar, doctor habilitat în istorie, și de Ion Varta, șeful Agenției Arhivelor a Ministerului Justiției, doctor în istorie, conferențiar universitar. Colectivul numeros de autori este compus din circa 30 de persoane, cea mai considerabilă parte a studiului fiind scrisă de profesorul universitar dl Ion Moldovanu, precum și de alți demnitari – originari din Sîngerei, inclusiv: poetul Ion Hadîrcă, membru al Academiei Române, senator în Senatul României (fost prim-vicepreședinte al Parlamentului la momentul proclamării independenței Republicii Moldova, deputat în Parlament), directorul Teatrului Național „M. Eminescu”, regizorul Petru Hadîrcă, Mariana Onceanu-Hadîrcă, membru al Consiliului Coordonator al Audiovizualului, etc.

Trebuie de menționat din startul analizei că reperele monografice pun cititorii în fața unei cărți foarte interesante și plăcute, cu o copertă policromă, foarte frumoasă și mătăsoasă, cu hârtie lucioasă și de calitate, cu foarte multe fotografii color, având un volum apreciabil de aproape 400 de pagini, elemente care te atrag și te invită instantaneu să înșiști.

Bineînțeles, la temelia studiilor privind istoria localităților e necesar să fie așezate, în primul rând, documentele inedite, din

fondurile arhivelor, și cele editate în diverse culegeri documentare, sursele arheologice, etnofolclorice, lingvistice, literare, datele cronicilor, mărturiile reprezentanților diferitelor generații ș. a. În acest context general, paginile de istorie și amintiri „*La Sîngerei ne regăsim*” au la bază bogate și diverse informații tematice disponibile, extrase cu migală din arhive și cărți bisericești ce s-au păstrat, din Muzeul de Istorie, dar și din amintirile locuitorilor, aprecierile mai multor personalități notorii.

Vom reitiera că în secolul al XX-lea și, mai ales, în perioada postbelică denumirile a circa 200 de localități din RSSM au fost înlocuite cu denumiri noi, printre care și orașelul Sîngerei a fost rebotezat în Lazo.<sup>8</sup>

În context general de până la redenumire, după această metamorfoză din perioada postbelică și, în special, în condiții benefice de după revenirea la denumirea istorică, firească, în lucrarea recenzată este reflectată în compartimente structurale și subcapitole speciale contribuția sîngerenilor la dezvoltarea social-economică și culturală a baștinei lor și a Republicii Moldova în ansamblu. Astfel, studiul reface pas cu pas mersul evenimentelor din spațiul geografic și temporal respectiv, cu o meticulozitate deosebită, folosindu-se de propriile amintiri și observații ale actualilor demnitari, absolvenților celor două instituții de învățământ din Sîngerei, foștilor și actualilor pedagogi din localitate, ce s-au îmbinat creativ și reușit în elaborarea acestui studiu colectiv extrem de important. Prin compoziția structurală propusă s-a reușit prezentarea istoriei acestei unități administrative și activitatea locuitorilor ei, începând de la aspectele de natură istorică, economică și culturală, ce este o carte-document despre trecerea prin secole a localității respective.<sup>9</sup>

Prezenta lucrare are o structură

<sup>8</sup> A se vedea: Nicu Vladimir. Localitățile Moldovei în documente și cărți vechi. Chișinău, 1991, vol.1; Hîncu Ion. Vetre strămoșești din R. Moldova, Chișinău, Știința, 2003; Repertoriul monumentelor arheologice din R. Moldova. Raionul Sîngerei. Manuscris alcătuit de Bikbaev V. Arhiva Ministerului Culturii din R. Moldova; Svod pameatnikov istorii i kulturi. Maket. Chișinău, 1987; Bikbaev V. M. Pameatniki pozdnego paleolita - rannego tripolia v Lazovskom raione. Chișinău, 1981.

<sup>9</sup> A se vedea: Localitățile Republicii Moldova: Itinerar documentar-publicistic ilustrat, literele S-T. Volumul 8, Chișinău, 2002.

neobișnuită, cuprinzând 7 compartimente și 35 de paragrafe tematice. Studiul complex este inaugurat de către profesorul universitar I. Moldovanu cu compartimentul introductiv numit „Argument”, ce are și subtitlul prompt - „Memoria individuală și colectivă – exerciții necesare” (pp. 8-18). Acesta reprezintă un foarte bun început sintetic și nostalgic, dar, în același timp, și realist „Cuvânt înainte”, ce lansează studiul elaborat. Autorul reușește în fond să descrie și să îmbine admirabil ideaticul copilăriei cu concretul sociogeopolitic și economic al orașului și raionului. Puterea de sinteză atât de mare și atât de plastică a universului în care ai copilărit este o calitate a lui pe care o întâlnești destul de rar! Conține aprecieri de suflet și de salut adresate cititorului, care evidențiază valențele profunde ale universului rural și urban, ce evaluează impactul mediativ al realizării site-ului localității, fiind cu adevărat un medalion al personalităților ce au înregistrat preocupări și realizări marcante în marea și fascinantă lume a realităților existente.

Profesorul universitar I. Moldovanu demonstrează prin argumente concrete că Sîngereiul a dat mulți oameni de valoare care au dus și poartă cu demnitate faima raionului unde s-au născut și de unde și-au luat zborul. Aceștia sunt, printre alții, poezii Ion Hadîrcă (senator în Parlamentul României) și regretatul Adrian Păunescu (ce a activat prodigios și și-a trăit viața în România), renumitul compozitor Mihai Dolgan, care a proslăvit cu celebra sa formație „Noroc” Moldova în întreaga lume; actorul Petru Hadîrcă, director al Teatrului Național „M. Eminescu”, etc. Trebuie să reiterăm încă o dată că, mai ales, în domeniul medicinei s-a afirmat dinastia acad. Gheorghe Țibîrnă, doctorii habilitați, profesorii universitari Constantin Țibîrnă și Ion Țibîrnă, precum și profesorii universitari Ion Moldovanu și Gheorghe Mușet.

Apreciem înalt această lucrare, la justa sa valoare, că prin conținutul tematic al cărții analizate și prezentate funcționarilor din

structurile administrației publice centrale și locale, tuturor cititorilor interesați, abordarea unor probleme teoretice, metodologice și istoriografice privitoare la istoria locală și regională tocmai impune asemenea studii speciale complexe. De data aceasta, urmărim scopul familiarizării celor interesați de istoria satelor noastre, cu unele surse orale, arheologice și scrise. Ne convingem încă o dată că la temelia studiilor privind istoria localităților e necesar să fie așezate, în primul rând, documentele inedite și publicate, izvoarele arheologice, etnofolclorice, lingvistice, literare, datele cronicilor, mărturiile.

Valoarea cărții recenzate este deosebit de importantă și pentru faptul că ea conține anumite considerații de ordin general, cum ar fi: cercetarea istoriei localităților necesită să poarte un caracter interdisciplinar și multidisciplinar; materialele documentare să fie analizate într-un larg context istoric și în plan evolutiv al evenimentelor și fenomenelor abordate etc. Relatările autorilor despre unele episoade controversate descrise reprezintă o contribuție remarcabilă la reconstituirea dramatismului esenței lor. Predilecție aici se dă memoriilor și amintirilor cetățenilor băștinași, materialului local în general. În asemenea mod, locuitorii din Sîngerei și satele din împrejurimi se vor putea regăsi și își vor cunoaște din plin și mai profund propriile rădăcini istorice, căci istoria fiecărui om pornește de la pragul casei părintești și cine n-are dor de neam, vorba poetului, se usucă ca un ram.

Într-un prim compartiment de început, intitulat „Istoria în documente și cercetări”, unul din autori, arheologul B. M. Bikbaev, absolvent al școlii medii din localitate, promoția anului 1966, prezintă, de fapt, un studiu științific integru, structural fiind compus din 6 capitole. El menționează în studiul său că în perioada sovietică, îndeosebi, de la începutul anilor 50 ai secolului trecut, în spațiul orașului Sîngerei și al raionului omonim au fost organizate multiple expediții științifice de profil arheologic, care au stabilit aici peste 500 de

situri arheologice. Însă, precum scrie autorul, deși începând cu 1973 și pe parcursul anilor, s-au efectuat mai multe cercetări arheologice în raionul Lazovsk (Sîngerei), până în prezent ele, practic, au rămas nestudiate. În rezultatul lor, cercetătorii au stabilit că majoritatea așezărilor umane din preajma Sîngereiului erau organizate pe cursul resurselor acvatice, inclusiv: afluenții râului Răut (acesta fiind principalul afluent al Nistrului) – râulețele mai mari sau mai mici ce poartă numele Cubolta, Ciulucul Mare (de circa 60 km), Ciulucul Mic (58 km), Ciulucul de Mijloc (45 km), Solonețul (40 km), Chiva (19 km) ș. a.<sup>10</sup>

Autorul acestei componente structurale a cărții recenzate totalizează că în prezent raionul Sîngerei constă din 70 de localități, inclusiv: 2 orașe – Sîngerei și Biruința, 68 de sate, 20 dintre ele având statut de comună, iar populația constituie peste 90 mii de locuitori. Unele sate au o istorie de peste o jumătate de mileniu (Drăgănești, Heciul Vechi), iar s. Sîngerei a fost fondat în secolul următor, al XVI-lea (precum și Copăceni – baștina poetului Adrian Păunescu, Cubolta – unde s-au născut frații Pan Halippa, unul dintre președinții Sfatului Țării, și Ion Halippa, renumit istoric și arhivist, satele Bilicenii Vechi, Chișcăreni, Coșcodeni ș. a.).<sup>11</sup> Pentru publicul larg prezintă interes și capitolul al VI-lea, intitulat „*Tezaurul din orașul Sîngerei*”, în care se menționează că în timpul lucrărilor de excavare și construire a școlii-internat din oraș, din primăvara anului 1972, a fost descoperit un tezaur monetar. Acest tezaur valoros, precum și altul descoperit anterior (în 1949), conțin monede de aur și argint, precum și piese de podoabe vestimentare din argint împodobite cu pietre prețioase, din perioada domniei lui Bogdan al III-lea (1510) – fiul suveranului Ștefan cel Mare, monedele fiind preponderent străine,

din diferite state europene (Sfântul Imperiu Romano-German, Olanda, Provinciile Unite, Prusia, Polonia, Marele Cnezat al Lituaniei etc.), care în prezent se păstrează în fondurile Muzeului Național de Istorie a Moldovei.<sup>12</sup>

Pentru prima dată în studiul recenzat se face o analiză amplă a fenomenului complex privind geneza localității și esența toponimului Sîngerei. Deși prima mențiune documentară se conține într-un hrisov domnesc din 1584, prin care se confirma tranzacția fiicei preotului local Roman privind vinderea unei jumătăți a satului Sîngerei unchiului său Bratu (care curând devine membru al Sfatului Domnesc, primind înalta demnitate de mare postelnic),<sup>13</sup> localitatea deja exista de mai mult timp (de un secol sau ceva mai bine), fiind destul de mare, cu oameni înstăriți, unde funcționa și o moară. Pare a fi plauzibilă argumentarea autorilor din cartea recenzată precum că încă în a doua jumătate a secolului al XV-lea (posibil, în aa. 1469-1471) s-au dat lupte crâncene în spațiul geografic unde ulterior s-a creat satul Sîngerei între bravii oșteni ai lui Ștefan cel Mare și hordele tătare, care forțaseră frontiera de Est a Moldovei de pe Nistru, cu pierderi umane colosale de ambele părți, iar sângele celor căzuți pe câmpul de luptă curgea rău. Foarte curând pe acest loc a apărut un sat cu numele Sîngerei, care provenea de la sintagma „*sânge-râu*”, care mult timp a dominat în memoria populară (deși nu-i exclusă și altă ipoteză: numele putea proveni și de la sintagma de *sânge rău*, căci oastea lui Ștefan cel Mare în acele lupte crâncene, practic, a decimat invadatorii tătari și sângele lor, al dușmanului, numit popular cel „râu”, curgea pâraie...).

Astfel, profesorul Ion Moldovanu, în calitatea sa complexă de autor al acestui proiect de anvergură, coordonator al ediției extraordinare și autor-cronograf al majorității

<sup>10</sup> Râulețul Chiva este un afluent de dreapta al Răutului și desparte satele Pistruieni (anterior fiind tot în raionul Sîngerei/Lazovsk) de Brâncenii Vechi (ce se află în prezent în componența raionului vecin Telenești).

<sup>11</sup> „La Sîngerei ne regăsim (Pagini de istorie și amintiri)”. Aut. proiectului: Ion Moldovanu (et al.), pag. 22, 23-24.

<sup>12</sup> „La Sîngerei” ..., pp. 54 – 55.

<sup>13</sup> A se vedea: Ciobanu V. Sîngerei: istorie și actualitate. Chișinău, 2010, p. 42.

textelor tematice incluse în prezenta carte, a demonstrat că este cu adevărat o personalitate distinctă a științei și culturii naționale.<sup>14</sup> Grație grijii și ingeniozității sale, la pregătirea cărții și-au adus contribuția mulți pedagogi și alți intelectuali notorii din Sîngerei, precum și alte personalități marcante ale Moldovei, născute aici, personalități notorii din București, România, din Copenhaga, Danemarca, etc. La festivitatea publică de lansare oficială a prezentului studiu despre personalitatea lui Ion Moldovanu a vorbit poetul și academicianul Ion Hadîrcă, care a reiterat că acest om este dotat cu calități extraordinare și discipolii săi au multe lucruri de învățat de la el în toate domeniile. Doctorul în istorie Ion Varta l-a caracterizat în discursul său pe profesor drept un nume notoriu, foarte bine cunoscut în Republica Moldova și apreciat înalt pentru meritele pe care le are, un exemplu deosebit în știința noastră medicală. Actorul și regizorul Petru Hadîrcă și Mariana Hadîrcă, membru al Consiliului Coordonator al Audiovizualului, de asemenea, au apreciat înalt meritele deosebite ale dlui Ion Moldovanu, profesor universitar, doctor habilitat în științe medicale, ajungând la concluzia că studiul dat *„este o lucrare absolut originală, care se deosebește de celelalte cărți despre istoria altor sate din Moldova”*.

La finalul acestei prezentări, privind exhaustiv lucrarea recenzată, putem face câteva aprecieri cu valoare generală. Suntem convinși că caracterul extrem de variat și complex al cărții este demonstrat și prin plasarea compartimentului privind trecerea în revistă a realizărilor celor mai talentați profesioniști de la fața locului, fiind reprezentanți ale celor

mai diverse domenii de activitate umană, care poartă genericul *„Oameni din Sîngerei”*. Vom ilustra doar foarte succint aprecierile noastre prin conținutul subcapitolului *„Artiștii plasticieni ai plaiului sîngerean”*, luând drept exemplu creația pictorului Gheorghe Gorun (pp. 330-334).<sup>15</sup> Ne cunoaștem cu maestrul mai bine de o jumătate de secol (fiind și băștinași din lunca Răutului, absolvind aceeași Școală medie din Ciocâlteni, întreținuți de gospodăria agricolă milionară *„Viața Nouă”*, apoi studiile din capitala Moldovei etc.) și am tot temeiul să-l apreciez ca om, renumit pictor și creația sa extraordinară din R. Moldova, Serbia (activând o perioadă și în Iugoslavia anilor '90), România și alte țări, fiind cu adevărat un creator divin.

Aprecierea noastră extrem de înaltă ne conduce la concluzia, precum că, fără rezerve, lucrarea este una foarte reușită, deosebit de utilă și de valoroasă, ea constituie un adevărat tezaur spiritual pentru cultura națională. Studiul este de o valoare deosebită și la elaborarea lui s-a depus un efort intelectual enorm.

Prin această realizare, autorii, și personal savantul, medicul, managerul și profesorul universitar dl Ion Moldovanu merită cea mai sinceră și profundă recunoștință pentru efortul considerabil depus, pentru dăruirea și pasiunea, sensibilitatea, mesajul și spiritul educativ pe care au reușit să-l transmită prin această lucrare. În mod cert, posteritatea le va fi recunoscătoare, mai ales, în contextul real că orașul Sîngerei se mândrește și cu o *Alee a personalităților celebre*, unde este instalat deja primul bust, cel al Mitropolitului Iosif Naniescu.

## BIBLIOGRAFIE

<sup>14</sup> Domnia sa, după absolvirea Școlii medii din Sîngerei de baștină, și-a continuat studiile și absolvind cu brio Universitatea de Stat de Medicină din Chișinău, doctoratul și postdoctoratul la renumita Clinică a marelui savant-neurolog Alexandru Vein a Institutului de Medicină nr. 1 din Moscova „I.M. Secenov” din URSS, urmând apoi stagii de performanță și activitatea științifică în Franța și alte țări ale UE, SUA, prestând multe decenii consecutiv, până în prezent, o muncă înalt profesionistă și de durată în cadrul catedrei de neurologie a USMF „N. Testemițanu” și Institutului de Neurologie și Neurochirurgie din R. Moldova.

<sup>15</sup> Interesantă coincidență este și faptul că bunul meu coleg de clasă Gheorghe Gorun, cu care am studiat și absolvit împreună renumita pe timpuri Școală medie din Ciocâlteni - Orhei (1968), de mai multe decenii creează capodopere de artă anume la Sîngerei, care i-a devenit a doua sa Patrie.

1. Moldovanu Ion. Vasile C. Șalaru și Monografia „Sîngerei redescoperiți în istorie”. Chișinău, 2013.
2. „La Sîngerei ne regăsim (Pagini de istorie și amintiri)”. Autorul proiectului: Ion Moldovanu (et al.); coord. ed.: Ion Moldovanu; consultanți șt.: Gheorghe Postică, Ion Varta. Chișinău, 2014, 366 p.
3. Moldovanu Minodora. Viața mea prin neamuri, istorie și timp. Chișinău, 2012, 206 p.
4. Ciobanu V. Sîngerei: istorie și actualitate. Chișinău, 2010.
5. Vasile Șalaru. Sîngerei. Bălți, 1936, 102 p.
6. Nicu Vladimir. Localitățile Moldovei în documente și cărți vechi. Chișinău, 1991, vol. 1.
7. Svod pameatnikov istorii i kulturî. Maket. Chișinău, 1987.
8. Bikbaev V. M. Pameatniki pozdnego paleolita - rannego tripolia v Lazovskom raione. Chișinău, 1981.
9. Localitățile Republicii Moldova: Itinerar documentar-publicistic ilustrat, literele S – T. Volumul 8, Chișinău, 2002.

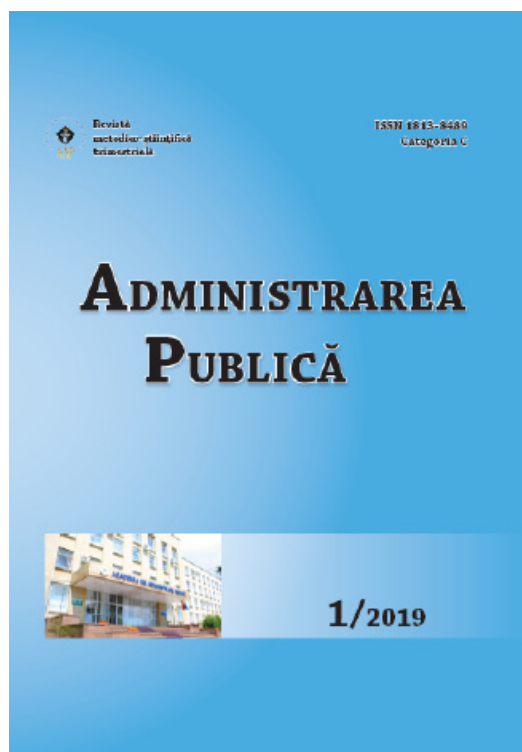
**Prezentat:** 21 martie 2019.

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



# AVIZ

Continuă abonarea la ziarul „Funcționarul Public” și la revista metodică 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** - specialist principal

**Sergiu VLADÎCA** - specialist principal

**Marina PASTUH** - inginer programator

**Indice poștal:** 76957

**Adresa redacției:**

MD-2070, mun. Chișinău, str. Ialoveni, 100

**Tel.:** (0-22) 28-40-78, fax: (0-22) 28-48-71

**E-mail:** aap.editura@yahoo.com

**Data la cules:** 25.04.2019

**Bun de tipar:** 29.05.2019

Tipar executat la „Notograf-Prim” S. R. L.

Tiraj: **250 ex.** Hârtie offset.

Preț contractual.

**ISSN 1813-8489**