

ISSN 1813-8489

Categoria B

Administarea Publică

*Revistă metodico-științifică
trimestrială*

**octombrie - decembrie 2019
nr. 4 (104)**

**Chișinău,
2019**

Administrarea Publică

Revistă metodico-științifică trimestrială

Fondată în noiembrie 1993 de Academia de Administrare Publică.

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

**Acreditată științific la profilul: științe politice; științe juridice; științe economice,
la Categoria B.**

**Decizia Consiliului de Conducere al Agenției Naționale de Asigurare a Calității în
Educație și Cercetare (ANACEC) nr. 19 din 6 decembrie 2019.**

**Indexată în bazele de date internaționale
Directory of Research Journals Indexing (DRJI) și Index Copernicus.**

Nr. 4 (104), octombrie - decembrie 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 - academician, doctor
habilitat în drept, profesor universitar

IJA Nikolai - director al Institutului Regional
Odesa al Academiei Naționale de Administrare
Publică de pe lângă Președintele Ucrainei,
doctor în științe politice, profesor universitar

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

POPOVICI Angela - șef Catedră științe politice
și relații internaționale, doctor în istorie,
conferențiar universitar

ȘAPTEFRAȚI Tatiana - doctor, conferențiar
universitar, Catedra științe administrative

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

REVISTA „ADMINISTRAREA PUBLICĂ” PROMOVATĂ ÎN CATEGORIA B

Dragi cititori,

Vă aducem la cunoștință că Comisia de evaluare, clasificare și monitorizare a revistelor științifice, constituită din reprezentanți ai AȘM, Consiliului Recto-rilor și colaboratori ai Agenției Naționale de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare (ANACEC) a decis promovarea revistei Academiei de Administrare Publică - „Administrarea Publică”, din Categoria C în Categoria B.

La 6 decembrie 2019, Consiliul de Conducere al ANACEC a confirmat această decizie, revista fiind acreditată științific la profilul: științe politice; științe juridice; științe economice.

Totodată, vă informăm că, recent, revista „Administrarea Publică”, a fost inclu- să în bazele de date internaționale – *Directory of Research Journals Indexing (DRJI)* și *Index Copernicus*.

Colegiul de redacție



THE PUBLIC ADMINISTRATION JOURNAL PROMOTED IN CATEGORY B

Dear Readers,

We inform you that the Commission for evaluation, classification and monitoring of scientific journals, consisting of representatives of the Academy of Sciences of Moldova, the Council of Rectors and collaborators of the National Agency for Quality Assurance in Education and Research (ANACEC) has decided to promote the Academy of Public Administration journal - „Public Administration”, from Category C to Category B. On December 6, 2019, the ANACEC Board of Directors has confirmed this decision, the journal being scientifically accredited to the profile: political science; legal sciences; economics.

We also inform you that, recently, the „Public Administration” journal has been included in the international databases - *Directory of Research Journals Indexing (DRJI)* and *Index Copernicus*.

Editorial board

SUMAR

ANIVERSĂRI

Ion GUCEAC ARC PESTE TIMPURI.....	12
Iordan BĂRBULESCU ARTA DE A CONDUCE PE VREMURI NELINIȘTITE	17
Sergiu VLĂDICĂ OMUL CARE NU TRĂDEAZĂ	18

ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Ion DULSCHI, Jan LUHAN, Bernard NEUWIRTH, Veronica NOVOTNĂ CUM SĂ MODELĂM DINAMICA DEZVOLTĂRII SISTEMULUI DE E-GUVERNARE	22
VIOLETA TINCU ORGANIZAREA SERVICIILOR PUBLICE DESCONCENTRATE ÎN REPUBLICA MOLDOVA: ISTORIE ȘI ACTUALITATE	31
Tetiana YUROCHKO, Karolina INHINOVA ANALIZA CADRULUI LEGAL GUVERNAMENTAL PRIVIND REGLEMENTAREA SERVICIILOR MEDICALE DIN UCRAINA	42
Natalia KOSTENYUK ELEMENTELE DE BAZĂ ALE TEHNOLOGIEI REINGINERIEI A PROCESELOR ADMINISTRATIVE ȘI DE GESTIONARE A ORGANELOR DE AUTOADMINISTRARE LOCALĂ	50

SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

Nicolae ROMANDAȘ, Eduard GURIN REGLEMENTĂRI PRIVIND CARACTERELE JURIDICE ALE INSTITUȚIEI DISCIPLINEI DE MUNCĂ ȘI RĂSPUNDERII DISCIPLINARE A SALARIAȚILOR	57
Natalia CHIPER CAPTURA RAIDER ÎN SFERA BANCARĂ: METODE DE CONTRACARARE ȘI MIJLOACE DE REALIZARE	70

ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA EVOLUȚIA CADRULUI LEGAL ȘI INSTITUȚIONAL AL EVALUĂRII EX-ANTE A IMPACTULUI REGLEMENTĂRIILOR	79
--	----

Ludmila KURANDA	
NECESITATEA EFECTUĂRII RECENSĂMÂNTULUI POPULAȚIEI ÎN UCRAINA	90

INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI: STRATEGII ȘI TEHNOLOGII NOI

TAMARA GHEORGHÎȚA	
MANAGEMENTUL CALITĂȚII ÎN PROCESUL DE INSTRUIRE: EXPERIENȚA REPUBLICII MOLDOVA	98

RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI INTEGRARE EUROPEANĂ

Han HO JIN, Airin NABOLSI, Alexandru GRIBINCEA	
EVOLUȚIA TURISMULUI ÎN COREEA DE SUD CA INDICATOR AL DEZVOLTĂRII ECONOMICE ASCENDENTE	104

Svetlana CEBOTARI	
SECURITATEA REGIONALĂ ÎN CONTEXTUL VULNERABILITĂȚII REGIUNII MĂRII NEGRE. CONSIDERAȚII SUMARE	111

TRIBUNA TÎNĂRULUI CERCETĂTOR

Olga ZAHARIA	
TIPOLOGII ALE EVALUĂRII POLITICILOR PUBLICE	118

Oleg BAXAN	
ASPECTE TEORETICE PRIVIND CONCEPTUL DE BUNĂ GUVERNARE	122

Vadim VINTILĂ	
PROCESUL DE PREGĂTIRE A FUNCȚIONARILOR PUBLICI DIN REPUBLICA MOLDOVA: PRINCIPII, ORGANIZARE ȘI ORGANISME IMPLICATE	128

Iurie ȚAP	
ABORDĂRI DOCTRINARE PRIVIND ORGANIZAREA SISTEMULUI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE	135

Viorica BURUIAN	
DIMENSIUNI FUNCȚIONALE ALE DESCONCENTRĂRII ADMINISTRATIVE	142

Eugeniu RAIETȚHI	
ANALIZA INTERVENȚIILOR BĂNCII NAȚIONALE A MOLDOVEI ÎN SOLUȚIONAREA CRIZELOR FINANCIARE DIN SECTORUL BANCAR AUTOHTON	150

Tatiana MIHAILOV	
MUNCA LA DOMICILIU ȘI TELEMUNCA- FORME ATIPICE DE MUNCĂ	157

CONTENTS

ANNIVERSARY

Ion GUCEAC OVER THE TIME	12
Iordan BĂRBULESCU THE ART OF LEADING ON HARD TIMES	17
Sergiu VLADICA THE MAN WHO DOES NOT BETROY	18

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

Ion DULSCHI, Jan LUHAN, Bernard NEUWIRTH, Veronica NOVOTNĀ HOW TO DYNAMICALY MODEL A DEVOLOPMENT OF E-GOVERNMENT SYSTEM	22
VIOLETA TINCU DECONCENTRATED PUBLIC SERVICES ORGANIZATION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA: PAST AND PRESENT	31
Tetiana YUROCHKO, Karolina INHINOVA ANALYSIS OF THE GOVERNMENT LEGAL FRAMEWORK THAT REGULATES MEDICAL SERVICES IN UKRAINE	42
Natalia KOSTENYUK BASIC ELEMENTS OF TECHNOLOGY OF REENGINEERING OF ADMINISTRATIVE AND MANAGERIAL PROCESSES OF ORGANS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT.....	50

CIVIL SOCIETY AND THE RULE OF LAW

Nicolae ROMANDAȘ, Eduard GURIN REGULATIONS REGARDING LEGAL CHARACTER OF THE INSTITUTION OF THE WORK DISCIPLINE AND THE DISCIPLINARY LIABILITY OF THE EMPLOYEES	57
Natalia CHIPER „RAIDER” CAPTURE IN BANKING: PRE-EMPTIVE AND REALISATION METHODS	70

PUBLIC ECONOMY AND FINANCES

Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA THE EVOLUTION OF LEGAL AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF THE EX-ANTE ASSESSMENT OF THE REGULATIONS IMPACT	79
--	----

Ludmila KURANDA	
NECESSITY OF CARRYING OUT THE POPULATION CENSUS IN UKRAINE	90

TRAINING OF CIVIL SERVANTS: NEW STRATEGIES AND TECHNOLOGIES

TAMARA GHEORGHÎȚA	
QUALITY MANAGEMENT IN THE TRAINING PROCESS: THE EXPERIENCE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA	98

INTERNATIONAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION

Han HO JIN, Airin NABOLSI, Alexandru GRIBINCEA	
THE EVOLUTION OF TOURISM IN SOUTH KOREA AS AN INDICATOR OF THE ASCENDING ECONOMIC DEVELOPMENT	104

Svetlana CEBOTARI	
REGIONAL SECURITY IN THE CONTEXT OF BLACK SEA REGION VULNERABILITY. SOME CONSIDERATIONS	111

THE TRIBUNE OF THE YOUNG RESEARCHER

Olga ZAHARIA	
TYPOLOGIES OF PUBLIC POLICIES EVALUATION	118

Oleg BAXAN	
THEORETICAL ASPECTS REGARDING THE CONCEPT OF GOOD GOVERNANCE	122

Vadim VINTILĂ	
PROCESS OF PREPARING CIVIL SERVANTS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA: PRINCIPLES, ORGANIZATION AND INVOLVED BODIES	128

Iurie ȚAP	
DOCTRINARY APPROACHES ON THE ORGANIZATION OF THE LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM	135

Viorica BURUIAN	
FUNCTIONAL DIMENSIONS OF ADMINISTRATIVE DECONCENTRATION	142

Eugeniu RAIȚCHI	
ANALYSING THE INTERVENTIONS OF NATIONAL BANK OF MOLDOVA IN THE SETTLEMENT OF FINANCIAL CRISES FROM THE LOCAL BANKING SECTOR	150

Tatiana MIHAILOV	
WORK FROM HOME AND TELEWORKING – ATYPICAL FORMS OF WORK	157

ОГЛАВЛЕНИЕ

ЮБИЛЕЙ

Ион ГУЧАК

АРКА НАД ВРЕМЕНАМИ 12

Иордан БЭРБУЛЕСКУ

ИСКУССТВО УПРАВЛЯТЬ В СЛОЖНЫЕ ВРЕМЕНА 17

Серджиу ВЛАДЫКА

ОН НИКОГДА НЕ ПРЕДАСТ 18

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Ион ДУЛЬСКИЙ, Джон ЛУХАН, Бернард НЬЮИФ, Вероника НОВОТНА

КАК МОДЕЛИРОВАТЬ ДИНАМИКУ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА 22

Виолета ТИНКУ

ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЦЕНТРАЛИЗИРОВАННЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ УСЛУГ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ 31

Татьяна ЮРОЧКО, Каролина ИНГИНОВА

АНАЛИЗ ПРАВИТЕЛЬСТВЕННОЙ ПРАВОВОЙ СТРУКТУРЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕДИЦИНСКИХ УСЛУГ В УКРАИНЕ 42

Наталья КОСТЕНЮК

ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ТЕХНОЛОГИИ РЕИНЖИНИРИНГА АДМИНИСТРАТИВНО-УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ 50

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Николае РОМАНДАШ, Эдуард ГУРИН

ПРАВИЛА КАСАЮЩИЕСЯ ПРАВОВЫХ АСПЕКТОВ ИНСТИТУТА ТРУДОВОЙ ДИСЦИПЛИНЫ И ДИСЦИПЛИНАРНОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТИ СОТРУДНИКОВ 57

Наталья КИПЕР

РЕЙДЕРСКИЙ ЗАХВАТ В БАНКОВСКОЙ СФЕРЕ: МЕТОДЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ И СПОСОБЫ СОВЕРШЕНИЯ 70

ЭКОНОМИКА И ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ

Любовь ПРОДАН-ШЕСТАКОВА

ЭВОЛЮЦИЯ ПРАВОВОЙ И ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ БАЗЫ ЗАБЛАГОВРЕМЕННОЙ ОЦЕНКИ ВОЗДЕЙСТВИЯ РЕГУЛИРОВАНИЙ 79

Людмила КУРАНДА

НЕОБХОДИМОСТЬ ПРОВЕДЕНИЯ ПЕРЕПИСИ НАСЕЛЕНИЯ В УКРАИНЕ 90

ОБУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: НОВЫЕ СТРАТЕГИИ И ТЕХНОЛОГИИ

Тамара ГЕОРГИЦА

МЕНЕДЖМЕНТ КАЧЕСТВА В ПРОЦЕССЕ ОБУЧЕНИЯ: ОПЫТ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА98

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Хан ХО ЖИН, Айрин НАБОЛСИ, Александру ГРИБИНЧА

ЭВОЛЮЦИЯ ТУРИЗМА В ЮЖНОЙ КОРЕЕ КАК ПОКАЗАТЕЛЬ ВОЗРАСТАЮЩЕГО
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ 104

Светлана ЧЕБОТАРЬ

РЕГИОНАЛЬНАЯ БЕЗОПАСНОСТЬ В КОНТЕКСТЕ УЯЗВИМОСТИ ЧЕРНОМОРСКОГО
РЕГИОНА. КРАТКИЕ СООБРАЖЕНИЯ 111

ТРИБУНА МОЛОДОГО ИССЛЕДОВАТЕЛЯ

Ольга ЗАХАРИЯ

ТИПОЛОГИЯ ОЦЕНОК ОБЩЕСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ 118

Олег БАКСАН

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КОНЦЕПЦИИ ХОРОШЕГО УПРАВЛЕНИЯ122

Вадим ВИНТИЛЭ

ПРОЦЕСС ПОДГОТОВКИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ В РЕСПУБЛИКЕ МОЛДОВА:
ПРИНЦИПЫ, ОРГАНИЗАЦИЯ И ВОВЛЕЧЁННЫЕ СТРУКТУРЫ..... 128

Юрий ЦАП

ДОКТРИНАЛЬНЫЕ ПОДХОДЫ В ОРГАНИЗАЦИИ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО
ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ135

Виорика Буруян

ФУНКЦИОНАЛЬНЫЕ ПАРАМЕТРЫ АДМИНИСТРАТИВНОЙ ДЕКОНЦЕНТРАЦИИ142

Евгений РАЕЦКИЙ

АНАЛИЗ ВМЕШАТЕЛЬСТВ НАЦИОНАЛЬНОГО БАНКА МОЛДОВЫ В РАЗРЕШЕНИИ
ФИНАНСОВЫХ КРИЗИСОВ В БАНКОВСКОМ СЕКТОРЕ 150

Татьяна МИХАЙЛОВ

РАБОТА НА ДОМУ И ТЕЛЕРАБОТА - НЕТИПИЧНЫЕ ФОРМЫ РАБОТЫ157



A aniversări



ARC PESTE TIMPURI PROFESORUL OLEG BALAN LA CEA DE-A 50-A ANIVERSARE

OVER THE TIME PROFESSOR OLEG BALAN AT THE 50th ANNIVERSARY

CZU: 378.12:341(478)

Ion GUCEAC,
academician, profesor universitar



SUMMARY

In the following article is being analyzed the scientific career of scientist Oleg BALAN, habilitated doctor, university professor, in the results of the researches carried out in the field of international law, with reference to a series of books, monographs and scientific articles published in the country and abroad, scientific training at international level. Also, the author invokes the didactic activity, but also the managerial capacities of manager of the Mister Oleg BALAN, as rector of the Academy of Public Administration.

Keywords: international law, thesis, lecturer, research, deputy, minister, rector.

REZUMAT

În articolul ce urmează se analizează cariera științifică a savantului Oleg BALAN, doctor habilitat, profesor universitar, rezultatele cercetărilor efectuate în domeniul dreptului internațional, cu referire la un șir de cărți, monografii și lucrări științifice editate în țară și peste hotare, instruiri științifice la nivel internațional.

De asemenea, autorul invocă activitatea didactică, dar și capacitățile de manager ale omagiului în calitate de rector al Academiei de Administrare Publică.

Cuvinte-cheie: drept internațional, teză, lector, cercetare, deputat, ministru, rector.

În curgerea lor „timpurile se schimbă și noi ne schimbăm odată cu ele”. Acest citat celebru atribuit clasicului literaturii române - Publius Ovidius Naso, cunoscut ca Ovidiu, care reflecta atitudinea noastră față de viață și a vieții față de noi cu mii de ani în urmă, continuă să fie valabil și astăzi.

Așa cum este prezentat și pe pânzele unor vechi maeștri, omul este o figură cu facultăți multilaterale: anumite trăsături ale personalității sale se manifestă în unele situații, altele sunt mai vizibile când aceștia

sunt puși în situații noi. Și, acesta, rămânând o personalitate integră, este perceput diferit de semenii săi, în funcție de circumstanțele vieții, depinzând, de fapt, de unghiul sub care „cade lumina”.

Născut pe meleagurile Cantemirului, în satul Cîrpești, Oleg Balan chiar la început de cale în viață a înțeles că fiecare, așa cum spunea Euripides, „strălucește acolo și năzuiește spre acel lucru, consacrându-i cea mai mare parte a timpului, unde este cel mai destoinic”.

L-am cunoscut în îndepărtatul an 1994, când, după absolvirea Academiei de Poliție „Alexandru Ioan Cuza”, București, România, este angajat la Catedra „Drept public”, Academia de Poliție „Ștefan cel Mare”, în funcția de lector. Chiar de la începutul anului de studii 1994-1995 i s-a încredințat predarea cursului universitar „Drept internațional public”, rămânând devotat acestui domeniu până astăzi. Venind ca un tânăr specialist, el nu s-a simțit ca o persoană nouă în colectivul catedrei cu obiceiuri și tradiții deja stabilite. Anume aici a apărut și s-a dezvoltat fructul pasiunii sale didactice și științifice.

Fiind foarte tânăr (nici 25 de ani împliniți), Oleg Balan a înțeles că, pentru a corespunde nivelului colectivului în care urma să activeze este necesar, în primul rând, să muncești, să muncești și să muncești, încadrându-se perfect în semnificația dictonului latin: „Homo ornat locum, not hominem locus” (omul împodobește locul nu locul pe om). Astăzi, în cadrul unor discuții private, își mai amintește despre sarcina didactică anuală care depășea, deseori, o mie de ore. Sunt sigur că acest regim de activitate i-a servit doar beneficii și i-a fost de mare folos în activitatea profesională ulterioară.

În anul 1995 este admis la doctorat la Universitatea „Babeș-Bolyai”, Cluj-Napoca, România și trei ani mai târziu susține cu succes teza de doctorat la specialitatea „Drept internațional public” cu titlul „Terrorismul - crimă internațională”. Am avut frumoasa ocazie să particip la ședința Consiliului științific din cadrul Facultății de Drept a Universității „Babeș-Bolyai”. Din luările de cuvânt ale membrilor Consiliului, dar și din discuția cu conducătorul științific, reputatul profesor universitar Marțian Niciu, am constatat că această lucrare de doctorat a confirmat o serie de eminente calități de cercetător de care dispunea proaspătul doctor Oleg Balan.

Ulterior, în cadrul Academiei „Ștefan cel Mare”, a avansat în funcția de lector superior, conferențiar universitar, șef-adjunct de catedră, șef catedră, decan al Facultății de drept, director al Liceului de cadeți al Ministerul Afacerilor Interne al Republicii Moldova. După eliberarea din funcția de director al Liceului de cadeți în 2003, pentru o perioadă scurtă a deținut funcția de șef al Catedrei drept public la Universitatea de Criminologie. În același an este angajat în cadrul Academiei de Administrare Publică, deținând funcțiile de director al Departamentului administrare publică (2003-2010), vice-rector (2010-2013, prim-prorector (2013-2014, iar din 2014 devine rector al acestei instituții.

Concomitent cu avansarea în carieră accede și în cercetarea științifică. În anul 2007 se înscrie la studii de postdoctorat la Institutul Istorie, Stat și Drept al Academiei de Științe. În anul 2009 susține teza de doctor habilitat - „Protecția internațională a drepturilor omului în conflictele armate”, în Consiliului științific specializat creat în cadrul Institutului de Istorie, Stat și Drept al Academiei de Științe a Moldovei. Așa s-a întâmplat, că am avut onoarea să fiu unul din cei trei referenți oficiali la susținerea tezei menționate în ședința Consiliului Științific Specializat. Din această ipostază, am citit teza de doctor habilitat semnată de dl Oleg Balan cu pasiune și detașare. În ansamblul său, teza mi s-a părut o lucrare clară, bine documentată și tranșantă în păreri. Pornind de la legătura organică dintre instituțiile și conceptele dreptului internațional umanitar și contenciosul internațional, cercetarea a urmărit scopul de a revizui esența dreptului internațional umanitar al conflictelor armate, în calitate de „mijloc de înfruntare a exceselor de cruzime și barbarie”, scoaterea în evidență a unor noi dimensiuni ale acestui domeniu, cum ar fi prevenirea, menținerea și restabilirea păcii, protecția unor anumite catego-

rii de persoane și bunuri în timp de conflict armat. În rezultatul acestei cercetări, dreptul internațional umanitar este prezentat ca o „instituție a dreptului internațional, ce are menirea de a diminua nenorocirile provocate de război prin determinarea metodelor și mijloacelor inadmisibile acțiunilor militare și prin protejarea victimelor diferendului armat”. În cuprinsul tezei pot fi întâlnite și alte observații pertinente, dintre care majoritatea sunt formulate pentru prima dată, autorul prezentându-se ca un teoretician și un critic pe deplin format.

Concomitent cu activitatea didactică și științifică, urmează importante stagii de instruire profesională la instituții internaționale: Institutul de Politici Constituționale și Legislative din Budapesta (Ungaria, 2009), Institutul Internațional de Drept Umanitar din San-Remo (Italia, 2004), Funcționarii publici în contextul integrării europene (Vilnius, 2004), Fundacja Solidarnośći Polsko-Czesko-Słowackiej, Varșovia (Polonia, 2004), Curs de drept internațional umanitar pentru funcționarii publici și cercurile academice (Moscova, CICR, 2002), Metodologia predării cursului Drept internațional umanitar și drepturile omului (Moscova, CICR, 2001), Propagarea cunoștințelor privitor la Curtea Penală Internațională în țările Europei de Est (Ch., Ambasada RFG, 2000), A new approach to poverty reduction in Moldova - combined efforts of NGOs and Local Authorities (Academia Europeană, Bonn, 2010).

Este invitat și participă la diverse conferințe și seminare de nivel național și internațional, cum ar fi: Managementul instituțiilor de învățământ superior, Ambasada SUA, USM, Chișinău, 2001; Organizarea poliției și etica polițienească, Consiliul European, Ch., 2001; Operațiunile de menținere a păcii și acordurile privind Statutul Forțelor, Ambasada SUA, Institutul American de Studii Juridice Internaționale, Ch., 2000; Conferința științifică internațională,

„Третье Мартенские Чтения”, Universitatea de Stat din Sankt-Petersburg, Federația Rusă, octombrie 2003; Conferința științifică internațională „Curtea penală internațională”, Ministerul Justiției al Republicii Moldova, Chișinău, 1 martie 2004; Conferința Internațională Jean Monnet: „Valorile Naționale și Europene ale Administrației Publice în Balcani”, Școala Națională de Studii Politice și Administrative (SNSPA) din România, 15-16 iulie 2011; Conferința Regională Europeană a 43-a „Conectarea poliției pentru o lume mai sigură”, Interpol, București, România, 2015; Congresul Națiunilor Unite al 13-lea „Prevenirea criminalității și justiției penale”, Doha, Qatar, 19 aprilie 2015; Conferința Internațională „Securitate și stabilitate la Marea Neagră”, Universitatea „Andrei Șaguna”, Constanța, România, 20-23 octombrie 2016 etc.

S-ar părea că visul vieții este împlinit: timpul, în curgerea lui, i-a permis să obțină titluri didactice și științifice, să îndrăgească un important domeniu de activitate, să obțină o poziție vizibilă în ierarhia socială, să-și întemeieze o familie frumoasă.

Dar pe măsură ce trece timpul, viața, cel mai adesea, vine cu noi provocări. La sfârșitul anilor 2010, după așa-numita „revoluție Twitter”, în Republica Moldova au fost înregistrate serioase motive de reforme sociale. Profesorul Oleg Balan înțelege că este necesar să se caute noi forme și modalități de dezvoltare a societății, păstrând în mod necesar ceea ce a fost dezvoltat în istoria națională. Către acest timp el deținea funcția de rector al Academiei de Administrare Publică, fapt ce nu-l împiedică să se regăsească în lista candidaților la funcția de deputat în Parlamentul Republicii Moldova pentru alegerile parlamentare din 30 noiembrie 2014 din partea Partidului Liberal Democrat din Moldova, sub numărul 10. În rezultatul alegerilor din decembrie 2014 până în februarie 2015 exercită man-

datul de deputat în Parlamentul Republicii Moldova. Intrând în exercițiul mandatului, deputatul Oleg Balan participă activ și responsabil la configurarea vieții parlamentare.

La 18 februarie 2015, după ce Parlamentul Republicii Moldova a acordat vot de încredere programului de activitate și listei întregi a Guvernului, domnul Oleg Balan a intrat în exercițiul funcției de ministru al Afacerilor Interne, funcție pe care a deținut-o până în luna ianuarie 2016. Deși către instalarea în funcție în acest sector fusese înregistrate mai multe rezultate pozitive (separarea MAI de Poliție, demilitarizarea ministerului, instituirea Inspectoratului General al Poliției), ministrul Oleg Balan constată că, „totuși mai este mult de lucru”, fiind dispus să continue reforma, iar scopul reformei constând în a aduce Poliția „mai aproape de cetățeni”. Ulterior, într-un interviu acordat postului de radio Europa Liberă, recunoștea că în calitate de ministru de interne, a „reușit să reîntoarcem încrederea populației în poliție și în Ministerul de Interne, prin responsabilitate, prin bun simț și prin ridicarea nivelului calității serviciilor acordate de către instituțiile Ministerului de Interne”.

După încetarea funcției de membru al Guvernului, profesorul Oleg Balan revine în funcția de rector al Academiei de Administrare Publică și se consacră plenar acestei instituții. Cei familiarizați cu viața universitară din prima sursă, cunosc cât de complicat este să îmbini munca organizatorică și administrativă cu procesul didactic și cercetarea. În aceste circumstanțe este necesar să ții cont de psihologia fiecărui angajat, să impui, uneori, depășirea inerției, pentru a-l convinge pe acesta să accepte ceea ce este nou, să cauți soluții, uneori în situații fără precedent. Și domnul rector Balan este omul care reușește întotdeauna. Mai mult decât atât, în opinia domniei sale, expusă în interviul „Academia de Administrare Publică la 25 de ani”, publicat în

revista „Administrarea Publică” actualmente Academia dispune de un potențial didactic foarte valoros. Cu asemenea cadre didactice, afirmă cu certitudine rectorul Balan „Academia are un viitor promițător”.

Curricula academică a unei entități educaționale este, prin ea însăși, o operă de creație. Fructificarea acestei idei a făcut ca sub conducerea rectorului Oleg Balan procesul de instruire în cadrul Academiei de Administrare Publică să devină și mai performant. Datorită implementării unui șir de proiecte, subdiviziunile instituției au fost dotate cu echipament tehnic performant. A crescut și fondul bibliotecii, care dispune la moment de peste 46 mii de volume. În general, rectorul Balan consideră că Academia de Administrare Publică este o „oază de lumină în această zonă a orașului și la propriu, și la figurat”. Este știut însă că nimic nu apare din nimic. În această ordine de idei, constatăm că una din pietrele de temelie ale succesului înregistrat de Academie este datorat și caracterului neliniștit, caracteristic domnului rector Oleg Balan, viziunii pragmatice a acestuia despre lume, capacității de a evidenția importantul și necesarul într-un anumit moment, curajul de a-și asuma responsabilitatea ș. a. Profesorul Oleg Balan înțelege ce înseamnă a fi lider, să fii în fruntea unui colectiv creativ, cum este cel din cadrul Academiei de Administrare Publică.

Domnul profesor Oleg Balan este autor și coautor a circa 90 de lucrări, studii și articole științifice, interes sporit prezentând: „Drept internațional public” (două volume), „Drept internațional umanitar”, „Drept comunitar”, „Drept internațional public” (ediția a doua), „Drept internațional public” (ediția a treia), monografiile: „Terorismul - crimă internațională”, „Terorism și antiterorism” și „Protecția drepturilor omului în conflictele armate”, Dicționarul de drept internațional umanitar.

A deținut sau/și deține calitatea de

membru al Colegiului de Calificare din cadrul Consiliului Superior al Magistraturii; membru al Seminarului de Profil pentru susținerea tezelor de doctor în drept internațional din cadrul Universității de Stat din Moldova; membru al colegiilor de redacție al revistelor - „Administrarea Publică”, „Revista Moldovenească de Drept Internațional și Relații Internaționale”, „Московский журнал международного права”.

Una din sarcinile de bază din agenda domnului profesor universitar, rector Oleg Balan ține de creșterea potențialului științific al cadrelor didactice de la Academie. Nu întâmplător se spune că adesea în calea celor care vor să învețe stă autoritatea celor care predau. Sub conducerea

profesorului Oleg Balan mai mulți discipoli au susținut tezele de doctorat.

50 de ani este o vârstă a maturității politice și științifice, vârsta realizării de noi succese remarcabile în beneficiul societății și al Academiei de Administrare Publică. Experiența mare de viață, talentul de lider, realizările profesorului Oleg Balan în serviciul comunității, contribuția la știință constituie un exemplu demn de urmat.

Cu prilejul aniversării Vă dorim, domnule profesor Oleg Balan, și în continuare la mulți și prolifci ani, natură combativă, încredere în propriile forțe, în triumful adevărului științific, al gândirii independente și creative, peste care nici timpul nu are putere.

Prezentat: 12 noiembrie 2019.

E-mail: guceac@mail.ru

ARTA DE A CONDUCE PE VREMURI NELINIȘTITE

THE ART OF LEADING ON HARD TIMES



CZU: 378.12:341(478)

Prof. univ., dr., Iordan BĂRBULESCU,
Jean Monnet Chair,
decan Facultatea Relații Internaționale,
Școala Națională de Studii Politice și Administrative,
București, România

Uneori este suficient de greu să scrii despre o persoană pe care o stimezi, încât să-ți dorești să nu fi fost solicitat să o faci.

Așa sunt eu acum, deoarece nu știu cu ce să încep.

Și asta, datorită multiplelor sale activități – rector, profesor, autor de cărți și articole, politician etc. – care mai de care mai importante și relevante, astfel încât voi fi nevoit să mă refer doar la o mică parte a activității sale, știind că și celelalte sunt la fel de importante.

Eu l-am cunoscut cu niște ani în urmă, când, parte a unuia dintre acele multe proiecte prin care am încercat să ajut în dezvoltarea sa Republica Moldova – am făcut o vizită la Academia de Administrare Publică, pe care astăzi o conduce.

Eram însoțit de profesorii Ivan și Horga din România și ne-am întâlnit cu rectorul din acea vreme. Alături de acesta se găsea un tânăr inteligent, dar în același timp relaxat și, pot spune, simpatic. Aveam să aflu că era vicerectorul Oleg Balan, cu care am stabilit instantaneu o comunicare nonverbală, la început și, doar mai apoi, verbală. Mi-am dat seama cu ușurință că aveam de-a face cu un om serios, simpatic, inteligent și hotărât, că am în față un bun manager și un bun profesor.

După o vreme vizitând din nou Academia,

m-am întâlnit, de data asta, cu Rectorul Oleg Balan și, de atunci, colaborarea noastră s-a accentuat cu fiecare an.

Absolvent de drept al Academiei de Poliție din București și doctor la Universitatea „Babeș-Bolyai”, Cluj-Napoca, Oleg Balan are o impresionantă carieră didactică și scriitoricească, la nivel național și internațional. Ca manager a demonstrat nu numai că știe să gestioneze „corabia” pe vremuri liniștite, dar și pe unele mai neliniștite, ceea ce trebuie să facă un Rector!

Interesul său pentru internaționalizarea Academiei este evident, mărturie stând și relația permanentă cu Școala Națională de Studii Politice și Administrative (SNSPA), care a făcut recent un pas înainte prin semnarea unui Acord de Cooperare între cele două instituții de învățământ superior din România și Republica Moldova.

În plus, ceea ce admir la el este luciditatea și realismul sau vis-a-vis de rolul și locul Republicii Moldova într-o Europă frământată așa cum este astăzi, despre relația cu România unde, de altfel, are mulți prieteni printre care mi-ar place să mă considere și pe mine.

La mulți ani, dle profesor! Să vă trăiască familia și tot ce vă este drag, între care, sigur, se numără Academia!

Prezentat: 22 noiembrie 2019.

E-mail: iordanbarbulescu@yahoo.com

OMUL CARE NU TRĂDEAZĂ

THE MAN WHO DOES NOT BETROY



CZU: 378.12:341(478)

„Te-am cunoscut într-o perioadă furtunoasă și interesantă pentru noi toți, pentru meleagul pe care trăim. Te-am

cunoscut ca prorector al unei instituții importante de învățământ, persoană instruită, competentă, preocupat fiind profund de soarta și calitatea sistemului de educație și profesionalizare de la noi. Am fost martorul ascensiunii tale atunci când ai ocupat funcția onorabilă și foarte responsabilă de ministru. Aici am descoperit o altă calitate a ta - bărbăția, competența și capacitatea extraordinară de a găsi soluții în situații de criză. Am fost colegi și am muncit împreună pentru oameni. Este o onoare pentru mine să muncim împreună. De ziua ta cel mai ușor ar fi să-ți spun câteva vorbe frumoase. Voi face doar o constatare. N-a durat mult timp ca să-mi dau seama că, dincolo de toate realizările, funcțiile și distincțiile tale personale, am cunoscut un Om. Și aceasta reprezintă realizarea supremă. Aceasta este distincția cea mai de preț pe care ți-o pot dăruia oamenii care te-au cunoscut și te-au știut de-a lungul timpului”.

Indiferent cine a scris aceste rânduri inspirate și cui le-a dedicat, oricine s-ar mândri cu o asemenea apreciere sinceră, dezinteresată.

Sunt rânduri dedicate rectorului Academiei de Administrare Publică, Oleg Balan, doctor habilitat în drept, profesor universitar, cu ocazia împlinirii vârstei de 50 de ani, pe care a rotunjit-o pe 27 no-

ieembrie 2019. Rânduri semnate de doctorul în științe, Serghei Palihovici.

La această vârstă „tânără”, s-ar părea, Oleg Balan a obținut totul în viață, ceea ce, majoritatea dintre pământeni, nu reușesc să cucerească pe parcursul întregii vieți. A făcut studii post liceale numai în România. A absolvit Academia de Poliție „Alexandru Ioan Cuza” din București. „Chiar din acea perioadă s-a remarcat prin străduință, erudiție și capacități deosebite în însușirea științelor juridice, afirmându-se ca unul dintre cei mai buni absolvenți ai Facultății de drept și fiind avansat la poziția de șef de promoție”, susține un alt camarad de-al său, profesorul universitar Valeriu Cușnir, doctor habilitat în drept.

Apoi, își face teza de doctor la una dintre cele mai prestigioase instituții de învățământ superior din România – Universitatea „Babeș-Bolyai”, Cluj-Napoca.

În anul 2009, la numai 40 de ani, devine doctor habilitat în drept (internațional) la Academia de Științe a Moldovei. Aproape concomitent – și profesor universitar.

Iată ce mi-a mărturisit despre el academicianul și profesorul universitar Ion Guceac: „Născut pe meleagurile Cantemirului, în satul Cîrpești, Oleg Balan chiar la început de cale în viață a înțeles că fiecare, așa cum spunea Euripides, „strălucește acolo și năzuiește spre acel lucru, consacându-i cea mai mare parte a timpului, unde este cel mai destoinic”. L-am cunoscut în îndepărtatul an 1994, când, după absolvirea Academiei de Poliție „Alexandru Ioan Cuza”, București, este angajat la Catedra „Drept public”, Academia de

Poliție „Ștefan cel Mare”, în funcția de lector. Chiar de la începutul anului de studii 1994-1995 i s-a încredințat predarea cursului universitar „Drept internațional public”, rămânând devotat acestui domeniu până astăzi.

Ca orice pământean, Oleg Balan a avut și tentația de „a încerca marea cu degetul”, mai bine zis, naivitatea de a se implica în politică, crezând că va contribui astfel la „îndreptarea” clasei politice, la europenizarea republicii noastre. Și, într-un fel, i-a reușit, devenind deputat și ministru de interne, demonstrând bărbăție și curaj în situații de criză. Dar vânturile politice i-au spulberat această iluzie.

Revine la Academia de Administrare Publică, fiind ales de Senatul acesteia, în mai 2014, în calitate de rector. Se dăruiește totalmente acestei instituții și discipolilor ei. Pe lângă capacitățile de cercetător și profesor, demonstrează un deosebit har managerial. Cunoaște la perfecție aplicațiile la calculator și cere același lucru de la profesori și studenți. Întro zi, i-am prezentat un stick cu niște materiale depozitate mai sofisticat și i-am propus să recurgă la serviciile domnișoarei din anticameră. S-a uitat cu asprime la mine, zicându-mi, parcă: „Drept cine mă consideri?...”

Oleg Balan, la propriu și la figurat, este sufletul acestei instituții. Exigent și binevoitor totodată, știe să mobilizeze personalul științifico-didactic la realizarea unor activități de anvergură. Procesul de studii, organizat la nivel înalt, se desfășoară în condiții moderne, sălile de studii fiind amenajate și dotate cu echipament tehnic performant. Profesorii și structurile Academiei participă la mai multe proiecte europene. Și nu fără succes. Bunăoară, în anul 2018 Academia de Administrare Publică a obținut Certificatul internațional al calității ISO 29990:2010 în domeniul dezvoltării profesionale pentru serviciile publice, acordat de TÜV Thüringen. În

activitatea sa, rectorul pune accent pe calitate, mobilitate academică, pe racordarea procesului de studii la standardele europene.

„Interesul sau pentru internaționalizarea Academiei este evident, mărturie stand și relația permanentă cu Școala Națională de Studii Politice și Administrative (SNSPA) din București, care a făcut recent un pas înainte prin semnarea unui Acord de Cooperare între cele două instituții de învățământ. Ceea ce admir la el este luciditatea și realismul sau vis a vis de rolul și locul Republicii Moldova într-o Europa frământată, așa cum este astăzi, relația cu România unde, de altfel, are mulți prieteni, printre care mi-ar place să mă considere și pe mine”, spune profesorul universitar, doctor Iordan BARBULESCU, Jean Monnet Chair, decan Relații Internationale, președinte Senat SNSPA, Cetățean al Europei.

Se știe că omul, natura sa întregă se manifestă plenar în situații excepționale. L-am cunoscut în asemenea situație. Acum doi ani, fosta guvernare pedistă, a încetat să mai finanțeze instituția. Astfel încât, în anul de studii 2018-2019 AAP a rămas fără nici un student. În atare situație dramatică, rectorul Oleg Balan nu s-a pierdut cu firea. A adunat colectivul și le-a spus oamenilor franc: cine din guvern intenționează să „ștranguleze” Academia, pentru ca apoi să privatizeze clădirile acesteia...

Au urmat lungi și anevoioase negocieri cu reprezentanții guvernului. Rectorul și-a consacrat tot concediul din vara trecută pentru a demonstra, „cu cifre la mână”, că negrul este alb, că Academia de Administrare Publică este unica instituție de învățământ superior din republică, care pregătește și oferă studii de dezvoltare profesională funcționarilor publici, că fără aceste studii ei nu vor fi în stare să promoveze reformele, dar nici măcar

să ofere cetățenilor servicii de calitate... Doar guvernul Maia Sandu a deblocat situația, după care, în timp record, AAP a organizat admiterea, devenind, iarăși, unica instituție de învățământ superior din republică, care a avut câte doi

pretendenți la un loc rezervat pentru studii.

În această situație de forță majoră Oleg Balan a știut să-și mențină verticalitatea, nu și-a trădat colegii. Este omul care nu trădează.

Sergiu VLĂDICĂ

(Săptămânalul „Literatura și Arta”, 28 noiembrie 2019)

A dministrarea publică: teorie și practică



HOW TO DYNAMICALY MODEL A DEVELOPMENT OF E-GOVERNMENT SYSTEM

CUM SĂ MODELĂM DINAMICA DEZVOLTĂRII SISTEMULUI DE E-GUVERNARE

CZU: 004:351(437/.2)

Ion DULSCHI,
*doctor, associate professor, dean Department of higher master studies,
The Academy of Public Administration*

Ing. Jan LUHAN, Ph. D.,

Ing. Bernard NEUWIRTH,

Mgr. Veronica NOVOTNÁ, Ph. D.,
*Brno University of Technology, Faculty of Business and Management,
Department of Informatics*

SUMMARY

Electronic government or the term of e-government aims to improve and increase the accessibility of information, transactions, and government services by using the information and communications technologies (ICT) including the computers, the Internet, automation equipment and mobile devices. The main aim is to provide and satisfy the population needs with the focus on improvement of the e-government area.

The authors introduce the potential approach for defining the system as a dynamic system of development the area of e-government. The procedure for solving the dynamic model, described in the article, that uses contemporary mathematic methods of so-called „Differential Equations Theory” with delayed argument, can be successfully used for both modelling further specific economic relations and for economic models in general and also in various conditions.

Keywords: E-government, Dynamic Modelling, Delay Differential Equations.

REZUMAT

Guvernarea electronică sau termenul de e-guvernare urmărește să îmbunătățească și să sporească accesibilitatea la informații, a tranzacțiilor și serviciilor guvernamentale prin utilizarea tehnologiilor informaționale și de comunicații (TIC), inclusiv computere, internet, echipamente de automatizare și dispozitive mobile. Scopul principal este de a oferi și satisface nevoile populației cu accent pe îmbunătățirea zonei de guvernare electronică.

Autorii introduc abordarea potențială pentru definirea sistemului ca o zonă dinamică de dezvoltare a sistemului de e-guvernare. Procedura de soluționare a modelului dinamic, descrisă în articol, care folosește metodele contemporane „Teoria ecuațiilor diferențiale” cu argument întârziat, poate fi folosită cu succes atât pentru modelarea relațiilor economice mai specifice, cât și pentru modelele economice în general și, de asemenea, sub diverse condiții.

Cuvinte-cheie: guvernare electronică, modelare dinamică, ecuații diferențiale.

1. Introduction. Information technology has taken the world by storm. Its emergence has given rise to a new level of digital knowledge systems. Its application has been catalytic to the rapid changes taking place in the way people work, live and think, and is facilitating the development of our society and civilization in a new era. However, along with the tremendous benefits of information technology comes the challenging problem of e-government and information security management.

Currently, it is a natural trend in theoretical scientific disciplines to study various situations using increasingly precise models which, among other things, enable us to analyse more accurately the simulated processes, to search for more exact meaning of the circumstances under which they run, and to derive practical conclusions, bases, optimum solutions, and such from the findings. Measurement of economic quantities then corresponds to the use of quantitative methods, i.e. methods based on mathematical disciplines.

The aim of this article is to present a model of e-government system development which analyses the system integrity of organization management, operation application, information resources and technology by the use of analytic and synthetic methods, dynamical modelling and solving the system of delay differential equations. The model allows for the influence of previous periods, thus leading to the system of differential equations with delay.

2. Literature review. The provision of services in governmental portals has influenced the strategies of electronic services offered by several governments all over the world. More than offering services, development related policies have tried to widen the scope of their actions, bringing together the necessary aspects for an

accurate alignment between the implementation of public services and the needs of the population.

Consequently, Local Public Administrations are now faced with a challenge of administrative modernization which tries to draw citizens closer to their services and, concurrently, to dematerialize their processes (Rocha & Sá, 2013; Sá & Rocha, 2012).

Over the last years, the quality of services in the public sector has been the subject of significant concerns. Many organizations have started to self-assess and measure the quality of the services they provide.

The European Commission (2013), in a press release, declared that in the universe of EU Citizens, 46% use the Internet to look for a job, to use the public library, to submit tax declarations, to register births, to request a passport or to use other public administration services. In the same document, it is said that 80% of the citizens believe that the public services offered on the Internet allow them to save time, 76% appreciate their flexibility, and 62% claim to save money with them.

Faced with the growing technological evolution and daily access to public services by populations, governments all over the world are constantly challenged to transform and reinvent themselves, in order to provide efficient, effective and economical services. Citizens, users who evaluate the provision of these services, are increasingly well informed on the one hand, and demanding on the other hand. Lee and Kim (2014) contend that the ability to measure the quality of a service is a prerequisite to obtain a high-quality level. In their study, Khawaja and Bokhar (2010), reveal that organizations struggle to evaluate the quality of the services they provide to clients, that is, they find it difficult to evaluate if, in the context of a service,

there are any faults or if the delivery takes place within the stipulated time.

Local Public Services are thus facing the challenge of administrative modernization, trying to bring the residents closer to their services and, simultaneously, dematerializing their processes (Rocha and Sá, 2014; Sá and Rocha, 2012).

Based on these assumptions, concepts, models, frameworks and methodologies need to be developed to evaluate, in the specific context of local authorities, the quality of Electronic Government services, in order to improve the level of satisfaction attached to these services.

Methods and Data Sources. The study of various models focus on simulating conditions, and search for outcomes, optimal solutions and so on are among the most important current trends. For example, McNelis (2003) in his paper applies neural network methodology to inflation forecasting in the Euro-area and the USA. Ioana et al. (2015) present a new concept for Fuzzy Logic in economic processes. They then compared the effects of reform policies on access to institutional credits in the Nigerian agricultural sector before and after the reforms (1978 - 1985; and 1986 - 2009). In his paper, Zhang (2012) investigated the sensitivity of estimated technical efficiency scores from different methods including stochastic distance function frontier. In related work, Boucekkine et al. (1999) also studied the two-stage optimal control problem involving two deterministic AK models, and Harada (2010) examined the switch from the Solow to AK economies using a similar technique. Many studies have been conducted in order to validate the hysteresis hypothesis, e.g. Pérez-Alonso (2010).

Particular specific sets of tasks concerning differential equations with dynamic arguments were being solved by L. Euler and M. Kondors, but their systema-

tic study only began in the 20th century.

In their monograph, Kobrinskij and Kuzmin (1981) pointed out the necessity of using historic variables in dynamic economic models that have impact on system development and lead to major changes in the character of the entire process. Simonov (2003, 2009) has modified existing micro and macro economical models, such as the Walras-Evans-Samuelson (WEC) model with regard to delay between offer and demand, Allen's model on the single-commodity market, with regard to delay of deliveries and dependence of demand and offer on the price and speed of price changes Alen, Vidal-Wolf's model of single-product sale Dykchta and Samsonjuk (2003) etc.

Included in the category of dynamic economic models we can recognize such economic and mathematical models, the structure of which includes behaviour of the analysed system over time. McNelis (2003) presents a dynamic model of e-government system development, composed of fourth first-order differential equations. The author has come up with a model which describes the temporal variation of three static variables:

Suppose **M** is the Government Efficiency level state value of a government system.

A is the state variable of corresponding Economic Performance level.

R is the state variable of corresponding Digital Public Services level.

T is the state variable of present technological Infrastructure development level.

The model is then represented by fourth-dimensional ordinary differential equations:

$$\begin{aligned} M'(t) &= -k_1 M(t) - k_2 A(t) + k_3 T(t) \\ A'(t) &= k_4 M(t) + k_5 R(t) + k_6 T(t) \\ R'(t) &= k_7 M(t) + k_8 T(t) \\ T'(t) &= k_9 T(t - \Delta) \end{aligned} \quad (1)$$

where $k_i, i=1..9$ are non-negative constants.

3. Analysis of the solution. Let us now analyse the problem mentioned above using the modern theory of so-called functional differential equations, a very special part of which is also the theory of linear difference equations with delayed argument. In order to numerically solve the problem in question for the system of differential equations with delayed argument, a method was used, which has been, in current studies, derived for solving marginal problems for systems of so-called functional differential equations.

General theory, which makes it possible to solve not only the above mentioned problems, but also others, can be found in a monograph Kiguradze and Půža(2003), and its application on the above mentioned types of differential equations with delay, including the description of the way the desired solution was designed can be found in for example Novotna (2015) and their cited bibliography.

Calculations were made using the system Maple, which is used as mathematical software because of the possibility to deal with calculations symbolically. It is very similar to the programs Mathematica and Maxima, which offer much fewer functions. An indisputable advantage of Maple is that it cannot only make analytic calculations with formulae, but it can equally provide a numerical calculation or graphic representation of results. Therefore, it is a system with a very attractive and user-friendly environment which offers a range of options regarding the application of quantitative methods in practice, application problems, and scientific calculations for many disciplines, etc.

Numerical procedures for solving ordinary differential equations used in Maple are transferred, via the theory men-

tioned above, to solutions of differential equations with delayed arguments.

4. Situation for the Czech Republic - illustrative example. To demonstrate the initial problem solution, we have selected the environment of the Czech Republic in the sense of setting the initial solution conditions at values known for the Czech Republic. The data were acquired from the IMD World Competitiveness Centre (hereinafter "IMD") (2015) comparing the competitiveness of different countries in the new issue of "Yearbook 2015" and from the Digital Economy and Society Index (DESI) (2015), which is a composite index developed by the European Commission.

(DG CNECT) to evaluate progress of EU countries towards digital economy and society. IMD compares the individual pillars of overall competitiveness, including economic performance, state governance efficiency, efficiency of enterprises and infrastructure. DESI collects a set of relevant indicators divided into 5 dimensions: Connectivity, Human Capital, Use of Internet, Integration of Digital Technology and Digital Public Services.

In 2015 the Czech Republic took the 29th position according to IMD. The current advance of the Czech Republic to a better position was promoted by economic growth, positive development of government finance and improved motivation and organization in business. These factors collectively contributed to an improvement in the relative status of the Czech Republic in economic performance (26th position), governance efficiency (31st) and business efficiency (31st).

When compared to other countries, according to IMD the Czech economy is attractive due to its skilled work force, cost competitiveness, level of education and reliable infrastructure.

Based on the DESI 2015 index evalua-

tion, the Czech Republic achieved an overall score of 0,46 (1 being the maximum level), which put it in the 17th position out of 28 EU member states. Czech citizens demonstrate a good level of digital skills, which enable them to use the Internet for a wide range of activities. At the same time, Czech small and medium enterprises are at the top of online sales in the EU, their turnover reaching top positions.

However, the Czech Republic shows substandard results in ensuring advanced digital public services. This area remains the principal challenge for the Czech Republic. This is illustrated by the mere 14% of users who use the Internet to fill in and send forms to public administrative bodies, which places the Czech Republic at the 26th position in the EU for this metric.

5. Model Solution. To demonstrate the options of solving the initial problem we assume "historical development" of the T variable before time $t=0$, which may be simulated by function $y=0,6\sin(t)+27$. The development of the respective variables will be monitored for 86 months.

The initial conditions were set as follows:

$$M(0)=31, A(0)=38, R(0)=0,46, T(0)=27.$$

After insertion of selected parameters into the system the result is:

$$M'(t)=-0,001M(t)-0,001A(t)+0,015T(t)$$

$$A'(t)=0,0001M(t)+0,0003R(t)+0,0001T(t)$$

$$R'(t)=0,00001M(t)+0,00002T(t)$$

$$T'(t)=0,01T(t-\Delta)$$

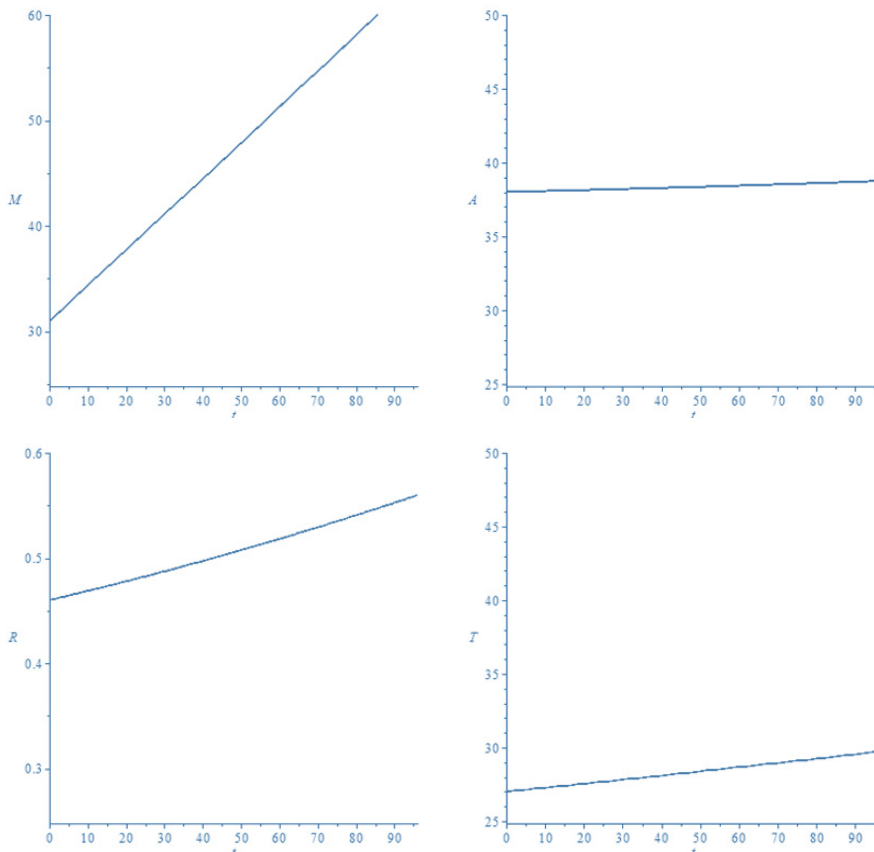


Figure 1. The delay is three months. (Source: Own processing).

The first set of graphs illustrates a system solution in the event the delay in the fourth equation is three months.

The second set of graphs demonstrates a solution in the event the parameter k_1 is altered to 0.009 and the remaining parameters are maintained. The value of this parameter will have a significant impact on the development of government efficiency and slow down its increase. (Fig. 2)

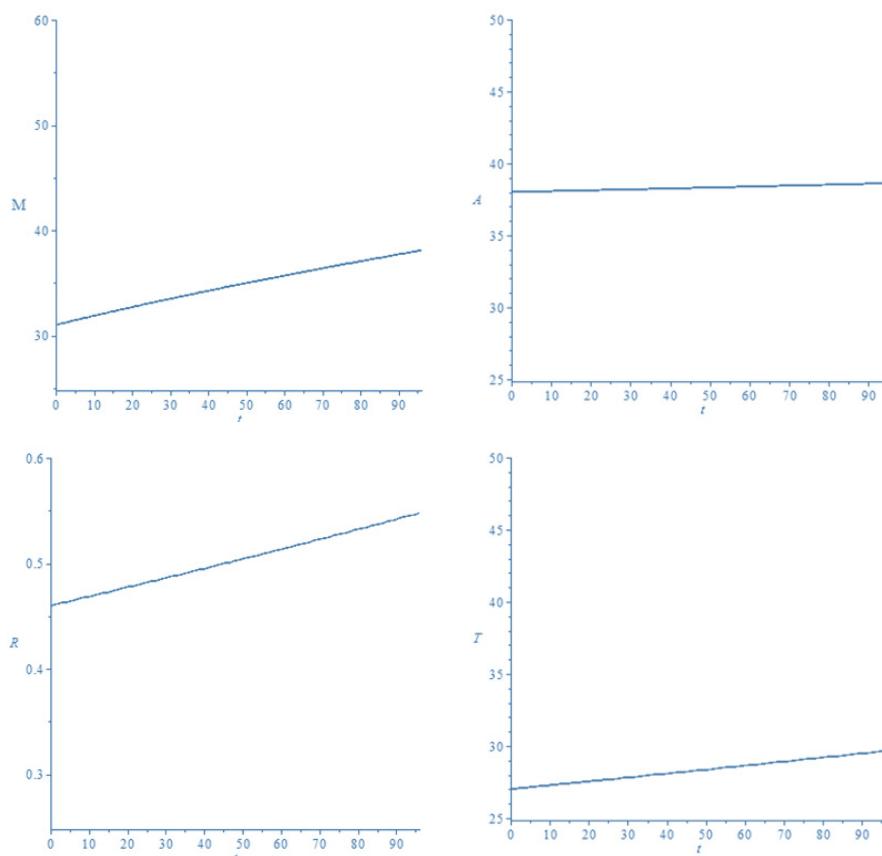


Figure 2. The parameter k_1 is altered to 0.009. (Source: Own processing).

The third set of graphs demonstrates a solution in the event the parameter k_9 is altered to 0.01 and the remaining parameters are maintained. The value of this parameter will have a significant impact not only on further technology development but also on the development of government efficiency and will considerably accelerate its increase. (Fig. 3)

To conclude, the examined system dem-

onstrates unambiguous complex dynamic performance. Based on an analysis of the above solutions of delay differential equation systems it can be stated that an alteration of system parameters has a significant effect on the overall system stabilization. As far as we are able to estimate the parameter value, conclusions can be made concerning other system trends and stabilization options.

The newly used methodology of delay

differential equation system numerical solution using the fixed point method provides for a successful solution to the above problem and thus for performing an analysis of the effect of the individual parameters alteration. Alterations of the coefficient of delay impact on system performance were the sole alterations demonstrated as an illustration.

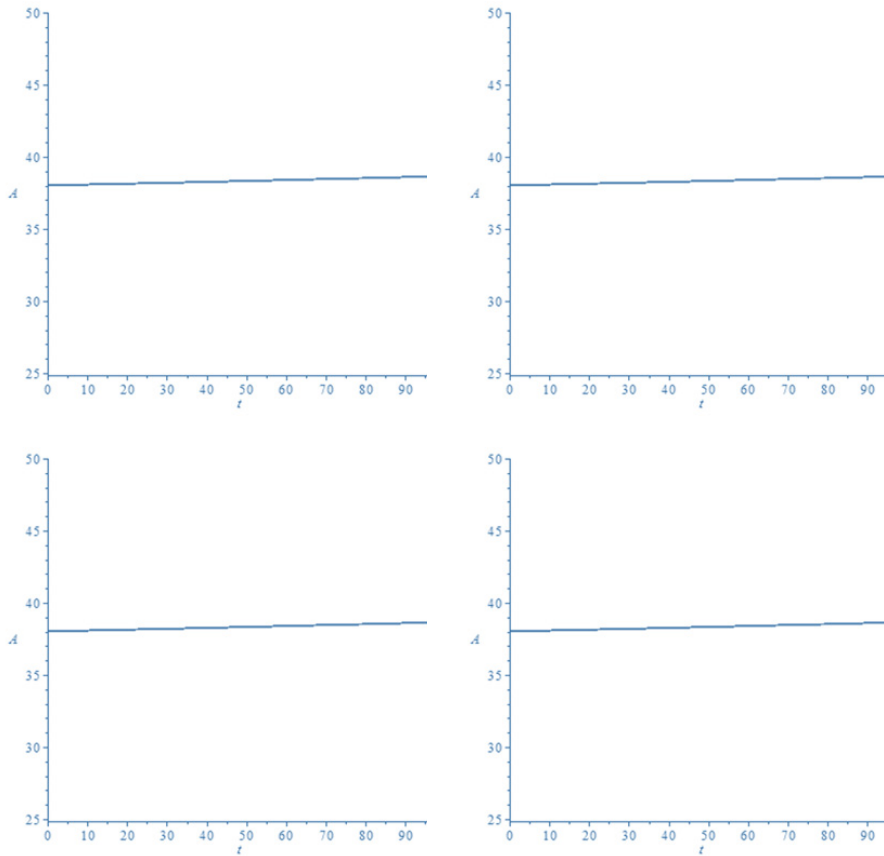


Figure 3. The parameter k_g is altered to 0.01. (Source: Own processing).

6. Conclusion. When modelling complex economic issues, we often have to face the fact that trade-offs between variables are temporal. The dynamic character can be captured by including delay exogenous and endogenous variables in specifying the structure of a model.

Another way to include dynamic processes in models is to see time as a continuous variable and to describe dynamic models by means of differential equations.

The new model allows for the influence of

previous periods, thus leading to the system of differential equations with delay. Its solution required use of modern methods of the theory of functional differential equations.

It is to be expected that the procedure for solving the dynamic model, described above, that uses contemporary mathematic methods of so-called "Differential Equations Theory" with delayed argument, can be successfully used for both modelling further concrete economic relations and for economic models in general.

REFERENCES

1. Boucekkine R, Saglam C, Valle T (1999) Technology Adoption Under Embodiment: A Two-stage Optimal Control Approach. *Macroeconomic Dynamics*. 8(2), 250-271. DOI: 10.1017/S1365100503030062. ISSN 1365-1005. Available at: http://www.journals.cambridge.org/abstract_S1365100503030062.

2. Dykhta V, Samsoniuk O (2003) Optimal'noeimpul'snoeupravlenie s prilozhenii-aami. Fizmatlit. (1). ISSN 978-5-9221-0877-5.
3. Harada T (2010) Path-dependent economic growth with technological trajectory. *Economics of Innovation and New Technology*. 19(6), 521-538. DOI: 10.1080/10438590903166412. ISSN 1043-8599. Available at: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10438590903166412>.
4. IMD WORLD (2015) IMD [online]. Switzerland [cit. 2016-10-20]. Available at: <http://www.imd.org/wcc/news-wcy-ranking/>
5. Ioana A, Semenescu A, Marcu D, Pollifroni M, Brezinova M (2015) Some Aspects about Product Management of Electric Arc Furnace Elements. *Applied Mechanics and Materials*. 809-810(1), 1319-1324. DOI: 10.4028/www.scientific.net/AMM.809-810.1319. ISSN 1662-7482. Available at: <http://www.scientific.net/AMM.809-810.1319>.
6. Kiguradze I, Puza B (2003) Boundary value problems for systems of linear functional differential equations. Brno: Masaryk University. ISBN 80-210-3106-9.
7. Kobrinskij N, Kuzmin V (1981) Točnostekonomiko-matematičeskichmodelej. Moskva: Finansy i statistika. ISBN 0-521-35984-8.
8. McNelis PD (2003). Nonlinear Phillips curves in the Euro area and USA? Evidence from linear and neural network models. 2003 IEEE International Conference on Computational Intelligence for Financial Engineering, 2003. Proceedings. IEEE, 2003(1), 145-149. DOI: 10.1109/CIFER.2003.1196254. ISBN 0-7803-7654-4. Available at: <http://ieeexplore.ieee.org/lpdocs/epic03/wrapper.htm?arnumber=1196254>.
10. Novotná V (2015) Numerical Solution of the Inventory Balance Delay Differential Equation. *International Journal of Engineering Business Management*. 7(1), 1-9. DOI: 10.5772/60113. ISSN 1847-9790. Available at: http://www.intechopen.com/journals/international_journal_of_engineering_business_management/numerical-solution-of-the-inventory-balance-delay-differential-equation
11. Pérez-Alonso A, Di Sanzo S (2010). Unemployment and Hysteresis: A Nonlinear Unobserved Components Approach. *Studies in Nonlinear Dynamics*. 15(1), -. DOI: 10.2202/1558-3708.1806. ISSN 1558-3708. Available at: <http://www.degruyter.com/view/j/sn-de.2010.15.1/sn-de.2010.15.1.1806/sn-de.2010.15.1.1806.xml>
12. Rocha, A. and F. Sa (2014). Planning the information architecture in a local public administration organization. *Information Development*. 30(3)m 223-234. DOI: 10.1177/0266666913489841. ISSN 0266-6669. Available at: <http://idv.sagepub.com/cgi/doi/10.1177/0266666913489841>.
13. Sa, F. and A. Rocha (2012). Definição da Arquitetura de Informaçãoemorganismo da AdministraçãoPública Local. *Iberian Journal of Information Systems and Technologies*. (10), -. DOI: 10.4304/risti.10.51-64. ISSN 1646-9895. Available: http://www.scielo.gpeari.mctes.pt/scielo.php?script=sci_abstract
14. Simonov PM (2003) Issledovanieustoichivostirešenijněkotorychdinamičeskichmodelyachmikro – imakro ekonomiki. *Vestnik PGTU*. 1. 2003(1), 88-93. ISSN 1993-0550.
15. Simonov PM, USTINOV AS (2009). An approach towards quality evaluation of management of budget funds (financial management) in the governmental sector. *VestnikPermskogoUniversiteta naučnyj žurnal: Economics Series*. 1. 2009(1), 63-69. ISSN 1994-9960.
16. The Digital Economy and Society Index (DESI) (2015) The Digital Economy and

Society Index (DESI) [online]. [cit. 2016-10-20]. Available at: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/desi>

17. Zhang T (2012) A Monte Carlo Analysis for Stochastic Distance Function Frontier. Engineering Economics. 23(3). DOI: 10.5755/j01.ee.23.3.1937. ISSN 2029-5839. Available at: <http://www.inzeko.ktu.lt/index.php/EE/article/view/1937>.

Prezentat: 2 decembrie 2019.

E-mail: dulschi@mail.ru

luhan@fbm.vutbr.cz

neuwirth@fbm.vutbr.cz

novotna@fbm.vutbr.cz

ORGANIZAREA SERVICIILOR PUBLICE DESCONCENTRATE ÎN REPUBLICA MOLDOVA: ISTORIE ȘI ACTUALITATE

DECONCENTRATED PUBLIC SERVICES ORGANIZATION IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA: PAST AND PRESENT

CZU:351(478)

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

SUMMARY

The paper's author studies evolution of deconcentrated public services organization in the Republic of Moldova, starting from a standpoint of basic theoretical notions of public services and ending with a current situation in the field analysis, analysis that is based on latest legislation amendments and available empirical data. Moreover, given the diversity of such services and the state's perceived importance of their operation fields, the author also addresses the coordination aspect of these services' activity, while emphasizing both theoretically and practically the role of the State Chancellery and its territorial offices on the matter. At the end of the paper relevant author's conclusions are presented.

Keywords: Central government, deconcentration, public services, deconcentrated public services, organization, coordination, territorial office of the State Chancellery.

REZUMAT

În prezentul articol autorul studiază evoluția organizării serviciilor publice desconcentrate în Republica Moldova atât sub aspectul noțiunilor teoretice de bază ale acestora, cât și sub aspectul analizei situației actuale în acest domeniu, bazate pe ultimele modificări ale legislației și materialele empirice disponibile. Mai mult, dată fiind diversitatea acestor servicii publice și importanța deosebită pentru stat a domeniilor în care acestea activează, e studiat și aspectul de coordonare a activității acestor servicii, fiind evidențiat teoretic și practic rolul Cancelariei de Stat și a oficiilor sale teritoriale în acest sens. La final sunt trase concluziile de rigoare.

Cuvinte-cheie: administrație publică centrală, desconcentrare, servicii publice, servicii publice desconcentrate, organizare, coordonare, oficiu teritorial al Cancelariei de Stat.

Noțiunea de serviciu public.

Definirea serviciului public obligă la distingerea celor două sensuri ale acestuia:

a. în sens organic – desemnând realizatorul activității de interes public, un organism, o persoană juridică;

b. în sens material – desemnând activitatea desfășurată de realizatorul acesteia [4, p. 140]. În acest sens, avem în vedere servicii de transport, de asistență socială, de alimentare cu apă etc.

În prezentul articol vom aborda

serviciul public anume ca fiind o instituție, și nu ca o activitate. Astfel, potrivit autorilor lucrării „De la centralism spre descentralizare”, în sens organic, serviciul public semnifică un tip de organizare, o structură de administrare, în sfârșit - un ansamblu de agenți și de mijloace materiale, alocate în vederea împlinirii unui interes specific sau a unor scopuri specifice. Serviciile publice sunt organizate de autoritățile publice, fie centrale (guvern, ministere), fie locale (consilii locale). Serviciile publice pot fi oferite și de organisme private, atunci când prin prestarea lor se realizează un interes general [17, p. 15].

Esența desconcentrării ca regim de organizare a administrației publice.

În organizarea și funcționarea administrației publice, din punct de vedere istoric, s-au conturat două sisteme de organizare administrativă: sistemul centralizat și cel descentralizat, la care se adaugă unul intermediar și secundar, respectiv, organizarea desconcentrată [3, p. 32].

În cazul *centralizării*, statul își asumă sarcina administrării (a realizării funcției executive) în toate domeniile ce presupun promovarea interesului general: ordine publică, apărare națională și relații externe, fără ca să antreneze în această activitate persoane juridice de drept public - altele decât statul.

Descentralizare înseamnă transmiterea anumitor împuterniciri, ce țin de competența organelor centrale, organelor alese ale administrației publice locale.

Desconcentrarea, la rândul său, înseamnă transmiterea anumitor împuterniciri de către organele centrale serviciilor (subdiviziunilor) lor din teritoriu. Astfel, potrivit unei opinii, „desconcentrarea administrativă este o variantă a centralizării administrative”. Aceasta pentru că subdiviziunile respective sunt considerate ca agenți locali ai puterii centrale [3, p. 32].

Autorii Victor Popa, Igor Munteanu și

Victor Mocanu menționează că în cadrul organizării administrative a unui stat nu poate fi vorba numai de descentralizare sau numai de centralizare, între ele existând nenumărate elemente intermediare. Acest „ceva intermediar” poartă denumirea de desconcentrare și este definit ca un transfer de atribuții, de putere decizională, de servicii și mijloace, de la un nivel central către un plan local, în favoarea unor agenți de stat situați la nivel local [17, p. 14].

În acest sens, desconcentrării administrative i se atribuie „capacitatea de a lărgi atribuțiile agenților puterii centrale, așezați în comune” [17, p. 15]. În realitate, această lărgire a atribuțiilor reprezintă o formă a centralizării, ea se situează în cadrul ei și este distinctă de instituția descentralizării. Mai mult, se menționează că desconcentrarea reprezintă un paleativ adus principiului centralizării, prin uzul căruia se încearcă a se evita consecințele negative aduse de supracentralizarea guvernului central. Cât privește deciziile adoptate de organele desconcentrate, ele se adoptă în numele statului, care își păstrează controlul ierarhic asupra legalității și oportunității actelor adoptate. Desconcentrarea nu creează agenți administrativi independenți, ea doar deplasează locul puterii de decizie, reprezentând astfel o variantă a centralizării și nu un aspect al descentralizării, aceste noțiuni fiind uneori confundate de diferiți autori [17, p. 15].

Preluând celebra formulă a lui Odilon Barrot și comparând desconcentrarea cu centralizarea, autorii Victor Popa, Igor Munteanu și Victor Mocanu consideră că „ea este, de regulă, același ciocan care lovește, dar al cărui mâner este scurtat” [17, p. 15].

Potrivit autorului Ioan Alexandru, desconcentrarea (anume astfel o numește), în ceea ce privesc serviciile, constă în

deteriorarea până la un anumit grad a ansamblului administrativ din care fac parte, sustrăgându-le autorității directe a organelor conducătoare ale colectivităților de care depind și care nu păstrează asupra lor decât un anumit control, funcționând aproape complet sub autoritatea organelor proprii, acordându-le individualitate financiară și personalitate juridică [2, p. 157]. Pentru acest autor, deconcentrarea reprezintă o așezare *în teritoriu a organismelor specializate* [2, p. 158].

S-a considerat că prin deconcentrare se va îmbunătăți activitatea serviciilor, conducerea acestora adaptându-se la specificul sarcinilor respective. S-a căutat, în sfârșit, o depolitizare a acestor servicii, înlăturându-se influența parlamentarilor sau a localnicilor aleși [2, p. 158].

Autorul Gabriela Marinescu definește desconcentrarea ca fiind o formă de diminuare a centralizării, prin acordarea dreptului de a lua anumite decizii la un nivel ierarhic inferior [15, p. 274]. În consecință, statul:

1) Menține puterea ierarhică, în defavoarea autonomiei locale.

2) Desconcentrarea este doar un transfer de autoritate către structuri locale care răspund față de centru.

3) Aceste structuri deservesc tot interesul unic al statului, dar au competență decizională pentru unele probleme minore.

4) Astfel, pe verticală cresc competențele serviciilor externe ale ministerelor [15, p. 274].

Potrivit autorului Romulus Iulian Gheorghiu, care de asemenea studiază esența desconcentrării, ceea ce o apropie de centralizare este că agenții puterii locale nu sunt aleși de electoratul local, ci numiți de la centru. Ceea ce o apropie de descenralizare este că agenții puterii locale (deși numiți de la centru) au competența să rezolve ei problemele (sau unele dintre pro-

blemele locale), fără să le mai înainteze acest scop șefului lor ierarhic de la centru, dar ei sunt supuși controlului acestuia și obligați să se conformeze actelor superiorului lor. Este deci vorba de un transfer al dreptului de decizie [5, p. 84].

Regimul general de organizare a serviciilor publice desconcentrate în Republica Moldova.

Unele atribuții în satisfacerea interesului general al populației nu pot fi transferate sub responsabilitatea autorităților administrației publice locale, deoarece ele reprezintă anume interesele generale ale comunității care formează statul și de satisfacerea lor trebuie să fie responsabil guvernul sau reprezentanții săi în teritoriu. Realizarea acestor necesități generale se efectuează prin intermediul serviciilor publice de interes național. Pentru ca aceste servicii să fie mai aproape de populație, administrația publică centrală plasează aceste servicii în unitățile administrativ-teritoriale, adică statul efectuează o desconcentrare a acestor servicii, păstrându-și conducerea asupra lor [16, p. 76].

Potrivit Ghidului alesului local, în Republica Moldova, serviciile publice desconcentrate sunt structurile teritoriale ale autorităților administrației publice centrale de specialitate, prin intermediul cărora acestea oferă populației servicii publice de care sunt responsabile. Ele reprezintă interesele naționale, însă geografic sunt amplasate în unitățile administrativ-teritoriale. Administrarea serviciilor publice desconcentrate se face în mod direct de către autoritățile administrației publice centrale de la care au fost desconcentrate. Serviciile publice desconcentrate se formează prin hotărâre de Guvern și reies din necesitățile promovării unor interese naționale sub formă de prestări servicii. Coordonarea activității generale a serviciilor publice desconcen-

trate este asigurată de către Cancelaria de Stat prin intermediul oficiilor sale teritoriale, conduse de reprezentanții Guvernului în teritoriu [6, p. 128].

În Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 891 din 09.07.2002, actualmente abrogată, putem identifica scopul organizării serviciilor publice desconcentrate și anume: *„În scopul apropierii de populație a serviciilor (subdiviziunilor) publice ale ministerelor și altor autorități administrative centrale în teritoriile unităților administrativ-teritoriale, precum și pentru optimizarea funcționării lor”* [13].

Art. 31 al Legii Republicii Moldova privind administrația publică centrală de specialitate stipulează că pentru asigurarea îndeplinirii funcțiilor sale și pentru a oferi populației serviciile publice de care sunt responsabile, ministerul sau altă autoritate administrativă centrală poate avea servicii publice desconcentrate pe care le administrează în mod direct, precum și servicii publice desconcentrate în subordine care se constituie în calitate de structuri organizaționale separate [14, art. 31].

Serviciilor publice desconcentrate *administrate în mod direct de ministere* și de alte autorități administrative centrale *nu li se atribuie statut de persoană juridică* [14, art. 31, al. (4)].

Serviciile publice desconcentrate *din subordinea ministerelor* și a altor autorități administrative centrale *dispun de personalitate juridică* [14, art. 31, al. (5)].

Constituirea, reorganizarea sau dizolvarea serviciilor publice desconcentrate, stabilirea structurii și efectivului-limită ale acestora țin de competența Guvernului și se efectuează la propunerea ministrului sau a directorului general [14, art. 31, al. (2)].

Regimul juridic de organizare a acestor servicii publice desconcentrate în Republica Moldova a fost determinat de

câteva acte normative, dintre care menționăm în special:

Legea Republicii Moldova nr. 98 din 18.12.2009 privind administrația publică centrală de specialitate, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 160-164 din 03.08.2012;

- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 674 din 22.07.1999 cu privire la serviciile publice ale ministerelor, departamentelor desconcentrate în teritoriu, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 80-82 din 29.07.1999 (abrogată);

- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 891 din 09.07.2002 cu privire la aprobarea statelor de personal ale serviciilor publice ale ministerelor și departamentelor desconcentrate în teritoriu, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 103-105 din 18.07.2002 (abrogată);

- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 735 din 16.06.2003 cu privire la structura și efectivul-limită ale serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor, departamentelor și altor autorități administrative centrale, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 123-125 din 20.06.2003 (abrogată);

- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 732 din 16.06.2003 privind normele de elaborare a structurii și schemei de încadrare ale autorităților administrației publice centrale și subdiviziunilor lor desconcentrate în teritoriu, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 123-125 din 20.06.2003 (abrogată);

- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 845 din 18.12.2009 cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 189-190 din 22.12.2009 (în vigoare);

- Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 266 din 09.03.2016 cu privire la lista serviciilor publice desconcentrate administrate în mod direct/din subordinea ministerelor și altor autorități

administrative centrale, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 59-67 din 18.03.2016 (în vigoare).

Analizând lista actelor normative de mai sus, putem observa că, la fel ca și în cazul autorităților centrale de specialitate, serviciile publice desconcentrate au evoluat în funcție de necesitățile societății, fiind afectate într-o măsură mai mare sau mai mică de reforma administrației publice.

Astfel, putem vorbi despre servicii publice actualmente desființate sau reorganizate, de ex., Agenția teritorială de privatizare a Ministerului Economiei (1999), Biroul de evidență și înregistrare a transportului auto a Departamentului Tehnologii Informaționale (2002), Direcția teritorială control administrativ a Ministerului Administrației Publice Locale (2003), Serviciul sanitaro-epidemiologic de stat al Ministerului Sănătății (2003) etc.

Totodată, autoritățile administrației publice centrale de specialitate îi revine sarcina să elaboreze și să aprobe organigramele și regulamentele acestor servicii, precum și, după caz, să supravegheze respectarea de către structurile teritoriale a repartizării resurselor financiare în limita alocațiilor prevăzute (cum a fost, de ex., cazul Serviciului sanitaro-epidemiologic de stat, actualmente reorganizat).

Mai mult decât atât, se aprobau și statele de personal ale acestor servicii, iar ministerelor, departamentelor și altor unități administrative centrale care dispuneau de servicii publice desconcentrate li se atribuia dreptul, în funcție de volumul de lucru, situația operativă de serviciu, necesitățile stringente, să redistribuie printre teritorii personalul serviciilor corespunzătoare în limita unităților aprobate pentru serviciile amplasate în teritoriu [11, anexa 2].

În perioada evoluției administrative a

Republicii Moldova, un important rol în organizarea serviciilor publice desconcentrate l-a jucat și prefectul, care, potrivit articolului 12.2 din Legea privind administrația publică locală nr. 186/1998 (actualmente abrogată), asigura coordonarea acestor servicii publice de interes național în fiecare județ [16, p. 78]. Prefectul era reprezentantul guvernului pe plan local și avea două funcții principale:

(1) conducea serviciile publice desconcentrate ale ministerelor, departamentelor și ale celorlalte autorități centrale ale administrației publice,

(2) veghea respectarea, pe plan local, a legislației, a decretelor Președintelui Republicii Moldova, a hotărârilor Guvernului și actelor normative ale autorităților centrale de specialitate [16, p. 78].

Prefectul, în calitate de șef al serviciilor publice desconcentrate, propunea numirea sau eliberarea din funcție a conducătorilor serviciilor publice ale ministerelor, departamentelor și ale celorlalte autorități centrale de specialitate, constituite în unitățile administrativ-teritoriale și conducea serviciile publice desconcentrate ale ministerelor și departamentelor în județe [16, p. 78].

Odată cu desființarea instituției prefectului, conducerea nemijlocită a serviciilor publice desconcentrate (fie prin administrare directă, fie prin subordonare) a revenit autorității centrale de specialitate, iar coordonarea activității acestora a fost pusă în sarcina Cancelariei de Stat, prin intermediul oficiilor sale teritoriale.

Actualmente, ministerele și alte autorități administrative centrale operează modificări în regulamentele proprii de activitate, specificând lista serviciilor publice desconcentrate și efectivul-limită al acestora, numărul de unități al aparatului central și al subdiviziunilor teritoriale [7, pct. 2]. Lista acestor autorități este următoarea:

Denumirea autorității publice	Denumirea serviciului	
	Organul central	Subdiviziunile teritoriale
1	2	3
Ministerul Finanțelor		Trezorerii teritoriale
	Serviciul Vamal	Birouri vamale teritoriale
	Serviciul Fiscal de Stat	
	Inspekția Financiară	
	Agenția Achiziții Publice	Servicii teritoriale
Ministerul Agriculturii, Dezvoltării Regionale și Mediului	Agenția de Intervenție și Plăți pentru Agricultură	Secții/servicii teritoriale
	Inspectoratul de Stat pentru Supravegherea Tehnică „Intehagro”	Subdiviziuni teritoriale
	Agenția de Mediu	Subdiviziuni teritoriale
	Inspectoratul pentru Protecția Mediului	Inspekții teritoriale
Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale	Agenția Națională pentru Ocuparea Forței de Muncă	Agenții teritoriale
	Inspectoratul de Stat al Muncii	Inspekții teritoriale
Ministerul Afacerilor Interne	Inspectoratul General al Poliției	Direcții/inspectorate teritoriale
	Serviciul Protecției Civile și Situățiilor Excepționale	
	Inspectoratul General al Poliției de Frontieră	
	Biroul Migrație și Azil	Servicii/secții regionale
	Inspectoratul General de Carabinieri	Unități militare teritoriale
Ministerul Apărării		Centre militare teritoriale
Ministerul Economiei și Infrastructurii	Agenția pentru Supraveghere Tehnică	Subdiviziuni teritoriale
	Inspectoratul Energetic de Stat	Inspekții teritoriale
Ministerul Justiției	Inspectoratul Național de Probațiune	Inspectorate/birouri regionale
		Direcția de justiție a Găgăuziei
	Baza Specială de Aprovizionare Medicală	Baze teritoriale

Agencia Rezerve Materiale		Centre regionale
Biroul Național de Statistică		Subdiviziuni teritoriale
Agencia Națională pentru Siguranța Alimentelor		Case teritoriale
Casa Națională de Asigurări Sociale		Agencii teritoriale (ramurale)
Compania Națională de Asigurări în Medicină	-	Subdiviziuni teritoriale

Tabelul 1. Lista serviciilor publice desconcentrate în Republica Moldova.

Sursa. [7, anexa 1].

Analizând aceste servicii publice desconcentrate conform tabelului de mai sus, putem trage câteva concluzii. Astfel, în Republica Moldova statul creează extensiuni teritoriale în domeniile care țin de:

- control (subdiviziuni teritoriale ale Agenției Naționale pentru Siguranța Alimentelor, birouri vamale teritoriale, inspecții teritoriale ale muncii, subdiviziuni teritoriale pentru supravegherea tehnică etc.);
- evidență (centre regionale ale Biroului Național de Statistică);
- menținere a ordinii publice și siguranței naționale (unități militare teritoriale ale Inspectoratul General de Carabinieri, Centre militare teritoriale ale Ministerului Apărării);
- prestare a unor servicii publice specifice, de interes național, care nu pot fi transferate autorităților locale și nici delegate agenților privați (de asigurări sociale, de probațiune, de ocupare a forței de muncă etc.).

O altă concluzie care se impune este că, dacă în cazul serviciilor publice organizate de autoritățile locale putem vorbi despre variante gen gestiune delegată sectorului privat, în cazul serviciilor publice descon-

centrate o caracteristică este și va rămâne faptul că acestea sunt monopolizate de stat. Totodată, deși sunt aflate în subordinea sau administrarea directă a autorităților centrale de specialitate, serviciile desconcentrate *satisfac cerințele colectivității locale* dintr-o unitate administrativ-teritorială.

Evident, diversitatea serviciilor publice desconcentrate ridică problema funcționării adecvate a acestora ca un tot întreg în folosul statului și cetățenilor Republicii Moldova. Din acest motiv, un rol important în funcționarea serviciilor publice desconcentrate îi revine Cancelariei de Stat și oficiilor sale teritoriale. Astfel, potrivit cadrului legislativ în vigoare, ministerele și alte autorități administrative centrale vor acorda suportul necesar oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, conduse de reprezentantul Guvernului în teritoriu, în exercitarea atribuțiilor funcționale de coordonare generală, pe plan teritorial, a activității serviciilor publice desconcentrate administrate direct și din subordine [7, pct. 4].

Conform pct. 4 al Hotărârii Guvernului nr. 266/2016, coordonarea generală, pe plan teritorial, a activității serviciilor publice desconcentrate administrate direct

și din subordine revine oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat, conduse de reprezentantul Guvernului în teritoriu [7, pct. 4]. Totodată, conform Hotărârii Guvernului nr. 845/2009, *reprezentantul Guvernului în teritoriu este șeful oficiului teritorial al Cancelariei de Stat* [12, pct. 5].

Potrivit Regulamentului privind organizarea și funcționarea Cancelariei de Stat, aceasta exercită coordonarea generală, prin intermediul oficiilor sale teritoriale, a activității serviciilor publice desconcentrate [8, pct. II, al. (o)].

Totodată, în Hotărârea Guvernului nr. 845/2009, se menționează că în teritoriul în care își desfășoară activitatea, oficiul este abilitat cu următoarele atribuții:

a) *coordonarea* serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor și ale altor autorități administrative centrale;

b) *monitorizarea* modului de conlucrare dintre autoritățile administrației publice locale și serviciile publice desconcentrate în soluționarea problemelor în teritoriu;

e) *participarea* la elaborarea, analiza și actualizarea, în comun cu serviciile publice desconcentrate ale ministerelor și ale altor autorități administrative centrale și cu structurile asociative ale autorităților administrației publice locale, a standardelor minime de cost și de calitate a serviciilor prestate în teritoriu;

c) *participarea la coordonarea implementării politicilor* de descentralizare administrativă și monitorizarea procesului de descentralizare administrativă, în comun cu serviciile publice desconcentrate ale ministerelor și ale altor autorități administrative centrale și cu structurile asociative ale autorităților administrației publice locale [12, pct. 8].

Mai mult decât atât, oficiul este abilitat [12, pct. 9]:

a) *să elaboreze*, în comun cu serviciile publice desconcentrate, în baza planurilor de activitate ale acestora, planuri consoli-

date semestriale și anuale privind activitatea serviciilor publice desconcentrate din raza unității administrativ-teritoriale, în scopul armonizării activității acestora, precum și privind implementarea strategiilor, programelor și planurilor de activitate ale Guvernului la nivelul teritoriilor administrate;

b) *să convoace* conducătorii serviciilor publice desconcentrate și să examineze, în comun cu aceștia, modul de realizare a obiectivelor din planurile consolidate semestriale și anuale privind activitatea serviciilor publice desconcentrate și mecanismul de executare a sarcinilor și acțiunilor care se efectuează în comun;

c) *să solicite*, în condițiile legii, *informații* referitor la realizarea planurilor semestriale și anuale privind activitatea serviciilor publice desconcentrate și alte activități desfășurate de acestea;

d) *să monitorizeze* realizarea planurilor consolidate semestriale și anuale privind activitatea serviciilor publice desconcentrate, respectarea legislației în vigoare la îndeplinirea funcțiilor și atribuțiilor de către serviciile publice desconcentrate, să sesizeze Cancelaria de Stat și autoritățile administrației publice centrale de resort despre încălcările depistate în activitatea acestora;

e) *să întocmească rapoarte* cu privire la realizarea planurilor consolidate semestriale și anuale privind activitatea serviciilor publice desconcentrate și alte activități ale acestora, rezultatele monitorizării activității lor, să semnaleze divergențele apărute între acestea și autoritățile administrației publice locale, să intervină cu propuneri de mediere și de îmbunătățire continuă a performanțelor serviciilor publice desconcentrate [12, pct. 9].

La rândul său, șeful oficiului, în calitatea sa de reprezentant al Guvernului în teritoriu, îndeplinește următoarele atribuții principale:

b) *asigură coordonarea generală* a activității serviciilor publice desconcentrate, constituite în unitățile administrativ-teritoriale;

c) în comun cu serviciile publice desconcentrate din raza de activitate a Oficiului, *instituie colegii consultative* și asigură conducerea generală a acestora, în vederea coordonării generale a activității serviciilor publice desconcentrate;

d) *sesizează autoritățile* administrației publice centrale de resort și Cancelaria de Stat despre încălcările depistate în activitatea serviciilor publice desconcentrate, formulând propunerile de rigoare [12, pct. 13].

Șeful adjunct al Oficiului asistă șeful Oficiului teritorial în procesul de coordonare generală a activității serviciilor publice desconcentrate [12, pct. 16], și la concret:

c) *monitorizează* activitatea desfășurată de serviciile publice desconcentrate, urmărind modul de îndeplinire a hotărârilor luate în cadrul colegiilor consultative și formulează propuneri pentru îmbunătățirea activității acestora, pe care le înaintează șefului oficiului;

d) *urmărește modul de conlucrare* dintre serviciile publice desconcentrate și autoritățile administrației publice locale în soluționarea problemelor comunităților locale;

e) *examinează*, împreună cu conducătorii serviciilor publice desconcentrate și cu autoritățile administrației publice locale, nivelul de executare a lucrărilor și acțiunilor ce se derulează în comun;

g) *soluționează petițiile* referitoare la activitatea serviciilor publice desconcentrate [12, pct. 16].

Evident, apare întrebarea: cum anume se realizează această misiune de coordonare?

La momentul elaborării prezentului articol, ultimul raport care se referă nemijlocit la această misiune disponibil pe site-ul Cancelariei de Stat era din 2017, iar cu

referire la acțiunile realizate în domeniul coordonării generale a activității serviciilor publice desconcentrate, menționăm că, în acest sens, activitatea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat se bazează preponderent pe:

- organizarea și participarea la diferite tipuri de ședințe cu participarea conducătorilor serviciilor publice desconcentrate și a reprezentanților administrației publice locale;

- organizarea și participarea la seminare, evenimente, mese rotunde etc.;

- efectuarea vizitelor de documentare la sediile serviciilor publice desconcentrate;

- coordonarea planurilor de acțiuni ale serviciilor publice desconcentrate (lunare/trimestriale), precum și colectarea informațiilor relevante referitor la activitatea cotidiană a serviciilor publice desconcentrate;

- analiza rapoartelor de activitate ale serviciilor publice desconcentrate;

- recepționarea, examinarea și soluționarea petițiilor, demersurilor, sesizărilor și altor informații privind activitatea serviciilor publice desconcentrate;

- audiența cetățenilor [18].

Pe de altă parte, poate apărea și întrebarea: dar ce anume înțelegem prin coordonare? Autorul Ioan Alexandru definește coordonarea ca fiind *armonizarea și sincronizarea* acțiunilor desfășurate în vederea organizării executării și execuției în concret a deciziilor politice. Fără coordonare nu este posibilă acțiunea eficientă a diferitelor elemente ale sistemului administrativ [1, p. 93].

Pornind de la definiția expusă mai sus, observăm că în sensul legislației noastre în vigoare coordonarea are un înțeles mult mai larg, incluzând și alte aspecte (monitorizarea activității, soluționarea petițiilor). Menționăm totodată și faptul că autorul Ioan Alexandru nu include componenta de control în coordonare, atributul de control

fiind separat de coordonare în lucrarea la care facem referință, în timp ce legiuitorul nostru îl include în atributul de coordonare al Cancelariei de Stat, unde reprezentanții Guvernului în teritoriu dispun de atribuții suplimentare (monitorizarea, convocarea, planificarea integrată etc.).

În **concluzie**, necesitățile locuitorilor unei unități administrativ-teritoriale nu pot fi întotdeauna satisfăcute integral de autoritățile administrației publice locale, iar satisfacerea necesităților cetățenilor direct de către administrația publică centrală este incomodă pentru cei dintâi și împovăraătoare pentru cea din urmă. Din acest motiv, administrația publică centrală plasează în teritoriu structuri specializate, numite servicii desconcentrate. În Republica Moldova, aceste servicii

au evoluat în continuu, fiind influențate într-o măsură mai mare sau mai mică de reformele administrației publice, pentru ca actualmente să fie administrate direct sau să se afle în subordinea autorităților administrației publice centrale de specialitate. Analizând lista acestor servicii, observăm că ele au fost și sunt organizate în anumite domenii specifice, care nu țin de competența administrației publice locale (prestarea unor servicii publice de interes național, control, ordine publică sau siguranță națională etc.) Totodată, diversitatea acestor servicii presupune evident un interes al statului în coordonarea activității acestora. În Republica Moldova, acest rol de coordonare îi revine Cancelariei de Stat prin intermediul oficiilor sale teritoriale.

BIBLIOGRAFIE

1. Alexandru I. Tratat de administrație publică. București: Universul Juridic, 2008, 972 p.
2. Alexandru I., Căraușan M. Drept administrativ. București: Universul Juridic, 2009, 528 p.
3. Belecciu Șt., Vieru N. Descentralizare și desconcentrare: aspecte practice și teoria modernă. În: Prioritățile și mecanismele descentralizării în Moldova. Materialele Conferinței științifico-practice din 25-26 iunie 2002. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2002, p. 32-35.
4. Dincă D. Servicii publice și dezvoltare locală. București: Lumina Lex, 2008, 192 p.
5. Gheorghiu R. I. Drept administrativ București: Economică, 2005, 632 p.
6. Ghidul alesului local. Chișinău: Academia de Administrare Publică, 2015, 288 p.
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 266 din 09.03.2016 cu privire la lista serviciilor publice desconcentrate administrate în mod direct/din subordinea ministerelor și altor autorități administrative centrale. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.03.2016, nr. 59-67.
8. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 657 din 06.11.2009 pentru aprobarea Regulamentului privind organizarea și funcționarea, structurii și efectivului-limită ale Cancelariei de Stat. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 10.11.2009, nr. 162.
9. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 674 din 22.07.1999 cu privire la serviciile publice ale ministerelor, departamentelor desconcentrate în teritoriu. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.07.1999, nr. 80-82 (abrogată).
10. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 732 din 16.06.2003 privind normele de elaborare a structurii și schemei de încadrare ale autorităților administrației publice centrale și subdiviziunilor lor desconcentrate în teritoriu. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 20.06.2003, nr. 123-125 (abrogată).

11. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 735 din 16.06.2003 cu privire la structura și efectivul-limită ale serviciilor publice desconcentrate ale ministerelor, departamentelor și altor autorități administrative centrale. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 20.06.2003, nr. 123-125 (abrogată).

12. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 845 din 18.12.2009 cu privire la oficiile teritoriale ale Cancelariei de Stat. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 22.12.2009, nr. 189-190

13. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 891 din 09.07.2002 cu privire la aprobarea statelor de personal ale serviciilor publice ale ministerelor și departamentelor desconcentrate în teritoriu. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 18.07.2002, nr. 103-105 (abrogată).

14. Legea Republicii Moldova nr. 98 din 18.12.2009 privind administrația publică centrală de specialitate. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 03.08.2012, nr. 160-164.

15. Marinescu G. Management public modern. Iași: Tehnopress, 2007, 418 p.

16. Mocanu V. Descentralizarea serviciilor publice: Concepte și practici. Chișinău: Tish, 2001, 216 p.

17. Popa V., Munteanu I., Mocanu V. De la centralism spre descentralizare. Chișinău: Cartier, 1998, 220 p.

18. Raport privind activitatea oficiilor teritoriale ale Cancelariei de Stat pe domeniul coordonării generale a activității serviciilor publice desconcentrate administrate direct/din subordinea ministerelor și altor autorități administrative centrale. În: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_privind_activitatea_ot_ale_cs_pe_domeniul_coordonarii_activitatii_serviciilor_publice_desconcentrate.pdf, accesat pe 12.11.2019 11:27:21

Prezentat: 28 noiembrie 2019.

E-mail: tivioleta@mail.ru

ANALIZA CADRULUI LEGAL GUVERNAMENTAL CARE REGLEMENTEAZĂ SERVICIILE MEDICALE DIN UCRAINA

ANALYSIS OF THE GOVERNMENT LEGAL FRAMEWORK THAT REGULATES MEDICAL SERVICES IN UKRAINE

CZU: 614.2(477)

Tetiana YUROCHKO,
*PhD in Public administration, docent
 of the National Academy of Public Administration
 under the President of Ukraine,
 Department of Social and Humanitarian Policy*

Karolina INHINOVA,
*PhD student of the National Academy of Public Administration
 under the President of Ukraine,
 Department of Social and Humanitarian Policy*

SUMMARY

The article provides an overview of Ukrainian and international government legislation that regulates the activities of central executive bodies which formulate and implement policies in the field of health care services and healthcare providers. The accent on importance of studying the topic of quality medical services accessibility to the population and the proposed modernization of the health care sector financing system in the context of health care reform in Ukraine was evaluated.

Keywords: health services, government regulation, health care reform, forecast, piloting billing, e-Health.

REZUMAT

Articolul oferă o imagine de ansamblu asupra legislației guvernamentale ucrainene și internaționale care reglementează activitățile organelor executive centrale, fiind responsabile de formularea și implementarea politicilor în domeniul serviciilor de asistență medicală și a furnizorilor de servicii medicale. Accentul cu privire la importanța studierii temei accesibilității serviciilor medicale de calitate pentru populație și modernizarea propusă a finanțării sectorului de sănătate a fost evaluat în contextul reformei asistenței medicale din Ucraina.

Cuvinte-cheie: servicii de sănătate, reglementări guvernamentale, reformă în domeniul asistenței medicale, previziune, facturare pilot, e-sănătate.

Problem statement and its relevance. Access and use of quality healthcare services is one of the key national problems in Ukraine, especially in rural areas and for

socially and economically disadvantaged and vulnerable groups. Although service delivery has improved in many regions, in the context of the crisis these problems

have intensified again. Due to the transformation of the old health care system and the process of decentralization, the main responsibilities for providing and financing social services have been transferred to places, but the capacity to provide them has not been built yet. National consultations on the Sustainable Development Goals have identified that health reform among the top three national priorities for citizens. [1] Despite the fact that the level of public spending on health care in Ukraine is well above the global average for countries with the same income level, the performance of this sector is much worse than in the rest of the Community of Independent States. The risks of disability, early retirement, or non-communicable disease mortality are high and have socio-economic consequences, such as increased demand for social assistance and social security, workload absenteeism, reduced productivity, and increased staff turnover. Significant losses caused by corruption and outdated methods. This demonstrates the ineffectiveness of funding and organization of healthcare delivery. The lack of quality demographic data has affected the ability to build an effective health care system that responds quickly and adequately to the needs of patients with non-communicable and infectious diseases, which would improve their health status.

Purpose of the article: To analyze the national and international legislation governing the provision of medical services and to explore the main trends of the health sector development in Ukraine.

Presenting main material. Less than 5 years ago, the regulatory framework governing medical services in Ukraine consisted of very few resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine and orders of the Ministry of Health of Ukraine. This situation did not create the preconditions for the development of the economic component

of determining and forecasting the needs of the population for medical services.

Thus, by the Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of September 17, 1996 No. 1138 [2], it approved the list of paid services provided at state and municipal health care institutions and higher medical institutions.

Only a small part of the provisions in the List can be considered as services that can not be provided by the state free of charge in public health facilities. These should include the medical examination of persons to obtain a driver's license (section I, paragraph 24, subparagraph „a”); to obtain a permit for the right to receive and bear arms by citizens, except for servicemen and officials whose weapons are provided for by law (section I, paragraph 24, subparagraph (b)); to obtain the relevant documents for traveling abroad abroad at the request of relatives residing in foreign countries, rehabilitation at foreign medical or sanatoriums at their own request, as well as on business trips, with the exception of civil servants whose work is connected with such trips having relevant medical records (Section I, paragraph 24, subparagraph „d”).

The last paragraph of CMU Resolution No. 1138 stipulates that other payment services provided by the Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated August 27, 2010 No. 796 „On approval of the list of paid services that may be provided by educational institutions, other institutions and institutions of the state and communal education system forms of ownership”, including the exercise within the powers of medical practice, the provision of veterinary services, the conduct of diagnostic medical and veterinary expertise; and from July 28, 2003 No. 1180 „On approval of the list of paid services that can be provided by budgetary scientific institutions” [3], namely the organization of recreation

and recreation of citizens on recreation facilities and establishments on the balance of the institution.

The provision of social-medical services is also regulated by the Instruction on the organization of the provision of social-medical services and carrying out of sanitary-hygienic and anti-epidemic measures in social protection institutions for homeless persons and centers for social adaptation of persons who have served sentences of restriction of imprisonment or imprisonment for certain prison sentences. approved by the joint decree of the Ministry of Labor and Social Policy of Ukraine and the Ministry of Health of Ukraine No. 28/26, registered at the Ministry of Justice of Ukraine on January 24, 2007 in February 14, 2007 under No. 129/13396 [4]. At the same time, the order itself is more about providing medical care.

In order to develop medical standards and treatment protocols, as well as to improve the quality of public health services and to unify approaches to public health care, the Ministry of Health of Ukraine approved the Order No. 14 of 14.02.2007 „On Approval of the Temporary Industry Classifier of Medical Procedures (Services) and surgery” [5]. Given that the order was provisional, it is understandable today that the medical community is dissatisfied with the quality of the classifier and the need to amend it.

According to the Roadmap and the Priorities for the Implementation of the Ukraine 2020 Sustainable Development Strategy [6], public health policy aims at a radical, systematic reform aimed at creating a patient-centered system capable of providing health care for all citizens of Ukraine at the level of developed European countries. The main directions of the reforms should be raising the personal responsibility of citizens for their own health, providing them with free choice of provi-

ders of appropriate quality medical services, providing for this targeted assistance to the most socially vulnerable groups of the population, creating a business friendly environment in the healthcare market. The reform agenda is the European Union's program „European Health Strategy 2020”.

The dysfunction of the current Ukrainian health care system is caused by the specifics of its organization and funding. Today, the command-and-health model of health care inherited from the USSR is still in operation in Ukraine. Health care institutions are budgetary institutions and are owned by the state or territorial communities. The estimates of the revenues and expenditures of these healthcare facilities are approved by the same authorities as they are owned, whereby the authorities are given an incentive to act in the interests of the respective institutions and not in the interests of the particular patient. These institutions are funded on the basis of rigid statutory budgets based on outdated infrastructure standards. This deprives health care managers of managerial flexibility and does not motivate them to improve results.

The ultimate goal of the reform is to secure the procurement of such services through a single national customer. The transition to a new healthcare procurement system is accompanied by the creation and continuous improvement of a modern platform for the collection and exchange of medical and financial information electronically. Such an electronic system will allow to implement the principle of „money goes for the patient”, as well as to analyze the situation with the state of health of the population in order to promptly develop the optimal plan for the purchase of medical services and to spend the money most efficiently. This system will also open up the possibility of creating a „single healthcare space” - coordination

and integration between levels of care, as well as the introduction of a new quality management system for services.

The proposed modernization of the existing system of financing the medical sector is a radical one, and therefore the changes envisaged should be gradual. The implementation of the new model is expected to be completed in three stages, with full implementation expected in 2020. Graduality is especially important for ensuring adequate social protection and retraining of health care workers in the conditions of its radical reorganization, as well as for building information systems, effective consolidation of resources for investments in the development of promising healthcare facilities in newly established hospital districts, securing new ones. community and local government functions in the health insurance system, ensuring effective social communication and clarifying the nature, mechanisms and expectations DATA reform results to the general population. [7]

In order to implement the Concept, on October 19, 2017, the Law of Ukraine No. 2168-VIII „On State Financial Guarantees of Medical Services for the Population” was adopted [8], which defines the state financial guarantees for providing necessary services for medical care (medical services) and medicines of good quality for account of funds of the State budget of Ukraine under the program of medical guarantees. The volume of medical services and medicines, the cost of which is covered by insurance and the degree of coverage, is fixed at the level of law in the state guaranteed package.

Within the state guaranteed package, the state will guarantee full payment at the expense of the state solidarity medical insurance of necessary medical services and medicines at the emergency, palliative and primary level, and partly at the secondary

(specialized) and tertiary (highly specialized) level provided by health care providers. At the same time, the health care component at all levels will always be paid in full by the state.

In order to be able to forecast the amount of health care expenditures, the Ministry of Health annually approves a specific list of services and medicines included in the guaranteed package.

Pursuant to Article 4, paragraph 3 of the Law of Ukraine „On State Financial Guarantees of Public Health Services”, within the framework of the medical guarantees program, the state guarantees to citizens, foreigners, stateless persons permanently residing in the territory of Ukraine and persons recognized as refugees or persons in need additional protection, full payment at the expense of the State Budget of Ukraine of necessary medical services and medicines.

These persons may obtain medical services and medicines wholly or in part from budgetary funds in healthcare facilities of any form of ownership and from entrepreneurs who have been licensed to carry out business activities in medical practice and have concluded medical contracts. service to the population. In this case, the component of medical care in the necessary treatment will always be covered by the state.

The proposed changes will make it possible to involve in the provision of medical services at the expense of budgetary funds the health care institutions of non-state ownership and individual entrepreneurs, which should have a positive impact on the quality of the provision of medical services.

In particular, the Cabinet of Ministers of Ukraine and the Ministry of Health of Ukraine adopted a number of normative legal acts regulating the provision of medical services, thus creating a legal field for the future state regulation of providing

the Ukrainian population with medical services.

Thus, by Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of December 27, 2017 No. 1075 „On Approval of the Methodology for Calculating the Cost of Health Care Services” [9], the methodology and procedure for accounting the actual costs incurred by healthcare institutions in connection with the provision of medical services (hereinafter referred to as medical services) and which are taken into account when establishing uniform tariffs for medical services provided in accordance with industry standards in the field of health care under contracts for public health services under the program state guarantees of public health services in accordance with the Law of Ukraine „On State Financial Guarantees of Public Health Services” (hereinafter - the program of medical guarantees).

The methodology is aimed at ensuring the standardization and unification of approaches to cost accounting in health care facilities and the establishment of basic principles for a universal national system of costing for health care services, financed through budgetary funds under the health guarantee program.

In addition, Article 7 of the Law of Ukraine „On State Financial Guarantees of Public Health Services” provides for the creation of an Authorized Body whose main functions are the implementation of the state policy in the field of state financial guarantees of public health care under the program of medical guarantees. Such a body has recently become the National Health Service of Ukraine (NHA), established by the Decree of the Cabinet of Ministers of Ukraine of December 27, 2017 No. 1101 „On the establishment of the National Health Service of Ukraine”. The NHSU is a central executive body whose activities are directed and coordinated by the Cabinet

of Ministers of Ukraine through the Minister of Health. [10]

Thus, the National Health Service of Ukraine becomes the main contractor on the part of the state in the area of modeling of the population’s need for medical services. By ensuring the targeted and effective use of funds under the medical guarantee program, including measures to verify compliance by health care providers with the requirements established by the procedure for use of medical guarantee programs and contracts on public health services, the NHSU acts as a national purchaser of medical services and pays providers health care) according to the tariff for medical services (including medical devices) provided to patients and medicines under health care contracts population under the medical guarantee program.

To support the work of the National Health Service of Ukraine, a number of legislative acts were adopted, among which the following regulate medical services in Ukraine: 1) CMU Resolution No. 391 of March 28, 2018 „On Approval of Requirements for a Provider of Health Services for the Population with whom the main spending units are contracting public health services” [11], which regulates the criteria for health insurance providers - healthcare providers wishing to conclude a health care contract with the NHS; 2) CMU Resolution No. 121 of March 19, 2014 „On Approving the Procedure for the Provision of Medical Assistance to Foreigners and Stateless Persons Residing or Temporarily Residing in the Territory of Ukraine who applied for a Refugee or Person Requiring Additional Protection, for which a decision has been taken to draw up documents to resolve the issue of recognition as a refugee or person in need of additional protection and recognized by refugees or persons in need of additional protection and compensation for the cost medical services and medi-

cines provided by foreigners and stateless persons temporarily residing or staying in Ukraine” [12-13], which regulates the procedure for compensation for the cost of medical services and medicines provided by foreigners and stateless persons.

Special attention should be paid to the order of the Ministry of Health of Ukraine dated 19.03.2018 No. 503 „On Approval of the Procedure for Choosing a Primary Care Doctor and Forms of a Declaration on the Selection of a Primary Care Doctor” [14], which now determines that a patient or his or her legal representative and physician make a declaration of the choice of physician, which may or may be modified, for which it is sufficient to sign the declaration with another physician.

In turn, by order of the Ministry of Health of Ukraine No. 504 of 19.03.2018 „On Approval of the Procedure of Primary Health Care Provision” [15], a separate list of the whole complex of medical services paid at the expense of the capital rate, which includes the provision of consultations, holding diagnostics and treatment of the most common diseases, injuries, poisonings, pathological, physiological (during pregnancy) conditions, implementation of preventive measures; referral according to the medical evidence of the patient who does not need emergency medical care, to provide him with secondary (specialized) or tertiary (highly specialized) medical care. The family doctor should remember that all of these services should be provided for free.

Conclusions

1. An important component of health care reform in Ukraine is the introduction of a new financing model for the health care system, which provides for clear state guarantees for health care, better financi-

al protection for citizens in case of illness, efficient and equitable distribution of public resources and reduction of informal payments.

2. Less than 5 years ago, the regulatory framework governing medical services in Ukraine consisted of very few resolutions of the Cabinet of Ministers of Ukraine and orders of the Ministry of Health of Ukraine. This situation did not create the preconditions for the development of the economic component of determining and forecasting the needs of the population for medical services. However, with the adoption of the Law of Ukraine „On State Financial Guarantees of Medical Services to the Population”, an Authorized Body was created - the National Health Service of Ukraine, which becomes the main executor on the part of the state in the field of modeling the population’s need for medical services. By ensuring the targeted and effective use of funds under the medical guarantee program, the NHSU acts as the national purchaser of health care services and pays health care facilities according to the tariff for the provision of medical services and medicines to patients under the health care coverage contracts of the population.

3. Health care procurement reforms are an important tool in facilitating the restructuring of the health care delivery system and addressing overcapacity. International experience shows that, if reforms of the procurement system are carried out in the context of comprehensive health care financing reforms (and especially when implemented in conjunction with fragmentation-based reforms), they can create the necessary incentives and mechanisms for transition to use more cost-effective services.

REFERENCES

1. The Framework Program for Partnership between the Government of Ukraine and the United Nations for 2018-2022. Access mode: <http://www.un.org.ua/images/UNPF-document-ukr.pdf>.
2. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of September 17, 1996 No. 1138 „On Approval of the List of Paid Services Provided in State and Municipal Health Care Institutions and Higher Medical Institutions”. - Access mode: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1138-96-%D0%BF>.
3. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of July 28, 2003 No. 1180 „On approval of the list of paid services that can be provided by budgetary scientific institutions”. Access mode: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1180-2003-%D0%BF>.
4. Order of the Ministry of Labor and Social Policy of Ukraine and the Ministry of Health of Ukraine dated January 24, 2007 No. 28/26, registered at the Ministry of Justice of Ukraine on February 14, 2007 under No. 129/13396 „On Approval of Regulations socio-medical services to homeless persons and persons who have served a sentence of imprisonment or imprisonment for a limited period”. Access mode: <https://ips.ligazakon.net/document/view/RE13396?an=394>.
5. Order of the Ministry of Health of Ukraine of February 14, 2007 No. 67 „On approval of the temporary branch classifier of medical procedures (services) and surgical operations”. Access mode: <https://zakon.rada.gov.ua/rada/show/v0067282-07>.
6. Decree of the President of Ukraine „On the Sustainable Development Strategy „Ukraine 2020”. Access mode: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
7. Rozporiadzhennia Kabinetu Ministriv Ukrainy vid 30 lystopada 2016 r. [The Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine] № 1013-r Kontseptsiiia reformy finansuvannia systemy okhorony zdorovia [About the concept of financial reform of healthcare system]: zakon.rada.gov.ua/go/1013-2016-r.
8. Zakon pro derzhavni finansovi harantiyi medychnoho obsluhovuvannya naselennya 2017 [The Law of Ukraine On State Financial Guarantees of Medical Services to the Population]. Vidomosti Verkhovnoi Rady Ukrainy [The Bulletin of the Verkhovna Rada of Ukraine]. 5, 31[in Ukrainian].
9. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine dated December 27, 2017 No. 1075 „On Approval of the Methodology for Calculating the Cost of Medical Services”. - Access mode: <https://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1075-2017-%D0%BF#n97>.
10. Polozhennya pro Natsional'nu sluzhbu zdorovya Ukrayiny 2017 [About the National Health Service of Ukraine] (The Cabinet of Ministers of Ukraine). Uryadovyy kur'yer [Government Courier], 26 [in Ukrainian].
11. Resolution of the Cabinet of Ministers of Ukraine of March 28, 2018 No. 391 „On Approval of Requirements for a Provider of Health Services of the Population with which the Main Managers of Budget Funds Conclude Contracts on Health Care of the Population”. Access mode: <https://ips.ligazakon.net/document/view/KP180391?an=1>.
12. CMU Resolution No. 121 of March 19, 2014 „On Approving the Procedure for the Provision of Medical Assistance to Foreigners and Stateless Persons Residing or Temporarily Residing in the Territory of Ukraine who applied for recognition as a refugee or person in need of additional protection in respect of whom a decision was taken to draw up documents to resolve the issue of recognition as a refugee or person in need of additional protection and recognized by refugees or persons in need of additional pro-

tection and compensation for the cost The medical services and medicines provided by foreigners and stateless persons temporarily residing or staying in Ukraine”.

13. On improving the availability and quality of health care in rural areas. Access mode: [http:// zakon.rada.gov.ua](http://zakon.rada.gov.ua).

14. MOH Order No. 503 of 19.03.2018 „On Approval of the Procedure for Selection of Primary Care Doctor and Forms of Declaration for Selection of Primary Care Doctor”. Access mode: https://ips.ligazakon.net/document/view/RE31799?_ga=2.248979335.32990714.1547986953-99465837.1533382735.

16. 32990714.1547986953-99465837.1533382735.

15. MOH Order No. 504 of 19.03.2018 „On Approval of the Procedure for Primary Care”. Access mode: <https://ips.ligazakon.net/document/view/RE31800?an=1>.

Prezentat: 1 noiembrie 2019.

E-mail: tp.yurochko@gmail.com

E-mail: inhinova@gmail.com

ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ ТЕХНОЛОГИИ РЕИНЖИНИРИНГА АДМИНИСТРАТИВНО- УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ПРОЦЕССОВ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

BASIC ELEMENTS OF TECHNOLOGY OF REENGINEERING OF ADMINISTRATIVE AND MANAGERIAL PROCESSES OF ORGANS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

CZU: 252.9:005

Наталья КОСТЕНЮК,
*старший преподаватель кафедры
электронного управления и информационных систем
Одесского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины*

SUMMARY

The article analyzes the main elements of the technology of reengineering of administrative processes of local authorities. In the process of reengineering administrative processes, a model of the organizational structure of local authorities is used. In the process of reengineering, an optimal management system is created and conditions are laid for the formation of mechanisms for further self-improvement.

Keywords: administrative and managerial processes, local government, reengineering, management system.

REZUMAT

În articol se analizează principalele elemente ale tehnologiei de reinginerie a proceselor administrative din cadrul autorităților locale. În procesul de reproiectare a proceselor administrative este utilizat un model al structurii organizaționale a autorităților locale. În procesul de reinginerie este creat un sistem de control optim și sunt stabilite condiții de formare a mecanismelor de autoperfecționare ulterioară.

Cuvinte-cheie: procese administrative, administrație locală, reinginerie, sistem de management.

Деятельность органов местного самоуправления (ОМС) объединяет целевую и предметную ориентацию, а также способы, формы и методы осуществления, также определяется потребностями

объекта использовать соответствующие формы и методы управления. Очевидно, что эта деятельность зависит и от целей, интересов, воли, возможностей, ресурсов самих органов местного самоуправ-

ления. Поэтому при совершенствовании деятельности ОМС важным является использование элементов практики и технологий реинжиниринга АУП.

Это означает, что при системном просмотре АУП ОМС, осуществляемого с помощью реинжиниринга, будет происходить архитектурная перестройка ОМС, постепенный перенос центра тяжести с бюрократического администрирования и контроля на функции регулирования и стимулирования развития самоконтроля и саморегулирования частного и общественного секторов.

Осуществление реинжиниринга административно-управленческого процесса ОМС предусматривает:

- информацию о деятельности ОМС;
- внешние и внутренние документы о деятельности ОМС;
- информацию от экспертов реинжиниринга;
- внешние и внутренние информационные потоки [4].

Процесс осуществления реинжиниринга АУП ОМС базируется на анализе нормативно-правовых документов и методических рекомендациях при активном участии руководящего состава ОМС и группы экспертов. А новые процессы, которые возникают в результате реинжиниринга, имеют свойства: реинтеграция или горизонтальное сжатие процесса, несколько операций объединяются в одну и вертикальное сжатие процесса, исполнители, которым делегирована часть властных полномочий, принимают самостоятельные решения, совмещение части ранее последовательных работ, уменьшение проверок и управляющих воздействий, минимизация согласований, преобладание смешанного централизованно или децентрализованного подхода.

На подготовительном этапе проведения реинжиниринга АУП осуществля-

ется анализ целей ОМС и материалов предварительного обследования. При этом используются методики проведения реинжиниринга как общего характера, так и разработаны с ориентацией на АУП ОМС. Результатом подготовительного этапа является формирование цели проведения реинжиниринга и основные критерии оценки реинжиниринга. На основании сформулированных целей реинжиниринга и использования инструментальных средств моделирования АУП моделируются АУП и эталонные модели АУП, осуществляется анализ АУП, который направлен на детализацию АУП с узкими местами и сравнения с эталонными моделями АУП и применением доступных методов моделирования [1].

В процессе проведения реинжиниринга АУП используется модель организационной структуры ОМС и знания общих и частных моделей ОМС. На завершающей стадии реинжиниринга осуществляется описание новых АУП, разрабатываются административные регламенты деятельности и должностей сотрудников. На основании описания новых АУП и административных регламентов разрабатывается стандарт нового АУП, который используется на этапе разработки модели деятельности ОМС. Процесс реинжиниринга может повторяться циклически несколько раз до полного достижения целей [4].

Очевидно, что в процессе реализации реинжиниринга появляются новые задачи, среди них:

- возможность получения преимуществ от централизации и где централизации за счёт телекоммуникационных сетей;
- принятие решений - часть работы каждого сотрудника (за счет использования систем поддержки принятия решений, доступа к базам данных и использования средств моделирования);

- пересмотр планов осуществляется оперативно за счет использования высокопроизводительных информационных технологий [4].

В общем виде выполнение задач реинжиниринга АУП процесс его проведения можно разбить на четыре фазы:

- разработку стратегии реинжиниринга;
- разработку детального проекта;
- внедрение решений;
- оценку результатов [2].

При осуществлении фазы разработки стратегии реинжиниринга важным является обеспечение общего понимания того, что представляет собой процесс реинжиниринга и какую роль должны играть ОМС в его проведении. Данная стадия имеет следующие шаги:

- создание общего видения;
- определение проблем;
- согласование методологии;
- подтверждение масштабов и подхода;
- определение ключевых заинтересованных сторон;
- стратегическая оценка процесса;
- проведение сравнительного анализа;
- оценка потребностей клиента;
- подготовка обзора текущего состояния процессов «как есть» в целом;
- разработка оперативного видения процесса;
- подготовка стратегии реинжиниринга [4].

Фаза разработки детального проекта реинжиниринга является «черновиком», что служит ориентиром для внедрения системы реинжиниринга. В данном случае основное внимание уделяют сокращению затрат и характеризуются неадекватным пониманием процессов, ведущих к созданию реальной стоимости для клиентов. При наличии понимания факторов, влияющих на степень удовлетворённости потребителей, мероприятия по проектированию процесса получают сознание и концентрируют своё внима-

ние на устранении видов деятельности с низкой добавленной стоимостью и на увеличении размеров доходов и нормы прибыли. Разработка детального дизайна проходит в три этапа. Подтверждение обоснованности, разработка и развитие деталей.

Работа по подтверждению обоснованности, разработка содержания и отработки деталей включает в себя получение обратной связи от основных заинтересованных сторон, постановку целей, связанных с желаниями основных заинтересованных сторон и определение измерителей результатов работы. Кроме того, она включает в себя передачу информации соответствующим специалистам переустановку целей в ответ на постоянно меняющихся ожиданий, основных заинтересованных сторон [5].

В процессе осуществления внедрения решений, происходит разработка процесса непрерывного совершенствования. Критической целью данной фазы является осуществление системных изменений, действие которых будет носить длительный характер. Для достижения критических целей необходимо следующее:

- адекватное планирование перехода на новую операционную модель;
- комплексные планы по каждой инициативе по реинжиниринга;
- регулярная коммуникация, масштабные программы обучения [3].

Оценка результатов. Данная фаза обеспечивает реализацию ожидаемых решений. Первостепенной целью является стремление к непрерывному улучшению путём отслеживания и внедрения усовершенствований на основе ключевых показателей работы. После этого необходимо контролировать результаты, сравнивая полученные результаты с ожидаемыми. Важно разработать регламент отслеживания результатов, информирование соответствующих должност-

ных лиц и оценки ответственности для изменения работы по внедрению.

Реинжиниринг разрабатывается индивидуально для каждого нового объекта, подготовка к проведению преобразований тоже будет уникальная в каждом конкретном случае и можно выделить только такие действия:

- создание рабочей группы по проведению реинжиниринга ;
- обеспечение рабочей группы информационными, финансовыми и другими ресурсами;
- выявление результатов, к которым необходимо прийти в результате преобразований;
- краткое описание исходных условий [2].

Отсутствие однозначной методики реинжиниринга позволяет выбрать индивидуальный набор методов и средств для проведения преобразования системы ОМС и каждого отдельного элемента этой системы. На основе практики реинжиниринга можно сформировать следующие возможные и ориентировочные правила реинжиниринга, перестройки и повышения эффективности административно-управленческих процессов в системе ОМС.

Одно из ключевых понятий составляет основу реинжиниринга - это процессы, а в данном случае - административно-управленческие процессы. Именно их оптимизация и совершенствование позволяют открыть и использовать новые возможности, резервы и ресурсы развития и повышения эффективности управления. Для этого необходимо, прежде всего, чётко осмыслить и исследовать природу административно-управленческих процессов, определить системы их взаимосвязей и взаимовлияния, оценить их значение для достижения общих целей и задач, выявить наиболее слабые и несовершенные, и в результате этого

- выработать стратегии их изменения и перестройки для повышения эффективности.

Переходить от управления административными функциями - к управлению административно-управленческими процессами и целями. Для выполнения такой задачи необходимо применять новаторские подходы и современные приёмы и технологии управления. Долгое время в управленческой практике использовали функциональный подход, согласно которому отдельная производственная система рассматривалась как некий организм, выполняющий ряд функций, которые распределяются среди подразделений, где их выполняют конкретные сотрудники зависимости от своей специализации [4].

Функциональный подход в управлении заставляет кадровый персонал качественно выполнять свои функции, но он не обеспечивает самое главное - не ориентирует его на достижение конкретного и качественного результата в работе. Тогда как результативность можно считать общим критерием эффективности как для частного, так и государственного секторов.

В системе местного самоуправления действует большое количество функциональных подразделений, его органы и службы, подразделения и конкретные исполнители постоянно взаимодействуют между собой, обмениваются результатами своей работы и, таким образом, формируют конечный административный продукт словно конвейерным способом. Из-за большую масштабность и структурную сложность системы государственного управления на обеспечение взаимодействия ее функциональных элементов, как правило, тратится больше времени, чем на выполнение самых административно-управленческих функций, нередко порождает различные

конфликты, от которых страдают общественные интересы [2].

Учитывая это, необходимо выявлять и развивать взаимосвязи и взаимозависимости между изменением административно-управленческих процессов и повышением эффективности и результативности деятельности ОМС. На основе процессного подхода любая управленческая система рассматривается как набор процессов. Управлять определённой системой значит управлять её внутренними процессами. При этом, надо учитывать, что каждый процесс, в том числе и административный, должен иметь свою конкретную цель и заранее определённый результат, достижение которого является критерием эффективности такого процесса.

Именно степень достижения конкретных результатов и задач демонстрирует эффективность, профессионализм и добросовестность каждого участника общего АУП. Цели всех отдельных процессов являются целями нижнего уровня, путём реализации которых достигаются цели высшего уровня - цели всей управленческой системы. С помощью управления процессами, их постоянного мониторинга и совершенствования можно повышать производительность и результативность всей управленческой системы, в том числе и системы ОМС [1].

С этой целью в методике реинжиниринга используются даже специальные описания процессов, которые дают возможность фиксировать реальные управленческие процессы и создавать их будущие, желаемые и более эффективные процессные модели. Во время такого описания используются такие инструментальные понятия и составляющие элементы управленческих процессов - функции, ресурсы, участники, цели, информация, результаты, события, направление и последовательность действий.

Описание процессов имеет многоуровневую структуру. Сначала описывается процесс на высшем уровне, а затем на нижнем уровне с повышенной степенью детализации, что обеспечивает системность и структурную взаимосвязанность всех процессов. Действия всех подразделений и сотрудников, которые выполняют свои обязанности в соответствии с такой процессной моделью, в результате такого описания можно сделать более согласованными, скоординированными и направленными на достижение качественного общего конечного результата.

Оптимизацию АУП можно разделить на два типа: постоянное совершенствование процессов и периодические радикальные изменения. Постоянное совершенствование процессов используется в рамках текущей деятельности, когда не ставится цель достижения резких изменений. Периодические радикальные изменения применяются в том случае, если необходимые резкие и системные преобразования в связи с существенными изменениями внешних условий и обстоятельств, требований и характера деятельности. Технику оптимизации административных процессов можно назвать административным реинжинирингом [3].

Любые изменения обязательно фиксируются в моделях для того, чтобы была возможность постоянно отслеживать ретроспективу и перспективу всей системы процессов. Так же происходит планирование будущих процессов, а сами планы фиксируются в виде версий, детально анализируются, проверяются и отрабатываются для превращения их в рабочие варианты, пригодные для реализации.

Главным фактором АУП является направленность на достижение полезного и ценного результата, поскольку не может существовать процесса без его результата, а если процесс без цели все же существует - то он лишний и неэффек-

тивный. Поэтому необходимо тщательно анализировать и чётко оценивать, насколько конкретный административный процесс направлен на достижение желаемого конечного результата.

Для управления административно-управленческими процессами, как единственной и целостной системой, необходимо спроектировать их процессную структуру, то есть выстроить их в чётком, функционально определённом, логическом и взаимозависимом порядке. Ведь все отдельные процессы предназначены для достижения своего результата, который на следующих этапах и уровнях управления используется для получения более общего результата [5].

Необходимо учитывать то, что невозможно создать качественные взаимосвязи между всеми субъектами и органами управления и административными процессами, наладить эффективное функци-

онирование отдельных сфер и звеньев, не приведя, прежде всего, порядка на системном уровне. То есть, в первую очередь надо выстроить общую систему управления - создать эффективную модель главных административных процессов высшего уровня, от которой напрямую зависит качество и целеустремлённость процессов низшего уровня, имеющих вспомогательный характер.

То есть в процессе реинжиниринга не только создаётся оптимальная система управления, но и закладываются условия для формирования механизмов дальнейшего самосовершенствования, поскольку в связи с изменением внешних условий нужна адекватная реакция на трансформации объекта управления и внешней среды, чтобы через некоторый промежуток времени не возникла необходимость в повторении процесса.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Единая методика проведения функционального анализа в органах государственного управления и органах местного самоуправления Кыргызской республики//<https://www.esep.kg/images/docs/2018/01/01-edinaya-metodika-funkcionalnogo-analisa.doc44>
2. Железко Б. А. Реинжиниринг бизнес-процессов: учебное пособие / Б. А. Железко, Т. А. Ермакова, Л. П. Володько. Минск, Книжный дом: Мисанта, 2011, 213 с.
3. Забулонов А. Б. Реинжиниринг: практические подходы к реорганизации / А. Б. Забулонов // Менеджмент в России и за рубежом, 2002, № 1, с. 105–110.
4. Ивлев В. А., Попова Т. В. Реорганизация деятельности предприятий: от структурной к процессной организации/ В. А. Ивлев, Т. В. Попова. Москва: «Научтехлитиздат», 2014, 282 с.
5. Кивайко В. Н., Бучаков А. П. Административный процесс. Практическое пособие /В. Н. Кивайко, А. П. Бучаков. Минск Академия МВД Республики Беларусь, 2016, 224 с.
6. Hammer M. Reengineering Work: Don't Automate, Obliterate. Harvard Business Review, July-August, 1990. Режим доступа: <http://www.management.com.ua/bpr/bpr024.html>.

Prezentat: 22 noiembrie 2019.

E-mail: k_natali72@ukr.net

Societatea civilă și statul de drept



REGLEMENTĂRI PRIVIND CARACTERELE JURIDICE ALE INSTITUȚIEI DISCIPLINEI DE MUNCĂ ȘI RĂSPUNDERII DISCIPLINARE A SALARIAȚILOR

REGULATIONS REGARDING LEGAL CHARACTER OF THE INSTITUTION OF THE WORK DISCIPLINE AND THE DISCIPLINARY LIABILITY OF THE EMPLOYEES

CZU 349.2:331.108.6

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

Eduard GURIN,
lector asistent, doctorand,
Universitatea de Studii Economice din Moldova

SUMMARY

The content of this article is dedicated to matters concerning the legal character of the institution of the work discipline and the disciplinary responsibility of the employees. On the basis of the doctrine and legislation the following issues were investigated: the legal (contractual or conventional) character of the disciplinary responsibility of the employees; the delimitation between the disciplinary and the contractual responsibility, highlighting their differences. The article also referred the technological discipline; the production discipline and the psychological aspect of the work discipline.

Keywords: *discipline of work, disciplinary responsibility, contractual response, employee, discipline, legal characters.*

REZUMAT

Conținutul acestui articol este dedicat materiei ce vizează caracterele juridice ale instituției disciplinei de muncă și a răspunderii disciplinare a salariaților. În acest context, în baza doctrinei și legislației s-a analizat: caractere juridice (contractual sau cel convențional) a răspunderii disciplinare a salariaților, s-a făcut o delimitare dintre răspundea disciplinară și cea contractuală, evidențiindu-se deosebirile. De asemenea, s-a făcut referire la disciplina tehnologică și disciplina de producție și la aspectul psihologic al disciplinei de muncă.

Cuvinte-cheie: *disciplină de muncă, răspundere disciplinară, răspundere contractuală, salariat, disciplină, caractere juridice.*

Fiind o formă specifică a răspunderii în cadrul sistemului de drept, răspunderea disciplinară a salariaților comportă un caracter de formă specifică a răspunderii juridice în cadrul societății contemporane a muncii. Specificitatea acestei forme de răspundere juridică rezidă în particularitățile și raporturile, în temeiul cărora aceasta poate lua naștere. Fiind un drept exclusiv social, mai mult decât oricare altă ramură a dreptului, dreptul muncii își întemeiază valorile și principiile pe fundamentele specifice ființei umane, cum ar fi cele de ordin personal: responsabilitate, înțelepciune, sânguință, hărnicie și altele, cât și prezența celor cu caracter profesional: dedicație, iscusință, măiestrie, vechime în muncă și altele.

La cercetarea naturii juridice a instituției răspunderea disciplinară a salariaților în sfera muncii un rol important îl au caracterele juridice. După conținutul și influențele sale, caracterele juridice sunt caracteristicile proprii unui mecanism de ordin juridic care, în funcțiunea sa, reliefează și comportă unei instituții juridice condiții de distinctivitate, în temeiul cărora se stabilesc limitele și influențele unui asemenea mecanism, în cadrul relațiilor de muncă. Analiza instituției răspunderii disciplinare a salariaților în sfera muncii, este o adevărată provocare pentru cercetătorii în domeniu, deoarece în literatura de specialitate acest compartiment este studiat superficial.

Prin urmare, răspunderea disciplinară a salariaților, antrenată în cadrul relațiilor de muncă, ca efect al încălcării disciplinei de muncă de către salariați, comportă următoarele caractere juridice, după cum urmează:

- *caracterul contractual, convențional.*

Răspunderea disciplinară a salariaților ia naștere în temeiul unor relații juridice, bazate pe încheierea unui act juridic sub

forma unui contract, cel din urmă fiind reglementat în totalitate de prevederile Codului muncii. Această concluzie se întemeiază pe faptul că, după încheierea contractului individual de muncă, între părțile contractante (salariat și angajator) se formează o relație de subordonare ierarhică (o relație de autoritate). Anume acest tip de relație constituie un temei juridic suficient pentru abilitarea organelor de conducere ale unității cu dreptul de aplicare a sancțiunilor disciplinare.

În sensul posibilităților de a stabili anumite măsuri, inclusiv cele cu caracter de constrângere de natură disciplinară, în doctrina de specialitate română, s-a expus un punct de vedere, pe care îl împărtășim și noi, potrivit căruia: „*contractul individual de muncă este singurul contract în care o parte – angajatorul – are dreptul de a adopta o măsură individuală de sancționare a celeilalte părți – dacă acesta nu își execută obligațiile contractuale*” [1]. În sensul susținerii tezei citate, precizăm că contractul individual de muncă are o natură juridică deosebit de complexă, fiind caracterizată prin conexiunile și prerogativele oferite părților, în special angajatorului, în situația restabilirii ordinii disciplinare în cadrul unității. Prerogativa angajatorului, întru aplicarea sancțiunilor disciplinare către salariații contractați, rezidă în calitatea sa de parte contractantă, care este înzestrată cu o vastă gamă de drepturi, acordate angajatorului prin Codul muncii al Republicii Moldova, având ca vector și scop primordial *organizarea muncii contractate*.

În afară de situațiile menționate supra, caracterul contractual al răspunderii disciplinare a salariaților rezultă, în primul rând, din complexul de prevederi legislative care sunt un adevărat nucleu de combinații, care acționează ori de câte ori este necesar de a aplica prevederile de regres contra abaterilor comise de

către salariat. Astfel, în scopul exemplificării impactului posibilităților de a aplica prevederile legislative de regres, cazul nerespectării de către salariat al regimului de muncă (un exemplu clasic de abateri în practica curentă ar servi situația, în care salariatul întârzie la muncă cu două - cinci minute) sau neîndeplinirea obligațiilor sale de muncă în termenul stabilit ca rezultat al neplanificării și prioritizării sarcinilor de muncă prevăzute în fișa de post sau a ordinului angajatorului emis în acest sens, angajatorul este în drept să aplice sancțiuni disciplinare, deoarece salariatul a încălcat prevederile contractului individual de muncă.

Întru prezentarea soluțiilor cu caracter de regres aplicate eventual de către angajator față de salariatul contractat, acestea fiind chiar neînsemnate, în afară de exemplul ce reflectă situația neîndeplinirii obligațiilor de muncă la timp, sunt încălcări ale disciplinei de muncă, acțiuni care, prin efectul și caracterul său, aduc prejudicii ordinii organizaționale, aceasta fiind stabilită și întărită prin prevederile regulamentului intern al unității. Sub aspectul formei sau măsurii de sancționare disciplinară a salariatului, eventual dispusă de către angajator, în situația întârzierilor la serviciu de către salariat, considerăm că echitabilă ar fi aplicarea sancțiunii disciplinare sub formă de avertisment (art. 206, alin. 1, lit. a) CM RM). În situația celui de al doilea caz, sancțiunea disciplinară pentru asemenea faptă poate fi calificată, ca o încălcare disciplinară mai gravă, deoarece, în cazul în care salariatul ocupă o poziție cu răspundere în cadrul unității (ca exemplu ar servi salariatul angajat în calitate de contabil), asemenea salariat se face obligat de îndeplinirea activităților ce presupun raportarea către instituțiile de control financiar ale statului, acestea incluzând îndeplinirea următoarelor chestiuni: raportarea impo-

zitelor și elaborarea rapoartelor privind reținerile efectuate către Serviciul Fiscal de Stat, conform prevederilor Titlului I, II, III din Codul fiscal al Republicii Moldova [2]; raportarea către Casa Națională pentru Asigurări Sociale, conform Legii Republicii Moldova nr. 489 din 08.07.1999 privind sistemul public de asigurări sociale [3]; raportarea către Casa Națională de Asigurări în Medicină, conform Legii Republicii Moldova nr. 1593 din 26.12.2002 cu privire la mărimea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală [4], alte operațiuni de natură economico-financiară necesare a fi întreprinse de către persoana angajată în calitate de contabil în scopul asigurării îndeplinirii prevederilor legale, asigurate de către unitate în chestiunile ce vizează raportarea situațiilor ce includ activități cu caracter financiar obligatoriu.

Întemeindu-ne pe baza normativă menționată supra, constatăm că ne-am afla în situația de încălcare nu doar a obligațiilor de muncă stabilite salariatului prin contractul individual de muncă sau și prin fișa de post, cât și a unor încălcări de ordin legislativ cu caracter economico-financiar. Datorită acestora, s-au deghizat procedura și termenele de raportare către instituțiile menționate care, de regulă, intervin cu măsuri de regres față de agenții economici sub forma amenzilor. Prin urmare, în situația descrisă, având ca temei un contract individual de muncă, găsit vinovat de comiterea faptelor prezentate anterior, angajatul va fi sancționat nu doar disciplinar, conform prevederilor legislației muncii, ci și suplimentar. Va fi tras la răspundere contravențională în temeiul prevederilor art. 295, alin.(1-9) din Codul contravențional al Republicii Moldova [5], conținutul căruia reflectă o varietate de situații, în pofida apariției cărora persoa-

na responsabilă de evidență contabilă va fi trasă la răspundere contravențională. Astfel, luând în considerare cele relatate, constatăm că ne vom afla în prezența situației de cumul a răspunderii disciplinare a salariatului cu cea contravențională sau chiar cu cea de ordin fiscal.

Caracterul contractual sau cel convențional al răspunderii disciplinare a salariaților, după cum s-a și menționat anterior, în cadrul relațiilor de muncă reprezintă o obligație a părților contractante, în exclusivitate aferentă angajatorului, pentru că prin încheierea acestuia, se realizează un prim și principal izvor a drepturilor și obligațiilor, în temeiul căruia angajatorul își realizează principalele drepturi aferente relațiilor de muncă, care include în sarcina salariatului respectarea următoarelor acte: contractului individual de muncă, contractului colectiv de muncă, regulamentului intern al unității și altor acte aplicabile relațiilor de muncă în unitate, prevederile cărora reglementează într-un oarecare mod disciplina muncii în cadrul unității. Întru argumentarea și raportarea la categoria elementelor ce dau dovadă a caracterului juridic, de natură contractuală a răspunderii disciplinare a salariatului, menționăm că acesta, după părerea noastră, implică următoarele:

- *în primul rând*, drepturile și obligațiile părților din cadrul raportului juridic de muncă nu pot fi stabilite într-un alt act decât cel, sub forma contractului numit de legislația muncii, fiind – *contract individual de muncă*. Argument la această teză ar servi însăși prevederea legală stipulată în cadrul textului legal al art. 45 din Codul muncii al Republicii Moldova, potrivit căruia: „*contractul individual de muncă este înțelegerea dintre salariat...*”.

Reieșind din formula propusă de legiuitor, considerăm că aspectul negocierii predomină și, de fapt, dirijează acțiunea raportului juridic de muncă pe

toată durata acestuia. Mai mult ca atât, răspunderea disciplinară a salariaților își explică propria autonomie prin faptul încheierii prezentului act juridic de către părți și, drept urmare, prin efectul încheierii acestuia, se pun în acțiune mecanismele și respectiv prevederile ce cârmuiesc domeniul muncii salariate. În opinia noastră, acțiunea contractului individual de muncă, constituie o acțiune cu caracter juridico-economic deosebit de complexă, având ca vectori o mulțime de situații, prezența cărora determină părțile să acționeze în consecutivitatea și ordinea stabilită de prevederile legislației muncii.

Răspunderea disciplinară a salariaților, la fel, constituie un efect juridic important, având ca temei nerespectarea din partea salariatului a ordinii disciplinare stabilite din partea angajatorului, prin motivul că cel din urmă este prioritizar din punct de vedere economic față de salariat prin faptul oferi condițiilor de muncă și, respectiv, achitării acestuia retribuției salariate pentru îndeplinirea obligațiunilor de muncă, stabilite salariatului la momentul încheierii contractului individual de muncă în modul și ordinea stabilită de politicile interne ale unității.

Reieșind din cele menționate, apare întrebarea referitor la răspunderea disciplinară a salariaților, antrenată în cadrul raporturilor juridice de muncă, ar fi identică cu cea contractuală a subiectului participant, cea din urmă fiind antrenată sub egida normelor de regres reglementate de legislația civilă. Și ce diferențe ar avea această formă de răspundere juridică, dacă ambele forme de răspundere sunt bazate pe reglementări contractuale, produs - rezultat din negocierile purtate în acest sens de către părți?

La prima vedere, s-ar prezuma că diferențele dintre aceste două forme ale răspunderii juridice nu sunt prin faptul că

în ambele situații de către părți se încheie contracte. Dar diferența acestor contracte rezidă în faptul că conținutul și natura lor juridică diferă substanțial, deoarece cadrul legal conform căruia se alcătuiește conținutul lor diferă, având prin urmare efecte juridice diferite.

În calitate de argumente pe marginea prezentului subiect evidențiem, în primul rând, că prezența acestei diferențe scoate în evidență un alt element fundamental, prin care se pune în discuție o altă întrebare notorie, substantiată în doctrină, aferentă poziționării dreptului muncii în cadrul sistemului de drept prin modul reglementării legale, determinând faptul autonomiei ramurilor de drept. În acest sens considerăm relevant a menționa că prevederile cuprinse într-un contract de natură civilă, de regulă, reflectă prestații cu caracter economic mai vast, decât cele posibile a fi manifestate în cadrul relațiilor de muncă. Pot fi executate atât momentan, adică o singură dată sau sub forma executărilor succesive, ce durează o anumită perioadă de timp. Părțile, de regulă, fiind puse atât în poziții de egalitate, cât și nu, acest fapt fiind condiționat în mare parte de prestațiile asumate de părți, reglementate prin conținutul normelor incluse în contract. În cadrul relațiilor de muncă, acțiunea și modalitățile de executare a contractului individual de muncă sunt afectate de elementul îndeplinirii succesive a obligațiilor de muncă de către salariat și, respectiv, plata pentru îndeplinirea acestora fiind executată la fel succesiv.

În al doilea rând, un alt argument posibil a fi invocat, în situația descrisă, îl constituie faptul, care iarăși dă dovada unei diferențe vădite a contractelor analizate, că contractele din categoria celor reglementate de legislația civilă (de exemplu, contractul de vânzare-cumpărare, de prestări servicii etc.), în cele ce

vizează forma răspunderii contractuale a subiecților implicați în asemenea raport, aplică întotdeauna părții vinovate, răspunderea materială a părții vinovate, aceasta fiind materializată sub forma penalităților. Pe când în cazul raporturilor juridice de muncă, treburile stau radical invers, având ca temei prevederile art. 206, alin. 3, Codul muncii al Republicii Moldova, potrivit căruia „se interzice aplicarea amenzilor și altor sancțiuni pecuniare pentru încălcarea disciplinei de muncă”, fapt pentru care iar ne aflăm în prezența unei deosebiri constante.

În al treilea rând, un alt element valabil a fi pus în discuția referitoare la stabilirea specificității răspunderii disciplinare a salariaților în sfera muncii, în comparație cu răspunderea antrenată în cadrul relațiilor de drept comun, se referă la aspectul *poziției (calității) părților*. În relațiile de muncă, putem constata cu exactitate, că părțile contractante nu se pot afla în poziții de egalitate din punct de vedere juridic. Argumentarea acestei poziții rezidă în faptul că angajatorul întotdeauna se află într-o poziție predominantă față de salariat, acesta fiind influențat din considerentul situației economice (financiare) solide în comparație cu cea a salariatului. Astfel, în temeiul aspectelor de natură economică, acestea, odată fiind prezente, oferă angajatorului și dreptul de a decide cu privire la modul de conducere/gestionare a activităților unității, inclusiv prin stabilirea regulilor de natură comportamentală, necesare a fi respectate de către salariații contractați în scopul îndeplinirii activităților desfășurate de către unitate. Cu referire la situația propusă de legislația civilă, menționăm faptul că părțile fără nici-o piedică pot fi plasate în poziții de egalitate, din punct de vedere juridic, ambele fiind ținute la respectarea unor prestații egale, din punct de vedere economic, stabilite și negociate de

părți. Deoarece, în cazul contractelor reglementate de legislația civilă, părților le este pusă la îndemână, în opinia noastră, un număr impunător de instituții juridice ce reglementează încheierea raporturilor juridice, unica chestiune fiind doar alegerea instituției în baza căreia se va încheia acel raport juridic. Pe când poziția părților, în cadrul relației contractuale încheiate sub egida legislației muncii, este contradictorie față de cea propusă de legislația civilă, argumentul fiind caracterizat prin faptul că în cadrul dreptului muncii principala și unica instituție care reglementează relațiile de muncă de tip contractual o constituie doar contractul individual de muncă. Această idee este împărtășită în doctrina de specialitate autohtonă, care stipulează: *„în prezent, semnificația juridică a contractului individual de muncă poate fi relevantă prin sublinierea următoarelor aspecte: contractul individual de muncă servește drept formă juridică principală de atragere, distribuire, redistribuire și folosire rațională a forțelor de muncă; prin intermediul contractului de muncă, cetățenii își exercită dreptul lor constituțional la muncă; contractul individual de muncă se reprezintă ca izvor al raporturilor juridice de muncă; acest contract constituie baza apariției drepturilor și obligațiilor de muncă ale părților contractante”* [6].

În temeiul analizei prezentate, considerăm că specificitatea răspunderii disciplinare a salariaților în sfera muncii nu poate fi confundată cu alte forme ale răspunderii juridice, având deosebiri substanțe după cum s-a dovedit atât sub aspectul răspunderii, cât și a efectelor juridice.

Un alt caracter constitutiv al instituției răspunderii disciplinare a salariaților în sfera muncii îl constituie cel al *ordinii disciplinare instituite în cadrul procesului de prestare a muncii de către salariați*. Ca

și orice formă a răspunderii juridice, răspunderea disciplinară are un rol subsidiar pentru că, în asigurarea ordinii de drept, ponderea principală o deține conștiința pentru o muncă bine dusă la îndeplinire ca o caracteristică superioară a demnității și personalității umane [7].

În doctrina dreptului muncii român există o lucrare, abordarea căreia tratează cu rigurozitate problematica răspunderii disciplinare a angajaților realizată de către profesorul Constantin Flitan [8]. Considerăm, precum și alți specialiști notorii din domeniu, că anume autorului Constantin Flitan îi aparține titlul de pionierat, în cadrul doctrinei de specialitate, în tematica ce vizează răspunderea disciplinară a salariaților. Autorul menționat relevă pe deplină dreptate, explicând acțiunea unei asemenea instituții prin faptul că *„răspunderea disciplinară al angajatului poate interveni ori de câte ori angajatul încalcă în mod vinovat obligațiile sale de muncă, fără să fie necesar ca prin încălcarea săvârșită să se producă un prejudiciu”*. Prin urmare, această idee este una relevantă și afirmativă, pentru că răspunderea disciplinară a salariaților poartă un caracter preponderent educativ și nu material. De aceea, aplicabilitatea și efectul sancționator manifestat de această instituție juridică, în cadrul relațiilor de muncă, urmărește în mod principal reeducarea salariatului, care a comis o faptă contrară regulilor de disciplină a muncii stabilite în cadrul unității.

Ca instituție de regres, reglementată expres de legiuitor, menționăm că aceasta își răsfrânge acțiunea în situația comiterii faptelor de indisciplină din partea salariaților unității. În această ordine de idei, disciplina muncii poate fi eficient organizată doar prin asigurarea acesteia cu instrumente juridice de regres, principalul fiind modul disciplinar sub forma răspunderii disciplinare a salariaților. Sub

aspectul menirii și impactului social al răspunderii discipline a salariaților, în cadrul relațiilor de muncă, considerăm că răspunderea disciplinară este instituită în scopul de a facilita și îmbunătăți viața salariaților la locul de muncă prin organizarea și cultivarea la aceștia a unor valori sociale cu caracter moral. În cazul în care acestea se constată a fi, conform prevederilor art. 203, alin. 3, Codul muncii al Republicii Moldova, în temeiul căruia „pentru succese deosebite în muncă, merite față de societate și față de stat, salariații pot fi înaintați la distincții de stat (ordine, medalii, titluri onorifice), lor li se pot decerna premii de stat”.

Astfel, legislația muncii a Republicii Moldova, prin intermediul prevederilor cuprinse în conținutul Capitolului II al Titlului VII din Codul muncii al Republicii Moldova, stabilește un șir de reguli necesare a fi respectate de către participanții la raporturile juridice de muncă, acestea desfășurându-se în cadrul unei anumite unități. Anume disciplina muncii constituie instituția-mamă din conținutul căreia s-a desprins așa-numita subinstituția, care poartă denumirea de răspundere disciplinară a salariaților. Pentru ambele s-a stabilit un cadru, la nivel legislativ, prin intermediul căruia se asigură așa-numitul model educativ, necesar a fi elaborat de către angajator în prima fază și, respectiv, respectat de către salariații unității. ca finalitate. În doctrina dreptului muncii din Federația Rusă s-a conturat o opinie potrivit căreia „disciplina muncii este indisolubil legată și cu alte tipuri de discipline, cum ar fi cea tehnologică și de producție” [9]. Conform opiniei citate, considerăm absolut necesar de a defini aceste două tipuri de disciplină, deoarece înfățișarea și definirea unor asemenea forme permite și propune publicului, idei de ordin științifico-practic, în rezultatul cărora publicul va percepe și va aprecia

complexitatea și menirea disciplinei de muncă în cadrul proceselor desfășurate în cadrul unității.

În acest sens, constatăm că doctrina de specialitate rusă a exteriorizat în mod reușit compartimentele-cheie, prezența cărora reflectă o mulțime de compartimente vitale, ce presupun disciplina de ordin tehnic, organizațional, cât și altele necesare a fi avute în vedere în cadrul unității de către angajator și, prin urmare, impuse salariaților prin includerea acestora în regulamentul intern al unității, conform art. 199, alin. 1, lit. d, Codul muncii al Republicii Moldova. În opinia doctrinarilor ruși, disciplina tehnologică constă în respectarea de către salariați a normelor de ordin tehnologic (tehnic), acestea fiind instituite în cadrul procesului de producție din cadrul unității. În opinia noastră, acest element component al instituției de disciplină a muncii este argumentat și merită a fi apreciat la justa sa valoare, *având ca temei respectarea tuturor instrucțiunilor și documentației de ordin tehnologic în procesul de fabricare a producției propriu-zise.*

Un alt compartiment propus drept element constitutiv al instituției disciplinei de muncă îl constituie disciplina de producție, adică regulile sau/și etapele procesului de producție stabilite în cadrul unității. După conținutul său, acest compartiment al instituției de disciplină a muncii cuprinde mai multe aspecte, acestea fiind: asigurarea veridică și completă a salariaților unității cu materialele necesare a fi prelucrate în procesul de producere; asigurarea cu unelte necesare; alte compartimente referitoare la asigurarea condițiilor din punct de vedere material al procesului de prestare a muncii. Asigurarea și menținerea prezentului compartiment în cadrul relațiilor de muncă, la fel ca și cel enunțat mai sus, nu poate fi neglijat, deoarece compartimentul regulilor

și etapelor stabilite influențează în mod direct bunul mers al operațiunilor realizate de către salariații unității. Cu referire la aspectul disciplinar, menționăm că în cazul nerespectării de către salariat a destinației unelei sau uneltelor și tehnologiilor de producție, acesta poate provoca daune angajatorului, numai că nu doar ca efect al nerespectării condițiilor înaintate cu privire la disciplina de muncă, ci poate cumula răspunderea disciplinară cu cea materială, ultima fiind reglementată de prevederile Titlului XI, Capitolul I din Codul muncii al Republicii Moldova.

După cum s-a menționat, mecanismul disciplinei de muncă este unul complex. Reieșind din noțiunea respectivă și, mai apoi, în urma deslușirii elementelor sale componente, constatăm că puncte de legătură și referiri la aceste compartimente se găsesc în multiple acte normative: contractul individual de muncă, fișa de post anexată la acesta sau chiar norme legale, care prevăd expres sancționarea anumitor fapte/acțiuni ale salariatului implicat în procesul de muncă propriu-zis. Toate cele prezentate până aici necesită a fi reflectate cât mai detaliat și explicit salariaților la momentul angajării, dar și pe toată durata acțiunii contractului individual de muncă. Numai în temeiul unei informări la locul de muncă sau a organizării unor instruirii în acest sens, rezultatele acesteia oferă angajatorului o garanție și respectiv, respectarea cerinței legale privind informarea salariatului. Răspunderea disciplinară a salariaților necesită a fi analizată exclusiv de către angajator prin stabilirea legăturii cauzale existente între procesul de muncă propriu-zis și a faptelor de natură juridică. Pentru că, în pofida încălcărilor comise de către salariat, angajatorul sau reprezentanții acestuia vor stabili sancțiunea disciplinară reglementată de legislația muncii. Prin răspunderea disciplinară a salariaților,

angajatorul întărește ordinea disciplinară în cadrul unității prin combaterea modelelor comportamentale, abuzive manifestate de către salariați.

Pentru a stabili dacă fapta comisă de salariat este o încălcare sau, conform terminologiei utilizate în dreptul muncii, o abatere, este necesar de a se stabili dacă salariatul unității a atentat prin fapta comisă. O astfel de apreciere se poate realiza, în opinia noastră, doar prin intermediul unei anchete de serviciu, organizate de către angajator conform procedurii reglementate de prevederile art. 208, alin. 2 din Codul muncii Republicii Moldova. Considerăm că organizarea anchetei de serviciu, fiind un drept exclusiv al angajatorului, este prevăzută de lege în scopul de a oferi angajatorului o imagine necesară privind circumstanțele și acțiunile întreprinse de către salariat, dar și în cazul unui eventual dezacord manifestat din partea salariatului.

În cazul stabilirii că comportamentul salariatului manifestat în timpul de muncă s-a dovedit a fi unul negativ, contrar ordinii disciplinare instituite în cadrul unității, angajatorul va fi obligat să prezinte salariatului motivația deciziei de sancționare, conform rigorilor stabilite de legislație. Salariatul este în drept să prezinte explicația în scris privind fapta incriminată, conform prevederilor art. 208, alin. 1 din Codul muncii al Republicii Moldova. Astfel, în cazul constatării încălcărilor de ordin disciplinar, este necesar de a avea în vedere, că noțiunea obligațiunilor de muncă mai largă decât îndeplinirea funcției, stabilite în contractul individual de muncă încheiat cu salariatul în cazul [10]. Vom preciza că contractul individual de muncă nu poate fi completat totalmente cu prevederile necesare a fi respectate de subiecți în procesul îndeplinirii obligațiunilor de muncă, în special la aspectul disciplinar, pentru că principalul

scop al contractului individual de muncă îl constituie reglementarea individuală a fiecărui salariat, principalele elemente fiind: denumirea funcției/ocupației acestuia, nivelului salarizării, regimului de muncă, facilităților compensatorii acordate salariatului de către angajator.

Sub aspectul ariei de acțiune a instituției disciplinei de muncă în cadrul relațiilor de muncă, găsim util de a menționa că influențele acesteia sunt deosebit de acoperitoare, explicându-se prin faptul întăririi acesteia la nivelul principiilor generale ale dreptului muncii, care au menirea de a dirija ramura dreptului muncii, transpuse în particular în fiecare instituție. Un principal vector, prin care se realizează acțiunea influenței disciplinei de muncă, o constituie condiția informării salariatului, aceasta fiind reglementată de prevederile art. 48 din Codul muncii al Republicii Moldova. Informarea salariatului la angajare, are un rol deosebit de important, în special pentru angajator, deoarece noul salariat, nefiind informat privind comportamentul necesar, poate comite din imprudență sau/și neștiință fapte care pot periclita ordinea disciplinară, reglementată în unitate prin intermediul regulamentului intern.

Informarea în cadrul relațiilor de muncă reprezintă o condiție obiectivă, necesară a fi realizată de către angajator în mod obligatoriu la angajare, dar și după, pe tot parcursul acțiunii raportului juridic de muncă. Informarea salariatului pe toată durata acțiunii contractului individual de muncă se datorează prezenței așa-numitelor procese dinamice promovate în cadrul unității, prin diferite tehnici și acte, printre care se enumeră: implementarea standardelor stabilite, a unor politici la nivel organizațional, aprobarea sau completarea regulamentului intern al unității, revizuirea sau completarea regulamentului cu privire la modul de condu-

ită în cadrul unității, implementării unor standarde sau proceduri de lucru noi și altele.

Fiind familiarizat cu actele interne ale unității, conținutul cărora reglementează modul și limitele necesare a fi respectate de către salariați în procesul muncii, salariatul nu poate nega cunoașterea unor asemenea obligații. Acestea sunt reglementate expres prin prevederile art. 199, alin.(3) din Codul muncii Republicii Moldova, potrivit căruia *„regulamentul intern al unității se aduce la cunoștința salariaților, sub semnătură, de către angajator și produce efecte juridice pentru aceștia de la data încunoștințării”*. Considerăm, că modul clasic de încunoștințare a salariaților cu regulamentul intern al unității poate fi aplicat prin analogie, ca și în cazul implementării regulamentului privind conduita disciplinară a salariaților în cadrul unității. Sub aspectul conținutului regulamentului menționat, considerăm relevant de a recomanda elaboratorilor să introducă în acest act prevederi exacte pentru a evita situații cu caracter conflictual. În această ordine de idei, considerăm că reglementarea compartimentului disciplinar în cadrul unității este o sarcină primordială a fiecărui angajator. Tratarea individualistă a disciplinei de muncă va oferi, *în primul rând*, angajatorilor o siguranță de ordin juridic în privința obligativității respectării acestora de către salariații unității și, *în al doilea rând*, pentru salariați, un model comportamental, întărit juridic la nivelul unității, respectarea căruia va permite organizarea muncii la un nivel adecvat, va garanta salariaților un confort, în special de ordin emoțional în procesul de prestare a muncii.

Referindu-ne la cadrul legal ce vizează prevederile de combatere a acțiunilor de încălcare a disciplinei de muncă, stabilit de Codul muncii al Republicii Moldova, constatăm că actul normativ în cauză,

nu reglementează expres așa-numita instituție a răspunderii disciplinare a salariaților, ci se limitează doar la anumite puncte de referire, în baza cărora angajatorii sunt îndreptățiți de a le aplica, având ca temei fapta de indisciplină comisă de către salariat, aceasta fiind contrară prevederilor disciplinei de muncă stabilite în cadrul unității.

În scopul îmbunătățirii cadrului legal a muncii, la compartimentul răspunderii disciplinare cu titlu de „*lege ferenda*”, propunem de a introduce în conținutul Codului muncii un capitol consacrat răspunderii disciplinare a salariaților, cu detalierea tuturor aspectelor ce alcătuiesc prezenta instituție. Prin urmare, oportunitatea introducerii unui asemenea cadru legal va facilita corectitudinea aplicării sancțiunilor disciplinare către salariații unității de către persoanele responsabile de asigurarea disciplinei de muncă în unitate. Mai mult, considerăm că reflecția expresă a unei asemenea instituții, în cadrul legislativ va permite cercetătorilor din domeniu să elaboreze analize relevante, prezența cărora va îmbogăți substant literatură juridică.

În literatura de specialitate al dreptului muncii rusesc, există opinia pe care o împărtășim și noi, potrivit căreia disciplina muncii poate fi privită sub două aspecte: obiectiv și subiectiv [11]. Fiind un studiu îndreptat asupra cercetării instituției răspunderii disciplinare a salariaților în sfera muncii, considerăm că ideea propusă de către doctrinarii ruși oferă publicului o imagine clară prin prezentarea și deslușirea principalelor elemente componente atât a disciplinei de muncă ca concept general, cât și în particular, efectele antrenării mecanismului de regres, cel din urmă fiind înfățișat sub forma răspunderii disciplinare a salariaților.

Așadar, sub aspectul obiectiv al disciplinei de muncă se înțelege cumu-

lul normelor de drept, îndreptate întru menținerea anumitei ordini de drept în unitate. În opinia noastră, această idee necesită a fi dezvoltată, deoarece gradul prejudiciabil al încălcărilor comise de către salariat în cadrul acțiunii raportului juridic de muncă poate fi unul deosebit de diversificat. Potrivit prevederilor Codului muncii al Republicii Moldova, legiuitorul a stabilit o ierarhie a sancțiunilor disciplinare, care prin esența sa nu este nimic altceva decât instrumente de măsurare a gradului prejudiciabil și, respectiv, măsură de pedeapsă pentru salariații care au comis abateri cu caracter disciplinar. Totuși conținutul cadrului normativ autohton al instituției disciplinei de muncă este unul sărac, chiar dacă constituie un întreg capitol din cadrul Titlului VII al Codului muncii. Această idee este întemeiată pe faptul că legiuitorul moldav s-a limitat la explicarea anumitor etape procedurale. Altfel-zis, acesta a stabilit doar scheletul și unele puncte de reper, angajatorul fiind obligat să le aplice întru restabilirea și menținerea ordinii disciplinare în cadrul unității, întru crearea unui spirit de prestare a muncii prin armonizarea acestui compartiment cu principiile responsabilității și a celor de bune moravuri. Drept dovadă celor menționate o constituie textul legal al art. 201 din Codului muncii al Republicii Moldova, potrivit căruia: „*disciplina muncii se reprezintă a fi obligația tuturor salariaților de a se subordona unor reguli de comportare stabilite în conformitate cu Codul muncii, cu alte acte normative, cu convențiile colective, cu contractele colective și cu cele individuale de muncă, precum și cu actele normative la nivel de unitate, inclusiv cu regulamentul intern al unității*”.

Considerăm că definiția propusă de legiuitor se încadrează perfect în ideea dezvoltată supra, deoarece aspectul obiectiv al disciplinei de muncă, constituie

o totalitate de acte normative, care reglementează și stabilesc un anumit model de conduită disciplinară, precum cadrul general pentru toți salariații unității. În această situație există și excepții, dat fiind specificul activităților prestate de către salariații din domeniile economiei naționale. Mai mult, legiuitorul moldav a lăsat la discreția angajatorilor dreptul de a stabili propriile reguli referitoare la alcătuirea mecanismului disciplinei de muncă necesare a fi respectate de către salariați în cadrul unității, cu respectarea anumitor rezerve, primordială fiind respectarea procedurii de aplicare a sancțiunilor disciplinare, fiind echivoc bazată pe prevederile art. 206 din Codul muncii al Republicii Moldova.

Un alt element constitutiv al mecanismului disciplinei de muncă în cadrul relațiilor de muncă îl reprezintă aspectul subiectiv al disciplinei de muncă, care presupune respectarea și îndeplinirea obligațiilor de muncă de către salariat, conform contractului individual de muncă, a prevederilor regulamentului intern al unității [12]. În opinia noastră, acest element este deosebit de important, pentru că în pofida prezenței acestuia, se creează interconexiunea de ordin juridico-formal, necesar a fi prezentat în cadrul raporturilor juridice de muncă. În sensul celor definite, aspectul subiectiv al disciplinei de muncă, reprezintă prin finalitatea sa o componentă intrinsecă a subiectului implicat în raportul juridic de muncă, cel din urmă având calitatea de salariat. Motivația salariatului este deosebit de relevantă din punct de vedere juridic, pentru că aceasta constituie prima condiție, în pofida prezenței căreia salariatul conștientizează importanța clauzelor incluse și necesare a fi respectate de către acesta, ca urmare a semnării contractului individual de muncă cu un anumit angajator.

Din cele enumerate, menționăm că aspectul subiectiv al disciplinei de muncă se

referă nu doar la salariat în exclusivitate, ci și la angajator. Drept argument este prevederea stabilită în conținutul art. 5 lit. o) din Codul muncii al Republicii Moldova, aceasta având caracterul unui principiu fundamental al dreptului muncii, potrivit căruia *„obligația părților la contractele colective și individuale de muncă de a respecta clauzele contractuale, inclusiv dreptul angajatorului de a cere de la salariat îndeplinirea obligațiilor de muncă și manifestarea unei atitudini gospodărești față de bunurile angajatorului și, respectiv, dreptul salariatului de a cere de la angajator îndeplinirea obligațiilor față de salariați, respectarea legislației muncii și a altor acte ce conțin norme ale dreptului muncii”* [13]. Fiind instituit la nivelul principiilor generale de reglementare a relațiilor de muncă, principiul citat stabilește că părțile raportului juridic de muncă sunt în drept și obligate de a solicita părții contractuale adverse respectarea prevederilor legislației muncii, potrivit căreia a fost constituit raportul juridic în cauză.

Părțile ce au încheiat contractul individual de muncă sau, în cazul funcționarilor publici, numirea într-o anumită funcție în cadrul instituțiilor statului, acestora în mod obligatoriu li-se aplică obligația cu caracter ambiguu, imputabilă în mod special salariaților, deoarece salariatul, odată ce s-a angajat, este obligat de a se conforma regulilor de comportament, atât cu caracter tehnic, cât și cel personal, ultimul realizându-se prin atitudinea salariatului față de îndeplinirea obligațiilor de muncă. Mai mult, atitudinea salariatului în cadrul relațiilor de muncă joacă un rol decisiv prin prisma disciplinei de muncă. Aceasta include abilitatea salariatului de a realiza obligațiunile sale de muncă într-un mod adecvat.

Comportamentul salariatului la locul de muncă include nu doar aspectele de ordin juridic, ci și de ordin psihologic, principalul fiind *perceperea de către salari-*

at a muncii încredințate de către angajator, în baza contractului individual de muncă. În doctrina psihologică a Republicii Moldova s-a precizat că percepția este un proces psihic cognitiv (de cunoaștere), care constă în reflectarea obiectelor și fenomenelor în integritatea calităților lor în momentul acțiunii asupra organelor de simț [14]. Această interacțiune directă cu obiectul dă imaginii perceptive caracteristica de a fi obiectuală, deci de a fi întotdeauna imaginea unui obiect anume, pe care îl reflectă unitar, cu toate proprietățile lui și în configurația reală a acestora. În scopul stabilirii conexiunilor doctrinei psihologice cu aspectele ce au importanță în cadrul relațiilor de muncă, în cele ce vizează însușirea de către salariat a modelului comportamental necesar a fi respectat și urmat de acesta în cadrul unității, precizăm că acesta poate fi perceput de către salariat doar după informarea de către angajator în acest sens. Prin urmare, salariatul, odată ce este informat, va fi în stare de a înțelege lucrurile ce includ aspectele organizaționale ale unității, aspectele disciplinei de muncă, modul de îndeplinire a muncii încredințate și alte chestiuni relevante procesului de muncă propriu-zis.

Aspectul psihologic al disciplinei de

muncă, este o imagine care se creează prin perceperea de către salariat a acțiunilor și a modului de îndeplinire a obligațiilor de muncă stabilite de către angajator. În cazul salariaților angajați pentru prima dată, considerăm că acestora li-se va explica detaliat, în mod obligatoriu, cum și în ce mod necesită a fi îndeplinite obligațiunile de muncă, prin explicarea clauzelor stabilite în contractul individual de muncă și în fișa de post anexată la contract. Informarea salariatului asupra modului de comportament în cadrul unității este o componentă inclusă în mod obligatoriu prin clauza separată în contractul individual de muncă sau fișa de post. De asemenea, se va face trimitere la actele normative la nivelul unității, cuprinsul cărora reflectă politici sau/și standarde de comportament, ca, de exemplu, regulamentul de disciplină.

În concluzie acest compartiment este unul deosebit de complex, conținutul acestuia fiind alcătuit dintr-o varietate de elemente de ordin organizațional, juridic, psihologic, prezența cărora determină mecanismul instituției disciplinei de muncă și răspunderii disciplinare a salariaților, stabilite în cadrul unității.

BIBLIOGRAFIE

1. Irina Sorică. Răspunderea disciplinară a salariaților. Wolters Kluwer, București, 2010, p. 109.
2. Codul fiscal al Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova Ed. specială din 25.03.2005.
3. Legea nr. 489 din 08.07.1999 privind sistemul public de asigurări sociale. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-4 din 06.01.2000.
4. Legea nr. 1593 din 26.12.2002 cu privire la mărimea, modul și termenele de achitare a primelor de asigurare obligatorie de asistență medicală. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 18-19 din 08.02.2003.
5. Cod contravențional al Republicii Moldova. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 3-6 din 16.01.2009.
6. Nicolai Romandaș. Contractul individual de muncă. Chișinău, Reclama, 2001, p. 30-31.
7. Eufemia Vieriu, Dumitru Vieriu. Dreptul muncii (pentru uzul studenților). Universitatea de Studii Europene din Moldova. Chișinău.: Contrast-Design, 2012, p. 755.

8. Constantin Flitan. Răspunderea disciplinară a angajaților. Editura științifică, București, 1959, p. 7.

9. Никонов Д., Стремоухов А. Трудовое право. Москва: ЮНИТИ-ДАНА, 2003, p. 227.

10. Л. А. Сыроватская. Трудовое право: Учебник. 2-е изд., Москва: Юристъ, 1999, p. 233.

11. Трудовое право России: Учебник/Под ред. С. П. Маврина, Е. Б.Хохлова. Москва, 2002, p. 443.

12. C. Ețco, Iu. Fornea, E. Davidescu. Psihologia generală: Suport de curs. Univ. de Stat de Medicină și Farmacie „Nicolae Testemițanu”. Chișinău: USMF, 2007, p. 52, accesat on-line pe adresa: <http://library.usmf.md/new/images/files/ebooks/Etco.Psihol.generala/54.pdf> la data de 27.08.2018.

13. Codul muncii al Republicii Moldova nr.154-XV din 28.03.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162/648 din 29.07.2003.

Prezentat: 26 noiembrie 2019.

E-mail: romandaș@mail.ru

РЕЙДЕРСКИЙ ЗАХВАТ В БАНКОВСКОЙ СФЕРЕ: МЕТОДЫ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ И СПОСОБЫ СОВЕРШЕНИЯ

„RAIDER” CAPTURE IN BANKING: PRE-EMPTIVE AND REALISATION METHODS

CZU: 343.74:336.71

Наталья КИПЕР,
преподаватель
Академии публичного управления,
кандидат юридических наук

SUMMARY

This topic is more relevant than ever in our society, thus, it seems appropriate to partially disclose certain ways of committing raiding in the banking sector. Undoubtedly, without applying for the final list of ways to commit raiding in the banking sector, as well as, well aware of the speed and level of development of our society, computer technology, etc., we believe that in the near future there will be new ways, which at the moment we can not foresee or determine, on the basis of this will undergo changes and will need improvement and methods of counteraction in the studied area.

Keywords: raiding, counteraction, prevention, credit raiding, Bank raiding, withdrawal of property by means of forged credit documents, debt raiding, seizure through accounts payable, raiding through valuation.

РЕЗЮМЕ

Данная тема является, как никогда, актуальной в нашем обществе, тем самым, видится целесообразным частично раскрыть определённые способы совершения рейдерства в банковской сфере. Несомненно, не претендуя на окончательный список способов совершения рейдерства в банковской сфере, а также, прекрасно понимая скорость и уровень развития нашего общества, компьютерных технологий и т.д., полагаем, что в скором будущем появятся новые способы, которых на данный момент мы не можем предвидеть или определить. Исходя из этого, потерпят изменения и будут нуждаться в совершенствовании и методы противодействия в исследуемой области.

Ключевые слова: рейдерство, противодействие, предупреждение, кредитное рейдерство, банковское рейдерство, вывод имущества с помощью поддельных кредитных документов, долговое рейдерство, захват через кредиторскую задолженность, рейдерство через оценку.

Когда начался кризис, многие наблюдатели поспешили заявить, что рейдерство, с которым не смогли справиться ни государственная политика, ни общественные и частные организации, умерло естественным путём из-за кризиса. Но очень быстро стало ясно, что это ошибка, что рейд не исчез, а мутировал даже в более опасные формы, от которых стало защищаться ещё труднее [14, с. 6].

Такое явление, как рейдерство, как следует понимать, влечёт за собой подрыв престижа страны на международной арене, снижает её инвестиционную привлекательность, способствует сокращению производственного сектора, что наносит скрытый экономический ущерб и в целом отрицательно сказывается на основных макропоказателях, а также способствует развитию коррупции и создаёт неблагоприятные условия для конкурентной борьбы [13, с. 213].

Итак, с чего начинают рейдеры? С поиска слабых мест. Так вот, чтобы их было как можно меньше, специалисты считают необходимым: заботиться о консолидации пакета акций; не иметь внутренних конфликтов на предприятии; выплачивать дивиденды акционерам; не выводить прибыль и активы, то есть думать не только о себе любимом; не заниматься минимизацией налогов. Будешь соблюдать закон – «подкопаться» к тебе будет значительно труднее [8, с. 42].

Также следует понимать, какими юридическими инструментами пользуются рейдеры. Одним из основных способов является нарушение конкретных статей Уголовного Кодекса Республики Молдова, о которых мы рассуждали ранее [9, с. 378; 10, с. 60], так же невозможно совершить данное деяние без неосмотрительного и халатного обращения со своими активами собственников бизнеса. Получив на кабальных условиях кредит, бизнесмены наивно полагают и на-

деются, что банкир, заинтересованный в дальнейшей пролонгации и изменении условий кредитования, в перспективе «позаботится» об этом. Оформив такой кредит, собственники бизнеса не только становятся пленниками обстоятельств внутрибанковских корпоративных конфликтов, но и несут ответственность согласно взятым собственным обязательствам. Возникает риск потерять личное имущество, так как одним из условий чаще всего является личное поручительство, а агрессивная правоприменительная практика привлечения к субсидиарной ответственности тому подтверждение [2].

Рейдерство вообще и банковское, в частности, по оценкам экспертов, становится все более «серым»: современный рейдер сводит к минимуму набор противозаконных действий, используя их лишь для создания неблагоприятных, тяжёлых для должника ситуаций, а остальная часть «операции» проходит в строгом соответствии с законами и юридическими нормами. Причём банки могут быть как инициаторами «рейда», так и лишь одним звеном в длинной цепочке, организованной сторонними заказчиками. Внешне наиболее распространённая схема банковского захвата вполне законна: клиент получает кредит под ликвидный залог – привлекательные для банка активы. Затем банк искусственно организывает клиенту просрочку с использованием самых разных методов [11, с. 31].

В качестве основных форм рейдерства в последнее время докладчик выделил информационные и экономические модели рейдерства. Впервые в качестве основного инструмента использовались современные информационные технологии-Интернет и мобильная связь. Рейдеры (или как называет их Егоров А. А. «беловоротничковые» творцы чёрного

дела [6, с. 132]) рассылали sms-icq-e-mail сообщения, что такой-то банк испытывает серьёзные финансовые трудности, и поэтому следует как можно быстрее забрать свои сбережения. Аналогичная работа велась на популярных Интернет-форумах. В результате толпы взволнованных вкладчиков и клиентов банка начинали осаждать банковские отделения, что приводило к локальному кризису ликвидности и быстрому краху банка. Лишь в незначительном числе случаев банкам удалось отбиться от таких информационных атак, и то лишь благодаря своевременному обращению к специалистам [14, с. 7].

Таким образом, наиболее распространённых рейдерских способов превращения заёмщика в недобросовестного должника, встречаются довольно часто. Например, можно блокировать проведение платежей по счёту должника вплоть до ареста счета – чаще всего на основании закона о борьбе с отмыванием доходов, полученных преступным путём. Можно вступить в сговор с дебиторами и кредиторами должника, блокировать предприятию доступ к крупным заказам, организовать проверки фискальными органами (с помощью коррумпированных чиновников), мешающие или затрудняющие нормальную работу компании. Другой вариант – существенно повысить процентную ставку по кредиту на вполне понятном основании: экономические проблемы, деньги дорожают. Можно потребовать вернуть часть кредита или увеличить обеспечение по кредиту («рыночная стоимость залога в результате кризиса упала»). Наконец, использовать метод фиктивной продажи долгов подставным компаниям, которые затем уклоняются от получения выплат по кредиту [11, с. 30-37; 12, с. 7].

Далее, следует отметить, что ком-

мерческие банки активно участвуют в деятельности по обналичиванию денег, сотрудничая с фирмами-однодневками. Таким образом, банковская система втягивается в спектр теневых экономических отношений, а развитие информационных технологий, информатизация экономики лишь способствует этому. Процесс теневизации также связан с недобросовестным привлечением бюджетных средств и нецелевым их использованием. Но зачастую коммерческие банки становятся и жертвами экономических преступлений. Отдельными объектами экономических преступлений стали пластиковые карты, электронные деньги и другие современные платёжные средства [16, с. 41].

Кондратьев Е. А. [11, с. 31], в свою очередь, предлагает к рассмотрению ещё ряд распространённых рейдерских способов, как к примеру:

- после расторжения договора на должника начинают оказывать давление (с использованием преступных группировок, административных и правоохранительных органов), вынуждая его подписать кабальное соглашение об отступном с кредитором, после чего имущество изымается и продаётся опять же по рыночной цене. Две оставшиеся схемы являются разновидностями первых двух, но при их использовании ещё на стадии подписания договора залог оценивается по заниженной стоимости;

- или в качестве залога фигурирует имущество, взятое должником в лизинг (которое ему помогают приобрести по заниженной стоимости), ниже мы более подробно раскроем этапы данного способа;

- и последний способ, по мнению того же автора, представляется, что залогом является контрольный пакет акций компании, выступающий в качестве обеспечения заем под залог ценных бумаг.

Получив пакет после расторжения кредитного договора, банкиры-мошенники на правах мажоритария меняют директора компании и распродают активы компании по заниженным ценам [11, с. 31].

В рамках предлагаемой темы, не остаётся без внимания анализ кредитных захватов, давая основание полагать, что при использовании практически всех типовых схем используется элемент просроченной задолженности. Именно просроченная задолженность является одним из оснований прекращения кредитного договора. По результатам исследований ГК «Фoэникс» были определены и описаны наиболее распространённые схемы захвата собственности [3].

«Создание прав на заложенное имущество».

1. Получение в залог имущества, которое можно быстро и выгодно реализовать.

2. Создание условий для документально зафиксированной просроченной задолженности.

3. Расторжение договора.

4. Обращение взыскания на залог через суд.

5. Исполнительное производство (реализация с торгов залога по заниженной цене подставному покупателю).

6. Перепродажа имущества по рыночной цене.

«Принуждение к сделке».

1. Получение в залог имущества, которое можно быстро и выгодно реализовать.

2. Создание условий для документально зафиксированной просроченной задолженности.

3. Расторжение договора.

4. Оказание давления (через преступные группировки, правоохранительные и/или административные органы).

5. Подписание кабального соглашения об отступном с залогодателем.

6. Реализация имущества по рыночной цене.

«Создание прав на предмет лизинга».

1. Приобретение имущества (недвижимости) в лизинг по заниженной стоимости.

2. Создание условий для документально зафиксированной просроченной лизинговой задолженности.

3. Расторжение договора лизинга.

4. Продажа предмета лизинга третьему лицу по рыночной цене [3].

Итог всех схем один: реализация активов в интересах захватчика.

Скупка долгов.

Схема недружественного поглощения через скупку долгов и последующее банкротство скорее хорошо разработанная в прошлом система, чем новинка в современных условиях. В реалиях кризиса она получила, образно говоря, второе дыхание. Как правило, подобные захваты осуществляется по одной и той же отработанной годами схеме.

Схема «Банкротство через скупку долгов».

1. Изучение долговых обязательств компании-мишени.

2. Скупка максимального количества долгов.

3. Предъявление к немедленной оплате.

4. Обращение в суд о признании должника банкротом.

5. Реализация активов, по явно заниженным ценам, подставным компаниям [3].

В данном случае, следует отметить, что, по сути, все способы имеют одну единую цель – чтобы заёмщик формально просрочил выплату кредита. Далее включаются в основном законные механизмы присвоения чужого имущества. Чаще всего используются несколько типичных схем. К примеру, после создания просроченной задол-

женности и расторжения кредитного договора права на заложенное имущество взыскиваются кредитором через суд, затем, в ходе исполнительного производства имущество продаётся по заниженной цене подставной компании, а та, в свою очередь, реализует его уже по рыночной цене. [11, с. 31].

Такие авторы как Патласов О. Ю., Сергиенко О. В. [15, с. 66-70], наряду с различными враждебными поглощений корпораций, такие как: внезапное поглощение; медвежье объятья; тендерное предложение (двухуровневое предложение и частичное предложение); «белый рыцарь»; «чёрный рыцарь»; «золотой парашют»; «складирование»; рейдерский захват через акционерный капитал; муниципальное рейдерство; товарное рейдерство; захват через наёмное руководство; захват при наличии у предприятия нарушений по его созданию, в том числе нарушений в ходе приватизации; вхождение одного и того же лица в руководство фирмы (совет директоров) аффилированных компаний должников выделяют такой способ рейдерства как:

- *захват через кредиторскую задолженность* [15, 66-70], получив доступ к информации о захватываемой компании и её кредиторах, рейдер приобретает кредиторскую задолженность у её контрагентов. Затем рейдер (правопреемник) предъявляет должнику всю сумму приобретённой им кредиторской задолженности к оплате. В зависимости от преследуемой рейдерами цели происходит либо захват бизнеса компании-цели, либо распродажа на конкурсе её активов для погашения долгов рейдеру, но уже по её номинальной стоимости. Согласно теории финансового менеджмента, кредиторская задолженность рассматривается как привлечённые средства, следовательно, «крутить чу-

жие деньги выгодно». Также существует эффект финансового рычага, то есть при благоприятных условиях фирма, у которой большая кредиторская задолженность, получает дополнительную прибыль, пользуясь «чужими» финансовыми средствами. Однако при неблагоприятных условиях фирма с небольшой кредиторской задолженностью имеет устойчивую платёжеспособность, в то время как фирма с большой кредиторской задолженностью имеет высокие риски банкротства.

Кредитное рейдерство заключается в том, что предприниматель берет в банке кредит под залог своих активов, затем под различными предлогами банк создаёт условия для невозможности погашения кредита в срок — и далее вступает в ход совершенно легитимный процесс отчуждения актива. Долговое рейдерство по форме близко к кредитному, но захватчиками здесь выступают уже не банки, а долговые агентства. Рейдерство через оценку. Схема является разновидностью кредитного рейдерства. Предприниматель обращается за кредитом в банк, а тот выдвигает в качестве условия проведения оценки залога собственными силами. Банковские специалисты оценивают залог существенно ниже рыночной стоимости. Залоговая оценка банка может составлять 20–30% реальной рыночной стоимости актива. На возмущённые протесты предпринимателя банк заявляет, что сейчас кризис, и «в случае чего» он сможет продать залог только по этой цене [15, с. 66-70].

Долговое рейдерство по форме близко к кредитному, но рейдерами здесь выступают уже не банки. В последнее время серьёзные рейдерские структуры весьма активно занимались скупкой «проблемных долгов» с целью недружественного поглощения на этой основе [14, с. 6-7].

Вывод имущества с помощью поддельных кредитных документов. Определённая коммерческая фирма получает в банке кредит на крупную сумму денег. Поручителем по сделке выступает юридическое лицо – объект захвата, где подкупаются менеджеры. По договору поручительства они передают кредитору в виде залога определённые объекты недвижимости. Срок погашения кредита устанавливается минимальный. Коммерческая фирма, получившая кредит, прекращает выплаты, и банк арестовывает имущество, ту самую недвижимость. Менеджер с предприятия увольняется. Заложённая недвижимость выкупается у банка подконтрольными рейдеру фирмами на деньги, полученные в виде кредита [7, с. 269].

Рейдерство через оценку является разновидностью кредитного рейдерства, где предприниматель обращается за кредитом в банк, а тот выдвигает в качестве условия проведение оценки залога собственными силами. Банковские специалисты оценивают залог существенно ниже рыночной стоимости [14, с. 6-7].

В данном контексте, невозможно не сослаться и проанализировать, хоть и вскользь, состояние банковской системы Республики Молдова, через призму отчёта Kroll I [4]. и/или Kroll II [1]. Да, именно банковской системы страны в целом, поскольку именно данные отчёты раскрывают ряд способов совершения кредитного рейдерства, банковского рейдерства и ряда других правонарушений в сфере кредитования.

Следует отметить, что в Kroll I, на этапе оценки было выявлено, что банки, по-видимому, скоординировали свою деятельность в целях максимального увеличения доступной ликвидности для содействия значительному увеличению кредитования молдавских юридических лиц тремя молдавскими банками как

BANCA DE ECONOMII (далее по тексту – BEM), B.C. UNIBANK S.A. (далее по тексту – UB), B.C. «BANCA SOCIALA» S.A. (далее по тексту – BS). Предварительный анализ показал, что эти организации фактически сформировали группу связанных сторон, чьи кредитные поступления от банков были переданы через сложную сеть сделок с использованием преимущественно компаний с ограниченной ответственностью Великобритании, имеющих банковские счета в Латвии. После этого сложного процесса, связанного с отмытием денег, большинство заёмных средств было направлено обратно в Молдову для погашения задолженностей по кредиту, для создания впечатления, что речь шла о подлинных корпоративных кредитах и чтобы позволить связанным сторонам увеличить кредитный портфель, за это время примерно 600 миллионов долларов США было рассеяно по банковским счетам в различных странах [1].

Согласно тому же отчёту Kroll I, объём кредитов, предположительно, мошеннических, предоставленные в 2014 году BEM, UB, BS, составил 13,3 миллиарда леев, которые вместе с доходами в размере 4,7 миллиарда леев привели к совокупным убыткам соответствующих банков в размере 18 миллиардов леев. Данные цифры частично подтверждены суммой экстренных кредитов, предоставленных НБМ для данных банков под государственную гарантию в ноябре 2014 года (9,6 миллиардов леев) и, предположительно, в марте 2015 (5,6 миллиардов леев) [5, с. 116].

Таким образом, ухудшение финансовой ситуации BEM, BS и UB было вызвано рядом финансовых инженерий, цель которых заключается в мошеннической добыче банковской ликвидности из соответствующих банков. Суть операций заключается в увеличении искусствен-

ным образом уровня ликвидности путём различных финансовых инженерий, которые в результате позволили извлечь около 13,3 миллиарда леев в виде мошеннических кредитов [5, с. 116].

На сегодняшний день компания Kroll, в отчёте Kroll-II, определила 1,1 миллиарда долларов США (включая доходы от кредита и средства, смешанные с доходами от кредита), переведённые на банковские счета в ряде юрисдикций. Часть этой суммы состоит из средств, которые были смешаны с кредитными фондами в ходе процесса отслеживания, однако по каждой выявленной сделке можно сделать вывод о том, что окончательная передача, идентифицированная до настоящего времени, состоит, по крайней мере, частично из средств, полученных от предполагаемых мошеннических кредитов [1].

Надо признать, что метаморфозы происходящие в Республике Молдова, не оставили безразличным весь мир, во-

первых, так называемая «кража века», проводилась не только на территории нашей страны, все было окутано путинной по всему миру, в качестве подтверждения, свидетельствуют оба отчёта Kroll; во-вторых, мировое сообщество если и заговорило о Республики Молдова, то с точки зрения рисков инвестиций, выдачи кредитов на международном уровне и т.д.

Следует отметить, что исследованные выше способы рейдерского захвата в банковской сфере, на этом не ограничиваются, существуют ещё разные способы, о которых мы можем только догадываться. Более того, если учесть прогрессирующее развитие высоких технологий, а также вектор развития самого общества в целом, с такой скоростью, что не каждый успеет угнаться, то предполагаем, что риски развития дополнительных способов совершения преступлений в данной сфере, с каждым днём возрастают.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. В: <https://drive.google.com/file/d/1WEzIHw5gUYwQBxq5xPNQMFasTlXmYxG3/view> (Электронный ресурс на 12.09.2019).
2. В: <https://pasmi.ru/archive/181883/> (Электронный ресурс на 12.09.2019).
3. В: <https://pravo.ru/review/view/12918/> (Электронный ресурс на 13.09.2019).
4. В: Kroll/ 04 April 2015. Project Tenor – Scoping Phase. Final Report. Prepared for The National Bank of Moldova. // http://candu.md/files/doc/Kroll_Project%20Tenor_Candu_02.04.15.pdf (Электронный ресурс на 05.01.2019).
5. Ostavciuc D., Odajiu Iu., Rusnac C. Cercetarea infracțiunilor din materia crimei organizate: Ghid practic – Investigation of crimes in matters of organized crime: Practical Guide // Dinu Ostavciuc, Iurie Odajiu, Constantin Rusnac; trad.: Vlada Munteanu, Ana Gavtiliță; Acad. “Ștefan cel Mare” – Chișinău: S. n., 2016 (Tipografia Academiei „Ștefan cel Mare” a MAI), p. 147, 127.
6. Егоров А. А. «Беловоротничковые» творцы чёрного дела. В.: Вестник ВЭГУ; 2(40), 2009, с. 131-134.
7. Желудков М. А. Криминологический анализ содержания угрозы в виде рейдерства для общественных отношений собственности. В.: Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. № 3(71), 2009, с. 269.
8. Карпов А. В., Казурин О. В., Мусин Р. Р. Несовершенство корпоративного законодательства: возможные последствия и пути решения. В.: Финансы и кредит. № 14(218), 2006, с. 42.

9. Кипер Н. Рейдерство как угроза экономической безопасности. Dezvoltarea cadrului juridic al Republicii Moldova în contextul necesităților de securitate și asigurare a parcursului european/ Min. Educației, Culturii și Cercet., Insct. de Cercet. Juridice, Politice și Sociologice; red. șt. Valeriu Cușnir / - Chișinău: Institutul de Cercetări Juridice, Politice și Sociologice, 2019 (F. E. – P. „Tipografia centrală”), 529 p., c. 377-394.

10. Кипер Н., Якуб И. Понятие и виды рейдерства как угроза экономической безопасности государства „Rolul instituțiilor democratice în asigurarea protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului”, masă rotundă (Chișinău, 2018). Rolul instituțiilor democratice în asigurarea protecției drepturilor și libertăților fundamentale ale omului: Materiale ale mesei rotunde dedicate Zilei internaționale a drepturilor omului, 6 decembrie 2018/ com. org.: Oleg Balan [et al.]. – Chișinău : AAP, 2019, p. 59-65.

11. Кондратьева Е. А. Теневые процессы в банковской сфере: вопросы передела собственности. В.: Банковские услуги, № 3, 2014, с. 30-33 (31);

12. Кондратьева Е. А. Банкротства: теневой аспект. В.: Финансы, деньги, инвестиции. 4(44), 2012, с. 7.

13. Мешков С. А. Экономическое содержание понятия рейдерства. В.: Социально-экономические явления и процессы. № 12(46), 2012, с. 213.

14. Московская торгово-промышленная палата обучает антирейдеров. В.: Дайджест-финансы, М., № 11(179), 2009, с. 6-7.

15. Патласов О. Ю., Сергиенко О. В. Типология деструктивного бизнес-поведения на рынке слияний и поглощений (на примере аграрного сектора экономики). В.: Омский научный вестник. № 5(112), 2012, с. 66-70.

16. Юнева Е. А. Макроэкономические факторы и условия трансформации теневых экономических отношений в хозяйственной системе нового типа. В.: Вестник Саратовского государственного Социально-Экономического Университета. № 3(45), 2013, с. 41.

17. В: <http://www.procuratura.md/file/Strategie%20Publica.pdf> (Электронный ресурс на 21.09.19).

Prezentat: 9 noiembrie 2019.

E-mail: narale@yandex.ru

Economie și finanțe publice



EVOLUȚIA CADRULUI LEGAL ȘI INSTITUȚIONAL AL EVALUĂRII EX-ANTE A IMPACTULUI REGLEMENTĂRIILOR

THE EVOLUTION OF LEGAL AND INSTITUTIONAL FRAMEWORK OF THE EX-ANTE ASSESSMENT OF THE REGULATIONS IMPACT

CZU: 35.078.2

Liubovi PRODAN-ȘESTACOVA,
doctor, lector universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The importance of the ex-ante evaluation of the regulations comes from the multitude of impacts they bring to the national states in the economic, social and environmental aspects. At the same time, the rational model of public decision making suggests the balanced use of public resources in relation to the expected costs and benefits of implementing regulations. In order to compare the public investment with the expected impacts, there are a series of analytical procedures, applied to the draft normative acts. Increasing the efficiency of these procedures would allow to increase the quality of the normative acts and the predictability of all types of their impacts.

Keywords: public sector reform, impact of regulations, normative acts.

REZUMAT

Importanța evaluării ex-ante a reglementărilor vine din multitudinea de impacturi pe care acestea le aduc statelor naționale în aspectele economic, social și de mediu. Totodată, modelul rațional al luării deciziilor publice sugerează utilizarea echilibrată a resurselor publice în raport cu costurile și beneficiile așteptate de pe urma implementării reglementărilor. Pentru compararea investiției publice cu impacturile preconizate există o serie de proceduri analitice, aplicate proiectelor de acte normative. Creșterea eficienței acestor proceduri ar permite sporirea calității actelor normative și previzibilității tuturor tipurilor de impacturi ale acestora.

Cuvinte-cheie: reforma sectorului public, impactul reglementărilor, acte normative.

Odată cu inițierea reformei administrației publice centrale din Republica Moldova au demarat o serie de modelări a cadrului legislativ și instituțional care urmau să eficientizeze procesul decizional în administrația publică, managementul resurselor umane și managementul finanțelor publice. În acest context, în scopul consolidării capacităților de planificare strategică, analiză, monitorizare și evaluare a politicilor la nivel național, în anul 2006 a fost adoptată Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor din cadrul organelor centrale de specialitate ale administrației publice nr. 710 din 23.06.2006 (abrogată ulterior). La

acel moment, au fost selectate 6 ministere în care a fost pilotată crearea unei astfel de unități organizaționale. Unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice (PP) din cadrul organului central de specialitate al administrației publice are scopul de a contribui la eficientizarea activității organului respectiv prin:

- 1) coordonarea activității de elaborare a documentelor de politici publice naționale, intersectoriale și sectoriale;

- 2) examinarea rezultatelor evaluării impactului politicilor publice elaborate de alte subdiviziuni interioare ale aparatului central al organului central de specialitate al administrației publice în care activează;

- 3) asigurarea interacțiunii procesului de elaborare a politicilor publice cu procesul bugetar;

- 4) coordonarea procesului de monitorizare, evaluare și raportare a implementării documentelor de politici publice la nivel de organ central de specialitate al administrației publice în care activează [1].

Ulterior, pentru executarea prevederilor Strategiei naționale de dezvoltare pe anii 2008-2011, aprobată prin Legea nr. 295-XVI din 21 decembrie 2007, prin Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 168 din 09.03.2010 "Cu privire la unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice din cadrul organului central de specialitate al administrației publice" se prevede crearea unității de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice în toate organele centrale de specialitate ale administrației publice, în scopul îmbunătățirii calității actului decizional.

Paralel cu crearea unităților de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor în toate domeniile de activitate, Guvernul Republicii Moldova a fost preocupat și de specificul domeniului de afaceri, inițiind, în anul 2004, Reforma Regulatorie. Concepția reglementării de stat a

activității antreprenoriale a fost instituită prin Hotărârea Guvernului nr. 141 din 17.02.2004 „Despre reforma reglementării de stat a activității antreprenoriale”, având ca scop diminuarea gradului de dependență a întreprinderilor față de reglementarea administrativă, precum și reducerea cheltuielilor suportate de către mediul de afaceri.

Așa-numita **Ghilotina I** a demarat prin adoptarea Legii nr. 424-XV din 16.12.2004 privind revizuirea și optimizarea cadrului normativ de reglementare a activității de întreprinzător. Primii pași în ameliorarea climatului de afaceri s-au efectuat prin aprobarea, în premieră, a Hotărârii Guvernului nr. 920 din 30.08.2005 cu privire la Nomenclatorul autorizațiilor, permisiunilor și certificatelor eliberate de către autoritățile administrative centrale și organele subordonate acestora persoanelor juridice și fizice, pentru practicarea activității antreprenoriale, apoi, la 03.10.2005, a fost aprobată Hotărârea Guvernului nr. 1030 "Privind aprobarea Registrului actelor oficiale de reglementare a activității de întreprinzător".

În anul 2006, a fost adoptată Legea nr. 235-XVI cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător – **Ghilotina II**. Aceste două etape ale reformei regulatorii au avut drept scop susținerea mediului de afaceri prin simplificarea procedurilor de inițiere (înregistrare), desfășurare și lichidare a unei afaceri prin reducerea numărului de controale din partea statului, prin raționalizarea serviciilor contra plată acordate de autoritățile publice, optimizarea procedurilor și politicilor fiscale, precum și înlăturarea altor bariere administrative. Instrumentele cele mai des utilizate în scopul înlăturării barierelor administrative, preluate din experiența țărilor occidentale care au implementat o serie de reforme regulatorii, pot fi văzute în tabelul 1.

Un management regulatoriu de ameliorare a cadrului administrativ	
<i>Ameliorarea cadrului regulatoriu existent</i>	<i>Îmbunătățirea reglementărilor noi</i>
<ul style="list-style-type: none"> - clauze de revizuire automate - revizuiți și rapoarte generale - revizuiți și rapoarte juridice 	<ul style="list-style-type: none"> - AIR - consultări publice
<i>Instrumente generale</i>	
<ul style="list-style-type: none"> - alternative la reglementări administrative tradiționale - utilizarea unui limbaj simplu 	
<i>Re-engineering organizațional</i>	
<ul style="list-style-type: none"> - ghișeul unic - raționalizarea licențierii - acordul tacit 	
<i>Noi tehnologii de comunicare și informare</i>	
<ul style="list-style-type: none"> - digitalizarea formelor administrative - portaluri de informare și de servicii - stocarea și schimbul electronic de date 	
<i>Informarea îmbunătățită referitor la livrarea serviciilor publice și cerințele administrative</i>	
<ul style="list-style-type: none"> - registre publice - ziare și reviste oficiale - site-uri guvernamentale - televiziune 	
<i>Coordonarea cerințelor multiple provenite de la diferiți actori publici</i>	

Tabelul 1. Instrumentele Strategiilor de înlăturare a barierelor administrative.
Sursa. Adaptat după [2, p. 17].

Totodată, prin Legea nr. 235-XVI au fost stabilite principiile de bază ale reglementării activității de întreprinzător și anume: a) previzibilitatea reglementării activității de întreprinzător; b) transparența decizională și transparența reglementării activității de întreprinzător; c) analiza impactului de reglementare; d) reglementarea materială și procedurală a inițierii, desfășurării și lichidării afacerii prin acte legislative; e) echitabilitatea (proporționalitatea) în relațiile dintre stat și întreprinzător.

Pentru obținerea succeselor considerabile în materia reglementării activității de întreprinzător, Guvernul investește în strategii concentrate asupra reformei cadrului juridic de reglementare, asupra reformelor sistematice de structură instituțională, asupra realizării dialogului continuu public-privat. Asemenea strategii sunt bazate pe practicile internaționale de bună guvernare adoptate, în special, de țările europene, conform recomandărilor OCDE (Tabelul 2).

Componentele de bază ale Agendei Reformei Regulatorii în țările OCDE	Conținutul reformei
1. Constituirea sistemului managementului de reglementare capabil de a conduce reforma, de a monitoriza calitatea sistemului național regulator și de a promova instrumentele bunei reglementări prin intermediul sectorului public.	<ul style="list-style-type: none"> - Strategia reformei regulatorii pe termen mediu (5 ani); - concentrarea reformelor în autoritățile publice centrale; - atribuirea responsabilității ministerelor.
2. Constituirea instituțiilor responsabile pentru o reglementare eficientă.	<ul style="list-style-type: none"> - Antrenarea și calificarea persoanelor care vor implementa „reglementarea mai bună”; - întocmirea registrelor regulatorii, de preferință electronice și on-line; - introducerea reformelor inspecționiste.
3. Îmbunătățirea calității noilor reglementări.	<ul style="list-style-type: none"> - Adoptarea principiilor de calitate a reglementărilor; - utilizarea sistematică a analizei impactului de reglementare; - aplicarea principiilor de transparență prin consultarea cu toți stakeholderii.
4. Îmbunătățirea calității cadrului de reglementare existent.	<ul style="list-style-type: none"> - Simplificarea și limitarea implicării autorităților publice în activitățile de antreprenariat; - aplicarea reformelor de bază (Modelul Costului Standard, Ghilotina); - desfășurarea programelor de control a sectoarelor-țintă.

Tabelul 2. Practici de bună guvernare adoptate de țările europene, recomandate de Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică.

Sursa. [3, p. 47].

În primul manual autohton în domeniul analizei impactului de reglementare se pune în evidență o serie de principii de „întărită calitate” pentru reglementări, și anume: o reglementare bună trebuie să identifice clar și să soluționeze efectiv scopurile propuse; să execute normele legislative; să producă beneficii ce justifică costurile; să minimalizeze costurile de piață și să „repare” eșecurile pieței (monopolurile, efectele externe,

informație incompletă ș. a.); să fie clare, simple și practice pentru utilizatori [4, p. 48].

În anul 2007, Guvernul Republicii Moldova aprobă Strategia de reformă a cadrului de reglementare de stat a activității de întreprinzător. În această Strategie se recunoaște că reglementările de calitate înaltă reprezintă o premisă esențială pentru dezvoltarea sectorului privat național și sprijinirea întreprinderilor mici și mijlocii. Totodată, se recunoaște, că

pentru stabilirea și implementarea unui sistem optim de reglementare a activității de întreprinzător se impun mai multe condiții, una dintre care este existența metodelor și mecanismelor de evaluare a reglementărilor noi și/sau de modificare sau excludere a celor existente, care să se soldeze cu efecte pozitive în societate (creșterea economică, îmbunătățirea climatului investițional, reducerea sărăciei etc.). Strategia vizată cuprinde și o evaluare calitativă a reglementărilor existente la moment, evidențiind următoarele probleme-cheie:

- multe legi și reglementări ale autorităților administrației publice continuă să fie costisitoare, ineficiente și neconforme cu principiile de piață și realitățile de afaceri;

- reglementările nu sunt transparente în elaborare și implementare;

- nu există predictibilitate și consecvență în elaborarea de reglementări;

- reglementările sunt deseori contradictorii, iar majoritatea nu sunt publicate conform clauzelor legislative;

- implementarea reglementărilor nu este prognozabilă și deseori este coruptă;

- rezultatele și impactul reglementărilor nu întotdeauna sunt monitorizate și evaluate.

Pentru asigurarea calității noilor reglementări și a celor deja existente, Strategia sus-numită propune unele acțiuni de elaborare și implementare a metodelor și mecanismelor de evaluare, selectare și perfecționare a reglementărilor efective. Una dintre acestea este Evaluarea Impactului de Reglementare (EIR). Strategia prevede implementarea calitativă a instituției EIR, care s-ar include în fiecare act de reglementare asupra domeniului de afaceri.

Ca urmare, începând cu 01.01.2008, devine obligatorie procedura analizei impactului de reglementare (AIR) pentru

proiectele de acte normative elaborate de către administrațiile publice centrale și/sau proiectele de acte elaborate de către autoritățile administrației publice locale cu caracter de reglementare a activității de întreprinzător. Metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare a fost aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1230 din 24.10.2006 (actualmente abrogată). Metodologia a stabilit standardele de calitate pentru actele normative, tipurile evaluării impactului de reglementare și etapele procesului de elaborare a analizei impactului.

Totuși, reformele nu au luat sfârșit la această etapă. O evaluare expres a cadrului normativ de reglementare a activității antreprenoriale, mai ales privind actele permissive, precum și analiza activității unor autorități publice, realizată de Ministerul Economiei la începutul anului 2010, a scos în evidență o multitudine de probleme. Astfel, s-a constatat că:

- (1) un șir de acte permissive sunt lipsite de oportunitate și relevanță;

- (2) lipsește un mecanism unitar care ar prevedea procedura de reglementare a acestora;

- (3) numărul autorizațiilor, permiselor și certificatelor emise de autoritățile publice centrale depășește numărul celor stabilite în Hotărârea Guvernului nr. 920 din 30.08.2005;

- (4) condițiile de eliberare a actelor permissive nu au suferit modificări esențiale în sensul simplificării.

Conform celor menționate, autoritățile au decis realizarea unor măsuri care vor asigura îmbunătățirea mediului de afaceri ca urmare a diminuării numărului actelor permissive și a simplificării procedurilor de obținere a acestora. În acest sens, Ministerul Economiei a inițiat un amplu proces de revizuire a cadrului legal privind

eliberarea actelor permissive, cunoscut ca **Ghilotina 2+**, divizat în trei etape de realizare: inventarierea actelor permissive, evaluarea actelor permissive, reglementarea condițiilor de eliberare a actelor permissive.

Grupul de lucru al Comisiei de Stat pentru Reglementarea Activității de Întreprinzător a fost fondat, având atribuția de a monitoriza activitatea autorităților administrației publice cu competențe de reglementare în domeniul activității de întreprinzător, a evalua datele statistice și alte informații privind impactul reglementării de stat asupra activității de întreprinzător și alte atribuții aprobate prin Hotărârea Guvernului nr. 1429 din 16.12.2008 privind revizuirea și optimizarea cadrului normativ de reglementare a activității de întreprinzător. Conform prevederilor Regulamentului, Grupul de lucru se organizează și activează în scopul optimizării și racordării cadrului normativ ce ține de reglementarea activității de întreprinzător cu principiile prevăzute în Legea nr. 235/2006 cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător, Legea nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător, Legea nr. 161/2011 privind implementarea ghișeului unic în desfășurarea activității de întreprinzător, Legea nr. 131/2012 privind controlul de stat asupra activității de întreprinzător și în alte legi care vin să implementeze principiile în cauză.

Calitatea de membru al Grupului de lucru o au autoritățile administrației publice centrale specificate în Regulament și asociațiile de întreprinzători, prin intermediul reprezentanților acestora, selectate în conformitate cu prevederile Regulamentului.

Membrii Grupului de lucru din partea mediului de afaceri sunt repartizați pe segmente care corespund celor mai relevante domenii de activitate economică,

desfășurată de mediul de afaceri în Republica Moldova. Fiecare membru este responsabil de segmentul pentru care a fost selectat.

Grupul de lucru, în partea mediului de afaceri, este divizat pe următoarele segmente:

- 1) transport;
- 2) tehnologia informației;
- 3) comunicații electronice și audiovizual;
- 4) comerț și prestări servicii (inclusiv turism, agrement, îngrijire și sănătate, servicii de infrastructura calității ș. a.);
- 5) agricultură (producerea materiei prime vegetale și animaliere);
- 6) industria alimentară;
- 7) industria ușoară (textile, servicii de prelucrare ș. a.);
- 8) construcții și materiale de construcții (inclusiv industria extractivă);
- 9) producerea industrială (de utilaje, mașini, echipamente, piese ș. a.), energetică, salubritate.

Paralel, în anul 2010, la inițiativa Guvernului Republicii Moldova (Hotărârea Guvernului nr. 11 din 19.01.2010) este creat, în calitate de organ consultativ, Consiliul Național pentru Participare (CNP). CNP a facilitat participarea părților interesate în procesul de elaborare, implementare, monitorizare, evaluare și actualizare a documentelor de planificare strategică. Misiunea CNP a constat în contribuirea la adoptarea deciziilor de politici publice care să răspundă intereselor societății. Una din direcțiile strategice de activitate a CNP a fost oferirea expertizei în elaborarea, monitorizarea și evaluarea implementării politicilor publice în domeniul dezvoltării economice.

Importantă, în acest context, a fost și colaborarea CNP-ului cu Comisia de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător. Datorită acestui parteneriat CNP-ul a fost informat săptămânal despre acțiunile Ghilotinei asupra aprobării și

supravegherii îndeplinirii Planului de implementare a Strategiei de reformă, formulării și înaintării Guvernului a propunerilor privind modificarea structurii instituționale a autorităților administrației publice, monitorizării modului de executare a Legii cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător. CNP a dispus de acces la analiza impactului de reglementare a proiectelor de acte legislative și normative, precum și la propunerile de modificare/completare/abrogare a actelor legislative și normative; la formularea recomandărilor pentru autoritățile administrației publice abilitate cu funcții de reglementare a activității de întreprinzător privind elaborarea și modificarea actelor legislative și normative în conformitate cu principiile de reglementare și prevederile Strategiei de reformă a cadrului de reglementare de stat a activității de întreprinzător. La moment, CNP trece printr-o procedură de reformare și nu este funcțional.

Deci, prin realizarea și promovarea Strategiei de reformă a cadrului de reglementare de stat a activității de întreprinzător și a Strategiei RAPC se remarcă un anumit progres în formarea unui cadru legal și instituțional al evaluării PP și al reglementării activității de întreprinzător în Republica Moldova. În consecință, acțiunile întreprinse până în prezent în Republica Moldova pentru a promova reforma de reglementare, dețin atât un aspect juridic de reglementare – îmbunătățirea legislației, cât și o dimensiune instituțională și administrativă.

Provocarea de bază pentru implementatorii reformei pentru perioada următoare a constat în valorificarea deplină a realizărilor de până acum și crearea unui mediu de afaceri favorabil, care să încurajeze noi investiții și să

sprijine competitivitatea întreprinderilor autohtone atât pe piața internă, cât și pe piețele internaționale. Un mediu de afaceri favorabil face parte dintr-un set de eforturi strategice complexe, care vin să impulsioneze avantajul competitiv al Republicii Moldova. Acest obiectiv general ghidează noua Strategie a *Reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător, 2013-2020*, însoțită de un Plan de acțiuni, elaborat pentru trei ani, specificând activități concrete, responsabilități și indicatori de performanță. Ministerul Economiei este autoritatea centrală responsabilă de monitorizarea, evaluarea și coordonarea tehnică a efortului reformelor [5].

În viziunea autorului, direcția acțiunilor în domeniul evaluării politicilor și reglementărilor este una corectă, însă evaluările, ca atare, au un grad ridicat de generalitate. Deseori, accentul se pune pe obligativitatea raportării, dar nu a evaluării. Strategiile de evaluare trebuie nu numai să stabilească principiile evaluării, dar și să creeze rețele pentru aplicarea acestora, să promoveze diversificarea și actualizarea metodologiei utilizate, să formeze un cadru normativ ce ar asigura condițiile necesare realizării evaluărilor și să susțină formarea profesională a evaluatorilor autohtoni. Altfel spus, având la baza unei strategii doar principiile, dar neavând creată capacitatea de aplicare a acestora, este imposibil de atins scopul propus.

Există și alte dificultăți care condiționează eficiența scăzută a procesului de evaluare în cadrul Reformei Regulatorii. Fiind un proces complex, evaluarea implică multidisciplinaritate, combinarea metodelor și tehnicilor, resurse materiale, umane și de timp limitate, roluri multiple ale evaluatorului, manipularea, riscul de a evalua altceva decât ceea ce este implementat. Problemele în cauză

sunt legate nu numai de complexitatea procesului evaluării, dar și de mediul în care are loc evaluarea (mai ales probleme cu privire la deficiențe instituționale, lipsa resurselor, lipsa cadrelor cu cunoștințe și aptitudini în materia evaluării, lipsa bazelor de date etc.).

Într-un raport al Organizației pentru Cooperare și Dezvoltare Economică, intitulat „Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers”, se evidențiază obstacole de **natură strategică** și de **natură tehnică**, care stau în fața evaluărilor de impact eficiente. Exemple clasice de obstacole de tip strategic includ: lipsa sprijinului politic, rezistența la schimbare, lipsa de coordonare la nivelul guvernului. *Obstacole tehnice* se referă la limitările de natură instrumentală privind capacitățile administrative și instituționale, precum și lipsa resurselor umane și a informațiilor relevante, necesare implementării evaluării de impact [2, p. 33].

În afară de cele menționate mai sus, putem constata că identificarea rezultatului real al unei reglementări este de cele mai multe ori un proces dificil, ale cărui dificultăți provin dintr-o multitudine de direcții:

- elementele calitative ce descriu rezultatul produs sunt greu de identificat;
- cuantificarea tuturor elementelor este imposibilă;
- rezultatul real al reglementării tinde să se disperseze în timp;
- efectele reglementării pot fi dispersate în diferite medii sociale și pot produce alte efecte colaterale [3, p. 198].

Întru depășirea dificultăților create, la data de 18 ianuarie 2019 Guvernul a aprobat noua *Metodologie de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative* [6]. Metodologia de analiză a impactului în procesul de fundamentare a intrat în vigoare la 19 octombrie 2019,

substituind Metodologia AIR, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1230/2006.

Noua Metodologie de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative stabilește modalitatea de realizare a analizei inițiativei de elaborare a actului normativ conform rigorilor analizei ex-ante și analizei impactului de reglementare a activității de întreprinzător. Sub incidența metodologiei cad:

1) proiectele de acte normative de reglementare a activității de întreprinzător care includ stabilirea drepturilor, obligațiilor, cerințelor și interdicțiilor pentru întreprinzători pe toată durata activității (de la inițierea până la lichidarea afacerii), precum și reglementarea relațiilor dintre autoritățile administrației publice, alte autorități abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control și întreprinzători;

2) proiectele de acte normative care conțin reglementări cu impact asupra bugetului public național sau a unor componente din cadrul acestuia;

3) proiectele de acte normative care prevăd reorganizări și reforme structurale ori instituționale ale autorităților sau ale instituțiilor publice.

Actul de analiză a impactului însoțește în mod obligatoriu proiectele de acte normative pe întreg parcursul circulației lor, până la aprobarea sau adoptarea finală de către autoritatea responsabilă.

Față de documentele de analiză a impactului sunt înaintate o serie de cerințe/standarde de calitate:

1) fundamentarea analizei – analiza necesită a fi expusă complet și fundamentat. Orice concluzie formulată în cadrul analizei necesită a fi argumentată în baza datelor disponibile sau, în cazurile când acestea lipsesc, în baza presupunerilor clare și logice, care sunt explicate;

2) trasabilitatea și veridicitatea informației utilizate – informația utilizată

în cadrul analizei trebuie să fie veridică și certă (fiind prioritare sursele oficiale cu date statistice). Odată cu expunerea informației, pentru a asigura trasabilitatea acesteia, este obligatorie indicarea sursei de obținere și, după caz, a autorului acesteia;

3) prioritatea datelor cuantificate – datele utilizate în cadrul argumentării și expunerii vor fi, după posibilitate, prezentate în mod cuantificat în unități ce pot fi supuse comparărilor, raportate, după caz, la aceeași perioadă de timp. În cazul în care există mai multe tipuri de informație, prioritate vor avea datele care sunt sau pot fi cuantificate;

4) forma standardizată de expunere – analiza impactului trebuie să fie expusă în forma și modul stabilite de prezenta Metodologie, în ceea ce ține atât de structura documentului, consecutivitatea compartimentelor, cât și de conținutul fiecărui compartiment, care trebuie să se raporteze în mod logic, la locul și rolul acestuia în cadrul documentului și să corespundă denumirii compartimentului;

5) coerența expunerii – informația expusă în compartimentele documentului analizei de impact trebuie să fie corelată cu scopul documentului propriu-zis, prezentată coerent de la un compartiment la altul, așa încât cea mai bună opțiune identificată să se încadreze perfect în obiectivul/scopul stabilit, care la rândul său va reieși logic din problemele definite și va ținti cauzele acestor probleme;

6) proporționalitatea efortului – nivelul de complexitate și de profunzime a expunerii analizei va fi raportat la complexitatea problemelor abordate, îngrijorările și solicitările părților interesate, manifestate prin demersuri și consultări. Astfel, intervențiile cu impacturi potențiale mai mari, care vin să soluționeze probleme vaste și complexe,

vor necesita o analiză aprofundată, cu expunere mai detaliată și viceversa;

7) scontarea impactului – analiza impactului trebuie să aplice procesul scontării pentru impacturile cuantificate și distribuite în timp, prin care valoarea viitoare a costurilor și beneficiilor este redusă la valoarea actuală.

Prin Hotărârea Guvernului nr. 348 din 2019 au fost efectuate remanieri în partea ce ține de asigurarea funcționalității Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, precum și a Grupului de lucru al acestei Comisii.

În acest context, a fost aprobat Regulamentul Grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător și dispusă preluarea activității Grupului de lucru de la Ministerul Economiei și Infrastructurii la Cancelaria de Stat. În ceea ce ține de componența Grupului de lucru, noul Regulament menține principiul paritar existent și prevede 10 reprezentanți ai sectorului public și 10 reprezentanți ai mediului de afaceri. Calitatea de membru al Grupului de lucru din partea mediului de afaceri o au asociațiile de întreprinzători prin intermediul reprezentanților acestora.

La data de 13 septembrie 2019, Cancelaria de Stat a lansat concursul pentru selectarea asociațiilor de întreprinzători în calitate de membri ai Grupului de lucru al Comisiei de stat pentru reglementarea activității de întreprinzător, procedura de selectare fiind asigurată de Comisia de selectare a membrilor Grupului de lucru din partea mediului de afaceri, instituită prin ordinul Secretarului general al Guvernului nr. 408-A din 10.09.2019. Actualmente, Cancelaria de Stat deține competența de monitorizare a implementării, realizării legislației privind analiza impactului de reglementare, fiind asistată de echipa

de experți ai Secretariatului de evaluare a impactului de reglementare.

Astfel, procesul de evaluare ex-ante a impactului reglementărilor, ghidat la prima etapă a evoluției sale în Republica Moldova din exterior, prin intermediul consultanței internaționale, devine treptat parte indispensabilă a procesului de luare a deciziilor de ordin public. Evaluările ex-ante a impactului devin procedee cotidiene a muncii funcționarilor publici în sarcina cărora este pusă argumentarea bazată pe dovezi a deciziilor publice. Creșterea calității procesului de analiză a impactului și, implicit, a documentelor AIR, ar permite sporirea calității actelor normative și

previzibilității tuturor tipurilor de impacturi ale acestor reglementări. Pentru a asigura aceste condiții este nevoie de pregătire specializată a funcționarilor publici în domeniul analizei impactului. Instruirea continuă a funcționarilor publici în vederea studierii prevederilor Metodologiei de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative și studierea celor mai bune practici în domeniu ar permite formarea și consolidarea unei resurse importante, ce ar putea să asigure o evoluție ascendentă a procesului de evaluare a impactului în vederea realizării obiectivelor de eficientizare a impactului reglementărilor.

BIBLIOGRAFIA

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr 710 din 23.06.2006 cu privire la unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor din cadrul organelor centrale de specialitate ale administrației publice (abrogată). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 98-101 din 30.06.2006.
2. Andres-Amo P. Overcoming Barriers to Administrative Simplification Strategies: Guidance for Policy Makers. OECD: Regulatory Policy Division, Directorate for Public Governance and Territorial Development, 2009, 61 p.
3. Șandor D.S., Antonie R. Cadrul legal al evaluării în România. Obiectivele strategiei naționale de evaluare. În: Revista Transilvană de Științe Administrative. 2010 nr. 2 (26), p. 135-143.
4. Popovici A., Popovici C., Butnaru V. [et al.]. Analiza impactului de reglementare. Chișinău: Elan Poligraf, 2008, 256 p.
5. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 1021 din 16.12.2013 privind aprobarea Strategiei reformei cadrului de reglementare a activității de întreprinzător pentru anii 2013-2020. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 297-303 din 20.12.2013.
6. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 23 din 18.01.2019 cu privire la aprobarea Metodologiei de analiză a impactului în procesul de fundamentare a proiectelor de acte normative. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 22-23 din 19.01.2019.
7. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 168 din 09.03.2010 cu privire la unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor publice din cadrul organului central de specialitate al administrației publice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 36 din 16.03.2010.
8. Hotărârea Guvernului nr. 141 din 17.02.2004 despre reforma reglementării de stat a activității antreprenoriale (abrogată). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 35-38 din 27.02.2004.
9. Legea nr. 424-XV din 16.12.2004 privind revizuirea și optimizarea cadrului normativ

de reglementare a activității de întreprinzător. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1-4 din 01.01.2005.

10. Legea nr. 235-XVI cu privire la principiile de bază de reglementare a activității de întreprinzător. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 126–130 din 11.08.2006.

11. Metodologia de analiză a impactului de reglementare și de monitorizare a eficienței actului de reglementare, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 1230 din 24.10.2006 (abrogată). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 170-173 din 03.11.2006.

12. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova nr. 168 din 09.03.2010 cu privire la unitatea de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor din cadrul organelor centrale de specialitate ale administrației publice. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 36 din 16.03.2010.

Prezentat: 21 noiembrie 2019.

E-mail: liubovips@mail.ru

НЕОБХОДИМОСТЬ ПРОВЕДЕНИЯ ПЕРЕПИСИ НАСЕЛЕНИЯ В УКРАИНЕ

NECESSITY OF CARRYING OUT THE POPULATION CENSUS IN UKRAINE

CZU: 311.312:351.755.3(477)

Людмила КУРАНДА,
кандидат экономических наук, доцент кафедры
экономической и финансовой политики
Одесского регионального института государственного управления
Национальной академии государственного управления
при Президенте Украины

SUMMARY

For the entire existence of independent Ukraine, the census was carried out only once - in 2001. Then the country's population was 48.5 million of people.

At the same time, the UN has long noted the importance of timely analysis of the composition of the population in Ukraine. The recommended period is 10 years, and for the rapidly developing countries - 5 years.

The upcoming census is proposed to be performed in three ways. Firstly, through the Internet, where everyone can fill out a census form on their own. I

Secondly, it is planned to collect information using special tablets, which will greatly simplify further data processing.

And thirdly, as before, scribes will come to people and, naturally, receive answers from them, filling out ordinary paper census forms.

Keywords: census, demographic indicators, human potential, State Statistics Committee, able-bodied population, census form.

REZUMAT

Pentru întreaga existență a Ucrainei independente, recensământul a fost efectuat o singură dată - în 2001. Atunci populația țării era de 48,5 milioane de oameni.

În același timp, ONU a remarcat demult importanța analizei în timp util a compoziției populației în Ucraina. Perioada recomandată este de 10 ani, iar pentru țările în curs de dezvoltare rapidă, 5 ani.

Se propune următorul recensământ, care va fi realizat în trei moduri. În primul rând, prin Internet, unde fiecare poate completa un formular de recensământ pe cont propriu.

În al doilea rând, este planificată colectarea de informații folosind tablete speciale, ceea ce va simplifica mult prelucrarea ulterioară a datelor.

Și, în al treilea rând, ca și înainte, cărturarii vor veni la oameni și, în mod natural, vor primi răspunsuri de la ei, completând formularele obișnuite de recensământ.

Cuvinte-cheie: recensământ, indicatori demografici, potențial uman, Comitetul statistic de stat, populație fără corporație, forma recensământului.

Перепись является единственным инструментом, который позволяет получить полную картину процессов, происходящих в стране, и социально-демографический портрет украинцев.

В идеале перепись населения даёт реальную информацию о численности и половозрастной структуре населения в конкретный момент времени, а также позволяет сформировать «портрет общества» и сравнить его с тем, который был 10 лет назад. Это своего рода сверка того, что есть на самом деле, а также того, что рассчитывается органами статистики и по данным социологических опросов. Расхождения могут быть значительными по целому ряду показателей (учитывая высокий уровень теневого сегмента в отечественной экономике) и их нужно будет устранять. Политическое значение переписи в том, что перепись – это общенациональная акция, которая объединяет людей. Во время переписи никто никому не противостоит, никто не борется и не соперничает как, например, во время выборов. Нельзя недооценить экономического и социального значения переписи. Если у руководства страны будут достоверные данные о возрастной и половой структуре населения, его занятости, миграции, то они смогут спрогнозировать, в чем наши граждане будут нуждаться через несколько лет.

Основные черты переписи населения:

1. Всеобщность. Современные переписи охватывают все население данной территории.

2. Одномоментность. Точно учесть численность населения можно лишь при условии, что перепись проводится на определённый момент времени. Родившиеся, умершие и выбывшие с данной территории в переписи не учитываются.

3. Наличие установленной программы переписи и её единство. Сведения должны быть собраны по одним и тем же правилам.

4. Поименность. Данные переписи характеризуют каждого человека. Это даёт

возможность детальной комбинированной группировки данных по различным признакам.

5. Непосредственное получение сведений у населения (опрос) и принцип самоопределения. Фиксируются те сведения, которые даёт о себе тот человек, которого опрашивают.

6. Применение экспедиционного способа наблюдения. Сбор сведений проводится при помощи заполнения анкеты специального типа.

7. Централизация управления переписью. Централизация управления переписью необходима для полного и последовательного соблюдения принципа единства её программы и метода точного выполнения работ в установленные сроки.

На основании уточнённых данных уже можно строить любые расчёты, планы и ожидания, а также – какое количество населения реально проживает в стране в конкретный момент времени.

Ещё в конце XIX века Лев Толстой, к этому времени успевший поработать добровольным переписчиком, сказал: «Для общества интерес и значение переписи в том, что она даёт ему зеркало, в которое, хочешь, не хочешь, посмотрится все общество и каждый из нас». Спустя 120 лет приходится признать, что до сих пор это зеркало остаётся весьма дорогостоящим и достаточно мутным.

За всю историю независимой Украины провели всего одну Всеукраинскую перепись населения. Произошло это 5 декабря 2001 года. Планировалась и вторая перепись населения Украины, но её проведение переносилось 4 раза. ООН рекомендовала Украине все-таки провести её в 2020 году.

В пользу 2020 говорит ещё и тот факт, что статистическая комиссия ООН рекомендует проводить перепись населения в странах мира в год, который заканчивается на ноль или близкий к нему.

В мире используются различные способы переписи населения. Есть интересный

зарубежный опыт. Так, в США функционирует специальный орган - Бюро переписи населения, он является центральным органом статистики США. Между переписями Бюро переписи делает оценки и прогнозы численности населения. По состоянию на 2018 год в составе этого органа работало более 4 тыс. человек. Работники Бюро рассылают анкеты гражданам, те их заполняют и отправляют обратно. Специалисты делают сверку и отправляются уже только к тем гражданам, которые не прислали свои данные. Это менее затратный и более эффективный вариант, чем тот, когда переписчики идут ко всем.

В Германии существует специальный сайт, через который можно заполнить анкету. Разработаны различные формы опросников, которые отличаются цветом. Например, фиолетовую анкету заполняют люди с мест общего проживания: интернаты, дома престарелых, тюрьмы, монастыри и т. д. Заполнение анкеты в Германии обязательно, иначе ждёт солидный штраф в 5 тыс. евро.

Некоторые специалисты предлагают при проведении переписи использовать мобильные телефоны. Они есть практически у всех и с их помощью можно отслеживать миграционные и туристические потоки. Есть предложения использовать ИНН-идентификационный номер налогоплательщика. К нему можно привязать различные аспекты жизни (пересечение

границы, служба в армии, учёба, лишение свободы, лечение в стационаре, обращения на биржу труда и т. д.), а также банковские карточки и покупки и свести все в единую базу данных. С помощью ИНН действительно можно будет с большой точностью подсчитать население страны, его возраст, занятость, образование, активность.

Вопрос лишь в том, будет проведена перепись в 2020 году, или снова найдутся причины, чтобы отодвинуть этот процесс ещё на несколько лет. Очень много расчётов подвязано под число населения. Это выплаты пенсий, льготы, социальная помощь, объёмы продовольственных резервов, нагрузка на транспортную и социальную инфраструктуру, объём заказа для высших учебных заведений и др.

По данным Госкомстата, на 1 января 2018 численность населения Украины составила 42,2 млн. постоянных жителей и 42,38 млн. человек наличного населения. Это и есть примерно та реальная картина, которую нужно получить при проведении переписи. Но пока Госкомстат только ведёт «досчёты» населения, отталкиваясь от данных переписи 2001 года, учитывая родившихся, умерших, миграцию др. Хотя эти цифры условно могут быть приняты за реалистичные, но все равно это не выход, и полная перепись населения необходима для получения свежей, корректной информации о населении страны.

Численность населения Украины в 2019 г

Дата	Численность (тыс. чел.)	Изменения, тыс. чел.	Изменения, в %
		+, -	
на 1.01.2019	42 153,2	-24.4	- 0.06%
на 1.02.2019	42 122,7	-30.5	- 0.07%
на 1.03.2019	42 101,7	-21.0	- 0.05%
на 1.04.2019	42 079,5	-22.1	- 0.05%
на 1.05.2019	42 055,9	-23.6	- 0.06%
на 1.06.2019	42 030,8	-25.1	- 0.06%
на 1.07.2019	42 010,1	-20.8	- 0.05%

Численность населения Украины за январь-май 2019 г. уменьшилась на 122,4 тыс. человек, по сравнению с декабрём 2018 года, и на 1 июня 2019 г. составила 42 млн. 30 тыс. человек, сообщила Государственная служба статистики Украины. По данным Госкомстата, в январе-мае 2019 родилось 126,7 тыс. детей, тогда как в январе-мае 2018 года этот показатель составлял 137,8 тыс. человек.

Кроме того, отмечается существенное превышение числа умерших над числом новорождённых: на 100 умерших - 49 новорождённых.

Несмотря на отсутствие переписей, Государственная служба статистики Украины и Институт демографии и социальных исследований им. М. В. Птухи НАН Украины регулярно проводят демографические исследования и составляют прогнозы развития демографической ситуации. Исследования имеют высокое социальное и политическое значение и помогают развитию страны в целом.

Настораживает, что численность трудоспособного населения Украины, в последнее время стремительно сокращается и в 2018 году составила 17 млн. человек, 16 млн. человек из которых работают. Ещё несколько миллионов украинцев давно работают за рубежом. Трудовая миграция в страны ближнего и дальнего зарубежья становится все более популярной среди украинцев. В поисках лучших условий жизни и возможностей высокого заработка миллионы людей едут в Европу, Россию и Азию. Хуже всего, что мигрируют люди с высшим образованием и востребованными в нашей стране специальностями, например, врачи, ИТ-специалисты, учёные, квалифицированные рабочие.

В соответствии со статьёй 6 Закона Украины «О Всеукраинской переписи населения», перепись осуществляется следующими методами:

- обходом (непосредственным посещением) жилых домов и жилых помещений временным переписным персоналом и заполнением им переписной документации;

- получением письменных (устных) ответов респондентов на вопросы согласно программе переписи.

На первом заседании Межведомственной комиссии по вопросам содействия проведению Всеукраинской переписи населения принято решение об использовании не только для решения описанной, но и о проведении интернет-раунда с использованием планшетов и интернета для сбора данных, занесение их в базу, обработки собранной информации.

Для этого планируется закупить не менее 100 тыс. штук планшетов.

Этот вариант минимизирует расходы на печать и на привлечение временных сотрудников для переписи. Кроме того, ускоряется ввод, редактирование, агрегирование данных, уменьшаются риски ошибок, сокращается время заполнения документации и обработки информации. А большую часть закупленных для переписи планшетов после её проведения можно будет передать в образовательные, медицинские и социальные учреждения.

Важной проблемой станет подбор и обучение более 100 тыс. переписчиков. К этой работе можно привлечь студентов и клиентов центров занятости, где на учёте стоит много людей с высшим образованием. Они могут за некоторую плату выполнять эту работу. Предварительно этих лиц надо тщательно подготовить, что требует определённого времени.

Заполнение переписной документации будет осуществляться на основании сообщений, полученных от респондентов без их документального подтверждения. Населения переписут по месту

фактического проживания, даже временного, которое может, как совпадать, так и не совпадать с зарегистрированным. Запись в переписной форме делается независимо от того, есть ли у респондента регистрация и право на жилую площадь в этом или другом месте. Переписной лист насчитывает более 50 вопросов.

Летом 2018 года в Кабмине решили, что без пробной переписи не обойтись, и назначили её на декабрь 2019 г.

Пробная перепись проведут в Оболонском районе Киева и Бородянском районе Киевской области с применением планшетов и интернета, о которых говорилось выше. Для этого Госкомстат разработал методологические и организационные положения, утвердил программу и переписной инструментарий. Сейчас создаётся техническая база и программное обеспечение для обработки данных пробной переписи.

В каждом помещении зафиксируют всех лиц, которые по состоянию на 00-00 с 30 ноября на 1 декабря 2019 проживали в нем, включая и временно живущих. Из числа постоянно проживающих лиц зафиксируют также временно отсутствующих.

С 1 по 10 декабря пройдёт интернет раунд - респондентам будет предоставлена возможность доступа к web-портала для предоставления ответов через Интернет.

14 - 23 декабря пройдёт непосредственный опрос населения методом обхода и заполнения переписной документации с помощью планшетов.

24 - 26 января переписчики вместе с инструкторами-контролёрами во избежание двойного счета и недоучёта в ходе проведения опроса населения проведут выборочный контрольный обход основных счётных участков с охватом 10% всех домов.

Всеукраинскую перепись населения планируют провести в период с 10 ноября по 23 декабря 2020 года. С 10 по 30 ноября 2020 года респондентам будет предоставлена возможность доступа к web-порталу для предоставления ответов через Интернет. С 3 по 23 декабря будет осуществляться опрос населения переписчиками методом обхода и заполнения переписной документации с помощью планшетов.

Во избежание двойного подсчёта и недоучёта Госстат планирует 24-26 декабря 2020 года провести выборочный контрольный обход жилых домов.

Согласно Закону Украины о Всеукраинской переписи населения, в программу переписи будут включены такие персональные данные граждан:

- состав и родственные отношения членов домохозяйства; семейное положение;
- пол; возраст; дата и место рождения;
- этническое происхождение; языковые признаки; гражданство;
- образование; источники средств существования;
- занятость; миграционная активность;
- жилищные условия.

Этот перечень может быть сокращён или расширен по решению Верховной Рады Украины. В проекте государственного бюджета Украины на 2020 год Кабинет министров Украины заложил средства на проведение переписи населения. Расходы на проведение запланированного в 2020 году Всеукраинской переписи населения предлагается предусмотреть Верховной Раде в объёме более 3440 млн. гривен, в том числе капитальные затраты - 1591,5 млн. гривен. Некоторые специалисты считают, что будет потрачено гораздо больше.

Проведение переписи было не в приоритете, учитывая, что за последние 10 лет страна пережила две системных кри-

зиса, «реформы» системы управления и социальных стандартов. Вопрос демографического планирования и её оценки пока сдвинут на второй план. Кроме того, ряд служб (включая Госкомстат) исторически финансируется по остаточному принципу. Вместе с тем есть и другие моменты. Скорее всего, после переписи реальное число пенсионеров окажется меньше, чем то, которое находится на учёте в Пенсионном фонде. Также, как и число получателей соцпомощи, а некоторые населённые пункты окажутся и вовсе без жителей. Это и списки избирателей, в которых окажутся десятки тысяч людей, которые уже не проживают в Украине.

С другой стороны, есть и политические причины не проведения переписи. Перепись населения из статистической плоскости перешла в политическую. Понятно, что перепись населения покажет меньше реального населения, и возникнет проблема «рисовать» нужные цифры на выборах. Но есть ещё и проблема политической репутации. Перепись - это также сбор данных о реальных доходах и расходах населения. Они могут оказаться далёкими от тех, которые хотят видеть люди у власти.

В переписи не будет учитываться население ОРДЛО и Крыма, некоторые могут это воспринять так, что Украина признаёт потерю данных территорий.

По мнению аналитиков, в ближайшие 30 лет население планеты увеличится на 2 млрд. человек - до 9,7 млрд. чел. При этом в 55 странах мира численность населения сократится минимум на 1%.

Наиболее существенное сокращение численности населения ожидается в Болгарии, Латвии, Литве, Украине и на островах Уоллис и Футуна - до 20% и более. Население Украины сократится на 19,9% и составит 24,4 млн. чел. - указывается в прогнозе.

Также отмечается, что каждый шестой человек будет старше 65 лет (сейчас каждая 11-я человек), в частности, четверть населения Европы может быть старше 65 лет.

Не так давно опубликованы данные о том, что Украина вошла в 30 «старых» стран мира по доле людей старше 60 лет. По прогнозам, в течение семи лет часть населения в возрасте 60 лет и старше достигнет четверти от общего количества.

Так, доля украинцев в возрасте 60 лет и старше в 2015 году составляла 21,8%, а в возрасте старше 65 лет - 15,5% от общей численности населения. Согласно национальному демографическому прогнозу, к 2025 году доля лиц старше 60 лет составит 25% от всего населения, в возрасте 65 лет и старше - 18,4%, в 2030 году - более 26% и более 20% соответственно. Об этом сообщала пресс-служба Минсоцполитики. Эти данные очень важны для понимания того, как молодые работающие будут зарабатывать на пенсии неработающим пожилым людям.

Выводы. Перепись населения - это процесс сбора информации о населении, и она необходима, так как решает важнейшую задачу - установление более или менее точной численности той или иной страны. Перепись - это точные расчёты по пенсиям, детским пособиям, капиталовложениям в экономику и сельское хозяйство. Данные переписи влияют на расположение и расширение производства, распределение товаров, использование человеческого потенциала.

Перепись должна решать важнейшую задачу - установить точную численность населения Украины. Это будет сделать довольно непросто. Миграционные потоки изменили географию народонаселения. В последнее время произошло перераспределение населения между социальными группами, его расслоение по уровню доходов.

Перепись населения - это не просто пересчёт населения, а своеобразный аудит, масштабное социологическое исследование качества жизни, достатка, вероисповедания и т. д., то есть собирается шире информация, чем обычный пересчёт.

Ведь неправильная численность населения - это:

- ошибки в прогнозе внутреннего потребления;
- ошибки в расчётах объёмов социальной помощи;
- невозможность рассчитать нагрузку на инфраструктуру;
- невозможность составления прогнозов развития трудового потенциала.

Перепись населения в Украине призвана выполнить сразу несколько важных задач. В первую очередь – это вопрос формирования региональных бюджетов и развития инфраструктуры. К примеру, если сейчас брать во внимание

только данные Госстата, получим всего 17 млн. граждан трудоспособного населения, что очень мало для предполагаемой цифры общего населения Украины – 42 млн. чел., то есть меньше половины трудовых ресурсов страны. Имея более реальную картину, можно правильно рассчитать данные проведения для трудовой и пенсионной реформ.

Во вторую очередь, важно получить статистику о проживании вынужденных переселенцев в результате аннексии Крыма и военных действий на востоке. По данным Министерства соцполитики, по состоянию на 5 августа 2019 года таких граждан уже зарегистрировано 1,4 млн. чел. и этот список постоянно пополняется.

Кроме того, важной информацией может стать национальная и языковая принадлежность граждан в разных уголках страны, занятость, социальный статус и семейное положение.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Всеукраїнський перепис населення 2001 року [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://www.ukrcensus.gov.ua/>
2. Лібанова Е. Україна повинна провести перепис населення до 2020 року [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://zn.ua/UKRAINE/ukraina-dolzha-provesti-perepis-naseleniya-do2020-goda-libanova-263543_.html
3. Лібанова Е. Нас мільйони чи тьма-тьмуца? [Електронний ресурс] // Режим доступу: http://zn.ua/internal/nas-millions-ili-tma-tmuschaya-263564_.html
4. Офіційна сторінка Всеукраїнського перепису населення [Електронний ресурс] // Режим доступу: <http://2001.ukrcensus.gov.ua/>
5. Офіційний веб-сайт Щоденної всеукраїнської газети «День». Режим доступу: <https://day.kyiv.ua/uk>
6. В. С. Стешенко. Переписи населення // Енциклопедія історії України: у 10 т./ редкол.: В. А. Смолій (голова) та ін.; Інститут історії України НАН України. К.: Наук. думка, 2011, Т. 8: Па, Прик., с. 130.
7. Сайт Государственной службы статистики Украины - <http://www.ukrstat.gov.ua>
8. Сайт Министерства социальной политики Украины - <http://www.msp.gov.ua>

Prezentat: 29 noiembrie 2019.

E-mail: kuranda 0703@gmail.com

Instruirea funcționarilor publici: strategii și tehnologii noi



MANAGEMENTUL CALITĂȚII ÎN PROCESUL DE INSTRUIRE: EXPERIENȚA REPUBLICII MOLDOVA

QUALITY MANAGEMENT IN THE TRAINING PROCESS: THE EXPERIENCE OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

CZU:005.6:35.088.6(478)

Tamara GHEORGHIȚA,
doctor în științe administrative,
director al Centrului de Implementare a Reformelor

SUMMARY

This article reflects several elements of the system of continuous professional development of civil servants in the Republic of Moldova. It is mentioned the normative framework that regulates the process of civil servants' training, as well as the normative framework that contains provisions regarding the actions to be carried out to ensure the development of the professional competences of the civil servants. In particular, attention has been paid to aspects aimed at ensuring the quality of training by setting out more recommendations in this regard. Also, the article contains proposals regarding the actions necessary to be taken at the system level of the civil servants' management in order to ensure the professional development of civil servants.

Keywords: civil service, civil servant, capacity development, training system, training needs assessment, training program, training providers, training evaluation, quality management.

REZUMAT

În acest articol sunt reflectate mai multe elemente ale sistemului de dezvoltare profesională continuă a funcționarilor publici din Republica Moldova. Este menționat cadrul normativ care reglementează procesul de instruire a funcționarilor publici, precum și cadrul normativ care conține prevederi privind acțiunile care urmează a fi realizate pentru a asigura dezvoltarea competențelor profesionale ale funcționarilor. În mod special, s-a acordat atenție aspectelor care vizează asigurarea calității instruirii prin expunerea mai multor recomandări în acest sens. De asemenea, în articol se conțin propuneri cu privire la acțiunile necesare a fi întreprinse la nivel de sistem al managementului funcționarilor publici pentru a asigura dezvoltarea profesională a funcționarilor publici.

Cuvinte-cheie: serviciu civil, funcționar public, dezvoltarea capacității, sistem de instruire, elaborarea necesităților de formare, program training, furnizori de training, evaluare training, managementul calității.

Într-o societate modernă, administrația publică este preocupată de elaborarea și implementarea politicilor publice orientate spre cetățeni, transformarea deciziilor

politice în reforme pentru asigurarea bunăstării cetățenilor și promovarea valorilor democratice în societate. Crearea unei administrații eficiente și bine dezvoltată repre-

zintă una dintre pre-condițiile esențiale și o provocare majoră pentru viitorul Republicii Moldova. Capitalul uman reprezintă resursa cea mai importantă și valoroasă din cadrul oricărei organizații, care nu se depreciază în timp, dar se dezvoltă și mai mult în cazul gestionării eficiente a acestuia. Însă, pentru a deveni un generator de succes, forța umană trebuie transformată în resurse umane prin planificare sistematică, educație și dezvoltare profesională.

Un sistem eficient de instruire este vital pentru orice organizație în scopul dezvoltării și menținerii standardelor profesionale ale conduitei și performanței personalului său. Experiența țărilor dezvoltate demonstrează că un program eficient de dezvoltare profesională a personalului din autoritățile publice contribuie la crearea unui corp de funcționari publici cu capacități înalte și motivare puternică privind realizarea obiectivelor de activitate. Aceasta conduce la sporirea eficienței activității cotidiene, ceea ce înseamnă și sporirea valorii resurselor umane din cadrul autorităților publice.

Serviciul public din Republica Moldova trebuie să se adapteze la un șir de schimbări care se produc într-un timp foarte scurt. Personalul din autoritățile publice se confruntă cu schimbări frecvente ale cadrului normativ, cu noi cerințe ale mediului extern/ale societății, cu cerințe față de modernizarea serviciilor publice. Pentru a răspunde acestor cerințe, personalul trebuie să fie calificat și să-și dezvolte permanent potențialul.

Într-un mediu schimbător în care activează autoritățile publice, un sistem eficient de dezvoltare profesională este absolut necesar pentru obținerea și menținerea unui nivel scontat de performanță.

Politica cu privire la dezvoltarea profesională continuă a fost formulată în Concepția cu privire la politica de personal în serviciul public, care prevede că în serviciul public se introduce sistemul

de dezvoltare profesională continuă a funcționarilor publici, care va asigura caracterul sistematic și planificat al procesului de aprofundare a cunoștințelor, de dezvoltare a aptitudinilor și de modelare a atitudinilor necesare pentru exercitarea eficientă a responsabilităților ce revin postului de muncă, funcției deținute [2].

Realizarea politicii cu privire la dezvoltarea profesională continuă este prevăzută de Legea nr. 158/2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public [3], care stabilește că funcționarul public are dreptul și obligația de a-și perfecționa, în mod continuu, abilitățile și pregătirea profesională și că fiecare autoritate publică va asigura organizarea unui proces sistematic și planificat de dezvoltare profesională continuă a funcționarilor publici.

Pentru a asigura realizarea prevederilor legale, a fost aprobat Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici [6], care conține reglementări cu privire la planificarea, organizarea și desfășurarea procesului de dezvoltare profesională continuă.

Regulamentul menționat conține norme cu privire la diverse elemente ale sistemului de dezvoltare profesională continuă: tipuri/forme de instruire, beneficiari, programe de instruire, prestatori de servicii de instruire, etape ale procesului de instruire, finanțarea acestuia, aspecte ale procedurii de achiziționare a serviciilor de instruire etc.

Conform acestor prevederi, se elaborează planuri de instruire a funcționarilor publici atât la nivel național/centralizat, cât și la nivel de fiecare autoritate publică. Dar calitatea acestui proces încă nu este la nivelul solicitat. Volumul și calitatea activităților de dezvoltare profesională încă nu asigură crearea/dezvoltarea competențelor necesare tuturor categoriilor de funcționari pentru exercitarea eficientă de către aceștia a sarcinilor și atribuțiilor de serviciu. Procesul de dezvoltare profesională a personalu-

lui încă nu a devenit unul prioritar pentru conducătorii autorităților publice.

Astfel, Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 [7], precum și Planul de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020 [4], la componenta „Serviciul public și managementul resurselor umane”, obiectivul specific 2 „Profesionalizarea serviciului public este asigurată prin standarde înalte de management și practici de management al resurselor umane”, conțin acțiuni/obiective privind dezvoltarea sistemului de instruire a personalului din autoritățile publice, creșterea gradului de profesionalizare și dezvoltarea sistemului de instruire internă și externă a personalului din autoritățile publice.

În scopul profesionalizării serviciului public prin îmbunătățirea procesului de dezvoltare profesională a funcționarilor publici, a fost elaborat și aprobat Programul de instruire a funcționarilor publici pentru anii 2016-2020 [5], un document strategic pentru o perioadă de 5 ani, care constituie baza pentru elaborarea planurilor anuale de instruire.

Scopul Programului constă în consolidarea competențelor profesionale ale funcționarilor publici pentru prestarea unor servicii publice calitative cetățenilor și societății, precum și pentru realizarea obiectivelor și priorităților Guvernului.

Asigurarea calității instruirilor pentru funcționarii publici este inclusă, în mod expres, în cele patru obiective specifice ale Programului:

a) stabilirea direcțiilor și a grupurilor prioritare de funcționari publici pentru instruire;

b) stabilirea unui sistem de instituții implicate în asigurarea instruirii funcționarilor publici (dezvoltarea rețelei prestatorilor de servicii de instruire pentru funcționarii publici);

c) asigurarea calității instruirilor pentru funcționarii publici;

d) asigurarea utilizării raționale a resurselor financiare alocate pentru instruirea funcționarilor publici.

Programul definește mai multe acțiuni care trebuie realizate pentru a îmbunătăți calitatea și eficiența instruirilor:

a) descrierea modului de organizare, inclusiv definirea clară a rolurilor și funcțiilor factorilor implicați în instruirea funcționarilor publici prin ajustarea cadrului normativ în domeniu. Consolidarea capacităților administrative ale funcționarilor publici care sunt responsabili de coordonarea și implementarea programelor de instruire, de realizarea procedurilor de achiziții publice pentru procurarea serviciilor de instruire și de coordonare a instruirilor în autoritățile publice;

b) crearea și implementarea sistemului de calitate privind instruirea funcționarilor publici. Sistemul trebuie să includă cerințele pentru prestatorii de servicii de instruire, pentru programele de instruire, precum și descrierea procedurilor aferente procesului de instruire;

c) consolidarea eforturilor pentru spori-
rea concurenței în domeniul programe-
lor și cursurilor de instruire, finanțate din
bugetul de stat (comanda de stat). Prin
asigurarea unei concurențe loiale pentru
elaborarea și desfășurarea programelor de
instruire, finanțate din bugetul de stat, și
prin conlucrarea strânsă cu toți potențialii
prestatori de servicii de instruire va fi spori-
tă capacitatea pieței de educație și instrui-
re în ceea ce privește elaborarea și realiza-
rea unor produse de instruire competitive
și avantajoase din punctul de vedere al rap-
portului preț-calitate;

d) monitorizarea procesului de instruire
prin utilizarea tehnologiilor informaționale
(Sistemul informațional automatizat „Re-
gistrul funcțiilor publice și al funcționarilor
publici”) și informarea periodică referitor

la numărul și tipul programelor de instruire, numărul funcționarilor publici care au beneficiat de instruire și opinia acestora, resursele financiare alocate etc.

În cadrul Proiectului Twinning „Suport pentru modernizarea serviciului public din Republica Moldova în corespundere cu cele mai bune practici ale Uniunii Europene” [1] a fost realizată analiza sistemului de instruire a funcționarilor publici și au fost propuse mai multe recomandări cu privire la îmbunătățirea acestuia. Analiza și recomandările elaborate s-au axat pe o abordare sistemică, numită 5 P:

1) priorități – obiective și indicatori pe termen mediu/lung fixate într-un document strategic;

2) participanți – funcții și responsabilități ale fiecărui participant la proces;

3) procese – planificare, raportare;

4) prevederi – reglementări privind identificarea necesităților de instruire, elaborarea planurilor anuale, alocarea de resurse, elaborarea de programe, selectarea prestatorilor de instruire, asigurarea calității instruirii, monitorizarea și evaluarea rezultatelor instruirilor;

5) progres – monitorizarea și evaluarea implementării documentului strategic privind instruirea funcționarilor publici.

A fost recomandat să fie întreprinse acțiuni cu accent pe sistemul de asigurare a calității instruirii funcționarilor publici, care trebuie creat și implementat. Sistemul ar trebui să includă cerințe pentru prestatorii serviciilor de instruire, pentru modulele/programele de instruire, pentru procedurile comune aplicabile tuturor elementelor procesului de instruire. Sistemul trebuie să conțină, de asemenea, măsuri de evaluare a instruirii ex-post și evaluare individuală a calității – fiecare participant care finalizează instruirea ar

trebui să-și prezinte opinia cu privire la calitatea instruirii prin completarea unui formular care permite colectarea feedback-ului participanților în mod uniform, inclusiv prin intermediul instrumentelor tehnologiei informaționale.

Pentru a reuși în îmbunătățirea situației în domeniul asigurării calității instruirii funcționarilor publici, sunt necesare de întreprins mai multe măsuri la nivel de sistem al managementului funcționarilor publici:

- consolidarea rolului și a capacităților Cancelariei de Stat de a elabora, organiza, coordona, monitoriza și evalua procesul de dezvoltare profesională a funcționarilor publici;

- îmbunătățirea politicii/procedurii privind instruirea funcționarilor publici;

- elaborarea/aprobarea unor cerințe clare pentru toate elementele sistemului de instruire;

- alocarea resurselor financiare sustenabile pentru instruire;

- îmbunătățirea managementului resurselor umane la nivelul fiecărei autorități publice pentru ca acestea să fie capabile să asigure dezvoltarea profesională a funcționarilor publici atât prin instruire externă, cât și prin instruire internă.

Eficientizarea procesului de dezvoltare profesională a funcționarilor publici, inclusiv prin asigurarea calității acestuia, va contribui la susținerea modernizării administrației publice, ridicarea nivelului de profesionalism în serviciul public și a nivelului de conștientizare de către funcționarii publici a necesității de manifestare a unui comportament etic și integru, sporirea eficienței autorităților/instituțiilor publice și oferirea unor servicii mai calitative și mai puțin costisitoare cetățenilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Arbatauskas A., Aleksaite G., Sadzeiviciute R., Vilkelis G. Proposals on the white book on civil service training methodology and the civil servants training programme for 3 year term. În: Materialele Conferinței științifico-practice cu participare internațională, 20.05.2016, AAP, p. 541-545.
2. Concepția cu privire la politica de personal în serviciul public. Hotărârea Parlamentului nr. 1227 din 18.07.2002. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 29.08.2002, nr. 122-123/985.
3. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04.07.2008. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2008, nr. 230-232/840.
4. Planul de acțiuni pe anii 2016-2018 pentru implementarea Strategiei privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. Hotărârea Guvernului nr. 1351 din 15.12.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 23.12.2016, nr. 459-471/1452.
5. Programul de instruire a funcționarilor publici pentru anii 2016-2020. Hotărârea Guvernului nr. 970 din 11.08.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 19.08.2016, nr. 265-276/1053.
6. Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici. Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11.03.2009. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 17.03.2009, nr. 55-56/249.
7. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020. Hotărârea Guvernului nr. 911 din 27.07.2016. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 12.08.2016, nr. 256-264/1033.

Prezentat: 11 octombrie 2019.

E-mail: tamara.gheorghita@gov.md

Relații internaționale și integrare europeană



EVOLUȚIA TURISMULUI ÎN COREEA DE SUD CA INDICATOR AL DEZVOLTĂRII ECONOMICE ASCENDENTE

THE EVOLUTION OF TOURISM IN SOUTH KOREA AS AN INDICATOR OF THE ASCENDING ECONOMIC DEVELOPMENT

CZU: 338.48 (519.5)

Han HO JIN,
director al Centrului de Limbă și Cultură Coreeană Se Jong,
Universitatea Liberă Internațională din Moldova

Airin NABOLSI,
doctorand,
Universitatea Liberă Internațională din Moldova

Alexandru GRIBINCEA,
doctor habilitat, profesor universitar,
Universitatea Liberă Internațională din Moldova

SUMMARY

Tourism is a major economic sector, contributing substantially to the economies of OECD states, including their partners. Recent developments make it clear that tourism continues to grow and expand. Tourism policies for 2017-2019 for sustainable and inclusive development are an opportunity, a driver of sustainable development in OECD states. Outbound tourism plays an important role in the country's economy, as it contributes to added value. The added value in the OECD shows that they produce above-average added value in the field of receiving tourism, hospitality and have a significant upstream impact both in the countries of destination and in the countries of departure. The purpose of the research is to investigate the evolution of tourism in OECD countries, including South Korea, with repercussions on tourism in Moldova and other countries.

Keywords: *tourism, economy, development, economic impact, tourism evolution, hospitality level.*

REZUMAT

Turismul este un sector economic major, contribuind în mod substanțial la economiile țărilor-membre OCDE, inclusiv ale partenerilor lor. Evoluțiile recente arată clar că turismul continuă să crească și să se extindă. Politicile turismului din 2017-2019 pentru o dezvoltare durabilă și incluzivă constituie oportunitate, motor al dezvoltării durabile în țările-membre OCDE. Turismul emițător joacă un rol important în economia țării, deoarece contribuie la valoarea adăugată. Valoarea adăugată în OCDE arată că produc o valoare adăugată peste medie în domeniul turismului receptor, ospitalității și au un impact semnificativ în amonte atât în țările receptoare, cât și în cele emițătoare. Scopul cercetării constă în investigarea evoluției turismului în țările OCDE, inclusiv în Coreea de Sud, cu repercusiuni asupra turismului din Moldova și alte țări.

Cuvinte-cheie: *turism, economie, dezvoltare, impact economic, evoluția turismului, nivelul de ospitalitate.*

Introducere. Este cunoscut pe larg faptul că turismul ocupă un loc crucial în activitatea economică globală și crearea de locuri de muncă și joacă un rol-cheie în câștigurile din export și valoarea adăugată internă. În medie, este sursă directă de 4,2% din PIB, 6,9% din ocuparea forței de muncă și 21,7% din exporturile de servicii către țările OCDE. Toate sunt echivalente sau ușor în creștere la nivel global, sosirile turistice internaționale în 2016 au fost de peste 1,2 miliarde, în creștere cu 46 de milioane (3,9%) față de anul precedent. Această cifră ar trebui să ajungă la 1,8 miliarde până în 2030, deoarece rata de creștere a sosirilor turistice internaționale în țările emergente ar trebui să fie de două ori mai mare decât cea a țărilor avansate. Ca urmare, se preconizează că cota de piață a țărilor cu turism emergent va crește de la 45% în 2016 la 57% în aceeași perioadă. Franța, SUA, Spania și China [1] rămân în fruntea echipei de sosiri internaționale, în timp ce China, SUA și Germania sunt principalele piețe emitente, fiecare în regiunea sa.

Gradul de investigare. Problemele dezvoltării economice regionale în literatura științifică au fost studiate destul de cuprinzător, ținând cont de diferitele poziții caracteristice unei anumite perioade de timp. Cercetări active în gândirea științifică străină în domeniul turismului din ultimii 30-40 de ani au fost realizate de astfel de savanți, precum G. Armstrong, F. Clark, J. Taylor, care au dezvoltat fundamentele teoriei distribuției spațiale a turismului și a principiilor politicii economice regionale. În același timp, o serie de probleme rămân neexplorate, inclusiv probleme asociate cu dezvoltarea durabilă a turismului în regiuni. Astfel, urgența problemei, necesitatea dezvoltării unor abordări, principii teoretice și metodologice ale dezvoltării regionale durabile a turismului, pentru identificarea vectorului strategic pentru dezvoltarea durabilă a turismului, a determinat scopul

cercetării, obiectivele și direcțiile principale ale cercetării.

Scopul studiului este de a dezvolta un mecanism organizatoric și economic pentru asigurarea dezvoltării durabile a turismului în țările OCDE, Coreea de Sud și regiune, bazată pe utilizarea eficientă a resurselor regionale în contextul nevoilor turistice în schimbărilor dinamice.

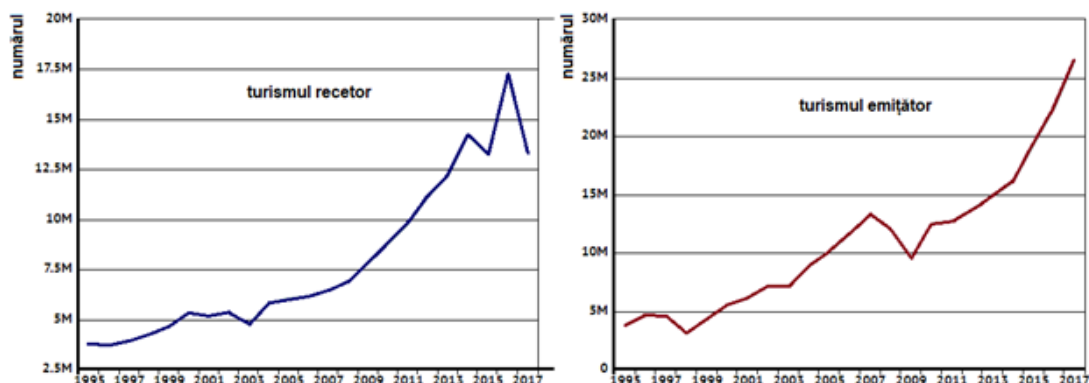
Baza metodologică și teoretică a studiului o constituie metodele științifice generale ale cunoașterii. Studiul a utilizat principiile și metodele de analiză subiectiv-logică și structural-funcțională, estimări ale experților, prelucrarea statistică a materiilor prime și a rezultatelor, abordări metodologice pentru evaluarea eficacității dezvoltării turismului. Baza informațională a cercetării au constituit-o documentele de reglementare la nivel OCDE și regional [11]; compilații statistice privind turismul în Coreea de Sud, precum și UNWTO; materiale statistice și de referință furnizate de țările-membre OCDE privind educația tineretului, sportul și turismul; materiale ale conferințelor științifice și practice, publicații în periodice, resurse tematice de Internet.

Rezultate și analize. În 2018, au fost alocate peste 3 milioane USD pentru dezvoltarea și evaluarea resurselor turistice, cooperarea în turismul internațional, asistența oficială pentru dezvoltare și turism. Se preconizează crearea de orașe turistice și de agrement. Creditele alocate promovării și dezvoltării turismului (peste 644 milioane USD) au fost împărțite între următoarele domenii: turism medical și turism de afaceri; gestionarea centrelor de informare turistică și a centrului de comunicare; promovarea turismului coreean în străinătate; cercetare de piață și marketing în străinătate. Au fost alocate peste 400 milioane USD pentru dezvoltarea infrastructurii, inclusiv construcția unui nod turistic pe coasta de sud și dezvoltarea de-a lungul coastei de est a țării pentru a sprijini construcția de autostrăzi, acces

la orașe, special concepute pentru turism și recreere. Sosirile turistice din Coreea de Sud au scăzut la 1448067 în iulie de la 1476218 în iunie 2019. Sosirile turistice în Coreea de Sud au înregistrat 664762.38, în perioada 1993 până în 2019, atingând un nivel ma-

tru atragerea de turiști, conform datelor Ministerului Sănătății și Asistenței Sociale pentru anul 2018. Țara dispune de 1709 spitale și clinici înregistrate și 1413 companii private autorizate care se pot implica în marketing pentru a atrage turiști în domeniul medicinei.

Fig. 1. Turismul receptor și emițător din Coreea de Sud (1995-2017), milioane [12].



ximal de 1703495 în iulie 2016 și un nivel record de 213006 în februarie 1993.

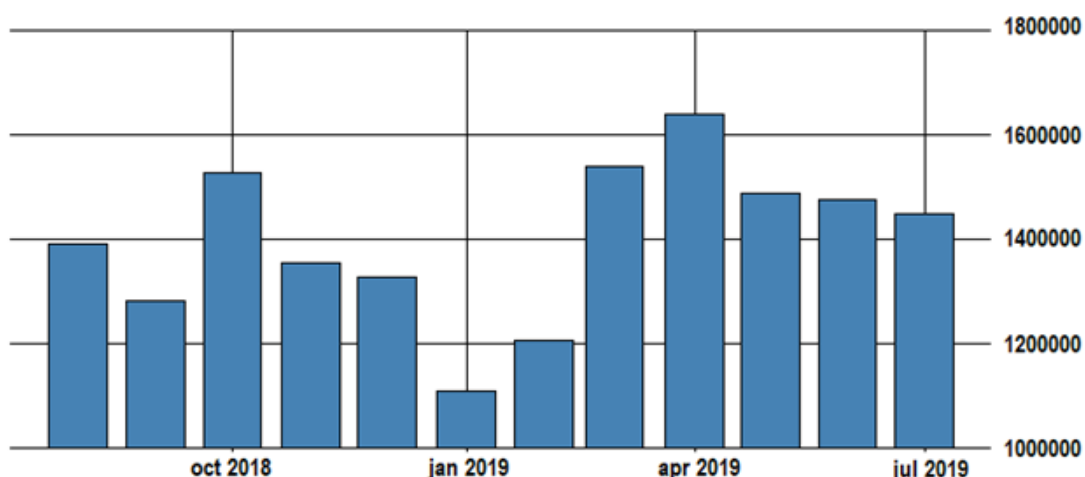
La Jocurile Olimpice de la Pyeongchang a fost pusă în funcțiune, pentru prima dată, o rețea mobilă standard 5G, autobuzele fără pilot au rulat și chiar puteți urmări patinatorii performând în 360 de grade, își amintește Bloomberg. Dacă Jocurile Olimpice din 2018 au permis Republicii Coreea să demonstreze realizări tehnologice, cea precedentă - acum 30 de ani - a demonstrat succesul economic. Atractivitatea Coreei de Sud pentru turiștii străini este enormă [3].

Industria frumuseții este destul de dezvoltată în Coreea de Sud. AmorePacific - cel mai mare producător coreean de produse cosmetice, în 2017, a depășit Chanel și LVMH, ocupând locul 7 în clasamentul WWB (revista americană despre business în domeniul frumuseții). În ceea ce privește vânzările între companiile mondiale de cosmetice, AmorePacific a urcat pe locul 7 în 10 ani, pentru prima dată a intrat, în 2007, în cele mai mari douăzeci de companii cosmetice. Este atractiv turismul medical. Coreea de Sud alocă anual circa 1 miliard USD pen-

Venitul Coreei de Sud din turismul medical a crescut de 15,7 ori din 2017 până în 2019, potrivit Ministerului Sănătății și Bunăstării din Republica Coreea. Principali concurenți ai Coreei de Sud în domeniul SPA, cosmetologiei sunt: SUA - 1 471; Japonia - 1.040; Austria - 900; Australia - 611; Brazilia - 593; Noua Zeelandă - 580; Italia - 579; Canada - 523; Africa de Sud - 510; Mexic - cu 469 hoteluri-Spa [11].

Veniturile din Turism din Coreea de Sud au atins 2 miliarde USD în iulie 2019. Datele privind veniturile din turism din Coreea de Sud sunt actualizate lunar, disponibile din ianuarie 1975 până în iulie 2019. Datele au atins un nivel maximal de 1.773 mil. USD în octombrie 2014 și un nivel-record de 10 USD mln. în ianuarie 1975. Organizația națională pentru turism furnizează lunar date vizând veniturile din turism în USD [9]. Majoritatea indicatorilor atestă că domeniul turismului și ospitalității se dezvoltă progresiv în Coreea de Sud și că, anual, sfera turismului are un aport semnificativ în prosperarea economiei naționale [8]. Acest lucru se

Fig. 2. Sosirile turistice din Coreea de Sud, 2018-2019 [8].



datorează nu numai atractivității stațiunilor montane coreene, nivelului ridicat de urbanizare a țării și frumuseții naturii, dar și nivelului ridicat de dezvoltare a infrastructurii și serviciilor de înaltă calitate. În Coreea de

Sud, toți turiștii străini pot găsi cu ușurință informații despre țară în engleză, chineză și japoneză la birourile de informații, care se află în aeroporturi, hoteluri, locuri publice și aproape de principalele atracții [6].

Tabelul 1. Primele 12 naționalități ale vizitatorilor internaționali pentru toate scopurile din Coreea de Sud [5].

Nr.	Țara	2018	2017	2016	2015
1.	China	4,789,512	4,169,353	8,067,722	5,984,170
2.	Japonia	2,948,527	2,311,447	2,297,893	1,837,782
3.	Taiwan	1,115,333	925,616	833,465	518,190
4.	SUA	967,992	868,881	866,186	767,613
5.	Hong Kong	683,818	658,031	650,676	523,427
6.	Thailanda	558,912	498,511	470,107	371,769
7.	Filipine	460,168	448,702	556,745	403,622
8.	Vietnam	457,818	324,740	251,402	162,765
9.	Malaezia	382,929	307,641	311,254	223,350
10.	Rusia	302,542	270,427	233,973	188,106
11.	Indonezia	249,067	230,837	295,461	193,590
12.	Singapore	231,897	216,170	221,548	160,153
	Total	15,346,879	13,335,758	17,241,823	13,231,651

Pe baza rezultatelor sondajului pe teme sociale, culturale și tehnologice și noi modele de afaceri, au apărut următoarele pro-

bleme și provocări, în cazul aspectului social și cultural al turismului din Seul, provocările principale sunt:

- diversificarea zonelor sale de turism pentru a face față creșterilor viitoare substanțiale ale turismului internațional (ținta din 2019 este de 20 de milioane) [2];

- reducerea presiunii asupra zonelor turistice existente pentru a oferi o experiență de viață mai acceptabilă pentru rezidenții din aceste zone;

- dezvoltarea unei distribuții mai echitabile a beneficiilor turistice în cele 17 districte.

În ceea ce privește tehnologia și aspectele noi, modelele de afaceri ale turismului din Seul, provocările principale sunt:

- exploatarea datelor în timp real pentru managementul mărcii on-line și pentru vizitatori, privind atitudinile de satisfacție;

- planificarea aplicării interconectării internetului obiectelor în sectorul turistic;

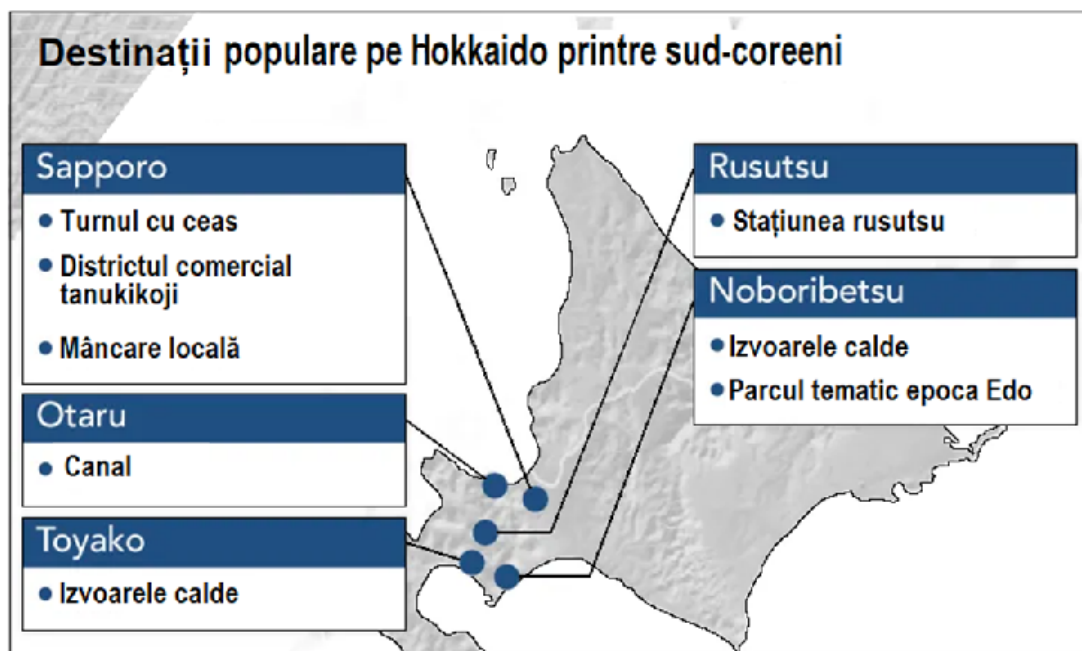
- provocarea de a alege câștigătorii start-up-ului [10].

Deoarece Japonia este o destinație interesantă pentru coreeni, fluxul major al turiștilor este orientat spre Hokkaido. Insula nordică Hokkaido și insula sudică Kyus-

hu sunt ambele destinații populare pentru turiștii din Coreea de Sud. Vectorul turistic în ambele direcții constituie o parte semnificativă a vizitatorilor. Circa 3 milioane de turiști străini au vizitat Hokkaido în anul fiscal 2018, fiind în creștere cu 300% față de acum un deceniu. Aportul acestor vizitatori reprezintă 26% din totalul cheltuielilor turistice, potrivit statisticii prefecturii Hokkaido. Acum, o mare parte din asta este în pericol. Datele aruncă lumină asupra tendințelor de afaceri legate de turiștii străini din Hokkaido. Orașul Noboribetsu, cunoscut în toată Japonia pentru stațiunile sale de primăvară caldă, este una dintre cele mai populare destinații turistice de pe insulă. Mulți dintre turiști călătoresc din Coreea de Sud, unde izvoarele sunt rare în comparație cu Japonia.

Actualmente, Coreea de Sud dispune de o infrastructură unică care îi va permite să devină în următorii ani un loc și mai popular pentru organizarea și desfășurarea de evenimente majore – expoziții, congrese (7 centre), obiective sportive, centre culturale.

Fig. 3. Atracțiile turistice și destinațiile turiștilor din Coreea de Sud. [4]



Turismul medical nu este mai puțin important pentru Coreea de Sud. Turismul medical este destul de dezvoltat în toată lumea, dar în nicio țară nu are un sprijin atât de puternic din partea statului, precum în Coreea de Sud. Coreea de Sud cunoaște în prezent un adevărat boom în turismul medical, datorită faptului că, în 2007, guvernul a adoptat o lege privind turismul medical care permite străinilor să folosească sistemul coreean de îngrijire medicală. De atunci, fluxul de pacienți a crescut exponențial. În primul an de la adoptarea legii, 16 mii de persoane au venit în țară pentru tratament, în 2009 - 60,2 mii, în 2011 erau deja 110 mii de turiști medicali. Scopul pentru 2018 era de 150 de mii de turiști medicali din străinătate. Coreea de Sud așteaptă 500 de mii de pacienți străini în 2019, iar în 2020 - 1 milion [2]. În turismul receptor predomină cantitativ turiștii din Occident cu media plății pentru servicii per persoană: kazahii - 3,3 mii USD, rușii - 2,4 mii USD, mongolii - 2,3 mii USD [7]. Este de remarcat faptul că turismul receptor este format din cetățenii țărilor cu un nivel dezvoltat al medicinei. Lider printre ei îl dețin turiștii din SUA, reprezintă 34% din numărul total de pacienți străini. Pe locul doi sunt rușii cu 17%. Există pacienți din Marea Britanie, Japonia și Germania.

Coreenii explică profitabilitatea turismului medical folosind un exemplu clar: tratarea a trei sau patru turiști străini cu boli grave aduce același venit ca și exportul unei mașini *Sonata Hyundai Motor*.

Concluzii. Pe baza analizei, autorii evidențiază necesitatea îmbunătățirii reglementării de stat a turismului și pe exemplul analizei cooperării dintre teritoriul învecinat cu Republica Coreea în domeniul turismului s-a demonstrat necesitatea îmbunătățirii organizării marketingului turistic regional ca unul dintre factorii semnificativi care determină eficacitatea cooperării internaționale în domeniul turismului.

Dacă competitivitatea națională a economiei este determinată de nivelul de dezvoltare economică a statului, atunci turismul depinde de cultura țării. Pentru a organiza activitatea turistică mai bine, astăzi se pot deschide noi destinații turistice, care au caracteristici speciale, individuale, chiar și în condiții de turism de masă. Un astfel de turism poate fi denumit turism de tip nou, ale cărui caracteristici principale sunt diversitatea și prezența caracteristicilor individuale. Turismul cultural, fără îndoială, poate fi recunoscut drept turism de alt tip. Dovada gradului ridicat de influență a turismului cultural asupra dezvoltării industriei turistice a statului, în ansamblu, este experiența Coreei de Sud.

Se propune să se dezvolte și să se pună în aplicare un program de cercetări de marketing pentru piața serviciilor turistice din Republica Coreea, cu identificarea obiectelor care au cea mai mare atracție turistică și care formează machete de tururi de centură interregională și internațională pe baza lor; disputa despre experiența Republicii Coreea în efectuarea de cercetări statistice în turism și evaluarea contribuției totale a turismului în economia națională; evaluarea rolului turismului în dezvoltarea cooperării internaționale.

Având în vedere efectul multiplicator ridicat al turismului, creșterea eficienței dezvoltării sale va contribui la o dezvoltare mai dinamică a cooperării internaționale a Coreei de Sud între țări. Pentru aceasta este imperativ necesar formarea: câmpului informațional; imaginii favorabile de țară; sporirea gradului de recunoaștere.

Guvernul Coreei și-a propus un obiectiv major de atragere peste 23 de milioane de turiști străini anual până în 2022. Ca urmare, va crește numărul de locuri de muncă în industria turismului de la 580 mii la 960 mii persoane. Veniturile din turismul internațional (receptor) constituie peste 16 999 000 000 USD/an, fiind în creștere.

BIBLIOGRAFIE

1. China South Korea relations in 2017. În: <https://qz.com/1149663/china-south-korea-relations-in-2017-thaad-backlash-and-the-effect-on-tourism/> (accesat la 02.09.2019).
2. Coree voyage. În: <https://www.coree-voyage.com/pays/tourisme-medical/> (accesat la 02.09.2019).
3. Gataullina S. Tourism as a factor of development of foreign economic cooperation (at example of Primorye territory and Republic of Korea). În: <https://cyberleninka.ru/article/n/turizm-kak-faktor-razvitiya-vneshneekonomicheskogo-sotrudnichestva-na-primere-primorskogo-kraya-i-respubliki-koreya> (accesat la 02.09.2019).
4. Hokkaido tourism hit as South Koreans cancel plans amid frayed ties. În: <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Japan-South-Korea-rift/Hokkaido-tourism-hit-as-South-Koreans-cancel-plans-amid-frayed-ties> (accesat la 02.09.2019).
5. Korea Tourism Organization. Retrieved 22 January 2018.
6. Kyuhwa Lee, Vavilina A. The influence of tourism on the economy in South Korea. In: Magazine Era of science, nr. 8, dec. 2016, p. 35-40.
7. Martyschenko N. Conditions and trends in the development of international tourism in South Korea. În: <https://www.cfin.ru/press/practical/2012-12/05.shtml> (accesat la 02.09.2019).
8. Sosirile turistice din Coreea de Sud, 2018-2019. În: www.tradinoeconomics.com/koreea.tourism.Organization (accesat la 02.09.2019).
9. South Korea Tourism Revenue. În: <https://www.ceicdata.com/en/indicator/korea/tourism-revenue> (accesat la 02.09.2019).
10. Start-up. În: <http://cf.cdn.unwto.org/sites/all/files/docpdf/seoulcasestudy.pdf> (accesat la 02.09.2019).
11. Tourism OECD. În: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/tour-2018-5-fr.pdf?expires=1568996954&id=id&accname=guest&checksum=66BBFA41B919DEFFA58AE73745FA09F> (accesat la 02.09.2019).
12. Turismul în Coreea de Sud. În: <https://knoema.ru/atlas/Coreea-de-Sud/numarul-de-sosiri> (accesat la 02.09.2019).

Prezentat: 24 septembrie 2019.

E-mail: agribincea@mail.ru

SECURITATEA REGIONALĂ ÎN CONTEXTUL VULNERABILITĂȚII REGIUNII MĂRII NEGRE. CONSIDERAȚII SUMARE

REGIONAL SECURITY IN THE CONTEXT OF BLACK SEA REGION VULNERABILITY. SOME CONSIDERATIONS

CZU: 327(262.5)

Svetlana CEBOTARI,
doctor habilitate in political sciences, associate professor
State University of Moldova

SUMMARY

The security of the Black Sea basin is affected by the presence of several geostrategic, political, military, economic, social vulnerabilities. The presence of these vulnerabilities in the region makes the destabilization of regional security. This article analyzes the presence of vulnerabilities in the Black Sea basin and their impact on regional security.

Keywords: regional security, energy security, vulnerability, conflict, organized crime, migration, drug trafficking, Black Sea.

REZUMAT

Securitatea bazinului Mării Negre este afectată de prezența mai multor vulnerabilități geostrategice, politice, militare, economice și sociale. Prezența acestor vulnerabilități în regiune conduce la destabilizarea securității regionale. Acest articol analizează prezența vulnerabilităților în bazinul Mării Negre și impactul acestora asupra securității regionale.

Cuvinte-cheie: securitate regională, securitate energetică, vulnerabilitate, conflict, crimă organizată, migrație, trafic de droguri, Marea Neagră.

The Wider Black Sea Area is a recent operational concept, its being frequent used especially in the geopolitical and geostrategic projections of the manifest interests of this space. From the point of view of delimitation of the extended Black Sea area, if we exactly take into account the geographical criteria, it includes the 6 riparian states (Romania, Ukraine, Russia, Georgia, Turkey and Bulgaria). However, the term „extended” refers rather to a political-economic region than to a geographical one, so we cannot ignore the political, economic and strategic importance of

countries such as the Republic of Moldova, Armenia, Azerbaijan and Greece . Therefore, we may appreciate that the Wider Black Sea Area extends from the Balkans to the Caspian Sea, becoming one of the most dynamic areas in the post-Cold War and the post-Soviet era. It is flanked to the west by the Balkans and to the East by the Caucasus, two spaces with a very high possibility of conflict, which in the 1990s were considered the periphery of Europe. We also can't overlook the importance of the Eurasian energy corridor, which unites the great Western consumers with the rich

energy reserves in the Caspian Sea and Central Asia [7].

With the accession of Central and Eastern European countries to the EU, the EU has become the Black Sea Neighborhood. By joining Bulgaria and Romania in 2007, the EU has become an active power in the Black Sea region. Starting from the premise that the EU is bordering the Black Sea, the problems of this region are addressed through the „European Neighborhood Policy” framework. The European Neighborhood Policy seeks to recognize sovereignty and independence, to resolve conflicts, to recognize human rights and democratic foundations and to implement economic reforms. Being located on energy routes, the Black Sea is becoming an important area for the EU. In addition, environmental factors have created a link between the Black Sea and the EU through the membership of Romania and Bulgaria to the EU. Thus, the EU has a coastline on the Black Sea, and responsibilities such as coastal protection, water scarcity and the fight against radioactive waste will come to the fore. In addition, the Black Sea oil tankers will have to comply with EU security standards. The EU’s relationship with the region is also needed to control potential immigration from the fragile and relatively underdeveloped countries of this region in Europe [8].

Despite the positive developments in the last period, the Black Sea region is not exempted from the presence of risk factors that can induce both dangerous and imminent threats at both regional and international level. Their degree of danger may evolve depending on certain conjuncture. Thus, analyzing the situation in the region, the following vulnerabilities can be highlighted, which may have a direct impact on regional security.

Maintain low-intensity conflicting situations in the freezing phase (Nagorno-Kara-

bakh, South Ossetia, Transdniestria), whose activation can also contaminate neighboring areas, and whose solution is proving to be very difficult. Maintaining interethnic conflicts in a chronic state, in order to exploit their effects, facilitates the appearance of massive flows of refugees, the amplification of tensions, the incitement to extremism, xenophobic manifestations, etc., the risks with radical propagation in the Black Sea area. Asymmetric threats are the most significant risk to regional security; the defining element of any strategic evaluation. Asymmetric threats are distinguished by the fact that they are difficult to predict and therefore almost impossible to prevent and counteract unilaterally [6]. Also, there are regional and non-regional actors in the Black Sea region: three main actors exercise a different degree of influence over security policy options [5, p. 23]. Since the collapse of the USSR in 1991, a series of violent conflicts broke out, resulting in instability and security issues in the Black Sea region and the Caspian region.

The issue of national borders and mutual territorial claims was the premises that conditioned the disputes between independent states that failed to demarcate with the collapse of the USSR. The emergence of Ukraine as an independent state is an important geostrategic evolution in Europe. Moscow and Kiev faced a wide range of issues: the Black Sea Fleet, the division of the former Soviet property, international debt repayments, energy supplies, and the Russian-Ukrainian crisis in 2014 [10]. Last but not least, the combination of tensions could be further aggravated by the disparities of military power. The Black Sea region includes the states with the three largest armed forces in Europe - Russia, Turkey and Ukraine. The other countries remain weak enough from a military point of view and are unlikely to spend significant sums in their defense budget [4].

Thus, from a geostrategic point of view on the Black Sea side, the Balkans and, in particular, that of the South Caucasus are characterized by numerous tensions and conflicts (Chechnya, South Ossetia, Transnistria, NagornoKarabakh, Abkhazia, etc.), for which international security organizations are working hard to solve [3].

In South Ossetia, the Ossetian separatists began the armed conflict in 1990-1991. Tens of thousands of Georgians were killed or left the province. In June 1992 (Sochi Agreement), Boris Yeltsin mediated the ceasefire and displaced a peace force of 1,700 people. There has also been a negotiating group for the future province (OSCE, Russian Federation, Georgia and North Ossetia). The EU has also been involved lately. The OSCE has decided to send more observers to the area as a step towards achieving greater stability and faster resolution of tensions. Changes in Tbilisi and an active US attitude will probably open new bargaining prospects; however, Georgia does not accept the Secessions of Abkhazia, South Ossetia and Adjara; a solution of territorial integrity, with wide local autonomy and the withdrawal of Russian peace forces, is being supported.

Thus, Moldova is a key link in the security system in the Black Sea region. The distinguishing sign is the frozen conflict between Chisinau and Tiraspol. Its existence raises contradictions in the area of regional cooperation. A threat to regional stability and security also presents the ideological component of the conflict zone. In Transdnistria, as in other conflict zones in the states of the Black Sea region, with an effort of Russia, an archaic model that functions in the form of a parastatal formation was de facto constituted a criminal enclave with all set of illegitimate instruments. This „gloomy area”, which is specific in its own way, is an ideal place for the emergence of a „black off-shore”, with an illegal commo-

dity trap, including weapons and drugs. The annual volume of this circuit is estimated at about two billion US dollars. It goes without saying that such enclaves may not be attractive to representatives of international terrorism who naturally can act on the territories of these „black holes” of Europe only under the umbrella of Russian secret services. The ideological composition of the zones of „frozen conflicts” is marked by the amplification of the tendencies of manifestation of national intolerance, anti-Semitism and xenophobia [1].

The case of the Republic of Moldova contains some of the major issues of Russian policy towards the successor states of the former Soviet Union: the presence of the Russian-speaking population, the economic dependence and the Russian military involvement. The Transdnistrian conflict started in 1992 can not be solved by the military intervention of Russia. On this occasion, the Russians have deployed their military forces in the Transdnistrian region assuming it guarantees political stability in those localities [2].

Another outbreak of instability in the Black Sea region is Transdnistria, which was located east of the Dniester river, which proclaimed itself independence in 1990. Transnistria is a factor of international destabilization and a „center of Eastern European organized crime”. The US, together with the EU and the OSCE, support the withdrawal of Russian military bases from Transdnistria, but the Russian Federation considers it a kind of „advanced base”. Russia supports the 14th Army, which was to be evacuated under the 1999 agreement, in line with its commitments to the OSCE. The conflict is currently in a frozen phase, but it cannot be ruled out to be reactivated.

Not in the context of the analysis of the vulnerabilities in the Black Sea basin is the geographical spread of marked areas, presently, unstable, with a potential risk of

danger in the Middle East, the borders of Iraq and Iran, the Western Balkans.

Also, the diversity of issues of an identity, cultural and other nature, amplified by ethnic and confessional diversity, as well as socio-economic, political or historical causes, are also vulnerabilities that can lead to the destabilization of regional security.

Another vulnerability with an impact on regional security is the persistence of specific actions of the phenomenon of organized crime and the difficulties related to their monitoring, prevention and control through regional and international cooperation actions. The actions of organized crime structures are favored by the unstable political climate in some regions and some neighboring areas, corruption and the poor economic condition of the population, contributing to the proliferation of smuggling, illegal migration and other criminal activities. Attempts to extend the links of groups/groups, terrorist organizations and networks (Al Qaeda, Chechen and Kurdish networks, other networks) to the wider Black Sea region; The casuistry in the field confirms the tendency to extend the cells inspired by the doctrines of Islamic extremism and Al Qaeda by attracting new followers and involving them in actions directed against the anti-terrorist coalition. The regional dimension of terrorism includes a number of well-known and monitored terrorist groups operating in the Black Sea border areas; connections of terrorist networks with areas with a high potential for terrorism in the Middle East and a global dimension. All states in the Black Sea region currently participate in the multinational coalition against global terrorism [Stancu].

In this context, there is also a tendency for terrorist elements to use cross-border crime chains and routes, their logistical and human support. In the context of the accession of the Black Sea riparian states to

the European Union, the intensification of the actions on the illegal migration routes is observed. Migration flows cross the region over land routes (Ukraine and Turkey being turntables), but some important migration routes from Africa and the Middle East and the Far East cross the Black Sea basin. With regard to the measures taken to secure the land borders, undertaken by the Member States and the candidate countries of the European Union, an increase in the migration flows on maritime and river routes is expected. Illegal migration, having as main state protagonists Turkey and Ukraine, both as a source and as a transit environment (with impressive numbers of immigrants), as well as illicit arms and drug trafficking, with devastating effects on the ground social, economic and political complements the spectrum of threats and risks of the Black Sea riparian states. The problem of refugees and forced migrants, as a result of a conflict situation, of a political and economic situation, is particularly worrying. The fighting in South Ossetia (1991) and Abkhazia (1992-93) led to hundreds of thousands of internally displaced persons from Abkhazia, South Ossetia and Georgia, including 40,000 displaced persons in 1998 in Georgia. In recent years, only Russia has hosted about one million people, especially ethnic Russians. These include approximately 150,000 internally displaced persons in Chechnya (Russian Federation), 23,000 internally displaced persons in the north of Osetiya; 29,000 Georgian refugees; and 20,000 former Turkish deportees [4].

No less impact on regional security has illegal trafficking in strategic material, weapons, combat and ammunition, and drugs. Trafficking of weapons, combat technology and ammunition is stimulated by both the existence of large quantities of weapons in the region and the production of weapons from riparian countries. A big part of the trafficked weapons are transported throu-

gh the Black Sea ports, and the smuggling maritime routes are considered to be safer than land-based traffickers. Strategic trafficking, a consequence of collaboration between terrorist groups and organizations and mafias in the region, especially in the former Soviet area, is also a serious threat to the security and stability of the area. Drug trafficking is favored by the development of the drug production and consumption market, as well as the change and diversification of routes, including shipping routes.

Also, in the Black Sea basin there is the persistence of vulnerabilities that can feed unconventional risk factors on the environment and the health of the population, and the inefficiency of mechanisms for coordinating civil protection (pollution, the danger of a pandemic, the smuggling of goods consumption, etc.) Tensions could gradually develop as a result of aggravated environmental problems, which are becoming more and more damaging to the interests of the Black Sea coastal states and beyond. The Black Sea becomes one of the most polluted in the world, it becomes a sink for natural and artificial vapors thrown into the rivers that feed it - Danube, Don and Dnestr, and the ecological catastrophe is so severe that it tends not to recover [St].

Regarding energy resources, riparian states at the basin of the analyzed region are highly dependent on the oil and gas deliveries from the Russian Federation, which is particularly important. Thus, with the support of Western Black Sea states, the West seeks to open up access to energy sources in the Caspian Sea and the Near and Middle East, which would in the medium term reduce the dependence of Eastern Europe - the EU in general - on The Russian Federation. However, the participation of Russian companies (Gazprom, Lukoil) in regional economic competition is hampered

by: the obligation to comply with EU rules and to liberalize its own energy market; the need for technological modernization; the high cost of transport on the „Drujba” pipeline, the railroad or the Odessa-Brodi pipeline, etc.. After all, the Russian Federation must accept the Western partnership and the cooperation of the big transnational companies and give up the relations of force with the states in its immediate neighborhood.

In order to maintain its position as the energy leader of the area and reduce Ukraine's position advantages, Moscow insists on the projects of the Novorossk-Balkan pipeline and the underwater pipeline in the Black Sea with its Istanbul terminal. Another direction of action by the Russian Federation is the offensive of Russian energy companies in Eastern and South Eastern Europe with the intention of „buying everything that can be bought”. From a practical point of view, the states of the Black Sea region depend to a large extent on Western economic assistance, which is essential to stimulate the processes of transforming the economic and social base of these states and their deep democratization. Everywhere, in varying proportions, there are important obstacles: old mentalities; weak democratic traditions; corruption; relations with international criminal organizations; illicit trafficking in drugs, arms, „live meat” through networks in Ukraine, Russia, Central Asia, etc.

In addition, the existence of several distinct sub-regions in the Black Sea region, the Caucasus, the Balkans and, to a certain extent, the Mediterranean Sea, Eastern Europe and the Middle East, is another factor that destabilizes the area. Subregional identities have prevented the emergence of a Black Sea identity, created instability and hampered the creation of a comprehensive regional security framework.

Thus, making a brief overview of the main vulnerabilities present in the Black Sea basin, it is worth mentioning that each of them has a direct impact on regional security. In order to reduce the danger of

triggering situations that would destabilize regional security, there is a need to unite the forces of all riparian states in the Black Sea Basin to liquidate or diminish the presence of these vulnerabilities.

BIBLIOGRAPHY

1. A 2020 Vision for the Black Sea Region A Report by the Commission on the Black Sea
2. Armata rusă rămâne în Armenia până în anul 2044. În: <http://archiva.flux.md/articole/10207/>
3. Black Sea bastion regional profile: the security situation and the region-building opportunities. https://www.isis-bg.org/Research_Studies/Black_Sea_Basin_Regional_Profile/BlackSea1999_10-12.htm
4. Büyükakinci E. Security issues and patterns of cooperation in the Black Sea region. Çelikpala M. Security in the Black Sea Region Policy Report II. Commission of the Black Sea. p. 23.
5. Chifu I. Gândire strategică. Ed. Institutul de Științe Politice și Relații Internaționale. București 2003. p. 334.
6. Frunzeti T., Zodian V. Lumea 2009. Enciclopedie politică și militară (studii strategice și de securitate). Ed. CTEa, București, 2009. p.1104.
7. Iftode F. Amenințări și vulnerabilități la adresa securității în Zona Extinsă a Mării Negre. https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Amenintari%20si%20vulnerabilitati%20la%20adresa%20securitatii_0.pdf
8. Oğan S. The Black Sea: new arena for global competition.
9. Stancu Mileva-Elena. Caracterizarea noilor riscuri, amenințări și acțiuni posibile în regiunea Mării Negre. Buletinul Universității Naționale de Aparare „Carol I” nr.4 2007, p. 136-145.
10. Военно-техническое сотрудничество между Россией и Арменией. Досье. În: <http://tass.ru/info/803760>

Prezentat: 20 noiembrie 2019.

E-mail: svetlana.cebotari@mail.ru

Tribuna tânărului cercetător



TIPOLOGII ALE EVALUĂRII POLITICILOR PUBLICE

TYPES OF PUBLIC POLICIES EVALUATION

CZU: 35

Olga ZAHARIA,
doctorandă, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The present article is focused on the analysis of the typologies of public policies evaluation, starting from the fact that there are multiple evaluation studies and each of them is based on different questions. The typology of the process is extremely varied, which leads to multiple definitions, as well as to the specific characteristics that each typology of the evaluation implies. In this regard, we set out to characterize the main models of evaluation, as they play a decisive role in establishing the features of the general cycle of public policies as well as in their analysis.

Keywords: public policy, evaluation, typology, monitoring, program, logic string.

REZUMAT

Articolul de față este focusat pe analiza tipologiilor de evaluare a politicilor publice, pornind de la faptul că există multiple studii de evaluare și fiecare dintre ele se bazează pe întrebări diferite. Tipologia procesului este extrem de variată, ceea ce conduce la definiții multiple, precum și la caracteristici specifice pe care fiecare tipologie a evaluării o presupune. Ne-am propus în acest sens caracterizarea principalelor modele ale evaluării, deoarece acestea joacă un rol decisiv în stabilirea trăsăturilor ciclului general al politicilor publice, precum și în analiza lor.

Cuvinte-cheie: politică publică, evaluare, tipologie, monitorizare, program, șir logic.

Fiecare politică publică are scopul de a îmbunătăți viața societății respective și de a elimina condițiile sociale problematice. Adesea politicile și programele oferă o situație viitoare dorită ce va dovedi că politica implementată este orientată într-o direcție corectă. Acest aspect necesită o măsurare a performanțelor, monitorizarea politicilor și a programelor pe durata implementării. Răspunsul însă nu poate fi obținut doar prin procesul obișnuit de monitorizare și raportare a activităților.

Pentru a lua decizii cu privire la viitorul unei intervenții trebuie analizate diverse aspecte, cum ar fi nivelul impactului asu-

pra realizării obiectivelor, impactul factorilor externi asupra succesului intervenției, folosirea eficientă a fondurilor publice. Astfel, evaluarea este un instrument care poate asigura perfecționarea și învățarea.

Prin urmare, evaluarea în sine constituie o activitate specifică, idealul căreia presupune existența unui lanț logic al așteptărilor în privința evaluării, a întrebărilor/sondajelor/intervievărilor, a abordărilor, precum și a metodelor alese.

Resursa primară a evaluării politicilor publice o reprezintă totalitatea proiectelor, programelor și a politicilor publice prin care:

proiectele constituie sursa cu cel mai scăzut grad de generalitate care pot fi ini iate  i implementate de către diferite instituții publice sau private  i care au ca scop primordial implementarea în practică a unei idei;

programul reprezintă o măsură cu un grad de generalitate mai înalt dec t al proiectului  i este implementat prin realizarea mai multor proiecte ce conțin unul sau mai multe dintre obiectivele acestuia;

politica publică reprezintă izvorul cu cel mai ridicat grad de generalitate, ce corespunde unei linii strategice de manifestare într-un anumit domeniu.

Programele, precum  i proiectele pot fi finanțate de către instituțiile guvernamentale, organizații internaționale, cele non-profit  i altele.  n acest context finan atorul este cointerestat asupra efectelor benefice ale proiectelor. Astfel, tendin a pe plan internațional privind managementul instituțional este orientată spre dezvoltarea autorităților publice, reieșind din unele proiecte specifice. Activitățile respective pot fi realizate prin crearea  i dezvoltarea unui cadru legal distinct, a unei competențe instituționale, precum  i prin augmentarea resurselor umane în domeniul evaluării.

La baza fiecărei evaluări stau diferitele metode aplicate în cercetările unei politici  i va depinde de evaluator cum trebuie să arate aceasta în funcție de caz.

Există mai multe studii de evaluare  i fiecare dintre ele generează întrebări diferite.  n acest sens, tipurile de evaluare pot fi clasificate în termenii metodologiei  i a focalizării acesteia.

O primă clasificare a evaluărilor politice a fost realizată de către Howlett  i Ramesh în funcție de modul în care este derulat procesul propriu-zis, de actorii implicați  i de efectele ob inute.  n acest sens, autorii cita i disting între **evaluarea**

administrativă, evaluarea juridică  i evaluarea publică.

Evaluarea administrativă este acel tip de evaluare care  i propune să verifice eficiența utilizării banului public în condițiile respectării principiilor justiției și ale democra iei. Asemenea tip de evaluare însă, nu are un caracter exhaustiv fiind adeseori dependent de unele „centre de greutate” care sunt un produs al birocratiz rii instituționale. Aceste centre de greutate adeseori au generat acțiuni pentru sporirea corpului de control administrativ.

Evaluarea juridică reprezintă acel tip de evaluare care este realizată din ini iativa organelor judec tore ti sau a unor persoane implicate în procesul administrativ  i presupun examinarea posibilelor conflicte între politicile unei guvernări  i prevederile constituționale.

Evaluarea politică este acel tip de evaluare care analizează efectele unei politici publice  i care poate fi ajustată în funcție de succesul sau insuccesul acesteia. Acest tip de politici poate fi realizat de diferiți actori implicați în procesul politic.

Din punct de vedere general, o altă clasificare a procesului de evaluare aplicabilă în prezent o constituie evaluarea formativă  i cea sumativă prin care:

1. **evaluarea formativă** are loc de obicei în timpul implementării programului  i are ca scop analiza situației  i de oferire a solu iilor de  mbun   ire a programului;

2. **evaluarea sumativă** analizează rezultatele la un anumit moment de la începerea programului cu scopul de a stabili performanța acestuia. Acest moment poate fi finalul programului sau sf r itul unui ciclu al programului (cel mai des un an)  n cazul în care acesta este continuu.

Ambele abordări au obiective diferite, cea formativă vizând ameliorarea performanței programului, în timp ce cea sumativă presupune continuarea acestuia sau alegerea altor alternative.

În scopul înțelegerii acestor abordări, Robert Stakes ne oferă un exemplu în acest sens, astfel că atunci când un bucătar gustă supa în timp ce o prepară are loc evaluarea formativă, pe când gustarea ulterioară a acesteia de către invitați constituie evaluarea sumativă.

Planul de management al evaluării reprezintă un instrument esențial pentru echipa de evaluatori, acesta neavând un format specific. Adeseori planurile de evaluare conțin activități, instituțiile responsabile, termenele limită pentru anumite activități, metodele principale de colectare și analiză a datelor, precum și costurile pentru fiecare pas.

Următorul pas al șirului logic de acțiuni privind evaluarea politicilor publice o constituie selecția metodelor de colectare și analiză a datelor. Astfel, colectarea și analiza datelor sunt activități interdependente în cadrul exercițiului de evaluare.

Colectarea datelor este procesul care consumă cel mai mult timp și cele mai multe resurse. Scopul acestui proces este de a obține informațiile de care este nevoie pentru a se putea răspunde la întrebările de evaluare, acestea clasificându-se în date cantitative și calitative. Datele pot fi, de asemenea, clasificate în funcție de sursele acestora: a) primare și b) secundare.

Aceste date pot fi combinate și analizate cu ajutorul metodelor corespunzătoare pentru formatul specific al datelor, încât să se poată interpreta realizările dorite.

Cercetarea documentară reprezintă o revizuire a datelor secundare existente care au fost deja colectate de către alții. Un punct de plecare o reprezintă localizarea acestor surse și obținerea informațiilor. Avantajele cercetării documentare o constituie costul financiar redus al acesteia, precum și un management eficient al timpului. Adesea evaluatorii decid asupra necesității colectării datelor din surse primare doar atunci când finalizează etapa cercetării documentare.

Colectarea datelor cantitative este o metodă folosită atunci când se dorește oferirea răspunsurilor în privința unor cifre exacte. Astfel, un instrument folosit pentru colectarea informațiilor cantitative o reprezintă ancheta. Această opțiune este des folosită pentru a ancheta evenimente și persoane din sfera guvernamentală, socială, sănătate și alte sectoare.

Ancheta se desfășoară cu ajutorul unui chestionar aplicat persoanelor anchetate pentru a obține informații despre politică sau program. Tipul care va fi ales este decis în funcție de anumiți factori, inclusiv trăsăturile grupului țintă. Astfel distingem următoarele tipuri de anchetă:

1. Interviuurile față în față și sondajele.
2. Sondajul auto-completare.
3. Prin completarea unui chestionar tipărit sau în variantă electronică.

Metodele calitative de colectare a datelor permit obținerea de informații mai profunde, cum ar fi prezentarea unor opinii ale participanților intervievați asupra eficacității/ineficacității unor programe specifice și pot fi deduse la următoarele tipuri generale:

1. Interviuuri aprofundate.
2. Focus grupuri.
3. Vizite la fața locului.

În practică, folosirea unei singure metode nu va fi potrivită pentru colectarea datelor, prin urmare este necesară combinarea acestora atât din cele cantitative, cât și calitative. De obicei, evaluarea formativă necesită îndeosebi aplicarea metodelor calitative în scopul identificării problemelor și furnizării recomandărilor de îmbunătățire. Pe de altă parte, evaluarea sumativă se poate concentra asupra utilizării metodelor cantitative pentru a putea oferi răspunsuri la întrebările legate de eficacitatea programului.

Efectele pe care le-ar putea avea o evaluare sunt decisive în procesul politicilor publice. Importanța activităților specifice acestei etape este justificată și de urmă-

toarele aspecte legate de rezultatele evaluării unei politici publice.

Raportul de evaluare a unor politici publice reprezintă un set de măsuri aplicabile și destinate client/comanditar. În acest sens, clientul va utiliza rezultatele procesului de evaluare doar dacă va înțelege raportul. Pentru a îndeplini aceste condiții, raportul trebuie să fie unul succint, scris într-o manieră clară și să includă cantitatea de informații adecvată.

În faza de pre-aprobare este necesar ca evaluatorul să consulte părțile implicate (clienții, alte persoane responsabile) asupra conținutului raportului de evaluare. Această măsură vine să eficientizeze aplicabilitatea raportului prin acceptarea acestuia de către părți. Procesul de consultare va stimula astfel o acceptare mai rapidă a rezultatelor de către factorii interesați. Or, această acțiune va crește gradul de implicare și va influența conținutul final al raportului.

În acest sens, un raport succint este unul mai preferabil raportului voluminos. Or, beneficiarul deseori nu are la dispoziție suficient timp pentru a citi rapoartele foar-

te lungi cu un număr mare de recomandări aproape imposibil de implementat.

Clarificarea structurii raportului între evaluator și beneficiarul acestuia la începutul procesului de evaluare va asigura înțelegerea clară a aspectelor primordiale pe care clientul este interesat să le acopere. Totodată, pe măsură ce procesul evaluării progresează, evaluatorul și clientul de comun acord pot interveni asupra îmbunătățirii raportului de evaluare.

Procesele și pașii enumerați mai sus constituie măsuri practice care au ca scop finalizarea cu succes a unei evaluări a politicilor publice instituționale.

Totodată, construcția unei viziuni asupra întregului proces de implementare este necesară și utilă întru focusarea eforturilor evaluatorului și a beneficiarilor de acțiune practică și util în fiecare caz aparte.

Prin managementul calității eforturilor de evaluare se poate de înțeles că fiind un proces ce străbate toți pașii procesului de evaluare, fiind o activitate de dublă verificare în scopul asigurării că procesul de evaluare va fi unul de calitate.

BIBLIOGRAFIE

1. Țicu D. Tipologii ale evaluării în procesul politicilor publice, *Revista Transilvană de Științe Administrative* 1(30), 2012. p. 195-208.
2. Analiza politicilor publice și evaluarea programelor în administrația publică, suport de curs, Universitatea Babeș-Bolyai, Cluj-Napoca.
3. Ghid privind elaborarea, implementarea și evaluarea politicilor publice la nivel central. În: http://www.sgg.ro/docs/File/UPP/doc/ghid_pp.pdf (accesat pe 28.10.2019).
4. Коллоквиум «Оценивание программ и политик, методология и применение», Сборник материалов. Вып. 1. În: http://iopp.ru/upimg/file_28.pdf (vizitat pe 28.10.2019).
5. L'évaluation des politiques publiques. În: http://docnum.univ-lorraine.fr/public/DDOC_T_2014_0201_JABOT.pdf (accesat pe 26.10.2019).
6. Manual de metode folosite în planificarea politicilor publice și evaluarea impactului. În: <http://www.mmuncii.ro/pub/img/site/files/0b32faf4cc852ef76e21cfbe34af134.pdf> (accesat pe 07.10.2019).

Prezentat: 5 noiembrie 2019.

E-mail: olga.zaharia@gmail.com

ASPECTE TEORETICE PRIVIND CONCEPTUL DE BUNĂ GUVERNARE

THEORETICAL ASPECTS REGARDING THE CONCEPT OF GOOD GOVERNANCE

CZU: 351/354

Oleg BAXAN,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The economists are convinced by scientific argument of the concept that state institutions cannot compete with commercial structures in the market. The experts and the elected officials from different levels criticise the public administration and propose its reorganisation. Under these circumstances, the assurance of a good governance is the main challenge in realization of the governing act.

Keywords: good governance, World Bank, administration, principles.

REZUMAT

Economiștii sunt convinși în argumentarea științifică a concepției că instituțiile de stat nu pot concura cu structurile comerciale pe piață. Experți și oficialii aleși, de diferite nivele, critică administrația publică și propun reorganizarea ei. În aceste condiții, asigurarea unei bune guvernări a devenit provocarea de bază pentru realizarea actului de guvernare.

Cuvinte-cheie: bună guvernare, Banca Mondială, administrație, principii.

Conceptul de „bună guvernare” a ajuns un termen în vogă în ultimele două decenii, un accesoriu retoric chic, invocat deseori în cadrul conferințelor privind politicile publice. Programele de guvernare asumă, de obicei, conceptul în secțiunile introductive. Sintagma „bună guvernare” trece la nivelul opiniei comune, drept un tip de guvernare ideală sau optimă.

Astfel, într-o schiță de arheologie conceptuală, termenul „bună guvernare” apare în 1989, în prefața studiului „Sub-Saharan Africa – from Crisis to Sustainable Growth” al Băncii Mondiale. În 1991, Banca Mondială dedică subiectului și prima conferință, în relație cu temele economiei dezvoltării. În 1992, sintagma „buna guvernare” primește

una dintre primele definiții, în raportul Governance and Development – „factor decisiv în crearea și consolidarea unui mediu care stimulează dezvoltarea solidă și echitabilă, care constituie totodată o completare esențială a politicilor economice robuste”.

Sensul dat de Banca Mondială era următorul: „o nouă abordare a dezvoltării bazată pe credința că prosperitatea economică nu este posibilă fără un nivel minim de stat de drept și democrație [1, p. 163].

În acest raport, devenit locus classicus al dezbaterii privind „buna guvernare”, patru arii de bună guvernare devin prioritare pentru Banca Mondială și anume:

- reforma sectorului public;

- responsabilitatea politică;
- cadrul legal al dezvoltării;
- informa ie  i transparență.

Semnalul de alarmă privind e ecul parțial al politicilor de dezvoltare fusese tras de critici externe, dar  i de evaluări interne ale Băncii Mondiale. Diagnosticul a fost numit „criză de guvernare”  i implica ideea că țărilor aflate în curs de dezvoltare le lipsesc anumite condiții instituționale, necesare pentru mecanismele democratice. O primă afirmare a principiilor de „bună guvernare” a pornit de la acest consens, în ideea că asistența internațională necesită anumite condi ionalit ţi pentru succesul reformelor. Criza de guvernare, sau guvernarea deficitară (poor governance), prezenta următoarele simptome:

1. E ecul unei separări nete între public  i privat, cu deturnarea fondurilor publice spre c ştigul privat.

2. Lipsa unui cadru legislativ  i guvernamental predictibil.

3. Reglementarea excesivă.

4. Priorit ţi inconsistente cu dezvoltarea  i alocarea eronată a resurselor.

5. Decizii luate netransparent  i în cadru restr ns.

 n tentativa de a identifica cauzele subdezvoltării, Banca Mondială a pus stagnarea țărilor în curs de dezvoltare din Africa pe seama crizei personalului calificat, corup iei, concentrării puterii politice  i mo tenirii trecutului colonial. Doi ani mai t rziu, Raportul Development in Practice Governance al Băncii Mondiale din 1994 consacră principiile „bunei guvernări”: „proces de luare a deciziilor predictibil, deschis, informat (un proces transparent); o birocr tie cu standarde etice profesionale; un executiv responsabil fa   de acțiunile sale  i o societate civilă robustă care participă la problemele publice; deasupra tuturor guvernând principiul domniei legii”.

Guvernan a publică include mai mul-

te categorii de părți interesate sau de actori, printre care se numără de obicei cetăţenii, diferite organizații ale unei anumite comunităţi, politicienii ale i, mediul de afaceri, lumea media, agen iile publice sau organizațiile non-profit [3, p. 170].

Noutatea constă în accentul pus pe rolul societăţii civile  i în textul documentului, pe importanța drepturilor omului. Astăzi există literatură dedicată „bunei guvernări”, care a st rnit  i profunde perplexit ţi  i mult optimism.  n perspectivă, în acest corpus de texte, se cristalizează încrederea că putem determina practici de bună guvernare, priorităţi de dezvoltare  i bune politici sectoriale

La scurt timp după apari ia termenului, alte instituții internaționale preiau agenda bunei guvernări, oferind defini ii similare. Spre exemplu, OECD lansează în 1995 raportul Participatory Delevelopment and Good Governance, unde „buna guvernare” se definește astfel:

1. Domnia legii.

2. Managementul sectorului public.

3. Controlul corup iei.

4. Reducerea cheltuielilor militare excesive.

Valoarea domniei legii (rule of law) sus ine că „un mediu juridic predictibil, cu un sistem de justiție obiectiv, robust  i independent este un factor esen ial pentru democratizare, bună guvernare  i drepturile omului”.

Programul Na iunilor Unite pentru Dezvoltare (P.N.U.D.) adoptă  i el principiile bunei guvernări, în 1994, folosind ca parametri defini ionali următoarele condiții:

1. Pluralism democratic.

2. Domnia legii.

3. O economie mai pu in reglementată, administrație mai curată  i mai pu in coruptă [6].

Toate aceste defini ii de început ale principiilor de „bună guvernare” nu trebu-

ie privite ca fiind rigide, fixate în jargonul agendei reformiste. Ele poartă amprenta unor priorități instituționale diferite, a epocii în care au fost redactate și a unor lentile diferite prin care a fost examinată realitatea politico-economică. În ultimele două decenii, literatura privind „buna guvernare” a explodat pur și simplu, unele voci fiind sceptice în fața inflației de abordări. Desigur, în spatele formulelor seci și fade se încheșează supoziții mai adânci despre evoluția statului-națiune, economia de piață, globalizare, rolul corporațiilor în ordinea mondială, impactul societății civile în democrații etc.

Cât privește literatura de specialitate, subiectul nu a suscitat un interes substanțial, chiar dacă valorile bunei guvernări au fost mereu în agenda publică. Printre excepții se află apariția recentă a cărții *The Quest for Good Governance: How Societies Develop Control of Corruption*, semnată de Alina-Mungiu Pippidi. Premisa autoarei este că politicile de dezvoltare a unei țări depind, întâi de toate, de instituțiile politice, de a căror stabilizare depind, la rândul-le, instituțiile economice și investițiile.

În contextul noii literaturi despre guvernare, „noțiunile de rețea, parteneriat, participare și implicare tind toate a fi conceptualizate în termenii unei lecturi optimiste a schimbării în sistemul politicilor publice” [4, p. 209].

Cheia de interpretare a utilității conceptului noțiunii de „rețea” rezidă în complexificarea tot mai acerbă a procesului de guvernare. În acest context, „una dintre caracteristicile-cheie ale formelor rețea de guvernare în sectorul public este dispersarea puterii între o pluralitate de actori interdependenți” [5, p. 210].

Disputele în jurul conținutului „bunei guvernări” nu se vor încheia prea curând. Unele voci susțin că agenda reformistă a „bunei guvernări” rămâne mult prea

ambitioasă, altele afirmă că termenul a ajuns un balast conceptual. Altele extind principiile de bună guvernare în relație cu politicile Internetului și cele digitale. „Buna guvernare” înseamnă un set minim al standardelor de guvernare. Pentru sceptici, „buna guvernare” reprezintă încă un ideal, cumva contrariant, de vreme ce întreaga istorie a reflecției politice este străbătută de acest fir roșu, al căutării unui model de instituții bune.

Reflecțiile privind buna guvernare au generat totuși un consens în ceea ce privește opusul sintagmei, perechea polară a bunei guvernări. Guvernarea nocivă (bad governance) – personalizarea puterii, corupția endemică, lipsa drepturilor omului, guverne lipsite de responsabilitate sau legitimitate electorală, lipsa transparenței și a consultării, hărțuirea societății civile, devine, în contextul actual al deziluziilor politice, un adversar comun, separat de clivajele clasice de partid.

În evoluția domeniului s-au structurat două tendințe de conceptualizare a termenului de bună guvernare, tratate pe larg în lucrarea „Buna guvernare în comunități multietnice”:

- filiera academică, unde accentul este pus pe studierea modalităților diferite în care se corelează relațiile de autoritate și putere în cadrul unei comunități date; în concordanță cu abordarea academică, sensul generic al termenului de bună guvernare este acela de management al resurselor și elaborarea unor politici publice, utilizându-se ca mijloace exercitarea autorității (puterii). Astfel, termenul înglobează toate instrumentele prin care diferiți beneficiari ai politicilor publice exercită drepturi legale pentru a atinge scopuri politice, economice, sociale și culturale. În acest sens, termenul de guvernare apare ca fiind tot mai utilizat pentru a denumi un ansamblu complex de structuri și procese (la nivel public, dar și privat) care

sunt, în general, asociate cu administrarea la nivel național;

- în cadrul comunității diferiților finanțatori (donors) conceptul descrie în principal rolul jucat de autoritățile statului în asigurarea prin intermediul unor politici publice deschise și democratice a echității în diferite domenii de activitate - social, economic, politic.

Astfel, comunitatea internațională împărtășește viziunea conform căreia principiile bunei guvernări stau la baza fundamentării dezvoltării durabile. O primă caracteristică la care se face referire la participarea egală a tuturor membrilor societății ca element-cheie al unei bune guvernări, în care fiecare are un rol în luarea deciziilor; în al doilea rând, o bună guvernare implică respectarea legilor, care sunt menținute prin eficacitatea și imparțialitatea sistemului juridic. Acest lucru înseamnă, de asemenea, protecția drepturilor omului (în mod particular a drepturilor minorităților), agenții puternice de apărare a legii care sunt independente juridic, imparțiale și incoruptibile. Complementar acestor caracteristici, se consideră că o bună guvernare se bazează și pe transparența procesului de luare a deciziilor, ceea ce asigură ca informația să fie disponibilă gratuit și accesibilă tuturor celor implicați sau afectați de deciziile luate. Ultimul element luat în considerare, dar nu cel din urmă, este responsabilitatea (instituțiilor, dar și a societății civile), cerința-cheie a unei bune guvernări care îi privește pe toți participanții la procesele politice, sociale și economice.

Din analiza acestor coordonate de definire a conceptului de bună guvernare se pot structura câteva caracteristici semnificative ale termenului care îi clarifică și delimitează sfera de semnificații. Conceptul de „bună administrare” („good-governance”) este prezent în organizarea multor sfere de activitate. Conceptul se referă

la domeniul economic, social și politic în egală măsură. De asemenea, nu este propriu doar domeniului public, ci și vieții private, societății civile. Astfel, chiar dacă accentul se pune pe sectorul public, unde capacitatea de construcție este chemată să întărească și să dezvolte situația socială și economică, conceptul face referire și la sfera privată, și la societatea civilă. Când se vorbește despre o bună guvernare se face referire în general la acea abilitate de a desfășura o activitate în mod eficient, eficace și cu înțelepciune, pornind de la principii care sunt fezabile și dezirabile la nivelul întregii societăți, nu doar în cel politic. În înțelesul pe care organizațiile internaționale le dau termenului, buna guvernare se referă atât la calitatea procesului de luare a deciziilor, precum și la procesul de implementare a acestora, de aceea, conceptul este valabil pentru toate statele lumii, indiferent de nivelul de dezvoltare al acestora.

După cum menționa Michael Camdessus, director al Fondului Monetar Internațional, în discursul rostit la 2 iulie 1997 în fața Consiliului Economic și Social al Națiunilor Unite, „Buna guvernare este importantă pentru țările aflate pe toate stadiile de dezvoltare. Demersul nostru este acela de a ne concentra asupra acestor aspecte ale bunei guvernări și anume: transparența utilizării fondurilor, eficiența managementului resurselor publice, stabilitatea și transparența mediului economic și legislativ”.

Conceptul este unul larg, cuprinzător, definește realități mult mai ample decât simpla reformă administrativă, luată în sens strict tehnic. De asemenea, acest termen acoperă cumulativ mai multe dimensiuni care îi asigură ușurința de penetrare în diferite sectoare de activitate.

În primul rând, se poate identifica o dimensiune tehnică a conceptului, care vizează aspectul economic al guvernării,

transparența responsabilităților guvernului, eficacitatea în managementul resurselor publice și stabilitatea în reglementarea sectorului privat de activitate.

În al doilea rând, există dimensiunea socială: construirea, întărirea și promovarea instituțiilor democratice și a toleranței la nivelul societății.

Și în al treilea rând, conceptul de bună guvernare are o dimensiune politică care se referă la caracterul legitim al guvernului/guvernării, la responsabilitatea elementelor politice din guvern, respectul pentru drepturile omului și pentru lege.

Principiile bunei guvernări (good governance).

În Cartea Albă asupra Guvernanței Europene, Comisia Europeană definește buna guvernare (good governance) ca fiind modalitatea prin care Uniunea utilizează puterile acordate de către cetățenii săi și în folosul acestora. La baza bunei guvernări, Comisia a apreciat că este necesar să așeze cinci principii prin care să consacre trăsăturile sistemului democratic și ale statului de drept specifice statelor membre UE, dar care sunt valabile pentru toate tipurile de guvernare (globală, europeană, națională, regională sau locală). Cele cinci principii sunt următoarele: transparența (deschiderea), responsabilitatea, participarea, eficacitatea și coerența [2, p. 10].

- Transparența (openness), ca prim principiu, proclamă necesitatea adoptării unei maniere deschise, sincere de către toate instituțiile în activitatea ce le revine fiecareia.

- Participarea (participation) condițio-

nează obținerea unei calități și eficiențe ridicate a politicilor, asigurarea unei participări cât mai largi, de-a lungul întregului proces, de la elaborare până la implementare și monitorizare. Or, după cum se știe, amploarea participării este condiționată nu numai de încrederea de care se bucură instituțiile, ci și de rezultatele finale scontate.

- Responsabilitatea (accountability), cel de al treilea principiu, cere delimitarea clară a rolului legislativ, respectiv executiv, pe care îl deține fiecare instituție și, cel mai important aspect, asumarea responsabilității pentru tot ce se întâmplă în sfera lor de activitate.

- Eficacitatea (effectiveness) revendică faptul că politicile promovate trebuie să asigure eficiența, să fie oportune, adică să se implementeze acolo unde sunt necesare, pe baza evaluării clare a obiectivelor și a impactului acestora.

- Coerența (coherence) solicită asigurarea unei coerențe ridicate a politicilor promovate și acțiunilor întreprinse în acest sens.

Concluzii. Analiza literaturii în domeniu demonstrează că, deși conceptul de bună guvernare este o direcție prioritară de cercetare pentru mediul științific trebuie să menționăm că în Republica Moldova, la etapa actuală sunt necesare investigații și analize pentru a identifica și propune autorităților locale o trusă de instrumente concrete în scopul asigurării unui proces de administrare competent și eficient care ar soluționa interesele comunităților.

BIBLIOGRAFIE

1. Elke Löfller, „Governance and government”, în Tony Bovaird, Elke Löffler (ed.), Public management and governance (Londra: Routledge, 2003), p. 163-164.
2. White Paper European Governance, Bruxelles, 2001, p. 10.
3. Aceste categorii multiple de actori implicați în procesul de guvernare sunt identificate de Löfller, „Governance and government”, p. 170.

4. Newman, „Changing equalities. Politics”, p. 209-210.
5. Janet Newman, „Changing equalities. Politics, policies and practice”, în Tony Bovaird, Elke Lofler (ed.), Public management and governance (Londra: Routledge, 2003), p. 210.
6. Human Development Report, 1994.

Prezentat: 19 noiembrie 2019.

E-mail: an.eg.1@mail.ru

PROCESUL DE PREGĂTIRE A FUNCȚIONARILOR PUBLICI DIN REPUBLICA MOLDOVA: PRINCIPII, ORGANIZARE ȘI ORGANISME IMPLICATE

PROCESS OF PREPARING CIVIL SERVANTS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA: PRINCIPLES, ORGANIZATION AND INVOLVED BODIES

CZU: 35.088.6(478)

Vadim VINTILĂ,
doctorand, Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In the article, the principles and types of professional training of civil servants are subject to analysis. Also, in this article, the content of the professional training process of the civil servant has been examined, where the professional development system is mentioned, which includes the beneficiaries, types, forms, methods and training programs, service providers, financing of the continuous professional development process, the responsible bodies of coordinating and monitoring the process. Thus, the analysis is focused on identifying the actors involved in the process and highlighting the contribution of each factor involved.

Keywords: training, professional training, civil servant.

REZUMAT

În articol sunt supuse analizei principiile și tipurile pregătirii profesionale a funcționarilor publici. De asemenea, în prezentul articol s-a examinat și conținutul procesului de pregătire profesională a funcționarului public unde se menționează sistemul de dezvoltare profesională care include beneficiarii, tipurile, formele, metodele și programele de instruire, prestatorii serviciilor, finanțarea procesului de dezvoltare profesională continuă, organele responsabile de coordonarea și monitorizarea procesului. Astfel, analiza este axată pe identificarea actorilor implicați în cadrul procesului și relevarea aportului fiecărui factor implicat.

Cuvinte-cheie: instruire, pregătire profesională, funcționar public.

În sfera de activitate a guvernării un rol deosebit de important este acordat funcției executive, realizate și exercitate de administrația publică. Această funcție este realizată de factorul uman ce activează în cadrul autorităților administrației publice și instituțiilor publice, care realizează unitatea de acțiune a politicilor publice la nivel de stat.

Respectiv, personalul administrativ prin intermediul căruia se execută prevederile legale, reprezintă partea cea mai numeroasă și importantă componentă a administrației publice [1, p. 38].

Indiferent de modalitățile de dezvoltare, este cunoscut faptul că valoarea unei administrații, eficiența acesteia depind în cea mai mare măsură de oameni. Calita-

tea activității administrației publice este rezultatul nivelului de pregătire profesională a personalului. În procesul de integrare europeană, Republica Moldova și-a asumat sarcina de continuare a reformei administrației publice și de creare a unui personal de funcționari publici responsabil, eficient, transparent și profesionist. Potrivit prevederilor Acordului de Asociere RM-UE, *„cooperarea se axează pe dezvoltarea unei administrații publice eficiente și responsabile, cu scopul de a sprijini instituirea statului de drept”, iar, în acest scop, este necesară „crearea unui corp al funcționarilor publici profesionist, bazat pe principiul responsabilității manageriale și pe delegarea eficace a autorității, precum și pe recrutarea, formarea, evaluarea și remunerarea, efectuate în condiții echitabile și transparente”.*

Întru realizarea angajamentelor asumate și implementarea cu succes a reformelor administrației publice, Republica Moldova are de rezolvat mai multe probleme legate de: elaborarea reglementărilor administrative, depolitizarea administrației, pregătirea funcționarilor publici, selectarea și promovarea acestora pe bază de merit, asigurarea condițiilor de activitate și a carierei lor [1, p. 131]. Reieșind din acestea, formarea profesională a funcționarilor publici reprezintă un deziderat asumat de autorități în tentativa acestora de a moderniza și profesionaliza serviciul public în vederea implementării cu succes a reformelor necesare pentru asigurarea continuității parcursului european al Republicii Moldova. Serviciul public din Republica Moldova, trecând prin procesul de reformare, trebuie să se adapteze la un șir de schimbări care se produc într-un timp foarte scurt. Personalul din autoritățile administrației publice centrale și locale se confruntă cu schimbări frecvente ale cadrului normativ, cu noi cerințe ale sectorului privat și ale societății civile, cu cerințe fată de modernizarea ser-

viciilor publice. Pentru a răspunde acestor solicitări, personalul din autoritățile publice trebuie să fie calificat și să-și dezvolte permanent competențele. Prezența unor funcționari care nu mai reușesc să țină pasul, în plan profesional, cu schimbările ce au loc în serviciul public reprezintă o problemă de care trebuie să fie preocupată tot mai mult conducerea administrației publice.

Într-un mediu în continuă transformare, în care activează autoritățile publice, un sistem eficient de dezvoltare profesională continuă este absolut necesar pentru obținerea și menținerea unui nivel dorit de performanță. Din aceste considerente, atât pentru beneficiul organizației, cât și al personalului, conducerea acesteia trebuie să contribuie permanent și prin diferite modalități la sporirea potențialului angajaților.

Politica statului în domeniul dezvoltării profesionale a funcționarilor publici este stipulată în art. 37-38 din Legea nr. 158-XVI din 04.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public, secțiunea a 3-a, *„Dezvoltarea profesională a funcționarului public”.*

Astfel, potrivit art. 37 a Legii nr. 158/2008 și Regulamentului cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici (aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11.03.2009 cu privire la punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public), *„funcționarii publici au dreptul și obligația de a-și perfecționa în mod continuu abilitățile și pregătirea profesională, fiecare autoritate publică fiind responsabilă de a asigura organizarea unui proces sistemic și planificat de dezvoltare continuă a funcționarului public”.*

Un alt act normativ important ce se referă la perfecționarea profesională a funcționarilor publici este Hotărârea Guvernului nr. 201 11.03.2009 cu privire la

punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Prin Hotărârea respectivă este aprobat Regulamentul cu privire la dezvoltarea profesională continuă a funcționarilor publici, care stabilește scopul, obiectivele, principiile, obligațiile, modul de organizare și desfășurare a procesului de dezvoltare profesională continuă a funcționarilor publici precum și noțiunea de sistem de dezvoltare profesională continuă a funcționarilor.

Literatura de specialitate, ce analizează implementarea experiențelor preluate din alte state referitoare la pregătirea profesională a funcționarilor publici, atenționează asupra a două aspecte principale. În primul rând, de faptul că pregătirea profesională a funcționarilor publici trebuie să corespundă unor principii generale, universale, aplicate de toate statele. Unul dintre ele este principiul permanentizării instruirii profesionale, ce le permite funcționarilor publici să acumuleze cunoștințele în funcție de sarcinile ce apar în fața autorităților administrației publice. În al doilea rând, în pregătirea profesională a funcționarilor publici trebuie să se țină seama de tradițiile naționale, de factorii locali care reies din realitățile noastre de ordin istoric, psihologic, economic, financiar. Asupra tuturor acestor factori își lasă amprenta perioada de tranziție prin care trece societatea noastră [2, p. 136-137].

Prin urmare, rezultă că dezvoltarea profesională a funcționarilor publici poate da rezultate, doar dacă este bine organizată ca un proces continuu și asigurată cu programe moderne, cadre didactice competente și cu resursele financiare necesare desfășurării procesului de instruire. Concepția permanentizării pregătirii profesionale a funcționarilor în administrația publică este practică în numeroase state ale lumii. Contribuția funcționarilor publici la dezvoltarea societății, îndeosebi în peri-

odele de reformare a administrației publice, depinde de actualizarea cunoștințelor pe care le posedă, capacitatea de a se adapta la situațiile noi pe care le înaintea-ză viața. În legătură cu aceasta, este foarte actuală problema continuării instruirii funcționarilor publici, deoarece volumul de cunoștințe acumulat cu trecerea timpului devine insuficient.

Dezvoltarea profesională reprezintă un proces complex, structurat dintr-un șir distinct de elemente, fără de care acesta nu ar putea fi realizat. Totodată, se datorează în cea mai mare parte importanței pe care o are personalul în cadrul oricărei activități. Anume de gradul de pregătire al personalului depinde rezultatul acțiunilor. Reieșind din aceste considerente, în continuare vom analiza care sunt actorii implicați în cadrul procesului de dezvoltare profesională a funcționarului, vom identifica etapele nemijlocite ce trebuie a fi parcurse pentru obținerea calității în procesul de perfecționare.

Dezvoltarea profesională, din punct de vedere al abordării sistemice, poate fi concepută drept un proces de gestionare a carierei ce se referă la evoluția funcționarilor publici în cadrul instituțiilor publice, potrivit nevoilor acestora și, evident, în funcție de performanța, potențialul și aspirațiile fiecărui funcționar public. Există un număr de elemente esențiale și complementare în ceea ce ține de constituirea sistemului de perfecționare profesională a funcționarului public. Referitor la elementele esențiale ale acestui sistem, determinăm că sistemul de dezvoltare profesională a funcționarilor publici include tipurile, formele, metodele, programele de instruire, prestatorii serviciilor de instruire, beneficiarii, finanțarea procesului de perfecționare profesională, organele responsabile de coordonarea și monitorizarea procesului de perfecționare profesională, inclusiv alte elemente. Anume aceste elemente principale în cadrul

unui proces de perfecționare profesională ne vor ajuta să identificăm actorii care sunt implicați.

Astfel, în scopul atingerii principalelor obiective pe care programele de dezvoltare profesională le propun funcționarilor publici atât la nivel central, cât și la nivel de autoritate publică, sunt planificate și realizate un șir de activități de instruire de diferite tipuri și forme. În serviciul public din Republica Moldova s-a instituit practica conform căreia dezvoltarea profesională a funcționarilor publici se realizează prin trei tipuri principale de instruire: externă, internă și autoinstruire [3, p. 10].

Instruirea externă prevede faptul că programele de instruire sunt realizate, de regulă, în mod centralizat pentru funcționarii publici din diferite autorități publice și este organizată/coordonată de către Cancelaria de Stat – autoritate responsabilă de managementul funcției publice și al funcționarilor publici pentru diferite categorii de personal din autoritățile publice centrale și locale. Acest tip de instruire se organizează de asemenea de către ministere, alte autorități publice, după caz, pentru specialiștii din autoritățile administrației publice locale și din alte autorități publice decât cele din subordine, care activează în domeniul de competență/specializat [3, p. 10].

În acest fel, observăm implicarea în cadrul procesului de perfecționare profesională a următorilor actori: Cancelaria de Stat, ministerele, instituțiile subordonate acestora, precum și alte autorități ale administrației publice centrale. În aceeași ordine de idei, este absolut necesar de a stabili că instruirea în afara locului de muncă se manifestă prin: seminare, ateliere, conferințe, mese rotunde și alte forme de dezvoltare profesională realizate de către specialiștii din cadrul autorității publice sau prestatorii serviciilor de instruire la tematici de interes major pentru autoritate.

Instruirea internă este realizată de către autoritatea publică pentru personalul său (aparatură centrală, instituțiile din subordine, autoritățile administrației centrale și autoritățile administrației locale), respectiv aceasta poate fi realizată fie la locul de muncă sau în afara locului de muncă. În cazul acesta, actorii implicați în cadrul programului de perfecționare profesională a funcționarului public, sunt orice autoritate a administrației publice centrale sau locale care utilizează diferite forme de instruire internă a funcționarilor săi, precum forme de rotație pe posturi, instructaje, programe interne de instruire (seminare, ateliere de lucru, prezentări etc.), învățarea din cele mai bune practici etc. [3, p. 10].

Drept rezultat, constatăm că, spre deosebire de instruirea externă, care prevede că programele de instruire sunt realizate, în majoritatea cazurilor, în mod centralizat pentru funcționarii publici din diferite autorități publice, dar care desfășoară activități similare, instruirea internă din cadrul autorității publice prevede că programele de instruire se realizează de către autoritatea publică sub diferite forme și metode pentru propriul personal.

Cel de-al treilea tip de instruire este autoinstruirea, care este organizată de către fiecare funcționar public în parte. Prin intermediul acesteia se subînțelege aportul personal al fiecărui funcționar public, în acest sens ține de obligația sa morală de a se dezvolta și perfecționa în mod continuu, de a-și îmbunătăți capacitățile și aptitudinile sale profesionale. În acest sens, vom menționa că, din punctul nostru de vedere, anume funcționarul public este actorul principal în cadrul procesului de perfecționare profesională, deoarece acesta este cel care participă la toate formele de instruire organizate fie de autoritatea în care activează, fie de alte autorități cu atribuții nemijlocite în domeniu, dar totodată are și obligația morală de a căuta în

mod individual informația necesară pentru sporirea abilităților sale profesionale. Astfel, funcționarul public ca actor al procesului de perfecționare are atât rolul de beneficiar, de prestator (în cazul când un grup de funcționari publici desfășoară cursuri de perfecționare pentru alți funcționari), cât și de persoană aflată într-un proces continuu și permanent de autodezvoltare.

Un alt element esențial al sistemului de perfecționare profesională îl reprezintă finanțarea procesului de perfecționare profesională, care se efectuează din bugetul de stat în mod centralizat sau descentralizat și din alte surse financiare permise de legislație. Prin urmare, finanțarea centralizată este realizată din contul mijloacelor prevăzute în bugetul de stat pentru realizarea programelor de dezvoltare profesională. La acest capitol identificăm modalitatea de finanțare direct prestatorilor de servicii de instruire – la subiectele stabilite de Guvern, sau în cea de a doua situație poate fi realizată din contul ministerelor, altor autorități publice – la subiecte din domeniul de competență/specialitate în cadrul activităților de instruire realizate de acestea pentru specialiștii din autoritățile administrației publice locale și din alte autorități publice decât cele din subordine.

Prin sintagma „pot fi folosite și alte surse financiare permise de legislație” evidențiem că se au în vedere: mijloacele financiare alocate de partenerii de dezvoltare; proiecte de instruire finanțate integral sau parțial de organisme internaționale; proiecte realizate de organizații necomerciale/asociații obștești etc. [4, p. 103].

Urmare a criteriului mijloacelor de finanțare, identificăm următorii actori implicați în procesul de perfecționare profesională a funcționarilor publici: Guvernul Republicii Moldova, autoritățile centrale și locale interesate, organizațiile internaționale specializate în domeniu, precum și ONG-urile sau asociațiile obștești.

Următorul criteriu la care vomrecurge pentru a identifica actorii implicați în procesul de perfecționare profesională îl reprezintă cel al prestatorilor serviciilor respective, prin intermediul cărora se organizează și se desfășoară nemijlocit procesul de perfecționare profesională a funcționarilor publici.

Astfel, autoritățile publice pot achiziționa servicii de instruire de la diferiți prestatori ai serviciilor de instruire care au statut de persoană fizică sau juridică. Rețeaua prestatorilor serviciilor de instruire și anume prestatori cu statut de persoană juridică pot fi cei din țară, cât și de peste hotare cu drept de desfășurare a activităților de dezvoltare profesională a funcționarilor publici și adulților, la fel și acei prestatori ai serviciilor de instruire cu statut de persoană fizică, de asemenea din țară și de peste hotare.

Referitor la rețeaua prestatorilor serviciilor publice cu statut de persoană juridică identificăm următoarele instituții [5, p. 452]:

1. Academia de Administrare Publică.
2. Organizații și instituții de stat sau private licențiate și acreditate de către Ministerul Educației, Culturii și Cercetării în domeniul instruirii adulților, inclusiv instituții de învățământ universitar, școli de business.
3. Centre de instruire din subordinea ministerelor, altor autorități publice.
4. Asociații obștești cu experiență în domeniu.

De asemenea, autoritățile publice pot încheia contracte de prestare a serviciilor de perfecționare și cu persoane fizice: formatori profesioniști - persoane cu experiență, abilități și competențe profesionale specifice, certificate în domeniul instruirii adulților și nemijlocit a funcționarilor publici; instructori-practicieni - conducători și specialiști cu performanțe și experiență în domeniul subiectului/tematicii de instruire; cadre didactice titulare din învățământul universitar.

Fiecare dintre acești factori menționați au anumite atribuții și competențe în procesul de perfecționare profesională. În continuare vom puncta atribuțiile fiecărui factor separat în funcție de reglementările legale în domeniu, dar mai cu seamă făcând referire nemijlocită și directă la regulamentul ce stă la baza acestui proces. Inițial, vom delimita domeniul de competență a conducerii autorității publice.

Prin urmare, conducerea autorității publice: stabilește obiectivele de instruire a căror realizare va contribui la obținerea unor performanțe mai înalte ale autorității publice; aprobă planurile de instruire; alocă mijloacele financiare necesare; monitorizează procesul de perfecționare profesională a personalului etc. La rândul lor, șefii de subdiviziuni, fiind implicați, contribuie prin: identificarea necesităților individuale de dezvoltare profesională a funcționarilor publici din subordine și cele la nivel de grup/subdiviziune. Acesta mai elaborează, în baza necesităților identificate, solicitări privind subiectele/tematicile pentru activitățile de instruire internă și cea externă și le prezintă subdiviziunii resurse umane. De asemenea, planifică, organizează, monitorizează și evaluează instruirea la locul de muncă a colaboratorilor din subdiviziune, inclusiv a celor nou angajați și a funcționarilor publici debutanți.

Serviciul sau subdiviziunea resurse umane din autoritatea publică sau persoana responsabilă de lucrul cu personalul are următoarele atribuții: identifică, în comun cu șefii de subdiviziuni și funcționarii publici, necesitățile de instruire ale personalului; planifică procesul de instruire; evaluează activitățile de instruire și impactul lor asupra activității funcționarului public; ține evidența datelor referitoare la instruirea personalului, înscrie datele corespunzătoare în dosarul personal al fiecărui funcționar public; întocmește și prezintă conducerii autorității publice rapoarte cu

privire la perfecționarea profesională a funcționarilor publici.

Un alt actor al procesului de perfecționare și dezvoltare profesională îl reprezintă însăși funcționarul public. În componența atribuțiilor acestuia intră următoarele competențe: colaborează cu conducătorul subdiviziunii și lucrătorii serviciului resurse umane la identificarea necesităților de instruire; participă activ la realizarea obiectivelor de instruire; oferă informații necesare pentru evaluarea eficienței activităților de instruire; aplică cunoștințele, abilitățile și modelele de comportamente obținute în activitatea practică, inclusiv alte competențe specifice procesului respectiv.

Nu în ultimul rând, este necesar de a identifica și prezenta atribuțiile factorului major implicat în procesul de perfecționare profesională a funcționarilor publici, care este Cancelaria de Stat. Rolul Cancelariei de Stat constă în contribuirea la modernizarea administrației publice prin elaborarea, ajustarea și promovarea politicilor de stat eficiente și a cadrului normativ în domeniul personalului din serviciul public.

Referitor la atribuțiile Cancelariei de Stat privind dezvoltarea și perfecționarea personalului autorităților publice, identificăm următoarele: acordă asistență metodologică în domeniu; coordonează procesul de dezvoltare profesională a funcționarilor publici; asigură evidența funcțiilor publice și a funcționarilor publici; planifică cursurile de dezvoltare profesională a funcționarilor publici finanțate din bugetul de stat și din mijloacele financiare alocate de partenerii de dezvoltare; coordonează procesul de dezvoltare profesională (aprobă cerințele privind programele de dezvoltare profesională continuă și criteriile de evaluare a acestora, aprobă programele de instruire la nivel central a diferitor categorii de funcționari publici; organizează instruirea persoanelor res-

ponsabile de dezvoltarea profesională a funcționarilor publici etc.) și alte atribuții ce vizează perfecționarea profesională a funcționarilor publici în mod particular, dar și activitatea amplă a acestora în ansamblu.

În concluzie, evidențiem că se distinge un spectru larg de actori implicați în procesul de perfecționare profesională a funcționarilor publici, printre care: Cancelaria de Stat, ministerele, prestatorii de servicii de perfecționare, subdiviziunile structurale interne etc. și, nu în ultimul rând, însăși funcționarul public, care, în opinia noastră, joacă un rol-cheie în cadrul acestui proces, având dublă calitate de obiect-subiect. Rezultatele analizelor ne permit

să afirmăm că activitățile de instruire pot fi organizate și desfășurate în incinta autorității publice, precum și în afara acesteia, de către colaboratorii autorității publice, dar și de către diferiți prestatori de servicii de instruire. Totodată, au fost identificate etapele distincte în cadrul procesului de perfecționare, fără de care, datorită interdependenței reciproce, nu ar fi posibilă dezvoltarea profesională eficientă a personalului din autoritatea publică. Datorită acestor etape, este posibilă asigurarea utilizării eficiente a resurselor de timp, financiare, informaționale alocate pentru îmbunătățirea competenței și abilităților resursei umane, adică a funcționarului public.

BIBLIOGRAFIE

1. Santai I. Drept administrativ și știința administrației, vol. I, Ed. Risoprint, Cluj-Napoca, 2002, 279 p.
2. Sîmboteanu A. Reforma administrației publice în Republica Moldova. Chișinău: Ed. Museum, 2001. 174 p. ISBN: 978-9975-906-46-3.
3. Doicov E., Gheorghita T. Dezvoltarea profesională a personalului din autoritatea publică: instruirea internă: Ghid metodic/Cancelaria de Stat a Republicii Moldova. Direcția politica de cadre. Chișinău: Ed. „Bons Offices” SRL, 2011. 90 p. ISBN 978-9975-80-477-6.
4. Cojocaru S. și alții. Managementul resurselor umane în administrația publică. Chișinău: AAP, 2011. 184 p. ISBN 978-9975-4241-1-0.
5. Platon M. Administrația Publică. Chișinău: Ed. Universul, 2007. 926 p. ISBN: 978-9975-47-006-3.

Prezentat: 26 noiembrie 2019.

E-mail: vadim.vintila88@gmail.com

ABORDĂRI DOCTRINARE PRIVIND ORGANIZAREA SISTEMULUI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

DOCTRINARY APPROACHES REGARDING THE ORGANIZATION OF LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM

CZU: 352

Iurie ȚAP,
ex-doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Along with justicee, public administration is the cornerstone for all sectors. Its modernization creates the necessary premises for accelerating the country's development. A particular role belongs to the local authorities / local public administration authorities, who are closest to the citizen and to the functionality on which the state of affairs in the rural and urban areas depends. In this sense, the functional and institutional development of the system of local public administration is required, a process which requires the achievement of three objectives: the adequate allocation of the competences of the local territorial authorities; ensuring the financial resources necessary to execute the assigned competences; the proper attribution of the patrimony. Starting from the doctrinal postulates, the provisions of the European Charter of Local Self-Government, but also following the experience of the advanced democracies, the principles of territorial decentralization and local autonomy should be transposed in order to develop the executive functions of the local power.

Keywords: decentralization, local autonomy, local public administration, competences, public services, financial resources, heritage.

REZUMAT

De rând cu justiția, administrarea publică este piatra de temelie pentru toate sectoarele. Modernizarea acesteia creează premisele necesare pentru accelerarea dezvoltării țării. Un rol aparte le revine colectivităților locale/autorităților administrației publice locale, care sunt cele mai aproape de cetățean și de funcționalitatea cărora depinde starea de lucruri în mediul rural și cel urban. În acest sens, se impune dezvoltarea funcțională și instituțională a sistemului administrației publice locale, proces care necesită realizarea a trei obiective: alocarea adecvată a competențelor colectivităților teritoriale locale; asigurarea resurselor financiare necesare executării competențelor alocate; atribuirea conformă a patrimoniului. Pornind de la postulatele doctrinare, prevederile Cartei Europene a Autonomiei Locale, dar și urmând experiența democrațiilor avansate, trebuie transpuse adecvat principiile descentralizării teritoriale și autonomiei locale întru dezvoltarea funcțiilor executive a puterii locale.

Cuvinte-cheie: descentralizare, autonomie locală, administrație publică locală, competențe, servicii publice, resurse financiare, patrimoniu.

Pornind de la analiza stării de lucruri și disfuncțiile sistemului administrației publice locale, constatăm necesitatea modernizării acestuia prin dezvoltarea lui funcțională și instituțională. Acest obiectiv se conține și în Acordul de Asociere RM-UE (Titlul IV, art. 21-23), accentuându-se necesitatea „... modernizării și dezvoltării funcțiilor executive, în scopul prestării serviciilor publice de calitate cetățenilor Republicii Moldova” [1, pag. 41-43].

În acest context, întru dezvoltarea funcțională a sistemului administrației publice locale, se impune realizarea a trei obiective: alocarea adecvată a competențelor colectivităților teritoriale locale; asigurarea resurselor financiare necesare executării competențelor alocate; atribuirea conformă a patrimoniului.

Din perspectiva doctrinară, elementul de „competență” este unul determinant al colectivităților descentralizate [8, pag. 18-19; 3, pag. 19]. Alocarea competențelor colectivităților locale are la bază principiile Cartei Europene a Autonomiei Locale (Carta) [4, pag. 2-3]. Practica administrativă distinge diferite feluri de competențe. Doctrina germană definește competențe ale comunelor ce le revin în virtutea principiului liberei administrări ale afacerilor comunale (Selbstverwaltung prinzip) și competențe delegate exercitate în numele statului [8, pag. 27-28]. Primele, la rândul lor, se divizează în obligatorii și facultative. Competențele facultative decurg din principiul de competență generală și care pot fi asumate de către comună în mod voluntar, iar cele obligatorii sunt determinate prin lege. În acest context, doctrina germană distinge trei categorii de competențe: proprii, determinate de principiul competenței generale; proprii, prevăzute de lege; delegate de stat [8, pag. 28]. Delimitarea competențelor colectivităților descentralizate în proprii și delegate este susținută și de doctrina franceză [6, pag.

13]. Codul comunal francez stabilește expres competențele obligatorii/determinate prin lege pe care comunele trebuie să și le asume. În cazul României legiuitorul definește trei tipuri de competențe ale colectivităților descentralizate: delegate; exclusive și partajate [4].

Urmare celor expuse, pledăm privind reglementarea competențelor colectivităților descentralizate în conformitate cu principiile descentralizării teritoriale, practică administrativă relevantă, dar și în conformitate cu principiile Cartei. În acest sens, competențele satelor (comunelor), orașelor (municipiilor) urmează să fie delimitate în exclusive, exercitate în nume propriu și delegate/partajate realizate în numele statului. Respectiv, cele exclusive/proprii vor fi delimitate în obligatorii și facultative. Acest principiu trebuie să fie expres prevăzut în Legea cadru a descentralizării (lege, care ar urma să substituie Legea 435/2006 privind descentralizarea administrativă, de altfel depășită și care nu poate ghida procesul de descentralizare). O atare abordare va corespunde rigorilor doctrinare, dar, cel mai important, va asigura cadrul legal coerent privind funcționalitatea sistemului administrației publice locale în vederea gestionării eficiente a colectivităților descentralizate. În parte, este vorba despre stabilirea priorităților de cheltuieli, problemă care, în condițiile noastre, adesea este politizată, afectând interesele dezvoltării durabile a colectivităților locale. Legea cadru va defini noțiunile de competențe delegate, exclusive/proprii și partajate. În aceeași ordine de idei, Legea cadru va statua mecanismul instituțional/juridic privind alocarea competențelor colectivităților locale exclusiv prin intermediul acesteia [10].

Pornind de la esența descentralizării, recunoașterea existenței intereselor/treburilor specifice de interes local, urmează să fie definite clar și coerent competențele

propriei/exclusive ale colectivităților descentralizate/autorităților publice locale. Actualele prevederi ale Legii nr. 435 din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă (art. 4/1) definesc domeniile proprii de activitate ale autorităților publice locale. În acest context, este de menționat faptul utilizării în dreptul public al noțiunii de „competență”, noțiune fundamentală, înțelegând prin ea aptitudinea juridică de adoptare/luare a deciziilor corespunzătoare în exercitarea unei funcții guvernamentale, administrative, jurisdicționale sau în exercitarea unui mandat efectiv. [9]. Din alt punct de vedere, responsabilitățile stabilite sunt incorecte (lit. a și m), confuze și vagi (lit. k și l), abordate greșit, în cazurile lit. h) și m), care se referă la competențele delegate/partajate, iar în cazul organizării serviciilor antiincendiere (lit. n) este vorba despre o competență a statului, care ar putea fi delegată autorităților locale, în condițiile legii.

La stabilirea competențelor proprii legiuitorului trebuie să ia în considerare principiul subsidiarității. În acest sens, Carta prevede expres: „Exercițiul responsabilităților publice trebuie, de-o manieră generală, să revină de preferință acelor autorități care sunt cele mai aproape de cetățeni. Atribuirea unei responsabilități unei alte autorități trebuie să țină cont de amploarea și de natura sarcinii și de exigențele de eficacitate și de economie” [4, pag. 3]. Relevantă este experiența franceză, conform căreia „L'Etat doit ainsi deleguer aux collectivites locales tous les pouvoirs qu'elles sont en mesure d'exercer”, dar și cea germană, care este calificată ca „dreptul regalian” al comunelor [7, pag. 160; 8, pag. 26].

Urmând principiile descentralizării teritoriale și subsidiarității, dar și luând în calcul practica administrativă avansată (experiența germană, franceză, poloneză), practica curentă din Republica Moldova, pot fi definite următoarele mari ti-

puri de competențe proprii/exclusive ale colectivităților descentralizate:

- administrarea domeniului public și celui privat al satului (comunei), orașului (municipiului);
- serviciile comunitare de utilități publice;
- urbanismul și amenajarea teritoriului;
- administrarea infrastructurii rutiere;
- administrarea instituțiilor de cultură de interes local;
- activitățile sportive, de agrement, pentru tineret, gestionarea și dezvoltarea infrastructurii respective;
- serviciile de asistență socială privind protecția copilului, persoanelor vârstnice, social vulnerabile și celor aflate în dificultate;
- dezvoltarea economică locală.

Regimul administrativ descentralizat are la bază recunoașterea existenței intereselor/treburilor specifice locale, care, în principal, sunt legate de habitatul/locuința omului. În esență, este vorba despre alimentarea cu apă, canalizarea și epurarea apelor uzate, colectarea, canalizarea și evacuarea apelor pluviale, salubritatea localităților, iluminatul public, transportul public local de călători, gestionarea fondului locativ etajat, altele, care prin Legea nr. 1402 din 24.10.2002 sunt definite drept servicii publice de gospodărie comunală. Privind sintagma „servicii publice de gospodărie comunală”, în publicația dată vom remarca doar necesitatea revizuirii acesteia. Cât privește esența Legii 1402/2002, care vizează o parte importantă din interesele/nevoile/treburile specifice locale, remarcăm necesitatea reconceptualizării acesteia întru definirea clară și coerentă a serviciilor comunitare de utilități publice/serviciilor de utilități publice. Pe de o parte, vor fi formulate adecvat aceste interese/nevoi/treburile specifice locale, pe de altă parte, va fi asigurată coerența necesară privind transpunerea acestora în legislația

relevantă: la stabilirea competențelor colectivităților locale/autorităților publice locale în Legea cadru a descentralizării și Legea 436/2006 privind administrația publică locală. La momentul actual constatăm incoerență totală, formulări vagi și confuze, definiții inadecvate, chiar și contradictorii. În acest sens, să comparăm prevederile Legii 1402/2002 și Legii privind deșeurile, care definesc diferit același serviciu, dar și formulează poziții contradictorii (prima - admite incinerarea, cea de-a doua - nu):

„salubritizarea, înverzirea localităților - totalitatea activităților și lucrărilor de colectare, transportare, sortare, prelucrare, tratare, valorificare, neutralizare (incinerare) și depozitare a deșeurilor menajere, precum și măturatul, spălatul și stropitul străzilor, înverzirea lor, lucrărilor de dezinfecție, deratizare și ecarisaj;

gestionarea deșeurilor – colectarea, transportul, valorificarea și eliminarea deșeurilor, inclusiv supravegherea acestor operațiuni și întreținerea ulterioară a amplasamentelor de eliminare, inclusiv acțiunile întreprinse de un comerciant sau un broker”.

Dacă e să urmărim spiritul Legii 100/2017 privind actele normative, prevalează definiția legii posterioare. În cazul dat putem vorbi despre serviciul/competența privind „gestionarea deșeurilor”. Prin acest exemplu argumentăm/motivăm necesitatea reconceptualizării legislației relevante privind activitatea colectivităților descentralizate/autorităților administrației publice locale, în parte, fiind vorba despre interesele/nevoile/treburile specifice locale, respectiv competențele subiectelor vizate. Relevante sunt, în acest sens, modificările realizate prin adoptarea Codului administrativ al României. Este de menționat și faptul neglijării, de facto, a acestei părți importante din interesele/nevoile/treburile specifice locale. Or, conform analizei bu-

getelor locale, satele/comunele cheltuie în acest sens în medie ceva mai mult de 6 la suta. Altfel spus, fiind descentralizate pentru a-și gestiona de sine stătător propriile afaceri, colectivitățile locale practic nu au posibilitatea s-o facă. Este o confirmare a suprimării autonomiei acestora.

Din perspectiva doctrinară, dar și urmând experiențele avansate urmează să fie stabilite prin lege competențele specifice ale primarului pe care acesta le realizează în numele statului și, respectiv, pe dimensiunea dată fiind subordonat statului/autorităților publice centrale. În prezent avem o reglementare vagă și confuză, de fapt aceste competente sunt trasate în legislația sectorială, dar nu se regăsesc în cea de bază, și cel mai important, bugetele locale sunt nevoite să acopere cheltuielile respective, fapt ce știrbește esențial autonomia locală/interesele colectivităților descentralizate/cetățenilor.

Corelarea responsabilităților atribuite cu resursele financiare necesare este un principiu fundamental privind respectarea autonomiei locale: „... la reconnaissance aux autorites decentralisées de larges pouvoirs de decision ne leur procure qu’une autonomie de façade si elles ne possèdent pas les moyens matériels notamment les ressources financiers propres, qu’exige toute action administrative d’envergure” [13, pag. 275]. În cazul Franței, întru asigurarea acestei corelări au fost edictate prin lege anumite principii fundamentale [7, pag. 161]. Experiența germană prevede reglementarea sistemului de venituri ale comunelor prin Legea fundamentală [8, pag. 43-45]. Carta prevede dreptul colectivităților locale la resurse proprii suficiente de care ele pot dispune în mod liber în exercițiul competențelor și că aceste resurse trebuie să fie proporționale cu competențele atribuite. În acest context, constatăm discrepanțe majore în cazul Republicii Moldova, fapt confirmat prin constatări-

le Recomandării 322/2012 a Congresului Puterilor Locale și Regionale al Consiliului Europei [12]. Este și constatarea Strategiei privind reforma Administrației Publice pentru anii 2016-2020: „Cele mai importante tergiversări se atestă la implementarea bazei de venituri locale proprii ale autorităților publice locale, fapt ce compromite întreaga reformă de descentralizare” [11, pag. 13]. Paradoxal, dar, în pofida acestor concluzii Guvernul a neglijat prevederile SND privind creșterea veniturilor proprii ale colectivităților descentralizate. Dimpotrivă, pe parcursul anilor 2016-2018 a continuat practica viciată privind alocarea de noi competente autorităților locale fără a prevedea și resursele necesare, așa cum prevede legea. Astfel, media veniturilor proprii ale colectivităților locale rurale a coborât în anul 2018 sub 10 la sută, cea mai mică cota din perioada statului Republica Moldova [2]. Pentru comparație: media europeană constituie peste 40 la sută. În consecință, discrepanțele dintre mediul rural și cel urban sunt în continuă creștere, majoritatea localităților rurale rămânând în continuare subdezvoltate și neatractive.

În aceste condiții, având înțelegerea posibilităților reale, dar și urmând principiile procesului de descentralizare problema dată trebuie conceptualizată și implementată adecvat. Pornind de la rigorile doctrinare, dar și luând în calcul practicile administrative avansate vom defini pașii necesari a fi urmați:

- evaluarea necesităților de cheltuieli în baza unor standarde de cost/calitate pe dimensiunea tipurilor mari de competențe proprii/exclusive (se va lua în considerare specificul competențelor – divizarea acestora în obligatorii și facultative);

- creșterea veniturilor proprii ale colectivităților locale în contextul prevederilor Cartei și practicii statelor descentralizate (cel puțin 40 la suta din totalul veniturilor);

- evaluarea necesităților de cheltuieli pentru exercitarea competențelor delegate/partajate și alocarea adecvată a resurselor corespunzătoare;

- dezvoltarea descentralizării fiscale: impozitul pe venit al persoanelor fizice, impozitul pe proprietate, finanțarea investițiilor de capital, împrumuturile locale, altele.

Descentralizarea teritorială presupune calitatea de persoană juridică pentru colectivitățile teritoriale locale, fapt ce implică resurse financiare și patrimoniu. Or, patrimoniul este principala sursă de generare a veniturilor pentru dezvoltare. În acest sens, Legea 435/2006 statuează expres: „Articolul 13. Proprietatea unităților administrativ-teritoriale:

1. Autoritățile publice locale posedă un patrimoniu propriu și distinct, care include bunuri mobile și imobile, și dispun liber de acesta în condițiile legii.

2. Patrimoniul unităților administrativ-teritoriale se delimitează și se separă clar de patrimoniul statului, potrivit legii sau în modul stabilit de lege.

3. Delimitarea presupune evidența patrimoniului unităților administrativ-teritoriale, competența decizională exclusivă a autorităților publice locale privind administrarea patrimoniului respectiv și modul de repartizare a veniturilor obținute din gestionarea acestuia în condițiile legii.

4. Criteriile principale care stau la baza delimitării patrimoniului unităților administrativ-teritoriale de cel al statului sunt:

- a. criteriul interesului (local, raional sau național) și importanței. Importanța patrimoniului se stabilește în baza unor studii, avize și expertize specializate;

- a) valoarea economică și importanța patrimoniului pentru dezvoltarea satului (comunei), orașului (municipiului), raionului sau țării;

- b) utilizarea patrimoniului pentru amplasarea sistemelor energetice, de transport și a altor sisteme de stat, a obiectivelor

de telecomunicații și a serviciilor meteo;

c) valoarea științifică, socială, istorică, culturală și naturală a patrimoniului”.

Chiar dacă legea prevede expres delimitarea patrimoniului colectivităților locale, timp de 13 ani statul/puterea politică nu s-a grăbit s-o facă. În pofida prevederilor SND privind finalizarea procedurilor de înregistrare a patrimoniului local în anul 2018 (primul termen a fost anul 2015), lucrurile așa si nu au evoluat. La 25 iulie 2016 a fost aprobată Strategia privind reforma Administrației Publice pentru anii 2016-2020 (HG nr. 911 din 25.07.2016) care, la capitolul respectiv a constatat gravitatea problemei: „Sunt înregistrate restanțe considerabile privind descentralizarea patrimonială. Avansarea cu modificările la sistemul finanțelor publice locale a scos în evidență restanțe la capitolul delimitarea și gestionarea patrimoniului la nivel local. Tergiversarea procesului de descentralizare patrimonială poate influența negativ responsabilitatea autorităților administrației publice locale de a genera venituri proprii și a aplica un management eficient al proprietăților din gestiune. Lipsa delimitării clare și înregistrării proprietății publice, nealocarea surselor financiare pentru executarea lucrărilor de evaluare a bunurilor imobile proprietatea autorităților publice locale, diminuează baza impozabilă a instituțiilor administrației publice locale”.

Doar că, recunoscând acest lucru, puterea politică a revenit la subiect abia peste doi ani, când a fost adoptată Legea nr. 29 din 05.04.2018. Spre regret, legea în cauză conține mai multe carențe de ordin conceptual (legea prevede delimitarea doar a bunurilor imobile, ceea ce contravine prevederilor Legii nr. 523/1999 privind pro-

prietatea unităților administrativ-teritoriale, respectiv legea nu prevede atribuirea proprietății echitabil pentru unitățile administrative-teritoriale, așa cum statuează Constituția), dar, cel mai important, legea a extins termenul de realizare până în anul 2022. Evident, tergiversarea procedurilor de atribuire a patrimoniului va afecta grav funcționalitatea colectivităților descentralizate/autorităților publice locale, care, din motive lesne de înțeles, nu vor avea capacitatea să-și gestioneze eficient propriile afaceri, starea de lucruri degradând în continuare. În acest sens, se impune necesitatea revederii termenelor de atribuire a patrimoniului. În aceeași ordine de idei, trebuie să fie revizuită Legea nr. 29 din 05.04.2018 privind delimitarea proprietății publice în vederea atribuirii patrimoniului către colectivitățile descentralizate. Este vorba despre atribuirea efectivă a patrimoniului, care după natura sa trebuie să fie pe cât de posibil diversificat (suprafețe acvatice, suprafețe împădurite, porțiuni de subsol, altele).

Generalizând subiectul, vom atenționa asupra abordării neconforme a reformei de descentralizare. Or, neglijarea postulatelor doctrinare, a practicii administrative avansate din cadrul democrațiilor europene, dar, cel mai important a prevederilor Constituției Republicii Moldova, acordurilor internaționale privind descentralizarea puterii și consolidarea autonomiei locale vine să confirme lipsa voinței clasei politice pentru reforme sistemice.

Rămâne să vedem, în ce măsură noua guvernare, în parte Guvernul, își va asuma această responsabilitate și va păși ferm pe calea descentralizării puterii și fortificării democrației.

BIBLIOGRAFIE

1. Acordul de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, Chișinău, 2014.
2. Aviz asupra proiectului de lege pentru completarea articolului 6 al Legii nr. 48 din 22 martie 2012 privind sistemul de salarizare al funcționarilor publici, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 148 din 14.02.2018.
3. Bertran Ch., *Decentralisation et Conseil constitutionnel*, publicat in *Les collectivités locales en France*, Paris, 1996.
4. Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.85. În: „Tratate internaționale”, 1999, volumul 14.
5. Codul administrativ al României. În: Monitorul Oficial nr. 555 din 5 iulie 2019.
6. Delcamp A. *Les collectivités locales*, Paris, 1994.
7. Delcamp A. *L'expérience de decentralization*, publicat in *Les collectivités locales de l'Union européenne*, Paris, 1994.
8. Eisenberg E. et Christian W., *Allemande: collectivités locales et federalism*, publicat in *Les collectivités locales*, Paris, 1994.
9. *Dictionnaire de droit constitutionnel*, Dalloz, 2004.
10. Legea nr. 68 din 05.04.2012 pentru aprobarea Strategiei naționale de descentralizare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de descentralizare pentru anii 2012-2015. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 143-148 din 13.07.2012, art. 465.
11. Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016-2020, În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, din 12.08.2016 nr. 256-264.
12. Recomandarea 322 (2012) privind situația democrației locale și regionale în Republica Moldova, adoptată în cadrul celei de-a 22-a sesiuni a Congresului Puterilor Regionale și Locale al Consiliului Europei (CLPRE), Strasbourg, 20-22 martie 2012.
13. Rivero J., Waline J., *Droit administratif*, Dalloz, 1994.

Prezentat: 21 noiembrie 2019.

E-mail: iurietsap@gmail.com

DIMENSIUNI FUNCȚIONALE ALE DESCONCENTRĂRII ADMINISTRATIVE

FUNCTIONAL DIMENSIONS OF ADMINISTRATIVE DECONCENTRATION

CZU: 35.071.6

Viorica BURUIAN,
doctorandă, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The article adresses a sufficiently important subject for the development of the administrative system of the Republic of Moldova, namely the functional aspects of territorial state administration, organised by the rules of the administrative deconcentration. The research is based on the prominence of the national quiddity in implementation of the principle of deconcentration by reference to its universal appearance. The functions of administrative deconcentration are investigated.

Keywords: territorial state administration, administration reform, centralization, decentralization, administrative deconcentration, public services.

REZUMAT

Acest articol abordează un subiect destul de important pentru dezvoltarea sistemului administrativ din Republica Moldova și anume aspectele funcționale ale administrației de stat teritoriale, organizată în baza principiului desconcentrării administrative. Cercetarea se bazează pe evidențierea specificului național în implementarea principiului desconcentrării prin raportare la aspectul universal al acestuia. Sunt investigate funcțiile desconcentrării administrative.

Cuvinte-cheie: administrația de stat teritorială, reforma administrației, centralizare, descentralizare, desconcentrare administrativă, servicii publice.

În scopul dezvoltării structurale a Republicii Moldova și societății în baza valorilor democratice și general-umane, de îndreptare a acesteia pe calea integrării europene, în decursul a trei decenii s-au întreprins numeroase încercări de reformare a sistemului administrativ. Chiar dacă este un domeniu extrem de important în modernizarea țării, implementarea reformelor pe această prioritate au purtat mereu un caracter confuz, ocazional și puternic influențat de voința politică a celor aflați la guvernare.

Realizarea unei veritabile reforme în acest domeniu cere, însă, o abordare sistemică, consecventă, dar, mai ales, comprehensivă a rolului și implicațiilor funcționale ale fiecărei componente a sistemului administrației publice, aspect care constituie garantul continuității implementării angajamentelor asumate în domeniul administrativ, excluzându-se, astfel, intervențiile bazate pe interpretări de ordin istoric, politic, administrativ, financiar sau de orice altă natură.

 n acest context, ne propunem să analizăm aspectele funcționale ale desconcentrării prin raportare la alte modele de organizare a administrației publice, evidențierea specificului național de func ionare a desconcentrării administrative, în coraport cu aspectul universal al acesteia. Totodată, vom realiza o investiga ie  i asupra funcțiilor desconcentrării administrative.

Administrația publică reprezintă acel mecanism inherent al statului prin intermediul căruia se transpun în practică valorile sociale, economice, culturale ce constituie interes public, determinate prin acte juridice  i de guvernare politică. Func ionarea aparatului administrativ  i asigurarea concordan ei dintre activitatea administrativă  i interesele comunit ii umane este condi ionat  de forma de organizare a administrației publice. Sub formă de organizare a administrației publice se sub n telege modalitatea de structurare a administrației publice  i de interac iune între diferite niveluri ale administrației publice, precum  i modul de plasament al administrației de stat la nivelurile intermediare  i primare ale administrației publice [11, p. 76]. Orice organizare administrativă are menirea de a asigura creșterea eficienței activit ii autorităţilor publice, sporirea ini iativei  i operativit ii acestora, ajustarea relațiilor administrative dintre autoritățile centrale  i locale în funcție de preeminen a intereselor.

Multiplele  i variatele activități care se desfășoară într-o țară implică o organizare atât la nivel național, cât  i local. Pentru a fi evitate dezordinile  i, mai ales, pentru a se imprima o direc ie convergentă eforturilor întreprinse în teritoriu, apare necesar ca toate acțiunile statale să fie ordonate în a a fel încât obiectivele urmărite pe plan național să poată fi realizate în timp c t mai scurt, cu eforturi c t mai mici. Ca atare, forma organiza ional  trebuie astfel con-

ceput  încât să poată ac iona fără  nt rzie-re  i în mod c t mai eficient [14, p. 32].

Modelul centralizat al sistemului administrativ se caracterizează prin organizare ierarhică, în trepte, în cadrul căruia autoritățile administrației publice ierarhic inferioare se supun fa   de organele ierarhic superioare, acestea având dreptul de a interveni în activitatea autorităților subordonate.

Modelul descentralizat reprezintă unul din indicatorii organizării democratice a puterii în stat, motiv pentru care acest concept cunoa te o vastă abordare în cadrul  tiin ei administrației. Victor Mocanu consideră că descentralizarea în administrația publică se prezintă ca un sistem de organizare administrativă, opus centralizării, care permite colectivităților locale sau serviciilor publice să se administreze ele însele, sub controlul statului, care le conferă personalitate juridică, le permite constituirea unor autorități proprii  i le dotează cu resurse necesare pentru a rezolva singure problemele locale de către cei ale i în corpul legislativ [9, p. 54].

Spre deosebire de această defnire, cercetătorul Aurel S mboteanu consideră că esența descentralizării administrației publice constă în transferarea unor competențe și atribuții ale autorităților administrației publice centrale către autoritățile administrației publice locale. O astfel de organizare a administrației publice generează creșterea rolului autorităților administrației publice locale în exercitarea funcțiilor sale privind gestionarea afacerilor publice din unitatea administrativ-teritorială respectivă [11, p. 77].

Men ion m că, în esen  , descentralizarea administrativă reprezintă o formă de organizare a sistemului administrației publice care se manifestă prin transferul capacit ii de ini iativ   i decizie în soluționarea intereselor comunit ii locale de la autoritățile centrale către anumite struc-

turi organizatorice autonome, plasate la nivelul unei unități administrativ-teritoriale.

Desconcentrarea administrativă reprezintă o formă intermediară de organizare a administrației publice. În opinia lui Victor Popa, desconcentrarea este definită ca un transfer de atribuții, de putere decizională, de servicii și mijloace, de la un nivel central către un plan local, în favoarea unor agenți de stat situați la nivel local [10, p. 14]. Desconcentrarea administrativă constă în extinderea cât mai mult a atribuțiilor agenților puterii centrale amplasați în teritoriu. Considerăm că suntem în prezența unei desconcentrări administrative în cazurile în care organele centrale ale administrației publice largesc competența serviciilor publice desconcentrate în unitățile administrativ-teritoriale în care acestea au fost organizate.

Prin desconcentrarea serviciilor publice se înțelege transferul unor atribuții care revin nivelului central de administrare, unor entități subordonate, ce funcționează în teritoriu, fiind vorba de o formă diminuată a sistemului de centralizare. Cercetătorul francez, Alain Larangé, în „La déconcentration”, remarcă faptul că, desconcentrarea reprezintă o modalitate de repartizare a competențelor sub semnul unei singure entități juridice, statul, ce se produce de sus în jos, în profilul eșaloanelor locale [7, p. 2].

Franța a experimentat forme pregnante de desconcentrare, prin decretele din 7 ianuarie 1959 și 2 iunie 1960, fiind definit cadrul celor 21 de circumscripții de acțiune regională, circumscripții instituționalizate prin decretul din 14 martie 1964, având în fruntea lor 3 prefecți de regiune, asistați de Comisii de dezvoltare economică regională care reuneau aleși și responsabili economici și profesionali. Expunerea de motive a decretului din 1964 statua că pentru a face față nevoilor crescânde, statul se vede

obligat să intervină în cele mai diverse forme în viața țării. În fața acestor fenomene și în fața acestei politici se impune adaptarea structurilor administrative. Or, se argumenta că această restructurare va facilita desconcentrarea, care va avea ca avantaje apropierea administrației de administrați și accelerarea deciziilor. Astfel, prin reforma realizată de decretul din 14 martie 1964, a fost consolidată poziția prefectului regiunii, căruia i s-au atribuit numeroase atribuții ale poliției administrative, exercitate anterior de un ofițer al poliției judiciare. Aceste competențe i-au fost, ulterior, retrase prin legea din 4 ianuarie 1993, misiunea prefectului de regiune viza asigurarea dezvoltării economice și amenajarea teritoriului aflat în jurisdicția sa, având în subordine pe prefecții departamentelor, președinții sau directorii diverselor servicii sau instituții publice.

Un alt autor francez, Gérard Marcou, în lucrarea „Experiența franceză în regionalizare: descentralizarea regională în statul unitar”, specifică că regiunile au fost transformate în colectivități teritoriale prin legea din 2 martie 1982, începând cu primele alegeri prin sufragiu universal direct al consiliilor regionale, care a avut loc în martie 1986. Această reformă se înscria în cadrul unei reforme de ansamblu a sistemului francez de administrație teritorială, punct final, în favoarea alternanței politice, a unei îndelungate contestări a excesului centralizării [8]. În 1982, Guvernul francez decide ca funcția reprezentantului statului în departament să fie schimbată din prefect în comisar al republicii, acesta fiind numit prin decret al Consiliului de Miniștri și având ca responsabilitate administrarea serviciilor statului în departament. Prin decretul din 29 februarie 1988 s-a revenit la titlul de prefect al departamentului.

În viziunea autorilor francezi, desconcentrarea administrativă este un paleativ al centralizării și este în opoziție cu des-

centralizarea, deoarece în cazul desconcentrării toate deciziile privind gestionarea treburilor publice sunt luate de organele administrației publice centrale sau de reprezentanții lor în unit tile administrativ-teritoriale.  n concep ia națională, problema desconcentrării administrative este privită ca transfer al unor atribuții, care revin structurilor administrative centrale, unor instituții din subordine, funcționabile în teritoriu.

Desconcentrarea sub aspect juridico-organizațional se structurează în două forme: orizontală  i verticală. Prima formă vizează  ncredin area unui reprezentant unic al statului în teritoriu a responsabilității serviciilor desconcentrate ale diferitelor ministere  i autorit ti publice centrale, în timp ce cea de-a doua formă se conturează după o ierarhie directă, în care  eful serviciului depinde doar de ministrul de resort. Astfel, desconcentrarea orizontală concentrează autoritatea teritorială în m inile reprezentantului Guvernului în teritoriu, în calitate de reprezentant unic  nt re te puterea acestuia  i aplică asupra teritoriului un sistem ce se dore te coerent, elaborat la nivel național, iar desconcentrarea pe verticală conservă o anumită continuitate administrativă, dar se tinde spre sectorializarea ministerială [6, p. 422].

Desconcentrarea constituie o măsură intermediară în procesul descentralizării, fiind tratată ca transfer de atribuții de la centru la agen ii puterii centrale afla i la conducerea diferitelor organisme locale; ea însăși semnifică mult mai pu in decât descentralizarea  i presupune recunoșterea unei anumite puteri de decizie în favoarea agenților statului repartiza i pe întreg teritoriul ării [4, p. 47].

 n fapt, desconcentrarea constă  i în numirea la conducerea fiecărei circumscrip ii administrative a unui reprezentant al puterii centrale  i recunoșterea competenței de decizie proprie acestuia, cu scopul de

a rezolva direct, la bază, anumite activit ti ale căror determinări acesta este mai în măsură a le cunoa te. Altfel spus, desconcentrarea este o centralizare atenuată sau o slabă descentralizare. Similitudinea între desconcentrare  i centralizare se manifestă prin faptul că titularii puterii locale nu sunt ale i de electoratul local, ci numi i de la centru. Similitudinea între desconcentrare  i descentralizare se manifestă prin faptul că titularii puterii de stat în teritoriu, de i numi i de la centru, au competența să rezolve problemele locale, fără să mai solicite aprobarea  efului lor ierarhic de la centru, dar ei sunt supu i controlului acestuia  i obliga i să se conformeze actelor superiorului lor. Este vorba de o delocalizare a exercițiului puterii de stat în teritoriu.

Această idee este promovată  i de Dana Apostol-Tofan, care sus ine că între desconcentrare  i descentralizare nu trebuie pus semnul egalit  ii. Ele au elemente care le aseamănă  i elemente care le disting fundamental. Ceea ce le une te este faptul că decizia se ia de o autoritate amplasată în teritoriu. Dar, în cazul desconcentrării se vorbe te despre o autoritate etatică, supusă autorității ierarhice a puterii centrale, în timp ce în cazul descentralizării teritoriale deciziile sunt luate de autorit ti autonome, responsabile în fața electorilor  i supuse unei puteri ierarhice, ci doar unui control al autorității ierarhice.

Eventualele avantaje în cazul desconcentrării apar numai datorită gradului mai atenuat al constr ngerilor ce există în regimul centralizat, dar nu rezolvă deficien ele majore ale acestui tip de sistem de organizare al administrației. Dezavantajele desconcentrării constau în aceea că activitatea unor domenii foarte importante este asigurată de ministere prin intermediul serviciilor lor desconcentrate –  n afara deciziei autorităților locale alese, ceea ce permite crearea unei importante birocrății [3, p. 299].

Din cele expuse anterior, putem concluziona că raporturile dintre autoritățile centrale și cele locale se caracterizează prin grade diferite de dependență față de centru, respectiv, fie centralizare (concentrare), fie prin desconcentrare sau descentralizare administrativă, principii care domină organizarea administrației publice. Necesitatea existenței acestor forme de organizare constă în aceea că, de la o etapă de reformare la alta, s-a constatat faptul că administrația publică ca activitate nu poate să fie realizată dintr-un singur centru aflat pe teritoriul statului, ci trebuie organizată în așa fel încât să asigure nevoile societății în general, dar și a colectivităților sociale din toate unitățile administrativ-teritoriale. Astfel, un interes sporit în cazul Republicii Moldova îl prezintă desconcentrarea și descentralizarea administrativă, constituind puncte de reformă afirmate în ultimele perioade de existență a administrației publice.

În acest sens, la 4 mai 2012, a fost adoptată Legea privind administrația publică centrală de specialitate [2] prin care legiuitorul legiferează această componentă a sistemului administrativ. Necesitatea adoptării acestei legi, consideră cercetătorul Aurel Sîmboteanu, a fost determinată de următoarele trei argumente: 1) existența unui vid legislativ în domeniul reglementării relațiilor ce țin de organizarea și funcționarea administrației publice centrale de specialitate, fapt ce a condiționat existența unor deficiențe care au redus din eficiența acestui sistem; 2) inexistența unei viziuni clare asupra modului de constituire a unor autorități publice centrale de specialitate și de alegere a unei anumite forme de organizare instituțională a acestora, fapt care a îngreuiat activitățile de tipologizare a lor și de identificare a locului și rolului acestora în sistemul administrativ autohton; 3) preocuparea autorităților administrației publice centrale de specialitate nu numai

de elaborarea politicilor publice sectoriale, dar și de implementarea acestora, ceea ce nu corespunde principiilor unei guvernări moderne, implementate în țările cu un nivel avansat al democrației [12, p. 13-14].

Consacrarea palierului serviciilor desconcentrate prin norme juridice organice [2], demonstrează de fapt conceperea de către factorul politic a implicațiilor profunde pe care le poate manifesta această categorie de servicii în procesul de descentralizare administrativă. Astfel, legea privind administrația publică centrală de specialitate, în art. 31, reglementează unele reguli minime de organizare și funcționare a administrației de stat teritoriale. Astfel, crearea, reorganizarea și suprimarea serviciilor desconcentrate țin de competența executivului și se realizează de către Guvern, la inițiativa ministrului de resort sau directorului general în subordinea căruia se constituie și urmează să funcționeze.

Fără a defini serviciile desconcentrate, art. 31, alin.1, prevede că: „Pentru asigurarea îndeplinirii funcțiilor sale și pentru a oferi populației serviciile publice de care sunt responsabile, ministerul sau o altă autoritate administrativă centrală poate avea servicii publice desconcentrate pe care le administrează în mod direct, precum și servicii publice desconcentrate în subordine care se constituie în calitate de structuri organizaționale separate” [2]. De aici rezultă, că rațiunea de a fi a serviciilor desconcentrate este justificată de necesitatea apropierii administrației de cetățean, precum și sporirea oportunității și eficacității acesteia.

Serviciile publice desconcentrate ale ministerului sau ale altei autorități administrative centrale se amplasează pe teritoriul unităților administrativ-teritoriale și pot fi grupate zonal. Acestea din urmă își exercită atribuțiile în câteva unități administrativ-teritoriale de nivelul doi [12, p.19]. Prin urmare, competența teritorială

a serviciilor desconcentrate poate fi fixată în limitele unei unități administrativ-teritoriale de nivelul doi sau stabilită în limitele teritoriale ale câtorva raioane alăturate.

Misiunea socială a serviciilor desconcentrate ale ministerului și altei autorități centrale de specialitate constă în realizarea politicilor publice sectoriale, supravegherea și verificarea respectării legislației în vigoare de către autoritățile administrației publice locale de nivelul întâi. Competența materială a serviciilor desconcentrate se circumscrie aceluiași sferă de activitate ca și ale autorității ce a înfăptuit dispersia în teritoriu cu pondere mai mare a atribuțiilor de prestări servicii și control, fapt care explică preponderența subdiviziunilor organizatorice cu caracter operațional. Astfel, pornind de la misiunea socială a administrației de stat teritoriale, considerăm că aceasta îndeplinește următoarele funcții specifice:

a) *Realizarea interesului general.* Fiind extensia puterii centrale, administrația de stat teritorială are ca scop satisfacerea interesului general apărut în cadrul teritorial care intră în competența sa, interesul fiind specializat în corespundere cu obiectul de activitate al administrației centrale al cărei emanație este.

Exercitarea acestei funcții nu îndreptățește, însă, ingerința administrației de stat teritoriale, determinată de realizarea interesului general, în activitatea administrației descentralizate. Recunoașterea dreptului colectivităților locale la autoadministrare și garantarea autonomiei locale prin norme constituționale semnifică că însăși asigurarea rezolvării intereselor specifice colectivităților locale în mod autonom constituie un interes public general al societății. De asemenea, aria de cuprindere a interesului general nu presupune preemțiune în satisfacerea acestuia în coraport cu interesul local, care răspunde doar nevoii sociale a colectivității locale. În aceste con-

diții, serviciile desconcentrate au sarcina, ca alături de administrația publică locală să formeze cadru de parteneriat de prestare a serviciilor publice în cele mai bune condiții de timp și loc.

b) *Reprezentarea statului în teritoriu și depozitar al autorității statului,* în calitatea sa de structură desconcentrată, emanație a centrului în structura ierarhizată a autorităților statale. În această calitate, serviciile desconcentrate întreprind măsuri de asigurare a unui echilibru între centru și local și realizează intermedierea între autoritățile administrației publice de stat și cele locale. Prin mecanismul de desconcentrare a serviciilor, Guvernul își exercită funcția de conducere generală a administrației publice care permite asigurarea dezvoltării unitare și echilibrate a societății prin prisma strategiilor și politicilor sectoriale aprobate.

c) *Limitarea tendințelor centrifuge a colectivităților locale.* Unitatea și integritatea teritorială a statului reprezintă un principiu fundamental al oricărui stat și se asigură prin funcționarea sistemului de guvernare coordonat dintr-un singur centru de putere publică. Organizarea administrativ-teritorială, recunoașterea unui regim de descentralizare mai pronunțat, diversitatea coloraturii politice a autorităților locale ar putea periclita racordarea acțiunilor nivelului local în lumina obiectivelor proiectate de stat. Asemenea dezacorduri s-ar putea solda cu diverse scenarii, unele deloc favorabile țării. Profesorul E. D. Tarangul menționează la acest capitol că o autonomie prea mare poate să fie cauza unor orientări politice în contradicție cu politica de stat a autorităților centrale. Aceasta se poate întâmpla, mai ales, în statele în care există și minorități etnice [11, p. 74].

Acesta reprezintă și raționamentul pentru care Guvernului îi revine exercițiul funcției de coordonare și control asupra întregului sistem administrativ, iar admi-

nistrației desconcentrate sarcina de monitorizare atentă și identificare a oricăror inițiative care ar periclita integritatea și unitatea teritorială a statului.

d) *Supravegherea respectării și executării corespunzătoare a legii*. Legalitatea este principiul fundamental al organizării și funcționării oricărui stat de drept, prin urmare, legalitatea constituie un interes general al întregii societăți, realizarea lui fiind în responsabilitatea administrației de stat. Serviciilor desconcentrate le revine obligația de a supraveghea ca activitatea administrației publice locale să se desfășoare în limitele cadrului legal. În conformitate cu această funcție, serviciilor desconcentrate le revine competența de a verifica actele administrative adoptate sau emise de administrația autonomă prin prisma legalității.

În concluzie, subliniem că administrarea publică, ca activitate, nu poate fi realizată dintr-un singur centru, ci trebuie organizată în așa fel încât să asigure îndeplinirea nevoilor societății, în ansamblu, dar și a colectivităților sociale din unită-

țile administrativ-teritoriale. Astfel, prin intermediul autorităților administrației de stat teritoriale, organizată în baza principiului desconcentrării administrative, este realizată administrarea în diferite ramuri sau domenii de activitate de interes național în limitele unei zone sau unități administrativ-teritoriale de nivelul al doilea. Prin urmare, în baza studiului efectuat, în vederea optimizării și eficientizării activității administrației de stat teritoriale și înlăturării incertitudinii privind rolul și locul administrației desconcentrate în cadrul sistemului de autorități publice, este necesară adoptarea unei legi care ar reglementa detaliat cadrul de organizare și funcționare a administrației de stat teritoriale și ar consolida poziția ei în cadrul sistemului de autorități ale administrației publice. Apreciem că perfectarea unor asemenea reglementări ar aduce ordine, claritate și responsabilitate în organizarea structural-funcțională a serviciilor desconcentrate și ar avea un impact favorabil asupra mecanismului de funcționare a sistemului administrativ, în ansamblu.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova, Chișinău, 1994, cu modificările și completările ulterioare.
2. Legea privind administrația publică centrală de specialitate nr. 98 din 04 mai 2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.160-164 din 03 august 2012.
3. Apostol Tofan D. Drept administrativ. Vol. I, Edit. C. H. Beck, București, 2008.
4. Bantuș A. Delimitări conceptuale ale modalităților de înfăptuire a administrației publice locale. În: Administrarea Publică, nr. 3, 2011, p. 42-49.
5. Boștinariu V. Despre descentralizare – modelul francez. [On-line]: <http://victorbostinaru.ro/resurse/DescentralizareModelulFrancez.pdf> (accesat la 04.11.2018).
6. Florea D. Desconcentrarea și descentralizarea serviciilor publice din perspectiva conceptului de dezvoltare a țării. În: Revista Moldovenească de Drept Internațional și Relații Internaționale. Nr. 3 (Vol.11), 2016, p. 419-429.
7. Larangé A. La déconcentration. L.G.D.J, Paris, 2000.
8. Marcou G. Experiența franceză în regionalizare: descentralizarea regională în statul unitar. [On-line]: <http://altera.adatbank.transindex.ro/pdf/9/002.pdf> (accesat la 04.11.2018).
9. Mocanu V. Descentralizarea serviciilor publice: concepte și practici. Editura TISH, Chișinău, 2001.

10. Popa V. Efectele descentralizării: rolul reprezentantului Guvernului în unitățile administrativ-teritoriale. IDIS Viitorul, Chișinău, 2008.
11. S mboteanu A. Teoria administrației publice. CEP USM, Chișinău, 2008.
12. S mboteanu A. Sistemul instituțional al administrației publice centrale de specialitate din Republica Moldova în contextul edificării statului modern.  n: Administrarea Publică, nr. 4, 2012, p. 13-21.
13. Tarangul E. D. Tratat de drept administrativ român. Ed. Glasul Bucovinei, Cern u i, 1944.
14. Vrabie G. Organizarea politico-etatică a României. Ed. Cugetarea, Ia i, 1999.

Prezentat: 19 noiembrie 2019.

E-mail: buruianviorica@gmail.com

ANALIZA INTERVENȚIILOR BĂNCII NAȚIONALE A MOLDOVEI ÎN SOLUȚIONAREA CRIZELOR FINANCIARE DIN SECTORUL BANCAR AUTOHTON

ANALYSING THE INTERVENTIONS OF NATIONAL BANK OF MOLDOVA IN THE SETTLEMENT OF FINANCIAL CRISES FROM THE LOCAL BANKING SECTOR

CZU: 336.711:338.124.4(478)

Eugeniu RAIEȚCHI,
doctorand, lector universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The banking sector of the Republic of Moldova, which currently consists of 11 banks, during a relatively small period of almost three decades, has experienced several shocks and crises, caused by endogenous and exogenous factors, which have caused the liquidation or initiation the procedure of liquidation of 17 banks. The multitude of liquidated banks or in the process of liquidation determines, on the one hand, an analysis of the causes of emergence and development of these crises because the liquidation of any bank produces a shock both to the banking sector, as well as to the population or the business. On the other hand, this failure of the banking sector, dictates an analysis of the quality of the interventions of the National Bank of Moldova in order to manage these crises, and respectively the identification of potential instruments meant to strengthen the financial control system of the banks.

Keywords: capitalization, financial crisis, bankruptcy, intervention regimes, banking sector.

REZUMAT

Sectorul bancar al Republicii Moldova, care la moment e compus din 11 bănci, pe parcursul unei perioade relativ mici, de aproape trei decenii, a cunoscut mai multe șocuri și crize, cauzate atât de factorii endogeni, cât și exogeni, ce au determinat lichidarea sau inițierea procedurii de lichidare a 17 bănci. Multitudinea băncilor lichidate sau aflate în proces de lichidare determină, pe de o parte, o analiză a cauzelor apariției și dezvoltării acestor crize. Or, lichidarea oricărei bănci produce un șoc atât sectorului bancar, cât și populației sau mediului de afaceri. Pe de altă parte, acest eșec al sectorului bancar dictează o analiză a calității intervențiilor Băncii Naționale a Moldovei în vederea gestiunii crizei date și, respectiv, identificarea unor instrumente potențiale menite să fortifice sistemul de control financiar al băncilor.

Cuvinte-cheie: capitalizare, criză financiară, faliment, regimuri de intervenție, sector bancar.

Introducere. Importan a instituirii reglementării  i supravegherii activității băncilor este abordată în lucrarea sa de către Ben S. Bernanke (pre edintele Rezervei Federale a Statelor Unite, 2006 - 2014) care se rezumă la ideea că „controlul financiar al activității băncilor este principalul instrument al băncilor centrale în vederea ob tinerii informa iei despre situația economică generală, ceea ce le permite să- i calibreze mai bine politica lor monetară” [1, pag. 147]. Cu alte cuvinte, după Ben S. Bernanke, promovarea unei politici monetare eficiente de către o bancă centrală, în mare parte depinde anume de eficiența sistemului de control financiar al activității băncilor.

După părerea autorului, sistemul de supraveghere  i rezolu ie, ca  i parte componentă a sistemului de control financiar, la capitolul regimurile de intervenție în activitatea băncilor poate fi caracterizat ca eficient, analiz nd ponderea băncilor problematice resuscitate, iar sistemul de reglementare –  n dependen   de frecven a acestor crize. Cu alte cuvinte, un regim de reglementare a activității băncilor poate fi eficient doar în cazul în care acesta reu e te să prev n  situațiile de stres semnificativ în activitatea nu at t a unei singure bănci analizate individual, cât a sectorului bancar în întregime. Dacă un asemenea fenomen a survenit, în continuare este rolul sistemului de supraveghere  i rezolu ie, utiliz nd instrumentele  i regimurile de intervenție în vederea atenuării acestor șocuri. Acesta din urmă poate fi caracterizat ca eficient doar în cazul în care băncile problematice sunt „puse pe linia de plutire”. Orice abatere în acest sens reprezintă un e ec, deoarece lichidarea unei bănci reprezintă un  oc atât pentru ac ionarii acesteia, cât  i pentru creditorii, debitorii ei, precum  i pentru celelalte bănci, ceea ce într-un final se soldează cu pierderea încrederii populației

 n sectorul bancar [2, pag. 18]. Analizând ideea de mai sus, conchidem că produsul final al instrumentelor  i regimurilor de intervenție în activitatea băncilor este revenirea băncii la activitatea normală. Orice stare de insolabilitate, faliment sau lichidare reprezintă un e ec al sistemului de control financiar, ca urmare a admiterii unei asemenea degradări.

Etapale evolu iei crizelor financiare în cadrul băncilor.  n opinia autorului, criza în bănci ca  i fenomen urmează a fi structurată în mai multe etape  i analizată în dependen   de evoluția acestora, deoarece, pe de o parte, criza la fiecare dintre aceste etape, este caracterizată printr-o intensitate diferită, respectiv,  i nivelul pericolului pentru supravie uirea băncii este diferit, iar, pe de altă parte, instrumentele de gestiune a crizei sunt specifice fiecărei etape, privite separat.

 n literatura de specialitate se  nt lnesc diferite teorii privind evoluția crizei în cadrul unei entități, însă cele mai frecvent utilizate de către firmele cu renume în consulting financiar  i de gestiune anticriză sunt cele ale economi tilor germani U. Kristec  i D. Muller.

Economistul U. Kristec caracterizează etapele de evolu ie a crizei, pornind de la posibilitatea dep  irii acesteia de către entitățile aflate în dificultate [3, pag. 36].  n acest sens, U. Kristec evidențiază următoarele patru etape ale crizei: (a) criza poten ial , (b) criza ascunsă, (c) criza acută, care poate fi dep  it   i (d) criza acută, care nu poate fi dep  it . Totodată, economistul D. Muller caracterizează etapele de dezvoltare a unei crize în funcție de pericolele la care este expusă banca, evidențiind de asemenea patru faze în evoluția crizei: (a) criza strategică, (b) criza rezultatelor, (c) criza de lichiditate  i (d) falimentul propriu-zis sau criza financiară. Aceste două teorii, de i abordează evoluția crizei din diferite unghiuri, au multe abordări  i con-

cluzii comune, respectiv, și rezultatele acestora pot fi ușor sincronizate [4, pag. 11].

Analizând Fig. 1, observăm că o criză financiară la etapa strategică (după Muller) dacă nu este evitată sau soluționată, conduce spre etapa de criză de rezultate, etapă în care entitatea, înregistrând deficiențe continuu la capitolul rezultatului financiar, are loc o degradare a capitalului și, respectiv, o decapitalizare continuă a băncii în paralel cu înrăutățirea calității activelor acesteia. Înrautățirea continuă a calității activelor conduce inevitabil spre criza de lichiditate ca urmare a micșorării gradului de rambursabilitate a acestora. Însă atâta timp cât portofoliul de active poate fi reînnoit sau „împropătat” cu aporturi noi de capital (propriu sau împrumutat), etapa respectivă de criză poate fi soluționată. În cazul în care decapitalizarea băncii este

una severă, ceea ce face practic imposibilă atragerea aporturilor noi de capital împrumutat, probabilitatea soluționării crizei este una minimă, fiind inevitabilă etapa de faliment.

La etapa crizei accentuate de lichiditate, managementul sau organul executiv, deja va dispune de instrumente foarte reduse de atragere de noi lichidități. În situația dată singura cale de soluționare a crizei este (a) reeșalonarea datoriilor, instrument la care e recomandabil de a apela chiar la începutul etapei de criză de lichiditate și care va soluționa criza doar parțial și, cel mai important (b) noi aporturi de capital din partea acționariatului, care în situația crizei semnificative de lichiditate rămâne singurul instrument de soluționare a crizei și de evitare a falimentului.

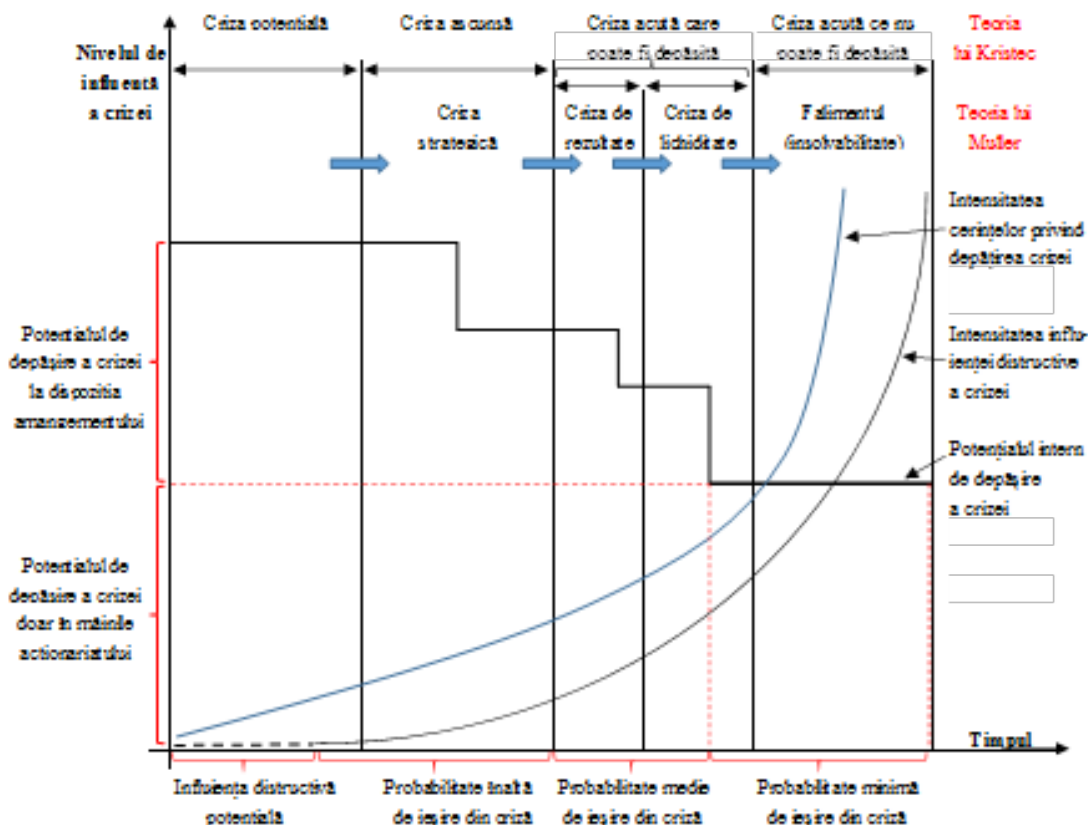


Fig. 1. Etapele și evoluția crizei financiare, având la bază teoriile lui Kristec și Muller.
Sursa. Elaborat de autor în baza sursei [3, pag. 36].

Analiza perioadelor de criză din sectorul bancar autohton. Dacă e să analizăm cazul Republicii Moldova, după aproape cei trei decenii de independență, sectorul bancar a cunoscut mai multe șocuri și crize (a se analiza Fig. 2), cauzate atât de factorii endogeni, cât și exogeni. Sectorul bancar autohton la moment e compus din 11 bănci, iar în această perioadă au fost lichidate sau a fost inițiată procedura de lichidare a 17 bănci. Respectiv apare necesitatea analizei acestor crize.

b) un sistem de control intern slab dezvoltat și lipsit de independență, fiind în cele mai dese cazuri sub influența directă a executivului băncii. Aceste două cauze au făcut posibilă admiterea;

c) tranzacțiilor dubioase cu persoanele afiliate băncii (deseori nedecarate sau camuflete) sau tranzacții efectuate în condiții diferite de cele de piață, fapt care a generat o decapitalizare a băncilor analizate și o criză semnificativă de lichiditate.

Dacă este să analizăm măsurile între-

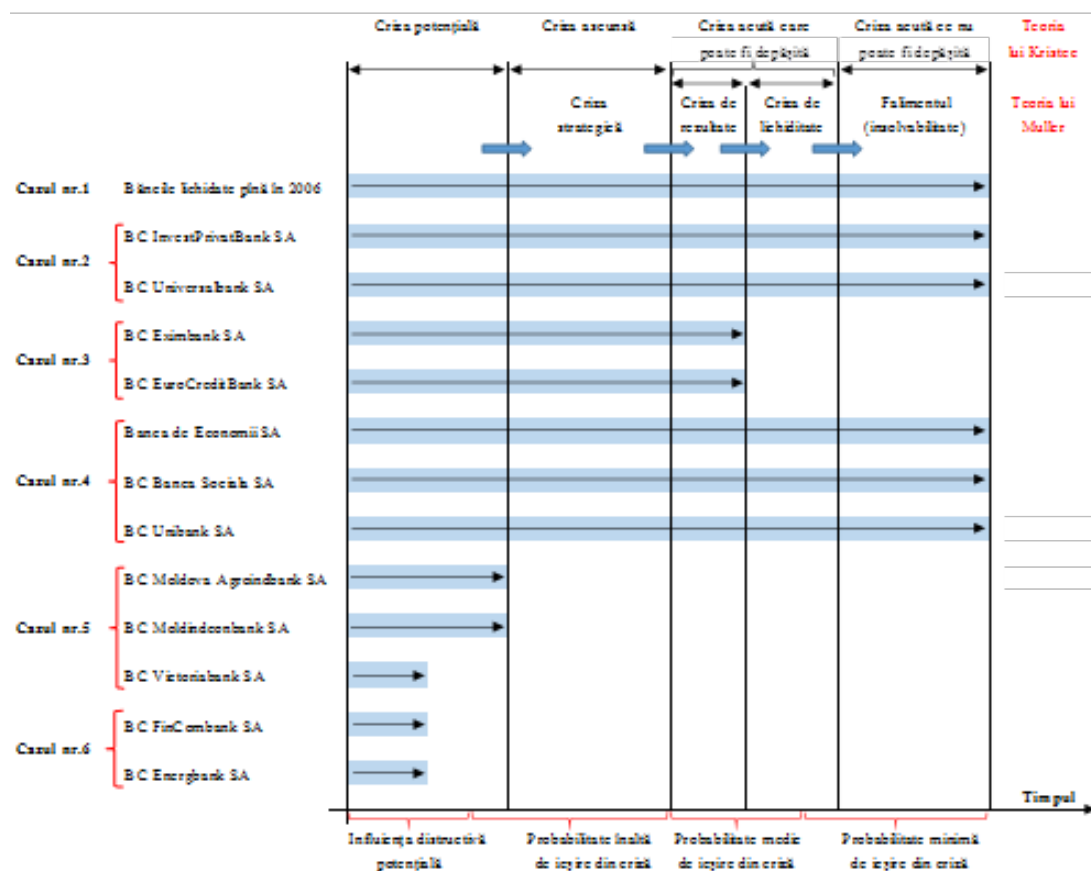


Fig. 2. Evoluția crizei financiare din sectorul bancar autohton (la situația anului 2019). **Sursa.** Elaborat de autor, în baza deciziilor Consiliului de Administrație al BNM [5].

Analizând cauzele apariției crizelor în sectorul bancar autohton, conchidem că acestea au avut câteva trăsături comune, care au fost catalizatori ai acestora:

a) acționariatul necalitativ sau netransparent, care a determinat;

prinse de către Banca Națională a Moldovei în vederea gestiunii crizelor financiare din cadrul sectorului bancar autohton și momentul la care s-a intervenit, atunci conchidem următoarele:

a) băncile lichidate pînă în 2006 a fost

mai degrabă un rezultat al neconformării cerințelor prudențiale dezvoltate de către BNM în cadrul implementării BASEL I. Această etapă care pe de altă parte poate fi privită și prin prisma „curățirii” sectorului bancar autohton de către entitățile care nu au reușit o capitalizare suficientă caracteristică business-ului bancar. Pentru această etapă este caracteristic faptul că BNM a intervenit doar la etapa retragerii licenței băncilor respective;

b) până în 2015, adică până la finele cazului 4, acțiunile BNM în vederea „resuscitării” acestor bănci au fost destul de nesemnificative, rezumându-se la regimuri de intervenție minoră (în cele mai dese cazuri apelându-se la regimul de supraveghere specială), toate aceste cazuri finalizându-se cu falimentul băncilor. Cu alte cuvinte, observăm absența BNM în vederea gestiunii crizelor respective, aceasta implicându-se mult prea târziu – la etapa crizei de lichiditate;

c) dacă e să analizăm cazul nr. 3, conchidem că soluționarea crizelor respective, în mare parte s-a datorat aporturilor suplimentare de capital din partea acționarilor băncilor, care au soluționat ambele probleme, atât cele de lichiditate, cât și de majorare a CNT în măsura în care să poată fi capabil să „absoarbă” impactul negativ al riscului de credit. Meritul soluționării crizei aparține, totuși acționarilor. Dar intervenția BNM a jucat un rol principal în soluționarea crizelor, deoarece s-a intervenit la un moment mult mai oportun, astfel încât „intervenția nu s-a tergiversat”.

d) în cazurile 5 – 6, observăm că intervențiile BNM poartă un caracter preventiv, adică intervenindu-se la o etapă incipientă a crizei, ceea ce asigură succesul gestiunii unei crize financiare în bănci;

e) în majoritatea cazurilor, în care criza financiară în bănci a degenerat până la etapa crizei de lichiditate, acestea au falimentat.

Analiza eficienței intervențiilor BNM în soluționarea crizelor financiare din sectorul bancar autohton denotă că succesul sau eficiența acestor instrumente depinde direct de momentul la care s-a făcut intervenția (a se analiza Fig. 3). Practica anterioară a demonstrat, că o intervenție poate avea succes, doar în cazul în care se intervine cel târziu la începutul crizei de rezultate/decapitalizare, iar nivelul optim al intervenției fiind punerea în aplicare a diferitor măsuri în vederea asigurării transparenței acționariatului băncilor și îmbunătățirii calității acestuia. Aceste măsuri pot fi caracterizate ca având un caracter preventiv de intervenție. Această abordare este observată în activitatea BNM, începând cu anul 2015, care s-a soldat cu rezultate pozitive în cadrul activității de gestiune a crizelor atât băncilor sistemice, cât și nesistemice (a se analiza cazul 5 și cazul 6).

Multitudinea crizelor financiare înregistrate în băncile din cadrul sectorului bancar autohton, precum și din alte țări, sistemul de reglementare și supraveghere a cărora este dezvoltat, având la bază acordurile BASEL, denotă faptul că instrumentele sistemului de control financiar dezvoltate în cadrul acestor acorduri nu sunt suficiente în vederea preîntâmpinării și gestiunii eficiente a crizelor. Această situație poate fi argumentată și prin faptul că, în cazul băncilor, dinamica indicatorilor este una mai mult liniară datorită stabilității proceselor, iar în prima fază a crizei în bănci efectul acestora nu tot timpul este resimțit la nivelul indicatorilor financiari sau prudențiali, fiind nevoie de o perioadă mai mare. Anume din acest considerent, semnalizarea unei noi crize de către indicatorii financiari și prudențiali derivați din cadrul acordurilor BASEL, este făcută cu o întârziere semnificativă. Aceasta permite avansarea crizei către o etapă evoluată, ceea ce scade din pute-

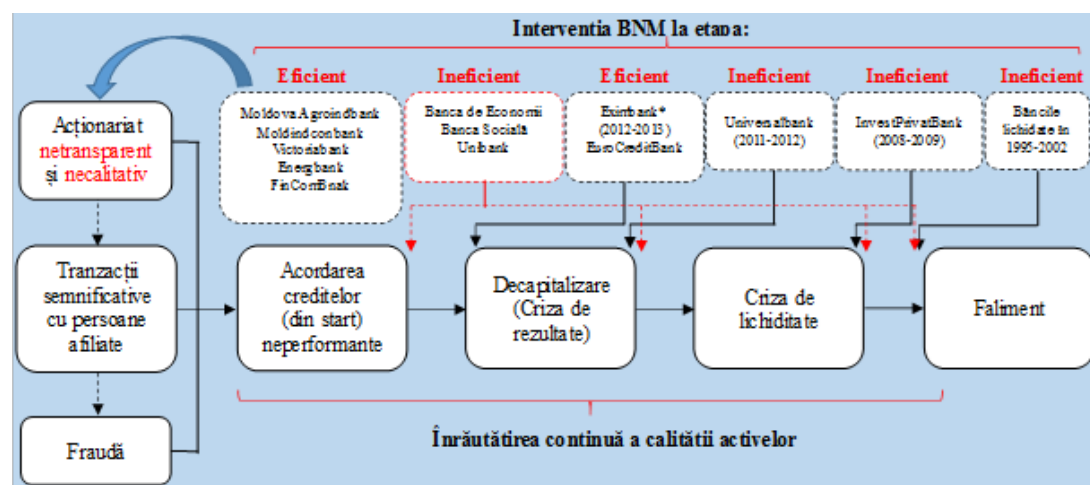


Fig. 3. Evoluția și eficiența intervenției BNM în crizele din sectorul bancar autohton.
Sursa. Elaborat de autor.

rea de gestiune eficientă a crizei de către subiecții sistemului de control financiar intern și extern.

În cadrul sectorului bancar autohton, succesul sau eficiența acțiunilor și instrumentelor de intervenție depinde direct de momentul la care s-a făcut intervenția (Fig. 3). Se impune necesitatea unui instrument de alertă preventivă, care ar permite executivului băncii și subiecților sistemului de control financiar prognoza crizei financiare încă de la o etapă timpurie a acesteia. În Republica Moldova, în cadrul sistemului de control financiar (atât intern ale băncilor cât și cel extern), nu identificăm careva instrumente similare ce ar evalua sau diagnostica periodic riscul înregistrării unei crize, ceea ce ar fi și una din cauzele eficienței reduse a intervențiilor BNM în administrarea acestora.

În acest context, considerăm că dezvoltarea unor instrumente de alertă preventivă, care ar permite prognoza și diagnosticul la o etapă timpurie a crizei financiare în cadrul sectorului bancar autohton, este următoarea etapă de dezvoltare a sistemului de control financiar și, respectiv, a sistemului de reglementare și supraveghere, în particular. În acest sens, pot fi

analizate practicile altor țări în vederea elaborării unor astfel de instrumente. Urmează a fi analizată practica Franței, unde sunt dezvoltate mai multe modele ce au drept scop analiza riscului de faliment în cadrul instituțiilor financiare, cum ar fi Modelul Centralei Bilanțurilor din Banca Franței sau Modelul Creditului Comercial Francez, care au fost elaborate, având la bază metoda analizei discriminante multifactoriale. Utilizarea modelelor date în republica noastră este lipsită de sens ca urmare a diferențelor semnificative dintre economia Republicii Moldova și a țărilor înalt dezvoltate pentru care au fost elaborate aceste modele. Elaborarea unui model de alertă preventivă ce ar avea ca scop prognoza și diagnosticul riscului de faliment/crizelor financiare în cadrul sectorului bancar al Republicii Moldova, urmează a fi dezvoltat de către cercetători, analizând statistica activității financiare a băncilor autohtone.

Concluzii. Crizele frecvente înregistrate în sectorul bancar denotă, pe de o parte, eficiența redusă a intervențiilor BNM în vederea gestiunii acestora, iar, pe de altă parte, insuficiența dezvoltării instrumentelor sistemului de control financiar,

scopul principal al căruia este anume prevenirea situațiilor similare într-un interval rezonabil de timp.

Una din cauzele eficienței reduse a intervențiilor BNM în soluționarea crizelor financiare este momentul la care s-a intervenit. În marea majoritate a cazurilor, BNM venea cu o implicare mult prea târzie – la etapa crizei de lichiditate, ceea

ce făcea imposibilă soluționarea crizelor.

Intervențiile BNM la faza evaluată a crizelor se datorează nu în ultimul rând lipsei instrumentelor de alertă preventivă ce ar evalua sau diagnostica periodic riscul survenirii unei crize financiare în bănci, din care motiv dezvoltarea unui instrument similar este vital importantă în vederea administrării timpurii a crizelor.

BIBLIOGRAFIE

1. BERNANKE B.S., *The Courage to Act: A Memoir of a Crisis and Its Aftermath*, W. W. Norton & Company, 2017, New York, 432 p.
2. DEMIRGIÜC-KUNT A., DETRAGIACHE E. *The determinants of Banking Crises: Evidence from Industrial and Developing countries*. IMF Working Paper, WP/97/106, 1997.
3. БЫКОВ А.А., БЕЛЯЦКАЯ Т. Н. *Антикризисный менеджмент: Учеб. пособие для слушателей программы Master of Business Administration / А.А. Быков, Т.Н. Беляцкая*. Минск, Изд. Центр БГУ, 2003, 256 с., p. 36.
4. ПИЛИПЧУК В.В.Б *Антикризисное управление: учебное пособие*. Владивосток, ТИДОТ: ДВГУ, 2003, p. 11.
5. În: <http://www.bnm.md> (vizitat în 2016, 2017, 2018, 2019).

Prezentat: 31 octombrie 2019.

E-mail: raietchie@yahoo.com

MUNCA LA DOMICILIU ȘI TELEMUNCA - FORME ATIPICE DE MUNCĂ

WORK FROM HOME AND TELEWORKING - ATYPICAL FORMS OF WORK

CZU: 349.245

Tatiana MIHAILOV,
avocat, Uniunea Avocaților din Republica Moldova,
doctorand, Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The national regulation regarding the atypical employment agreements is quite discreet, the Republic of Moldova being one of the states that did not pay enough attention to the atypical work and which continues to show a predilection for using the standard individual employment agreement as the main way of materializing the employment relationship. The national legislator regulates only those ordinary non-standard employment relationships, namely the individual fixed-term work agreement, the individual part-time work agreement, the work from home agreement, and recently, the day laborer's work relationship, through a special law, respectively by the Law on the provision of unqualified work with occasional character performed by day laborers.

Keywords: atypical work relationships, work from home, teleworking.

REZUMAT

Reglementarea națională cu privire la contractele de muncă atipice este una destul de discretă, Republica Moldova fiind unul dintre statele care nu a acordat suficientă atenție muncii atipice și care manifestă în continuare o predilecție pentru utilizarea contractului individual de muncă standard ca principală modalitate de materializare a raportului de muncă. Legiuitorul intern reglementează doar acele raporturi de muncă non-standard obișnuite, respectiv contractul individual de muncă pe durată determinată, contractul individual de muncă cu timp parțial, contractul de muncă la domiciliu și, recent, raporturile de muncă a zi-lierilor printr-o lege specială, respectiv prin Legea privind exercitarea unor munci necalificate cu caracter ocazional desfășurate de zilieri.

Cuvinte-cheie: raporturi de muncă atipice, munca la domiciliu, telemunca.

În Republica Moldova locul central în cadrul domeniului general al raporturilor de muncă îl ocupă raporturile juridice de muncă tipice. Tentativele de definire a raportului juridic atipic se limitează deseori prin evidențierea elementelor lipsă din ca-

drul conceptului clasic al unui raport juridic de muncă tipic.

Cea mai importantă trăsătură a raporturilor juridice de muncă atipice constă în faptul că aceste raporturi sunt niște relații sociale, care apar întotdeauna în legătură

cu prestarea unei munci, ceea ce ne permite a califica aceste raporturi drept raporturi de muncă nestandardizate.

În doctrina autohtonă, definiția raporturilor de muncă atipice este dată de Nicolae Sadovei, conform căruia, raporturile juridice de muncă atipice sunt raporturile care apar în urma prestării unei munci de către persoanele fizice sau juridice, în cadrul cărora lipsesc sau sunt modificate una sau mai multe trăsături caracteristice esențiale ale raportului juridic de muncă tipic, standardizat, din categoria raporturilor personale, organizaționale sau patrimoniale [8, p. 132].

Organizația Internațională a Muncii definește formele atipice de muncă ca fiind totalitatea activităților prestate în alte condiții decât cele standard, bazate de regulă pe un contract individual de muncă și pe o protecție socială deosebită [3].

Această definiție, larg acceptată în debaterile contemporane despre relațiile de muncă, nu este întâmplător una pur negativă. În spatele interesului față de munca atipică stă în mod implicit o preocupare mai amplă față de transformarea relațiilor de muncă și a pieței muncii prin proliferarea formelor de ocupare diferite de ceea ce până relativ recent putea fi considerată ca fiind forma „normală” (în toate sensurile cuvântului: statistic și normativ, economic și juridic), aceasta constituind de la bun început etalonul și punctul de plecare în analiza muncii atipice. Pe scurt, fenomenul muncii atipice a început să prezinte interes mai ales pe măsură ce formele de muncă atipică au tins să devină din ce în ce mai tipice [2, p. 6].

Conceptul de muncă atipică devine unul tot mai studiat în ultimele decenii, doctrinariii încercând să-l definească, să dea o clasificare a formelor de muncă atipică și fac propuneri în vederea perfecționării legislației muncii sau creării unui nou mecanism de reglementare juri-

dică a unor forme de muncă atipică care în prezent se află în afara cadrului legal [12, p. 373].

Doctrina rusă utilizează conceptul de contract individual de muncă atipic și îl definește ca fiind un contract ce se deosebește prin noutatea și conținutul construcției juridice, și se caracterizează prin modificarea esențială a unuia sau mai multor elemente de tip personal, organizațional sau patrimonial ale contractului individual de muncă tipic [12, p. 371].

În opinia doctrinarului român Dan Țop, munca atipică include cele mai diverse forme contractuale: contractele de muncă pe durată determinată, cele cu timp parțial, munca temporară sau cea la domiciliu, telemunca, munca în baza contractului de zero ore etc. Astfel, pot exista o multitudine de convenții care să reglementeze o relație de muncă diferită de forma standard sau de formele atipice cunoscute și de cele mai multe ori reglementate în legislație [10].

O formă atipică de muncă reglementată expres în legislația muncii a Republicii Moldova este munca la domiciliu. Astfel, potrivit art. 290 alin. (1) din Codul muncii, salariați cu munca la domiciliu sunt considerate persoanele care au încheiat un contract individual de muncă privind prestarea muncii la domiciliu cu folosirea materialelor, instrumentelor și mecanismelor puse la dispoziție de angajator sau procurate din mijloace proprii [1].

Ținând cont de cele enunțate mai sus, rezultă următoarele condiții specifice:

- contractul individual de muncă la domiciliu trebuie să fie încheiat numai în formă scrisă;
- contractul individual de muncă la domiciliu trebuie să precizeze expres că salariatul lucrează la domiciliu;
- atribuțiile specifice funcției trebuie să permită desfășurarea muncii la domiciliu;
- salariatul trebuie să-și stabilească singur programul de lucru;

– părțile trebuie să stabilească de comun acord programul în cadrul căruia angajatorul este în drept să controleze activitatea salariatului  i modalitatea concretă de realizare a controlului;

– angajatorul trebuie să asigure materii-le prime  i materialele necesare desfășurării activității;

– angajatorul trebuie să asigure transportul la  i de la domiciliul salariatului, după caz, a materiilor prime  i a materialelor pe care le utilizează în activitate, precum  i a produselor finite realizate [9, p. 35-36].

Lucrările puse în sarcina salariaților cu munca la domiciliu nu le pot fi contraindicate conform certificatului medical  i trebuie să se execute în condiții de respectare a normelor de securitate  i sănătate în muncă.

 n ceea ce privește cheltuielile efectuate pentru materii prime  i materialele utilizate în procesul muncii de către salariat, Codul muncii stabilește că în cazul folosirii de către salariatul cu munca la domiciliu a instrumentelor  i mecanismelor proprii, acestuia i se pl te te o compensa ie pentru uzura lor. Plata acestei compensa ii, precum  i compensarea altor cheltuieli legate de prestarea muncii la domiciliu, se efectuează de către angajator în modul stabilit de contractul individual de muncă.

Ca o trăsătură caracteristică determinată de faptul că activitatea profesională a salariatului se desfășoară la domiciliul acestuia, salariații cu munca la domiciliu  i stabilesc singuri programul de lucru în vederea îndeplinirii sarcinilor de serviciu care le revin.

De asemenea, în contractul individual de muncă urmează a fi stabilit modul  i termenele de asigurare a salariaților cu munca la domiciliu cu materie primă, materiale  i semifabricate, de efectuare a achitărilor pentru produc ia finită, de restituire a contravalorii materialelor apar in nd salariaților cu munca la domiciliu, precum  i de preluare a produc iei finite.

Din perspectiva răspunderii pentru as-

pecte ce privesc sănătatea  i securitatea în muncă, angajatorul este responsabil pentru verificarea condițiilor de lucru prevăzute de lege la domiciliul angajatului. Codul Muncii prevede expres acest aspect în conținutul prevederilor art. 291, conform căruia lucrările puse în sarcina salariaților cu munca la domiciliu nu le pot fi contraindicate conform certificatului medical  i trebuie să se execute în condiții de respectare a normelor de securitate  i sănătate în muncă.  n cazul în care se vor produce accidente în timpul serviciului, acestea vor fi considerate accidente de muncă, iar salariatul va beneficia de protecția oferită de legislația în vigoare.

O formă apropiată muncii la domiciliu, dar totu i diferită ca concept  i esen   de prima, o reprezintă telemunca. La momentul actual, telemunca nu are o reglementare expresă în legislația Republicii Moldova. Defini ia legală a telemuncii poate fi regăsită în art. 2 din Legea nr. 81/2018 privind reglementarea activității de telemuncă [4], conform căruia telemunca reprezintă forma de organizare a muncii prin care salariatul, în mod regulat  i voluntar,  i îndeplinește atribuțiile specifice funcției, ocupa iei sau meseriei pe care o deține în alt loc decât locul de muncă organizat de angajator, cel pu in o zi pe lună, folosind tehnologia informa iei  i comunica iilor.

 n orice domeniu în care este posibilă activitatea în regim de telemuncă, aceasta se poate practica potrivit acordului părților. Este de re inut că telemunca se poate desf  ura numai în baza calității de salariat, ca parte într-un contract individual de muncă [11].

 n situația în care un salariat încadrat în baza unui contract individual de muncă refuză să presteze activitatea în regim de telemuncă (cel pu in o zi pe lună), angajatorul nu  i poate modifica unilateral contractul  i nici nu îl poate sanc iona disciplinar.  n acest caz, salariatul va trebui să

continue să își îndeplinească atribuțiile de serviciu conform fișei postului său [6].

Telemunca nu poate cuprinde decât acele activități care se realizează prin intermediul tehnologiei informațiilor, activitățile de producție și altele asemenea fiind excluse, spre deosebire de cazul muncii la domiciliu, care poate implica o gamă mai largă de activități. Nu se poate face telemuncă fără tehnologie, chiar dacă se face acasă sau din orice alt loc. Iar tocmai libertatea părților de a stabili unul sau mai multe locuri de desfășurare a telemuncii face o deosebire importantă față de munca la domiciliu. În această privință am putea spune că telemunca înseamnă mai multă flexibilitate. Angajatul la domiciliu are un program de lucru pe care și-l stabilește singur, având libertatea să facă asta, în timp ce telesalariatul – nu. Orele suplimentare sunt tratate în mod diferit, de regulă fiind vorba de munca suplimentară.

Telesalariații au acces la toate serviciile și facilitățile acordate de angajator în aceleași condiții ca și ceilalți salariați care desfășoară activitatea la sediul acestuia. Prin raportare la aceste dispoziții, dreptul telesalariaților de a beneficia de egalitate de tratament în raport cu salariații standard care lucrează în locurile unității constituie un principiu de importanță deosebită, care implică un conținut complex, cuprinzând egalitate sub toate aspectele, inclusiv pe palierul nivelului de salarizare, al dreptului de formare profesională și de îmbunătățire a carierei celor care desfășoară activitatea în temeiul unor contracte individuale de telemuncă, precum și

în ceea ce privește recunoașterea acelorași drepturi colective cu lucrătorii care exercită munca de la sediul unității [5].

Programul flexibil de muncă și concentrarea pe rezultat îi fac mai flexibili pe salariați. Astfel, prin telemuncă se poate obține productivitate mai ridicată datorită mai multor factori:

- reducerea elementelor ce distrag atenția (discuții în birou, întreruperi, zgomot);

- reducerea timpului pierdut în tranzit, însemnând și că angajații sunt „la timp” la muncă în zilele cu trafic mai intens decât de obicei sau în cele cu vreme rea etc.;

- acoperirea locurilor de muncă este mai bună în caz de evenimente meteorologice extreme, când angajații nu ar putea ajunge la locul de muncă.

- număr mai redus de zile libere din cauza bolii.

- flexibilitate ridicată – munca de acasă, spre exemplu, poate deseori fi (chiar dacă numai parțial) programată la ore „neconvenționale”, organizația având astfel posibilitatea de a oferi servicii și în afara orelor de lucru obișnuite, fără a fi necesar de a transporta angajații într-un centru în ore neconvenabile [9, p. 17].

Reglementarea națională cu privire la contractele de muncă atipice este una destul de discretă, Republica Moldova fiind unul dintre statele care nu a acordat suficientă atenție muncii atipice și care manifestă în continuare o predilecție pentru utilizarea contractului individual de muncă standard ca principală modalitate de materializare a raportului de muncă.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul Muncii al Republicii Moldova, nr. 154 din 28.03.2003. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2003 nr. 159-162.
2. Guga Ș. Munca atipică în România. O perspectivă de ansamblu, ed. a II-a. București: Next Publishing, 2017, pag. 6.
3. În: <https://www.ilo.org/global/topics/non-standard-employment/lang--en/index.htm>.

4. Legea privind reglementarea activității de telemuncă, nr. 81 din 30.03.2018.  n: Monitorul Oficial al României, 2018, nr. 296.

5. Marica M-E. Contractul individual de muncă privind activitatea de telemuncă în context legislativ intern  i european. Elemente de drept comparat. //Revista română de dreptul muncii, 2018, nr. 2.

6. Popescu R-R. Aspecte controversate cu privire la noua reglementare a telemuncii.// Revista română de dreptul muncii, 2018, nr. 3.

7. Roșioru F. Dreptul individual al muncii. Curs universitar. București: Universul Juridic, 2017, pag. 453.

8. Sadovei N. Dihotomia raportului juridic de muncă. Chișinău: Garamont-studio, 2011, pag. 132.

9.  tef nescu A. Munca la domiciliu  i telemunca. Drept intern  i comparat. București: Universul Juridic, 2011, pag. 35-36.

10.  op D. Necesitatea unor reglementări corespunzătoare a formelor de muncă atipică în România. Disponibil: <http://www.nos.iem.ro/bitstream/handle/123456789/1196/11-%20TOP.Dan.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

11. Vartolomei B. Reglementarea activității de telemuncă prin Legea nr. 81/2018.// Revista română de dreptul muncii, 2018, nr. 2.

12. Лушников А. М., Лушникова М. В. Курс трудового права. Учебник: Коллективное трудовое право. Индивидуальное трудовое право. Процессуальное трудовое право, том II-й. Москва: Статут, 2009, стр. 373.

Prezentat: 18 noiembrie 2019.

E-mail: mihailov.tatiana@gmail.com

AVIZ

Continuă abonarea la ziarul „Funcționarul Public” și la revista metodico-științifică „Administrarea Publică” pentru anul 2020, 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

Sergiu VLADÎCA - șef secție

Ion AXENTI - specialist principal

Ana-Laura PAȘNIC - 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

Bun de tipar: 12.12.2019

Tipar executat la „Notograf-Prim” S. R. L.

Tiraj: **235 ex.** Hârtie offset.

Preț contractual.

ISSN 1813-8489