

ISSN 1813-8489

Tipul B

<https://doi.org/10.52327/1813-8489>



Administrarea Publică

*Revistă metodico-științifică
trimestrială*

Nr. 3 (111)
iulie - septembrie 2021

**Chișinău,
2021**

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 Tipul 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

Index Copernicus

<https://journals.indexcopernicus.com/search/details?id=63407>

Directory of Research Journals Indexing

<http://olddrji.lbp.world/JournalProfile.aspx?jid=1813-8489>

Open Academic Journals Index

<http://oaji.net/journal-detail.html?number=8641>



[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3\(111\)](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3(111))

Nr. 3 (111), iulie - septembrie 2021

COLEGIUL DE REDACȚIE

BALAN Oleg - redactor-șef, rector al Academiei de Administrare Publică, doctor habilitat în drept, profesor universitar

PALIOVICI Serghei - redactor-șef adjunct, prorector al Academiei de Administrare Publică, doctor în științe politice, conferențiar universitar

GROZAVU Nistor - prorector al Academiei de Administrare Publică, doctor în științe tehnice, conferențiar universitar

BARTIȚ Igor - director al Institutului Serviciului de Stat și Administrare din cadrul Academiei de Economie Națională și Serviciul Public de pe lângă Președintele Federației Ruse, doctor în științe juridice, profesor

BĂRBULESCU Iordan-Gheorghe - doctor în științe politice, profesor universitar, președinte al Senatului, Școala Națională de Studii Politice și Administrative, București, România

DULSCHI Silvia - șef Direcție știință și cercetare, doctor în istorie, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică

GORIUC Silvia - șef Catedră științe juridice, doctor în drept, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică

GUCEAC Ion - academician, doctor habilitat în drept, profesor universitar, Academia de Administrare Publică

IJA Nikolai - director al Institutului Regional Odessa 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

KŘÍŽ Jiří - vice-decan pentru afaceri, Facultatea de Afaceri și Management, Universitatea Tehnică din Brno, Cehia, doctor inginer, asistent profesor

MAU Vladimir - rector al Academiei de Economie Națională și Serviciul Public de pe lângă Președintele Federației Ruse, doctor în științe economice, profesor

MORARU Victor - vicepreședinte al Academiei de Științe a Moldovei, membru corespondent, doctor habilitat în științe politice, profesor universitar

ZELENSCHI Angela - șef Catedră științe administrative, doctor în filosofie, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică

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

SOLOMON Constantin - doctor habilitat în științe istorice, profesor universitar

ȘAPTEFRAȚI Tatiana - doctor în științe biologice, conferențiar universitar, Catedra științe administrative, Academia de Administrare Publică

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

ȘLEAHTIȚCHI Mihail - doctor habilitat în psihologie socială, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică

MANOLE Tatiana - doctor habilitat în științe economice, profesor universitar

VIJULIE Violeta - președinte al Agenției Naționale a Funcționarilor Publici, Secretar de Stat, România, specialist în comunicare instituțională, trainer autorizat

Echipa redacțională

Redactor-șef: **BALAN Oleg**, rector al Academiei de Administrare Publică, doctor habilitat în drept, profesor universitar

Redactor-șef adjunct: **PALIOVICI Serghei**, prorector al Academiei de Administrare Publică, doctor în științe politice, conferențiar universitar

Redactori-științifici: **DULSCHI Ion**, decan, Departament studii superioare de master, Academia de Administrare Publică, doctor în istorie, conferențiar universitar, **ȘAPTEFRAȚI Tatiana**, doctor în științe biologice, conferențiar universitar, Catedra științe administrative, Academia de Administrare Publică

Direcția editorială AAP: **VLADÎCA Sergiu**, **AXENTI Ion**, **PAȘNIC Ana-Laura**, **PASTUH Marina**

SUMAR

APARIȚII EDITORIALE

O nouă ediție a manualului „Drept Internațional Public”	10
---	----

ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Angela POPOVICI

Calitatea administrației publice ca factor determinant în asigurarea bunei guvernări	18
---	----

Tatiana ȘAPTEFRAȚI

Știința administrației publice –teorii și abordări neoclase de organizare	28
--	----

SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

Natalia CHIPER, Mariana ODAINIC

Persoana juridică de drept public	39
---	----

Tatiana MOSTOVEI

Reflecții cu privire la excepția de nesubordonare a funcționarului public	49
---	----

Mihai POALELUNGI, Sergiu SUVAC

Libertatea de gândire și libertatea de exprimare. Jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului	57
---	----

ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

Tatiana TOFAN

Particularitățile bugetării sensibile la gen	67
--	----

Alina STRATILA, Rina ȚURCAN

Особенности динамики предприятий Республики Молдова по классам размерности	71
---	----

INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI: STRATEGII ȘI TEHNOLOGII NOI

Aurel SÎMBOTEANU

Evaluarea – parte componentă a sistemului de standarde educaționale	81
---	----

RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI ÎNTEGRARE EUROPEANĂ

Svetlana CEBOTARI

Relațiile Federația Rusă - Uniunea Europeană în contextul crizei ruso-ucrainene	90
--	----

TINERI CERCETĂTORI

Sorin BRADU

Serviciile publice: dimensiuni instituționale și funcționale	99
--	----

Denis COȚOFAN

Standarde europene de protecție socială	108
---	-----

Olga IURCO

Implicarea autorităților publice din Ucraina în gestionarea diasporei	116
--	-----

Igor SOROCEANU

Accepțiuni generice privind noțiunea de corupție	124
--	-----

Mihaela PASCAL

Accesul la justiția în probleme de mediu în Republica Moldova	129
---	-----

Alesea SCORPAN

Reflecții privind deficiențele și discordanțele normative de natură să afecteze asistența judiciară privind recuperarea bunurilor infracționale	136
---	-----

ANIVERSĂRI

Oleg BALAN

Inegalabil și neobosit cercetător.....	144
--	-----

CONTENTS

EDITORIAL APPEARANCES

A new edition of the manual „Public International Law”	10
--	----

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

Angela POPOVICI

Quality of the public administration as a determinant factor in ensuring good governance	18
---	----

Tatiana SAPTEFRATI

Public administration science - neoclastic organizational theories and approaches	28
--	----

CIVIL SOCIETY AND THE RULE OF LAW

Natalia CHIPER, Mariana ODAINIC

Public law legal entity	39
-------------------------------	----

Tatiana MOSTOVEI

Reflections on the execption of disobedience of the public service	49
--	----

Mihai POALELUNGI, Sergiu SUVAC

Freedom of thought and freedom of expression. Jurisdiction of the European Court of Human Rights	57
---	----

ECONOMICS AND PUBLIC FINANCES

Tatiana TOFAN

Particularities of gender sensitive budgets	67
---	----

Alina STRATILA, Rina TURCAN

Peculiarities of the dynamics of the enterprises of the Republic of Moldova by size classes	71
--	----

TRAINING OF CIVIL SERVANTS: NEW STRATEGIES AND TECHNOLOGIES

Aurel SIMBOTEANU

Evaluation - component part of the system of educational standards	81
--	----

INTERNATIONAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION

Svetlana CEBOTARI

Relations of the Russian Federation - the European Union in the context of the russian-ukraine crisis	90
--	----

YOUNG RESEARCHER

Sorin BRADU

Public services: institutional and functional dimensions	99
--	----

Denis COTOFAN

European social protection standards	108
--	-----

Olga IURCO

Involvement of public authorities in Ukraine in diaspora management	116
--	-----

Igor SOROCEANU

General meanings on the notion of corruption	124
--	-----

Mihaela PASCAL

Access to justice in environmental matters in the Republic of Moldova	129
---	-----

Alesea SCORPAN

Reflections on legal deficiencies and discordances affecting mutual legal assistance in criminal asset recovery	136
---	-----

BIRTHDAY

Oleg BALAN

Unmatched and tireless researcher	144
---	-----

ОГЛАВЛЕНИЕ

НОВЫЕ ИЗДАНИЯ

Новое издание учебного пособия «Международное публичное право».....10

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Анжела ПОПОВИЧ

Качество государственного управления как определяющий фактор
в обеспечении надлежащего управления 18

Татьяна ШАПТЕФРАЦЬ

Наука государственного управления - неоклассические
теории и подходы 28

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Наталья КИПЕР, Мариана ОДАЙНИК

Юридическое лицо публичного права 39

Татьяна МОСТОВЕЙ

Размышления об исключении неподчиненности государственного служащего 49

Михай ПОАЛЕЛУНЖЬ, Серджиу СУВАК

Свобода мысли и свобода выражения.
Юриспруденция Европейского Суда по Правам Человека 57

ЭКОНОМИКА И ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ

Татьяна ТОФАН

Особенности гендерно-чувствительного бюджетирования 67

Алина СТРАТИЛА, Рина ЦУРКАН

Особенности предприятий динамики Республики Молдова
по классам размерности 71

ОБУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: НОВЫЕ СТРАТЕГИИ И ТЕХНОЛОГИИ

Аурел СЫМБОТЯНУ

Оценивание - составная часть системы образовательных стандартов81

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Светлана ЧЕБОТАРЬ

Отношения между Российской Федерацией и Европейским Союзом
в контексте российско-украинского кризиса90

МОЛОДЫЕ ИССЛЕДОВАТЕЛИ

Сорин БРАДУ

Государственные услуги: институциональные и функциональные аспекты99

Денис КОЦОФАН

Европейские стандарты социальной защиты 108

Ольга ЮРКО

Участие органов государственной власти Украины
в управление диаспорой 116

Игорь СОРОЧЯНУ

Общие значения относительно понятия коррупции 123

Михаэла ПАСКАЛ

Доступ к правосудию по экологическим вопросам в Республике Молдова 129

Алеся СКОРПАН

Размышления о нормативных недостатках и несоответствиях
влияющих на правовую помощь в отношении возмещения
имущества добытого преступным путем136

ЮБИЛЕИ

Олег БАЛАН

Непревзойденный и неутомимый исследователь 144

Apariții editoriale



O NOUĂ EDIȚIE A MANUALULUI „DREPT INTERNAȚIONAL PUBLIC”

A NEW EDITION OF THE MANUAL „PUBLIC INTERNATIONAL LAW”

Recent a apărut de sub tipar manualul „Drept Internațional Public”, ediția a V-a, completată și actualizată, unul dintre autorii căruia este rectorul Academiei de Administrare Publică, prof. univ. dr. hab. Oleg BALAN.



Ediția a V-a a manualului este prima lucrare științifică aprobată și recomandată spre publicare în calitate de suport didactic de senatele a șapte instituții de învățământ superior din Republica Moldova care pregătesc specialiști în domeniul dreptului.

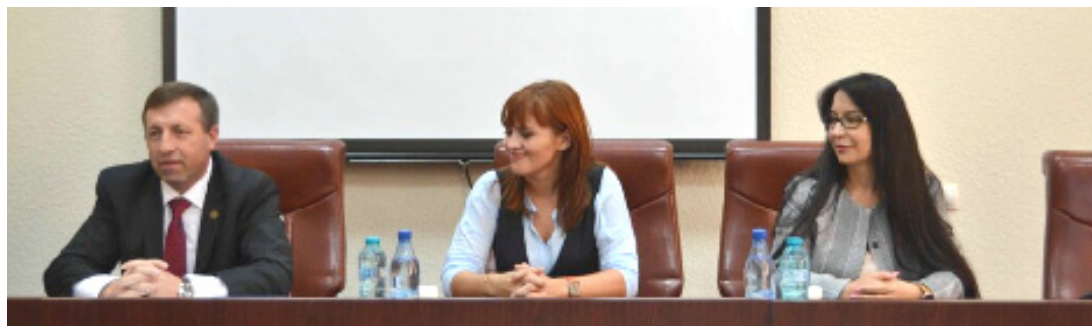
Noua ediție este inedită prin conținut și colectivul de autori, care reprezintă aceste instituții de învățământ superior din republică: Universitatea de Stat din Moldova, Academia de Administrare Publică, Universitatea de Studii Europene din Moldova, Universitatea Liberă Internațională din Moldova, Academia de Studii Economice din Moldova, Universitatea de Stat „Nicolae Russo” din Bălți, Universitatea de Stat „Bogdan Petriceicu Hașdeu” din Cahul.

Lucrarea respectă structura edițiilor precedente apărute în perioada anilor 2001-2012, totodată, conținutul a fost actualizat, reflectând evenimente, instrumente juridice elaborate până la 1 august 2021. Noua ediție conține un capitol nou ce se referă la dreptul internațional nuclear, materie care nu s-a regăsit până acum în conținuturile manualelor de drept internațional public elaborate în Republica Moldova. În total noua ediție conține 25 de capitole.

Autorii manualului „Drept internațional public” sunt: Alexandru BURIAN, doctor habilitat în drept, profesor universitar (USEM); Oleg BALAN, doctor habilitat în drept, profesor universitar (AAP); Nicolae OSMOCHESCU, doctor în drept, profesor universitar USM; Victoria ARHILIUC, doctor habilitat în drept, profesor universitar (USM); Vitalie GAMURARI, doctor în drept, conferențiar universitar (ULIM); Diana SÂRCU, doctor habilitat în drept, conferențiar universitar (USM); Carolina CIUGUREANU-MIHAILUȚĂ, doctor în drept, conferențiar universitar (ASEM); Natalia SUCEVEANU, doctor în drept, conferențiar universitar (USM); Olga DORUL, doctor în drept, conferențiar universitar (USM); Victoria ȚĂRĂLUNGĂ, doctor în drept, conferențiar universitar (USARB); Olesia BLAȘCU, magistrul în drept, lector universitar (USCH).

Coordonatorii ediției a V-a a manualului sunt: Alexandru BURIAN, doctor habilitat în drept, profesor universitar (USEM); Oleg BALAN, doctor habilitat în drept, profesor universitar (AAP); Olga DORUL, doctor în drept, conferențiar universitar (USM).

În cuvântul introductiv autorii manualului menționează: „Ediția a cincea, completată și actualizată a manualului de Drept internațional public, apărut în 2001 și 2003 (prima ediție), 2005 (a doua ediție), 2009 (a treia ediție), 2012 (a patra ediție) prezintă reacția



doctrinarilor din Republica Moldova la transformările și schimbările în cadrul normativ din domeniul respectiv, care au avut loc pe parcursul ultimilor ani atât la nivel internațional, precum și național, în scopul completării cursului cu noi date și informații privind reglementarea juridică a relațiilor internaționale.

Ediția de față este produsul efortului conjugat al titularilor cursului universitar Drept Internațional Public din toate instituțiile de învățământ superior din Republica Moldova ce pregătesc specialiști în domeniul dreptului.

La elaborarea prezentei ediții a manualului au fost luate în considerare curriculele cursului Drept internațional public ale tuturor instituțiilor de învățământ care au recomandat spre publicare manualul, aceasta contribuind în perspectivă apropiată la uniformizarea expunerii materialului științific de către toți titularii cursului Drept internațional public din Republica Moldova.

Structural, lucrarea a cunoscut o reorganizare de formă datorită regândirii și reasezării materialului normativ și informațional comparativ cu primele ediții. Suplimentar, în lucrare este cercetată o ramură a dreptului internațional public care nu fusese expusă în edițiile precedente. Astfel, manualul conține un nou capitol în care sunt prezentate date și informații privitor la dreptul internațional nuclear.

O completare importantă al manualului o constituie capitolele care se referă la corelația dintre dreptul internațional și legislația internă a Republicii Moldova, încercându-se a se acoperi în ele lacunele primelor ediții, în care materialul la tema respectivă era prezentat schematic.

Prezenta lucrare se adresează studenților (Ciclurile I, II și III) facultăților de drept și facultăților de relații internaționale ale universităților din țară în scopul acordării unui suport științific valoros procesului de predare-învățare-evaluare. Publicația poate servi și în calitate de îndrumar în activitatea practică a specialiștilor în domeniul dreptului și al relațiilor externe din instituțiile statale și nonguvernamentale.

Exprimăm speranța că prezenta ediție va constitui, la fel ca și primele, un instrument modern și eficient, destinat pregătirii tinerilor specialiști în domeniul jurisprudenței și relațiilor internaționale, care să răspundă atât exigențelor didactice, precum și celor științifice și practice”.

Manualul „Drept internațional public” ediția a V-a, completată și actualizată, urmează în scurt timp să suplinească fondul de carte al bibliotecilor instituțiilor de învățământ superior din țară.

Manualul este disponibil la Biblioteca științifică a Academiei de Administrare Publică.

În cele ce urmează propunem câteva secvențe din opiniile savanților din străinătate asupra lucrării.

Operă a unor autori cu valoare incontestabilă

Reprezintă un veritabil privilegiu să te afli printre cei care au șansa de a parcurge paginile unei asemenea lucrări, chiar înainte ca aceasta să vadă lumina tiparului. Între cei care se găsesc într-o astfel de situație mă număr și eu, dat fiind faptul că autorii volumului „Drept internațional public, ediția a V-a” mi l-au încredințat pentru a-l prefața, adică, în cuvinte puține, să spun esențialul despre efortul unei prestigioase echipe de autori, fiind conștient de responsabilitatea, greu de egalat, pe care o am cu privire la o frumoasă și meritată prezentare în societatea academică, dar nu numai, a acestei opere.

Demersul științific reține atenția, în special, sub două aspecte. Primul este dat de valoarea incontestabilă a autorilor, autori pe care am avut șansa de a-i cunoaște, în timp, parcurgându-le cu un real interes profesional scrierile, dar și aprofundându-le ori deslușindu-le sensurile, înțelesurile, accepțiunile celor analizate, cercetate ori interpretate în intervențiile personale sau colective. Este vorba despre personalități consacrate ale cunoașterii și desăvârșirii profesionale, îndeplinind funcții de la cele de cercetare științifică în teoria domeniului relațiilor internaționale, dimensiunea juridică, până la cele mai înalte niveluri din stat și, nu de puține ori, regăsindu-se în importante forumuri internaționale. Cele de mai sus sunt completate, în mod armonios, de statutul de practicieni ai relațiilor internaționale din perspectivă, inclusiv, juridică, fapt care i-a îndreptățit să ajungă în situația de a împărtăși din preaplinul cunoașterii domniilor lor și altora, desfășurând o bogată și susținută activitate didactică, în țară și în străinătate, cu statut de invitați, și nu numai.

Cel de-al doilea aspect dobândește conținut, luând în considerare premisele temeinice oferite de cel anterior prezentat. Numai pornind de la dublul statut, de teoreticieni și practicieni ai domeniului, autorii au putut identifica acele probleme cu care se confruntă societatea internațională și dreptul internațional public, în mod implicit, din punctul de vedere al cunoașterii în substanța sa, al înțelegerii și aprofundării, dar poate cel mai important din perspectiva aplicării principiilor și normelor care compun această disciplină fascinantă a dreptului internațional public. Doar așa a fost posibilă identificarea celor mai importante noțiuni, concepte și instituții, mecanisme ori subiecte care sunt de natură să clarifice multe dintre ambiguitățile care apar, nu de puține ori, cu precădere, în aplicarea reglementărilor dreptului internațional. Cunoscând din interiorul dreptului internațional problemele, în dinamica lor fără precedent, îndeosebi din secolul XX și începutul de secol XXI, dar anticipând și unele posibile evoluții, autorii se adresează unui public divers, atingând niveluri dintre cele mai diferite. Vorbim, în primul rând, despre juriști, din țară și din străinătate (unii dintre aceștia fiind, încă, în formare: studenți, masteranzi, doctoranzi, postdoctoranzi), cadre didactice, dar și despre diplomați, economiști, politologi, jurnaliști (pentru o cunoaștere și prezentare corectă a informațiilor), practicieni care se găsesc fie la început de carieră, fie în plină ascensiune profesională ș. a.

Logica și limbajul prezentării informațiilor răspund exigențelor cititorilor mai mult sau mai puțin avizați, pornind de la noțiunea de drept internațional, evoluția istorică și izvoarele acestei ramuri de drept, raportul dintre dreptul internațional și dreptul intern, subiectele dreptului internațional, la care se adaugă teritoriul și populația în dreptul internațional ca elemente componente ale dreptului internațional general. Partea specială, actualizată, include: dreptul tratatelor, dreptul internațional al drepturilor omului, dreptul organizațiilor internaționale, dreptul diplomatic și cel consular, dreptul internațional maritim, aerian și cel cosmic, dreptul internațional al mediului, drep-

тул інтернаціонал економік, дрептул інтернаціонал уманітар, дрептул інтернаціонал пенал, дрептул контенціоусулу інтернаціонал, дрептул секурітатіі інтернаціонале ґі дрептул інтернаціонал нуклеар. Дін аналіза прінціпалелор інституції але дрептулу інтернаціонал ну пугеау ліпсі ацеле деталіі каре тріміт, ін мод обіектів, ла респундереа стателор ін дрептул інтернаціонал публік ґі солуціонереа пе але паґніка а діференделор інтернаціонале, проблематіці каре се бугуря де о атенціе спеціала а ауторілор.

Феліцатірі мерітате інтрегулуі корп де ауторі - о frumoasă familie profesională, pentru nivelul de excepție al acestei reușite academice, care, cu siguranță, își va ocupa un loc binemeritat în domeniul științei, dar ґі ал practicii dreptului internațional public, atât în plan intern, cât ґі în plan internațional. Cele de mai sus reprezintă tot atâtea argumente care mă îndreptătesc să recomand, cu toată convingerea, parcurgerea paginilor acestei valoroase opere de către тоїі cei care, indiferent de statutul pe care îl ау, păstrează віе dorința de cunoaștere ґі аprofundare а dreptului internațional public.

Augustin FUEREA,
doctor în drept, profesor universitar,
Universitatea „Nicolae Titulescu” din București

* * *

Підручник «Міжнародне право» (5-те видан., за заг. ред. О. Буріану, О. Балана, О. Дорул, Кишиней, 2021, румун. мовою) є корисним джерелом інформації насамперед для студентів та аспірантів, які навчаються у закладах вищої освіти юридичного спрямування Республіки Молдова.

Публікація охоплює значну кількість актуальних міжнародно-правових тем, які висвітлюють сутність, галузі та основні тенденції розвитку сучасного міжнародного права. Крім того, кожний розділ завершується списком літератури з міжнародного права різними мовами, ознайомившись з джерелами з цього списку, студент або аспірант отримає поглиблені знання з конкретної проблематики.

Важливою складовою глави 7 «Територія в міжнародному праві» є спеціальний параграф, присвячений правовому режиму річки Дунай. Адже нині Республіка Молдова належить до групи придунайських держав. Це сталося завдяки тому, що 4 серпня 1998 р. прем'єр-міністр Молдови Йон Чубук і прем'єр-міністр України Валерій Пустовойтенко підписали та заaproтоколювали угоду про передання у власність України ділянки автомобільної дороги Одеса – Рені, що проходить територією Молдови біля населеного пункту Паланка, в обмін на 400-метрову берегову лінію України у районі міста Джурджулешти з правом будівництва порту.

Немає сумніву, що пройде не так багато часу як ми побачимо 6-те видання цього підручника, тому що, по-перше, міжнародне право дуже динамічно розвивається, а, по-друге, весь наклад 5-го видання скоро займе гідне місце на книжковій полиці фахівців з міжнародного права.

Леонід Дмитрієвич ТИМЧЕНКО,
доктор юридических наук, профессор,
Национальный университет
Государственной налоговой службы Украины

* * *

При подготовке рецензируемого учебника были учтены планы обучения, аналитические программы университетского курса «Международное публичное право» всех высших учебных заведений гражданского профиля страны. Данное обстоятельство свидетельствует о профессиональной зрелости авторского коллектива и является залогом того, что оно будет востребовано студентами и преподавателями как минимум этих вузов, а в принципе и всеми теми, кто проявляет интерес к международному праву и международным отношениям.

**Анатолий Яковлевич КАПУСТИН,
доктор юридических наук, профессор,
Президент Российской ассоциации международного права,
Научный руководитель Института
законодательства и сравнительного правоведения
при Правительстве Российской Федерации**

* * *

Felicitaciones a todo el cuerpo de autores por el nivel excepcional de esta publicación académica, que sin duda ocupará un lugar bien merecido en el campo de la ciencia, pero también en la práctica del derecho internacional público, a través del prisma de la carrera docente en las universidades. Recomendando encarecidamente este trabajo para su publicación. A más y a más!

**Ángel José Luis IRIARTE,
Doctor en Derecho, Profesor universitario,
Universidad Pública de Navarra, Pamplona, España**



Administrarea publică: teorie și practică



CALITATEA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE CA FACTOR DETERMINANT ÎN ASIGURAREA BUNEI GUVERNĂRI

QUALITY OF THE PUBLIC ADMINISTRATION AS A DETERMINANT FACTOR IN ENSURING GOOD GOVERNANCE

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3\(111\).01](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3(111).01)

CZU: 351/354

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

SUMMARY

In this article, an analysis is made that highlights the fact that the objective of developing the quality of public administration as a necessary condition for good governance remains relevant for the Republic of Moldova. Despite the fact that the public administration system of the Republic of Moldova has undergone a series of reforms in the last 20 years, its capacity to be at the service of the citizen and to support the economic growth of the country continues to be reduced. Lack of accountability for results, inadequate separation of roles between institutions, weaknesses in the organizational structure, general lack of incentives to attract competent and devoted people in the public sector and a high degree of politicization of public administration determine the poor quality of government. Added to these are issues related to the lack of transparency regarding the Government's ability to implement the recommendations received from organizations such as the World Bank and the IMF or to measure the impact of reform plans.

Keywords: the quality of public administration, good governance, institutions, public policies, political clientelism, corruption.

REZUMAT

În acest articol este realizată o analiză care pune în evidență faptul că obiectivul dezvoltării calității administrației publice ca o condiție necesară pentru o bună guvernare rămâne în continuare actual pentru Republica Moldova. În ciuda faptului că sistemul administrației publice al Republicii Moldova a trecut printr-o serie de reforme în ultimii 20 de ani, capacitatea sa de a fi în serviciul cetățeanului și a susține creșterea economică a țării continuă să rămână redusă. Lipsa responsabilității pentru rezultate, separarea inadecvată a rolurilor între instituții, deficiențe la nivelul structurii organizaționale, lipsa generală a stimulentei pentru a atrage persoane competente și devotate în sectorul public și un grad ridicat de politicizare a administrației publice determină calitatea mediocră a guvernării. La acestea se adaugă problemele ce țin de lipsa transparenței cu privire la capacitatea Guvernului de a implementa recomandările primite de la organizații precum Banca Mondială și FMI sau de a măsura impactul planurilor de reformă.

Cuvinte-cheie: calitatea administrației publice, buna guvernare, instituții, politici publice, clientelism politic, corupție.

Buna guvernare nu reprezintă apanajul exclusiv al țărilor bogate. State precum Slovenia, Estonia, Republica Cehă, Ungaria, Letonia, Lituania au scoruri în ceea ce privește indicele guvernării mai bune decât cele ale unor țări industrializate, cum ar fi Italia sau Grecia. Una dintre cele mai complete evaluări efectuate pe 175 de state, care agregă principalele măsurători realizate de diferite organizații, identifică o legătură de cauzalitate puternică între calitatea politicilor și a administrației, pe de o parte, și performanța economică pe cealaltă [7]. Totodată autorii subliniază o cauzalitate slabă și negativă în direcția opusă, de la venitul pe cap de locuitor la guvernare. Altfel spus, buna guvernare conduce la creștere și prosperitate, dar creșterea economică și prosperitatea mai mare nu conduc, în mod automat, doar prin ele însele, la o bună guvernare - dimpotrivă, uneori ele pot încuraja guvernarea slabă.

Aceste concluzii sunt foarte importante și au implicații politice semnificative, în special în țări precum Republica Moldova. Așteptarea ca timpul să treacă și astfel să se rezolve de la sine problemele de guvernare slabă, pe măsură ce societatea devine mai prosperă, nu funcționează. De fapt, trecerea timpului chiar le poate agrava, deoarece un nivel de prosperitate mai mare ridică doar mizele tranzacțiilor sociale, fără a le schimba natura [2]. Acest lucru se întâmplă deoarece „atunci când instituțiile statului sunt capturate de interese privilegiate, elitele înființate pot beneficia de o înrăutățire a status quo-ului guvernării și pot rezista cerințelor de schimbare chiar și odată cu creșterea veniturilor” [7].

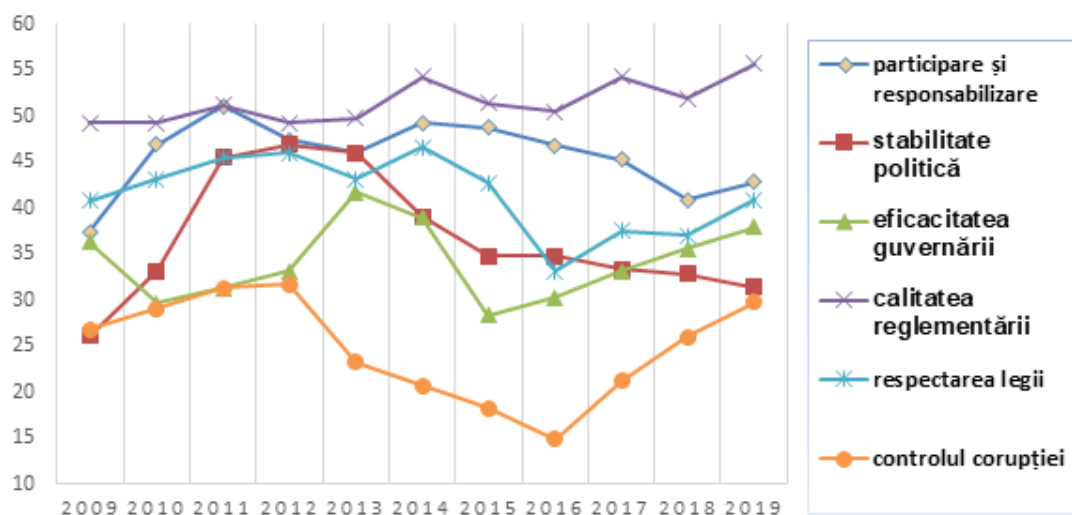
Reformele administrației publice prin care a trecut Republica Moldova în ultimii 20 de ani au avut ca scop să creeze o administrație publică eficientă, eficace și responsabilă care să devină un catalizator important al dezvoltării durabile a țării. Reforma administrativ-teritorială demarată în 1998 a fost deturnată iremediabil trei

ani mai târziu. Procesul lansat în 2005 ca reformă a administrației publice centrale a fost abandonat în 2009, fiind reluat în 2016. Ineficiența, corupția și lipsa de responsabilitate reprezintă punctele vulnerabile ale administrației publice din Republica Moldova. Toate acestea determină criza morală în sectorul public și subminează democrația și statul de drept. Deși în ultimele două decenii s-au depus eforturi în vederea ameliorării calității și capacității administrației publice, lipsa voinței politice de a implementa în complex toate prevederile strategiilor de reformă au generat rezultate mediocre, deziluzie și demotivare.

Calitatea administrației publice este o precondiție pentru calitatea guvernării. În mod curent termenul guvernare se referă la acțiunile unei echipe guvernamentale care temporar deține puterea executivă în stat. Termenul guvernare nu este sinonim cu cel de guvernanță, care desemnează pe lângă actul guvernării și corpul de instituții și cutume care se dezvoltă în societate, independent de acțiunile unui guvern. În definiția Comisiei Europene (2015), calitatea administrației publice se referă la: (1) o mai bună reglementare; (2) încorporarea practicilor etice și anticorupție; (3) instituții profesionale și funcționale; (4) îmbunătățirea furnizării serviciilor; (5) îmbunătățirea mediului de afaceri; (6) îmbunătățirea calității sistemelor de justiție și (7) administrarea eficientă a fondurilor publice. Toate cele șapte elemente sunt necesare pentru a obține o guvernare de calitate, sau o bună guvernare, termen ajuns în vogă în ultimul deceniu.

Calitatea guvernării este cel mai adesea măsurată pe baza definiției dezvoltate de Banca Mondială, adică: „tradițiile și instituțiile prin care este exercitată autoritatea într-o țară. Aceasta cuprinde procesul prin care guvernele sunt selectate, monitorizate și înlocuite; capacitatea guvernului de a formula și implementa eficient politici adecvate și respectul cetățenilor și al statului pentru

CALITATEA GUVERNĂRII ÎN R.MOLDOVA 2009-2019



instituțiile care guvernează interacțiunile sociale și economice între ele [5]. Sensul dat de Banca Mondială ține de faptul că prosperitatea economică nu este posibilă fără un nivel minim de stat de drept și democrație.

Corespunzător acestei definiții a fost dezvoltat setul de date Worldwide Governance Indicators (WGI), frecvent folosite pentru a caracteriza nu doar calitatea guvernării, dar și performanța administrației publice [15]. Indicii WGI agregă șase dimensiuni ale guvernării: participare și responsabilizare (reflectă percepțiile cu privire la măsura în care cetățenii pot participa la alegerea guvernului, precum și libertatea de expresie, libertatea de asociere și libertatea presei); stabilitate politică și absența violenței/terorismului (reflectă percepțiile cu privire la probabilitatea ca un guvern să fie înlocuit prin mijloace neconstituționale sau prin violență, inclusiv violența și/sau terorismul motivat politic); eficacitatea guvernării (reflectă percepțiile cu privire la calitatea serviciilor publice, gradul de independență față de politic, calitatea elaborării și implementării politicilor și credibilitatea măsurilor guvernamentale); calitatea reglementării (reflectă percepțiile cu privire la abilitatea guver-

nului de a formula și implementa politici și reglementări care permit și promovează dezvoltarea sectorului privat); respectarea legii (reflectă percepțiile cu privire la măsura în care actorii sociali au încredere și se conformează regulilor societății, calitatea controlului asupra contractelor, drepturilor de proprietate, poliția și justiția, precum și probabilitatea actelor criminale sau violente); controlul corupției (reflectă percepțiile cu privire la folosirea funcțiilor publice în interes privat, incluzând mica și marea corupție, precum și „capturarea” statului de către elite sau grupuri de interese) [7].

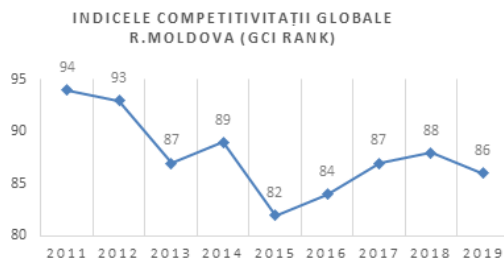
Se poate afirma că acești indicatorii permit reprezentarea unei realități complexe. Ei îndeplinesc trei funcții principale: științifică (descriu starea generală a guvernării), politică (identifică prioritățile) și socială (prin facilitarea comunicării și ghidarea corectă a acțiunilor). Prin agregarea unor date multiple și disparate indicatorii cuantifică informațiile, le simplifică, mai ales atunci când ilustrează fenomene complexe. Indicatorii trebuie să îndeplinească o serie de criterii de calitate, printre care: relevanță politică și utilitate pentru utilizatori; fiabilitate și precizie; calitatea și disponibilitatea datelor; comparabilitate și transparență.

Graficul reprezintă evoluția celor șase dimensiuni ale guvernării pentru Republica Moldova între anii 2009-2019, unde rangul variază între 0 (cea mai mică valoare) și 100 (cea mai mare valoare). Astfel, categoriile participare și responsabilizare, eficacitatea guvernării, calitatea reglementărilor, respectarea legii și controlul corupției au valori mai mari în 2019 față de cele înregistrate în 2018. Singura categorie care înregistrează o scădere este cea privind stabilitatea politică. Totuși Republica Moldova înregistrează încă valori scăzute (sub 50 dintr-un maxim de 100) la toate dimensiunile cu excepția calității reglementărilor, care în 2019 trece peste 55 (ceea ce oricum este un indice slab).

Indicele participare și responsabilizare a avut cea mai înaltă valoare în 2011 (51,17), după care a scăzut continuu, iar creșterea din 2019 (42,86) nu a atins valoarea anului 2011. Stabilitatea politică a avut cea mai înaltă valoare în 2012 (46,92), după care a fost în declin continuu, în 2019 atingând minimul istoric (31,43). Indicele eficacitatea guvernării, care reflectă percepțiile privind calitatea serviciilor publice, calitatea funcționarilor publici și gradul de independență a acestora în fața presiunilor politice, calitatea formulării și implementării politicilor publice și credibilitatea angajamentului guvernării față de aceste politici a avut cea mai înaltă cota în 2013 (41,71), după care a scăzut, iar din 2016 a înregistrat o creștere lentă, fără a atinge însă valoarea maximă precedentă. Calitatea reglementării a atins în 2019 cea mai înaltă valoare (55,77), unicul indice care a înregistrat în perioada 2009-2019 o creștere continuă. Respectarea legii a afișat cea mai înaltă valoare (46,36) în 2014 după care a avut un trend descendent, înregistrând cota 40,87 în 2019. Indicele controlul corupției a înregistrat maximul (31,75) în 2012, după care a atins minimul istoric în 2016 (14,9), afișând cota 29,81 în 2019. Datele WGI caracterizează calitatea administrației publice ca fiind sub nivelul mediu, de

aici necesitatea de a identifica elementele care ar conduce la creșterea acestora.

Una dintre sursele WGI, sondajul experților realizat de către World Economic Forum (WEF) pentru Raportul Competitivității Globale (RCG), indică un progres slab în funcționarea instituțiilor în general, Republica Moldova ocupând în 2019 locul 86 din 140 țări, deteriorarea fiind cauzată de înrăutățirea indicatorilor ce țin de independența justiției, eficiența normelor de drept, transparența decizională, etc. [10].



Calitatea administrației publice reprezintă un driver important al competitivității naționale. Condițiile necesare unei administrații publice eficiente rezidă în orientarea către performanță; orientarea către servicii și produse de calitate; reorganizarea și adaptarea instituțională; un management eficient al resurselor umane și inovarea tehnicilor și metodelor de guvernare, inclusiv guvernarea electronică. În condițiile când administrația publică prezintă performanțe relativ reduse la aceasta se mai alătură și percepția negativă pe care cetățenii o au asupra calității instituțiilor publice, asupra serviciilor oferite și, în general, asupra politicilor publice și factorului politic. Mai mult, instrumentele utilizate în prezent de administrația publică din Republica Moldova nu susțin o valoare publică ridicată a serviciilor și bunurilor, determinând creșterea nivelului birocrăției și corupției. De aceea, este necesară îmbunătățirea tuturor elementelor constitutive ale sectorului public, astfel încât acesta să fie capabil să susțină, pe deplin, competitivitatea națională și regională.

Cauzele care stau la baza proastei guvernări sunt prezentate și în cadrul Indexului Integrității Publice (IIP), un set de indicatori obiectivi dezvoltați de ERCAS [12]. Indicele Integrității Publice evaluează capacitatea unei societăți de a controla corupția și se asigură că resursele publice sunt cheltuite fără practici corupte. IIP se bazează pe evaluarea eforturilor diferitor societăți pentru a face progrese în controlul corupției. Studiile realizate demonstrează că corupția nu poate fi anihilată prin simpla adoptare a unor instrumente specifice și reglementări legale stricte. Controlul corupției se bazează pe echilibrul dintre capacitatea statului de a reduce posibilitatea abuzului de influență și capacitatea societății de a responsabiliza guvernul. IIP evidențiază cele mai importante dimensiuni ale acestui mecanism, corelându-se cu măsurile de control a corupției ale Băncii Mondiale și ale Transparency International, dar, spre deosebire de acestea, este mai obiectiv și mai transparent. Pe baza unor cercetări ample, IIP include șase dimensiuni (independența justiției, simplitatea administrativă (de cât timp este nevoie pentru a înregistra o afacere și a plăti impozite), deschiderea spre comerț, transparența bugetului, servicii de e-guvernare, libertatea presei). Acest clasament internațional al integrității publice a inclus și Republica Moldova, care s-a plasat în anul 2015 pe locul 60 (din 109 țări) cu un scor de 6,26; în 2017 pe locul 56 (din 109 țări) cu scorul de 6,4 și pe locul 56 în 2019 (din 117 țări) cu scorul 6,57. Pentru comparație, liderii clasamentului în 2019 au fost Norvegia cu un scor de 9,61; Danemarca cu 9,49 și Finlanda cu 9,40 [12]. De notat că scorul general mediu al Republicii Moldova a fost determinat de valorile reduse la dimensiunile independența justiției, servicii de e-guvernare și libertatea presei, ceea ce confirmă odată în plus veridicitatea trendului marcat de indicatorii WGI.

Republica Moldova a reușit să recupere-

ze trendul democratic după fiecare regres periodic, dar acest lucru nu a ajutat guvernarea să progreseze semnificativ de-a lungul anilor. Țara a adoptat toate legile și instituțiile anticorupție posibile, în mare parte cu încurajarea și sprijinul financiar al comunității internaționale. Însă având în vedere statul de drept slab afirmat, șirul de instituții anticorupție s-au dovedit a fi complet inutile și chiar o sursă de îngrijorare, deoarece politizarea lor amenință politicienii din opoziție din cauza aplicării selective sau pur și simplu a represiunii judiciare. Republica Moldova a atins limita a ceea ce poate fi realizat prin simplificare și transparență administrativă și are nevoie disperată de un consens politic privind reconstruirea arhitecturii bune guvernări. Aceasta ar include consolidarea transparenței decizionale, încurajarea unei largi participări la elaborarea politicilor publice, responsabilizarea funcționarilor publici, asigurarea eficacității politicilor adoptate etc.

Cele mai reușite exemple de bună guvernare au fost determinate de oportunitățile istorice și de modelul cultural-politic de mobilizare spre atingerea unui scop național. Estonia este cel mai de succes exemplu în fostul spațiu sovietic, care a reușit într-o perioadă scurtă de timp să ajungă la cele mai bune standarde de bună guvernare printr-o mobilizare a elitelor și păstrarea unui consens intern asupra scopurilor urmărite. Aparent, statele care au cele mai multe instituții și legi de luptă contra corupției au și cel mai ridicat nivel de corupție, acest paradox se explică prin nivelul de discreție în interpretarea reglementărilor și apropierea culturală de principiul universalismului etic, de care un stat modern are nevoie pentru a reuși să livreze bunuri și servicii cetățenilor săi. În lumea modernă putem număra circa 80 de state guvernate democratic, în care există alegeri pluraliste, întretesute de corupție sistematică, iar acest lucru vorbește despre faptul că oricine câștigă alegerile poate

prelua sistemul de rente existente, fără a renunța la ele, dar acoperindu-se de responsabilitate prin adoptarea a mii de noi reguli, regulamente și agenții anticorupție [11].

Instabilitatea politică, pe de o parte, și politizarea excesivă a administrației publice, pe de altă parte, rezultă într-un grad mare de volatilitate a oficialilor aleși și numiți în entitățile publice. Instabilitatea ar putea fi atenuată dacă ar exista un nivel secundar de birocrație profesionistă și autonomă față de patronajul politic și capabilă să asigure continuitatea. Dar frecvențele numiri politice împiedică crearea și menținerea unei astfel de birocrații. Prin definiție patronajul politic este mai mare la nivelul administrației publice centrale decât la cel local, explicația fiind proximitatea față de puterea politică [13, p.33]. Politizarea aparatului central este de multe ori motivată de gestiunea resurselor concentrate într-un volum mult mai mare la nivel central decât la nivel local. Cu toate acestea, în Republica Moldova se poate constata un grad înalt de politizare și la nivelul Guvernului, și la cel al administrațiilor publice locale, iar clientelismul politic a devenit un fenomen curent. Clientelismul politic, definit drept un complex de relații între persoane unite prin interes din cadrul unui partid și prin relații personale ale membrilor de partid cu scopul de a obține beneficii de ordin financiar personale și de partid prin favoruri, cu evitarea normelor legale sau cu încălcarea lor, inclusiv ce țin de evitarea conflictului de interese, a reglementărilor ce țin de achiziții publice, utilizarea resurselor publice, inclusiv financiare, s-a infiltrat în toate nivelurile administrației publice [3, p.8].

Clientelismul politic a acaparat rapid teren, apartenența la o formațiune politică facilitând accesul la fondurile publice, gestionarea patrimoniului public, achiziții publice etc. Practica migrării primarilor de la un partid politic la altul s-a intensificat în mod spectaculos în perioada ultimului mandat

al organelor administrației publice locale și anume în anii 2015 – 2019. Drept urmare, cele mai cuprinzătoare studii în domeniu relevă că în această perioadă din cei 898 de primari aleși cel puțin 471 și-au schimbat afilierea politică, unii chiar și de trei ori [3, p.9]. În ultimii ani orizontul de timp al guvernelor în Republica Moldova s-a scurtat nu la un ciclu electoral, ceea ce ar fi general acceptabil, dar la un interval de cel mult cinci-șase luni, ceea ce este catastrofal. În orice democrație, ciclul electoral presupune câștigarea unui anumit grad de control politic în procesul de guvernare pentru a se putea implementa agenda politică a partidului aflat la putere. Frecvența cu care se schimbă guvernele creează un climat accentuat de instabilitate politică și se reflectă asupra calității guvernării.

Ceea ce reprezintă o problemă în contextul actual din Republica Moldova este și substituirea numirilor politice funcțiilor administrative. Utilitatea acestora din urmă este asigurarea unei continuități a procesului de guvernare dincolo de ciclurile electorale. Această stabilitate se pierde odată cu politizarea extinsă. În condițiile răspândirii clientelismului politic întregul efort al administrației publice locale este consumat de lupta pentru resurse, creându-se rețele stabile politico-economice, cu agenți economici care câștigă permanent licitațiile, deși n-au ofertele cele mai bune, iar uneori nici capacitatea de a livra [6, p.3]. În ansamblu, tendințele de favorizare a primăriilor afiliate guvernării într-un an neelectoral precum și de suport a primăriilor neafiliate guvernării într-un an electoral/pre-electoral, sunt în detrimentul eficienței și oportunității utilizării fondurilor publice. La general, aprobarea finanțării are loc în context politic, fără a fi luate în calcul cerințele de eficiență și oportunitate. În esență, transferurile de la bugetul de stat la bugetele locale funcționează în calitate de „bonus” în pachetul de instrumente de

formare a bazinului electoral al partidelor politice, contrar cerințelor de eficiență, transparență și oportunitate [3, p. 41].

Implicarea factorului politic în guvernarea democratică este inevitabilă, dar găsirea unei formule prin care acesta să poată fi reconciliat cu un minim de promovare a competențelor reale rămâne o agendă de viitor. Din păcate, pe actualul val politic global populist și anti-meritocrație, perceptibil în multe state europene, este complicat să pledezi pentru realism și competență. După cum realitatea a demonstrat, deja nici argumentele anticorupție nu au o mare audiență și nu înclină balanța în favoarea integrității și competenței, după cum s-a văzut când persoane investigate penal sau condamnate sunt votate masiv în alegeri.

Există mai multe cauze pentru care politizarea afectează capacitatea instituțională administrației publice și implicit calitatea guvernării, dintre care pot fi evidențiate trei ca fiind de bază:

1. implică un personal mai slab pregătit decât cel care ar fi ocupat pozițiile respective în manieră competitivă;

2. antrenează o instabilitate crescută cauzată de condiționarea față de patronajul politic schimbător;

3. vizează subordonarea activității de serviciu intereselor și obiectivelor patronului politic (fie el persoană sau organizație politică în ansamblul ei) [13, p. 33].

Pentru o creștere a calității guvernării este necesar să crească capacitatea instituțională a administrației publice. Totuși, creșterea capacității instituționale nu este suficientă, deoarece relația capacitate – performanță a administrației publice nu este una liniară. Performanța administrației publice depinde de o serie de factori interni, dar și de factori externi ce o pot facilita sau obstrucționa. Principalii factori de succes pentru performanța administrației publice sunt considerați a fi capacitatea de parteneriat și caracteristicile generale ale mediului

politic. Capacitatea de parteneriat se referă la abilitatea instituțiilor publice de a colabora cu mediul academic, cu sectorul privat și cu societatea civilă. Mediul politic face referire la tendințele dominante în administrație privind orientare pe termen lung (versus orientarea pe alegeri sau cicluri electorale), stabilitate (versus fluctuație a resurselor umane), transparență și profesionalizare (versus numiri sau promovări în funcție pe linie de partid sau grupuri de interese) [9, p. 379].

Câteva dimensiuni sunt definitorii pentru capacitatea administrației publice și calitatea guvernării: elaborarea politicilor, managementul resurselor umane, managementul finanțelor publice și e-guvernarea. Un document programatic care acoperă obiectivele majore de creștere a calității administrației publice pentru perioada 2016–2020 este Strategia privind reforma administrației publice pentru anii 2016–2020 [5], al cărei obiectiv general este crearea unei administrații publice moderne, profesioniste și orientate spre oferirea serviciilor publice de calitate. Elaborarea strategiei devenise o necesitate, în condițiile când din anul 2010 nu a mai existat un document integrator de viziune strategică în domeniul administrației publice. Acest proces de planificare strategică a reprezentat și una dintre condiționalitățile impuse de Acordul de Asociere Republica Moldova - Uniunea Europeană, nefiind o inițiativă autorităților naționale responsabile. La finalul perioadei de implementare a strategiei nu a fost făcut public deocamdată un studiu de evaluare finală, dar unele concluzii preliminare pot fi făcute.

Pe dimensiunea elaborării politicilor publice problema lipsei de coordonare a propunerilor legislative, programelor și politicilor publice elaborate de diferite ministere a fost și rămâne una sistemică și influențează atât calitatea reglementărilor, precum și implementarea lor. Această problemă derivă în principal din practica ministerelor de a lucra în mod separat și nu în colaborare

interministerială. Procesul de consultare și, mai ales, de includere a propunerilor venite din partea autorităților locale sau a organizațiilor nonguvernamentale este realizat mai degrabă formal, fără o deschidere reală către recomandările venite din mediul extern al ministerelor. Propunerile de politici publice sunt deseori asimilate unei activități cu caracter mai degrabă birocratic, nefiind un suport real în procesul de luare a deciziei, ci doar o etapă de justificare a unei decizii deja luate. Totodată, la nivel de guvern există o capacitate insuficientă de coordonare și de monitorizare a modului de formulare a politicilor publice și de utilizare a instrumentelor de planificare strategică. Prin urmare, alături de dezvoltarea capacității administrative a ministerelor de resort, de a coordona cu parteneri interni și externi procesul politicilor publice, ar trebui avută în vedere și dezvoltarea capacității guvernului de a coordona în ansamblu procesul de elaborare a politicilor publice.

Capacitatea de coordonare a politicilor este strâns legată de capacitatea de parteneriat a administrației publice centrale. Capacitatea de a iniția și dezvolta relații de parteneriat cu alți parteneri interesați constituie, într-o societate în care fragmentarea administrativă este foarte mare, iar resursele sunt puține, o oportunitate de a rezolva eficient problemele existente. În special, instituirea unor parteneriate cu mediul academic și urmarea recomandărilor venite de la oamenii de știință ar contribui la creșterea calității guvernării.

Unul dintre factorii care determină performanța administrației publice și calitatea guvernării este managementul eficient al resurselor umane. Strategia a stipulat obiectivul dezvoltării profesionalismului, integrității, onestității și corectitudinii resurselor umane în dezideratul de a servi cât mai bine interesul public. În acest sens politicile de resurse umane trebuie să coreleze problemele de recrutare, selecție, remunera-

re și promovare din sectorul public. Este nevoie de măsuri suplimentare de sporire a atractivității posturilor din sectorul public. Pe lângă reforma sistemelor de recompense și beneficii, o măsură-cheie este transparența procedurilor de recrutare și selecție. Un pas important a fost realizat în această direcție prin lansarea portalului de posturi vacante din administrația publică cariere.gov.md. Pași suplimentari sunt necesari însă pentru a pune în aplicare întreg setul de măsuri ce țin de politicile de personal.

Calitatea guvernării este direct legată de conceptul de profesionalizare a funcției publice. Aceasta trebuie înțeleasă ca capacitatea de a reține în sistemul administrației publice funcționarii publici bine pregătiți, competenți, motivați [8, p. 93]. Fără profesionalizarea funcționarilor publici este foarte greu de crezut că instituțiile publice și autoritățile administrației publice din Republica Moldova vor ajunge la niveluri de performanță comparabile cu cele ale organizațiilor similare din țările dezvoltate. Doar pe bază de vechime, experiență, orientare politică și un nivel elementar de pregătire generală nu se pot obține rezultate deosebite în procesul reformei și este foarte greu de imaginat că instituțiile publice vor asigura buna guvernare. Un rol aparte în ceea ce privește profesionalizarea revine motivării funcționarilor publici pentru a urma o carieră în funcția publică și a deveni buni profesioniști. Aici se pornește de la un adevăr elementar, dar esențial și anume de la faptul că fără un sistem de motivare corespunzătoare a funcționarilor publici, în general, și a celor cu funcții de conducere, în special, autoritățile și instituțiile publice nu vor reuși niciodată să atragă, să integreze și să profesionalizeze resursele umane, să dezvolte un management public profesionist bazat pe competență și orientat către obținerea de performanțe [1, p. 27].

Deși în perioada 2016-2020 s-au realizat mai multe acțiuni ce țin de perfecționarea

managementului resurselor umane, lecțiile politizării excesive a administrației publice, cu efecte grave de deprofesionalizare a corpului funcționarilor publici chemați să gestioneze reformele și lecțiile instabilității instituționale și legislative, ne plasează în situația în care trebuie să se acționeze rapid și ferm. Deși investițiile în dezvoltarea capacității administrației publice de-a lungul anilor au fost impunătoare, iar asistența externă acordată de partenerii de dezvoltare pentru consolidarea administrației publice și a societății civile a constituit cca 21% din totalul de finanțări [14], scopul este de parte de a fi atins. Potrivit prognozei Strategiei Naționale de Dezvoltare Moldova 2030, ținând cont de aceste evoluții, nu este de așteptat ca calitatea guvernării în Republica Moldova să se îmbunătățească esențial până în anul 2030. Proiecțiile sugerează că, în principiu, toți indicatorii ar putea să ajungă în zona pozitivă a scalei de evaluare, dar poziția țării în clasamentul global nu se va ameliora esențial [4]. Evident, aceste proiecții sunt ușor hazardate din cauza faptului că, spre deosebire de dinamica demografică, economică sau climatică, traiectoria de evoluție a calității guvernării se poate schimba în mod cardinal, în funcție de prezența sau absența voinței politice pentru realizarea schimbărilor.

Această succintă analiză pune în evidență faptul că obiectivul dezvoltării calității ad-

ministrației publice ca o condiție necesară pentru o bună guvernare rămâne în continuare actual pentru Republica Moldova. În ciuda faptului că sistemul administrației publice al Republicii Moldova a trecut printr-o serie de reforme în ultimii ani, capacitatea sa de a fi în serviciul cetățeanului și a susține creșterea economică a țării continuă să rămână redusă. Lipsa responsabilității pentru rezultate, separarea inadecvată a rolurilor între instituții, deficiențe la nivelul structurii organizaționale, lipsa generală a stimulentei pentru a atrage persoane competente și devotate în sectorul public și un grad ridicat de politizare a administrației publice determină calitatea mediocră a guvernării. La acestea se adaugă problemele ce țin de lipsa transparenței cu privire la capacitatea Guvernului de a implementa recomandările primite de la organizații precum Banca Mondială și FMI sau de a măsura impactul planurilor de reformă.

Creșterea calității guvernării nu este o sarcină ușoară și necesită timp, însă aceasta nu este imposibilă, iar angajamentul constant pentru reformă, presiunea externă și internă și sprijinul continuu, avantajează atât rezultatele finale, precum și felul cum sunt percepute de către cetățeni. Este nevoie de a gândi strategic viitorul țării noastre, de a planifica dezvoltarea administrației publice fără de care este imposibilă creșterea calității guvernării.

BIBLIOGRAFIE

1. Ataman A. Perfecționarea managementului serviciilor publice. București: ASE, 2002.
2. Cum poate Republica Moldova beneficia la maxim de EUSDR. În: <http://metis-vienna.eu/wp-content/uploads/2017/10/swot-analysis-26-Oct.pdf>
3. Fală A., Nemerenco V., Pîntea D., Rusu I. Studiu privind clientelismul politic în gestionarea fondurilor publice. Chișinău, 2020. 44 p. În: <https://www.expert-grup.org/ro/biblioteca/item/1993-studiu-privind-clientelismul-politic-in-gestionarea-fondurilor-publice>
4. Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea proiectului de lege pentru aprobarea Strategiei Naționale de Dezvoltare „Moldova 2030” nr. 377 din 10.06.2020. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 153-158 din 26.06.2020.
5. Hotărîrea Guvernului Republicii Moldova pentru aprobarea Strategiei privind refor-

ma administrației publice pentru anii 2016-2020 nr.911 din 25.07.2016. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 256-264 din 12.08.2016.

6. Ioniță S. Guvernarea de tip bazar. Costurile clientelismului în administrația locală și companiile de stat. Raport anual EFOR, 2018, p.3, 48 p. În: https://expertforum.ro/wp-content/uploads/2018/02/Raport_anual_EFOR2018.pdf

7. Kaufmann D., Kraay A., Mastruzzi M. The Worldwide Governance Indicators: Methodology and Analytical Issues. 2010. În: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/#home>

8. Lazăr M. Surse ale profesionalizării funcției publice. Modelul organizației care învață. Revista Transilvană de Științe Administrative, 2003, nr. IX, p. 91-96

9. Marin M., Neguț A., Petrescu C., Stănculescu M.S., Stănescu I. Obiective de dezvoltare privind creșterea calității guvernării România 2015-2035. Calitatea vieții, XXVI, nr.4, 2015, p. 375-398.

10. Moldova Competitiveness Rank 2011-2019. În: <https://tradingeconomics.com/moldova/competitiveness-rank>

11. Mungiu-Pippidi Alina. În căutarea bunei guvernări. Iași: Polirom, 2017, 320 p.

12. Mungiu-Pippidi Alina, Ramin Dadasov, Roberto Martínez B. Kukutschka, Alvarado Natalia, Dykes Victoria, Kossow Niklas, Khaghaghordyan Aram. 2017. Index of Public Integrity, European Research Centre for Anti-Corruption and State-Building (ERCAS). În: <http://www.integrity-index.org>

13. 12 ani în UE. Evoluție sau involuție. Raport de analiză și prognoză – România 2018. În: <https://sar.org.ro/rapoarte-anuale/>

14. Platforma pentru gestionarea asistentei externe. În: http://amp.gov.md/TEMPLATE/ampTemplate/das_hboard/build/index.html

15. The Worldwide Governance Indicators (WGI). În: <https://info.worldbank.org/governance/wgi/>

Prezentat: 25 mai 2021

E-mail: angela.popovici2000@gmail.com

ȘTIINȚA ADMINISTRAȚIEI PUBLICE - TEORII ȘI ABORDĂRI NEOCLASICE DE ORGANIZARE

PUBLIC ADMINISTRATION SCIENCE - NEOCLASIC ORGANIZATIONAL THEORIES AND APPROACHES

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3\(111\).02](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3(111).02)

CZU: 35.07

Tatiana ȘAPTEFRAȚI,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In this article the author analyzes the contribution of neoclassical organizational theories in the development of organizations and their management process. Are identified differences in classical and neoclassical approaches to organization. Are studied behaviorists' research on the rational model of administration based on the role of human behavior in the establishment and functioning of organization. There are studied the theory of systems and the dynamic elements of the organization are highlighted. The paper analyzes the approaches of organizational humanism in the organization and functioning of public administration.

Keywords: organization, public administration, organizational behavior, decision making, cooperation, organization.

REZUMAT

În acest articol autorul analizează contribuția teoriilor organizaționale neoclasice în dezvoltarea organizațiilor și a procesului de administrare a acestora. Sunt identificate deosebiri în abordările clasice și neoclasice cu privire la organizare și organizație. Sunt studiate cercetările behavioriștilor cu privire la modelul rațional de administrare bazat pe rolul comportamentului uman în constituirea și funcționarea organizațiilor. Este studiată teoria sistemelor și evidențiate elementele dinamice ale organizației. Sunt analizate abordările Umanismului organizațional în organizarea și funcționarea administrației publice.

Cuvinte-cheie: organizație, administrație publică, comportament organizațional, proces decizional, cooperare, organizare.

Teoriile clasice (teoria birocrăției (M. Weber), teoria managementului științific (F. Taylor ș. a.), au fost primele teorii în domeniul organizării și continuă să fie puncte de reper pentru alte școli care s-au constituit mai târziu [2]. O înțelegere a teoriilor clasice a organizării este esențială din punct de vedere al interesului istoric de dezvoltare a științei administrației, dar și pentru dezvoltarea noilor teorii, concepții și abordări.

Evoluția oricărei teorii trebuie să fie examinată în context. Convingerile primilor teoreticieni ai managementului despre cum organizațiile lucrează sau cum ar trebui să lucreze sunt reflecții directe ale valorilor societății din acea perioadă. Cu înaintarea în timp, abordările cu privire la personal și organizație au evoluat foarte mult și, impli-

cit, au fost influențate și principiile teoriei clasice cu privire la organizare.

În această ordine de idei, Școala neoclasică a fost importantă în primul rând fiindcă această școală a inițiat abordarea teoretică departe de cea mecanică care a fost viziunea a școlii clasice. Neoclasicii au schimbat unele doctrine ale școlii clasice. În al doilea rând, în procesul de schimbare a școlii clasice, neoclasicii au abordat probleme și au inițiat teorii care au devenit fundamentale în fondarea mai multor școli de administrare sau a teoriilor care au apărut ulterior.

Herbert A. Simon a avut cea mai mare influență asupra teoreticienilor organizaționiști neoclasici, care susținea, ca teoria administrării este preocupată de cum o organizație ar trebui să fie construită și exploatată în scopul realizării eficiente a activității sale. Lucrarea sa „Comportamentul administrativ”, pentru prima dată publicată în 1947, a marcat începutul unei noi direcții în domeniul administrației publice, în particular din punct de vedere al teoriei [5].

În lucrarea sa „Comportamentul administrativ” Simon a prezentat modelul rațional de administrare, model bazat pe rolul comportamentului uman în constituirea și funcționarea organizațiilor care a avut un impact enorm în studierea organizațiilor. Herbert A. Simon a fost primul care a criticat și a schimbat principiile abordate de Fayol, Gulick și alții, subliniind că principiile lor au fost acceptabile ca „criterii pentru descrierea și diagnosticarea situațiilor administrative, dar în același timp, aceste principii nu au reușit să abordeze și să implice alte forme de influență, la fel de importante, asupra comportamentului organizațional”. La baza organizării administrative este conceptul de raționalitate. Organizațiile sunt create cu scopul de a spori raționalitatea umană și de a structura comportamentul uman, astfel încât acesta să poată apropia abstractul raționalității. Herbert Simon a pornit de la argumentul că ființele umane individua-

le sunt limitate în capacitățile lor pentru a răspunde problemelor complexe cu care ne confruntăm. Întrucât persoanele fizice sunt limitate în gradul de raționalitate pe care ei îl pot atinge, ei găsesc necesar să se unească împreună în grupuri și organizații pentru a face față eficient problemelor din jurul lor. În organizații se găsește o metodă de modelare a comportamentului uman spre un model rațional de atingere a obiectivelor. Astfel „individul rațional este, și trebuie să fie, un individ organizat și instituționalizat”. Conceptul de raționalitate, în viziunea lui Simon, este bazat pe relația dintre mijloace și scopuri. Soluția pentru a obține un comportament rațional este în „a calcula probabilitățile și a coordona corect mijloacele cu scopul stabilit. Simon a argumentat că indivizii pot fi aduși mai aproape de raționalitatea sistemului numai atunci când ei încep să facă alegerile care sunt ghidate de interesele organizației. Cheia către comportamentul individual este decizia de acțiune. Organizația este văzută ca un sistem de luare a deciziei, „definit să includă procese inteligente care determină motivul deciziilor, procese pentru depistarea și planificarea posibilelor căi de acțiune și procese pentru evaluarea alternativelor și alegerea între ele”. Această formulare prezintă două probleme distincte: prima referitor la deciziile oamenilor de a adera, a rămâne sau a părăsi organizația și alta implică comportamentul lor de ce ei sunt membrii organizației. Fiecare din aceste două probleme este abordată prin prisma calculului costurilor și beneficiilor individuale.

În această ordine de idei, Simon a fost ferm convins că „noua știință a administrației” ar trebui să se focalizeze pe procesul decizional. Herbert A. Simon a fost primul analist care a formulat distincția între deciziile organizaționale programate și neprogramate și a evidențiat această importanță pentru sistemul informațional de management. Lucrarea lui în știința

administrației și procesul decizional a fost focalizată pe două direcții majore. Prima direcție, el a fost „pionier” în dezvoltarea „științei” de îmbunătățire a procesului decizional în organizație prin metode cantitative, cum sunt cercetarea și tehnologia computerului. A doua direcție, el a fost lider în studierea procesului decizional.

Simon a fost puternic influențat de revoluția comportamentală, care în acea perioadă începuse să aducă schimbări în științele sociale. Această revoluție și-a găsit rădăcinile sale istorice în mișcarea filosofică cunoscută la început ca pozitivism, care a fost promovat de August Comte, iar mai târziu ca pozitivismul logic care a fost avansat de Cercul de la Viena [5].

În concluzie, în timp ce liderii mișcării timpurii ai administrației publice căutau să descopere principiile administrației fondate în practică, Simon și adepții lui s-au bazat pe principii științifice.

Cercetările empirice asupra organizațiilor publice și comportamentului administrativ al lui Herbert Simon au fost criticate de Dwight Waldo în lucrarea „The administrative state”. Waldo menționa, că Simon și adepții săi nejustificat au plasat un mare segment al vieții sociale pe o bază științifică elaborată, că deși unele probleme administrative pot fi tratate cu metode ale științelor naturii, iar însăși administrația în general este saturată cu probleme de valoare. În viziunea lui Waldo, problema științelor naturii este problema: Care este situația? Unei probleme administrative îi este caracteristică problema: Ce ar trebui de făcut? Studiul administrativ, ca și orice știință socială, este preocupat în primul rând de ființele umane, un tip de ființe caracterizat prin gândire și valorificare. Pentru Waldo, multe din problemele importante care afectează dezvoltarea statului administrativ erau simple și nu erau justificabile pentru metodele înaintate sau susținute de pozitivismul logic [8].

Un alt critic al pozitivismului lui Her-

bert Simon a fost Chris Argyris [1] care a menționat că pozitivismul, valorile-libere și metodele raționale de studiere a comportamentului rațional, înaintate de behavioriști, nu au reușit să captureze complexitatea comportamentului uman și ca efect nu a reușit să avanseze în mod semnificativ teoria administrativă. Arghiris sublinia, că elementul rațional al comportamentului uman a fost umbrit de componentele sale emoționale și motivaționale.

O altă temă majoră a teoreticienilor organizaționiști neoclasici a fost aceea că organizațiile nu există ca niște insule independente și izolate de mediul lor. Acest punct de vedere a fost lansat și promovat de către sociologi. Astfel, sociologul Philip Selznick în articolul său „Fundamentele Teoriei Organizaționale” din Revista Sociologică Americană [5] afirma că în timp ce este posibil să descrii și să proiectezi organizațiile într-o manieră pur rațională, asemenea efort nu poate spera să facă față aspectelor nonraționale ale comportamentului organizațional. În contrast cu teoreticienii clasici, Selznick [6] a menționat că organizațiile au fost făcute din persoane ale căror obiective și aspirații s-ar putea să nu coincidă neapărat cu obiectivele formale ale organizației. Astfel, neoclasicii largesc domeniul teoriei organizaționale. Ulterior teoria organizațională devine inerent interdisciplinară și deschide perspective sociologiei, antropologiei, științelor politice, științelor economice și desigur administrației publice.

Teoria Sistemelor. Teoria sistemelor examinează organizația ca un complex de elemente dinamice împletite și interconectate care includ: intrări, procese, ieșiri, reacții de feedback și mediul în care ea operează și cu care permanent este în contact. Orice schimbare în oricare element din sistem cauzează schimbarea altui element. Interconexiunile tind să fie complexe, dinamice (mereu schimbându-se) și de multe

ori necunoscute. Astfel când conducerea organizației ia decizii, implicând un element organizațional, impacte neanticipate, de obicei se produc asupra întregului sistem. Teoreticienii sistemelor studiază aceste interconexiuni, folosind procesul decizional al organizației, precum și sistemele de informare și control ca puncte-cheie pentru analizele lor.

În timp ce teoria clasică organizațională tinde să fie unidimensională oarecum simplistă, teoria sistemelor tinde să fie multidimensională și complexă în ipotezele sale cu privire la relațiile cauză-efect ale organizației. Clasiștii au văzut organizațiile ca structuri statice; teoriiștii sistemelor văd organizațiile ca un proces mereu schimbându-se de interacțiuni între elementele organizației și a mediului în care ea funcționează. Organizațiile sunt mereu în stadii de schimbare a echilibrului dinamic. Menținerea acestui echilibru dinamic a fost sarcina la care s-a referit Chester I. Barnard în lucrarea „Funcțiile Executivului”. Barnard a văzut organizațiile ca sisteme cooperative unde „funcția executivului” era de a menține echilibrul dinamic dintre necesitățile organizației și necesitățile angajaților. În scopul de a menține acest echilibru, conducerea trebuie să fie conștientă de natura interdependenței organizațiilor formale și neformale. În această ordine de idei, caracterul dinamic al procesului de administrare se manifestă:

- în schimbarea continuă a problematicii și caracterului realizării procesului de administrare;
- în procesul de conlucrare dintre diferite etape și operații;
- prin ancorarea cu operativitate pe probleme noi, utilizând metode, instrumente și tehnici manageriale noi.

Sisteme închise – versus sisteme deschise. În lucrarea Organizațiile în acțiune James D. Thompson a propus două abordări pentru studierea organizațiilor care

funcționează. Prima dintre acestea, strategia sistemului închis, este bazată pe eficiență în realizarea obiectivelor. Este o încercare în care se face angajarea resurselor organizației într-o manieră funcțională cu fiecare din componentele ei, contribuind la logica sistemului, și cu mecanismele de control concepute pentru reducerea incertitudinii. Ca exemplu de sistem închis de gândire Thompson citează managementul științific a lui Taylor, managementul administrativ a lui Gulik și Urwick și concepția birocrăției a lui Weber [2].

În contrast, strategia sistemului deschis presupune că noi nu putem pe variabilele care pot influența organizația, noi nu putem prezice și controla influența lor. Din acest motiv, abordarea sistemului deschis ne sugerează ca noi să așteptăm surprize sau incertitudine. Ca un sistem natural, „organizația complexă este un set de componente interdependente care împreună fac un tot întreg, care la rândul său este interdependent cu mediul ce o înconjoară”. Scopul, supraviețuirea sistemului, este atins printr-un proces evolutiv de dezvoltare [4].

O abordare a sistemului deschis pentru analiza organizațională. Deși organizațiile sunt concepute ca un instrument pentru atingerea obiectivelor propuse [6], ele repede iau o caracteristică sociologică și depășesc cu mult interesul sistemului închis în ceea ce privește raționalitatea sau eficiența. În primul rând, membrii organizației rezistă fiind tratați ca mijloace; bineînțeles ei participă ca un ansamblu de personalități, fiecare având particularitățile sale și un set unic de experiențe și dorințe. În al doilea rând, organizațiile există într-un cadru instituțional care are unele cerințe față de aceste organizații. Partidele, grupurile de interese și alte agenții toate interacționează în interiorul aceleași matrice, ceea ce înseamnă că nu este grup să nu fie influențat de alt grup. Din acest motiv, organizațiile nu pot evita impactul acestor

factori nonraționali. Această condiție solicită ca organizațiile să fie analizate în termeni structurali-funcționali, adică să descopere modul în care organizația se adaptează pentru a răspunde nevoilor sale de bază cu privire la stabilitate și autoconservare. Printre aceste nevoi de bază este stabilitatea relațiilor informale în interiorul organizației, necesitate care este îndeplinită prin dezvoltarea mecanismelor informale care pot acomoda diferențele individuale remarcate mai devreme. Sistemul informal îmbunătățește fluxul comunicațional în organizație, dar, de asemenea, limitează prerogativele politice ale conducerii. Altă necesitate a organizației este securitatea organizației ca un întreg în relația cu forțele sociale din mediul său. Această necesitate poate fi îndeplinită, cel puțin în parte, prin dezvoltarea stabilă a relațiilor cu diferiți actori din mediu.

Procesul de Cooptare. Unul din mecanismele de funcționare a organizațiilor, discutate în literatura de specialitate este cooptarea, definit ca proces de absorbție a noilor elemente în structura de conducere sau politica de stabilire a unei organizații, ca un mijloc de a evita amenințările la adresa stabilității sau existenței sale. Cooptarea este văzută ca o tehnică pentru a asigura acordul și angajamentul de potențialele grupuri de pericol din mediu. Prin aducerea acestor grupuri în structura organizației, organizația caută să câștige suport pentru politicile și poziția proprie. Astfel Selzick [6] sesiza rolul special al conducerii de vârf al organizației în consolidarea caracterului instituțional al grupului: „arta liderului creativ este arta consolidării instituționale, remodelarea omului și materialelor tehnologice modelează un organism care întrușipează valori noi și de durată”. Întrucât tranziția se face de managementul administrativ (care este preocupat de productivitate și eficiență) pentru leadership-ul instituțional, executivul se confruntă cu noi sarcini pentru fixarea valorilor și semnificația acțiunilor membrilor

organizației. Deciziile la acest nivel nu sunt o rutină ci esențiale; mai multă atenție trebuie să fie acordată definiției scopului grupului și dezvoltării caracterului organizației. Executivul trebuie să dezvolte relații eficiente cu toate componentele mediului în care funcționează, relații care ar ajusta necesitățile grupurilor din exterior și ar menține integritatea organizației. Având în vedere distanța mare dintre declarațiile politice făcute de cei de la „vârful” organizației și acțiunile întreprinse de cei de la nivelul de „jos” al organizației există întotdeauna potențial pentru o discrepanță esențială dintre politica anunțată și acțiunile întreprinse. La nivel de instituție, organizația trebuie permanent să facă față gradului înalt de incertitudine. Lecția practică pentru leadership, sesizată de Selzick, este: dacă trebuie să compromiți, asigura-te împotriva capitulării organizaționale.

Umanismul Organizațional și Noua Administrație Publică. După cum am văzut, modelul rațional de administrare presupune că ființele umane în mod activ fac alegeri dar că alegerile lor pot fi semnificativ afectate de conducerea de vârf a organizației, de „grupul de control”. Astfel comportamentul uman poate fi modificat de orientările sau deciziile impuse de nivelul managerial top care determină angajații să acționeze într-un mod coerent cu scopul organizației, definit de cei cu responsabilitate. Angajații îndeplinesc aceste decizii deoarece caută recompense, deoarece li-i frică de sancționări sau simplu sunt condiționați să îndeplinească aceste decizii sau orientări. În orice caz, comportamentul și reacția angajaților este modelată de forțele mediului organizației [5].

În contrast cu acest punct de vedere, personalitatea poate fi văzută ca un participant activ în dezvoltarea lumii sociale, a cărui necesități, intenții și valori joacă un rol major în determinarea cursului evenimentelor umanității. În acest context, in-

dividul nu este văzut ca o simplă forță socială care activează în mediul organizației, dar îi este acordat un rol mult mai activ și creativ. Această viziune aduce prioritate sentimentelor și dorințelor, recunoscând că valorile umane uneori pot obține prioritate față de cele ale organizației. Aceasta este o abordare a dezvoltării personalității umane care unește un alt set, diferit, de provocări pentru modelul rațional de administrare – provocări generate de ideile care au apărut în perioada anilor 1950 și au rămas influente până în prezent. Scopul teoriei organizaționale era să creeze mecanisme de reglare a comportamentului oamenilor în organizație. Această nouă abordare era de a analiza organizațiile focusate pe indivizi, grupuri și relațiile dintre ei și mediul organizațional. Această abordare a fost construită pe următoarele ipoteze.

1. Organizațiile sunt create să servească oamenilor.

2. Organizațiile și oamenii au nevoie unul de altul (organizațiile au nevoie de idei, energie și talent; oamenii au nevoie de carieră, salarii și oportunități de muncă).

3. Când coincidențele dintre necesitățile indivizilor și ale organizațiilor sunt mici, unul din cei doi va suferi: individul poate fi exploatat sau poate căuta să exploateze organizația, sau ambii.

4. O bună potrivire a necesităților beneficiază ambilor, deoarece oamenii câștigă semnificativ, iar organizațiile primesc talentul și energia de care au nevoie pentru a prospera.

O contribuție esențială în promovarea acestei abordări au adus: Chris Argyris în lucrarea „Personalitatea și Organizația” (1957), Althought Barnard în lucrarea „Funcțiile Executivului” (1948), Douglas McGregor în lucrarea „Latura Umană a Întreprinderii” (1960), Robert Blake și Jane Mouton „Grila Managerială” (1966), Lickert (1967).

Astfel, Althought Barnard argumenta că studiile organizaționale de asemenea im-

plică o anumită viziune a individualității – viziune care uneori vede individul ca produs al forțelor sociale și altă dată acceptă ideea „libertate de decizie și alegere” [5]. Menținerea organizației și a procesului de organizare, care este funcția-cheie a executivului, depinde mai puțin de proiectarea structurilor formale de autoritate decât de înțelegerea motivației umane. De exemplu, autoritatea este definită nu în termenii poziției ierarhice, dar ca o formă de comunicare sau care poate ghida comportamentul individual. Bernard susținea că, pentru a realiza cooperarea trebuie să se ia în considerare circumstanțele sociale care afectează bunăvoința individului pentru a coopera. De asemenea, pentru a înțelege că factorii sociali stau la baza comportamentului de cooperare, executivul trebuie să recunoască că acești factori vor fi exprimați în mod contradictoriu, ca un concurs între rațiune și intuiție, independență și dependență, libertate și control. Bernard îndemna executivul să înțeleagă natura dialectică a cooperării umane: „Cooperarea și organizarea sunt sinteze concrete ale faptelor opuse, ale cugetărilor opuse și ale emoțiilor ființelor umane. Aceasta este tocmai funcția executivului să faciliteze sintezele în activitatea concretă a forțelor contradictorii, să reconcilieze forțele aflate în conflict, interesele, condițiile, pozițiile și ideile”. Executivul poartă o responsabilitate morală de a extinde domeniul de cooperare și a spori dezvoltarea individului. Una nu poate avea loc fără alta.

Douglas McGregor în lucrarea „Latura Umană a Întreprinderii” susține ideea că succesul managementului depinde de „abilitatea de a prezice și controla comportamentul uman” [7].

Prin cercetările sale, McGregor subliniază că organizația va funcționa cu atât mai bine, cu cât va exista o mai mare compatibilitate între obiectivele individuale și cele organizaționale. Acesta este principiul fun-

damental al integrării, însoțit de principiul autoconducerii și autocontrolului, după care un individ, în acord cu obiectivele sale, sar simți angajat în acțiuni, pentru realizarea acestora.

În lucrarea „Personalitatea și Organizația” Argyris argumentează că structurile organizaționale formale și practicile managementului tradițional tind să fie în dezacord cu anumite tendințe de bază față de creșterea și dezvoltarea individuală. Specializarea sarcinilor și concentrarea puterii și a informației, aspecte ce caracterizează organizațiile formale, implică anumite ipoteze despre personalitatea umană – ipoteze care mai bine descriu copiii decât adulții. Așa de exemplu, în multe organizații angajații au foarte puțin control asupra lucrului pe care îl fac și se așteaptă ca ei să fie dependenți, supuși și limitați în gama responsabilităților lor. În aceste condiții, în care oportunitățile pentru creștere și dezvoltare sunt limitate, angajații experimentează o frustrare considerabilă, care se manifestă în diferite forme, variind de la regresie până la ostilitate. Din punct de vedere al managementului, acest comportament este extrem de disfuncțional, pentru că limitează contribuțiile pe care individul și grupul poate să le facă pentru activitatea organizației. Sarcina managementului în această situație este de a analiza și a lua măsuri ferme pentru a controla ceea ce este văzut ca comportament negativ.

O abordare obiectivă pentru ambele părți: management și angajați, trebuie să înceapă cu înțelegerea tendințelor de bază ale individului pentru creștere și dezvoltare, apoi managementul să fuzioneze aceste tendințe cu cererile sarcinilor organizației. Acest efort va asigura autoactualizarea optimală pentru ambele părți și va spori eficiența organizației. Această sarcină dificilă de a obține congruența sau fuzionarea necesităților individului și a cererilor organizației aparține executivului [4].

Potrivit lui Argyris (1962), un conducător eficient are o înțelegere clară a contextului organizațional: „Nu există o modalitate predeterminată pentru comportamentul de lider. Alegerea modelului de leadership trebuie să se bazeze pe o diagnostică corectă a situației reale în care liderul este integrat”. Soluția către modelul „conducere centrată pe realitate” este capacitatea conducătorului de a observa situația, a diagnostica evenimentele care au loc și de a învăța din experiență. Aceasta solicită ca conducătorul să dezvolte „abilități în autoconștientizare, în diagnostică eficientă, în facilitarea creșterii angajaților ca aceștia să devină mai creativi în a supraviețui în competitivitatea mondială a managementului”.

Studiile lui R. Likert reflectau atitudinile și comportamentele conducătorilor și influența diferitor stiluri de conducere asupra productivității oamenilor. R. Likert a studiat și corelația dintre coeziunea de grup și productivitate, constatând că atunci când un grup este coeziv, dacă colectivul este condus adecvat, se obțin rezultate eficiente.

Rezultatele cercetărilor realizate de R. Likert și colegii săi de la Universitatea din Michigan (1967) cu privire la comportamentul conducătorilor într-o organizație au stat la baza clasificării conducătorilor în conducători centrați pe sarcină și conducători centrați pe om.

Conducătorul centrat pe sarcină pune accentul pe lucru. Conducătorul centrat pe om își concentrează atenția la sporirea productivității muncii prin metoda perfecționării relațiilor umane.

Likert a propus patru sisteme a stilurilor de conducere:

Sistemul I	Sistemul II	Sistemul III	Sistemul IV
autoritar -	autoritar -	d e m o - crat -	partici- pativ
exploa- tator	binevoi- tor	consul- tativ	

Conducătorii Sistemului I au caracteristicile autocratului, puterea, controlul și deciziile sunt concentrate la vârful ierarhiei organizaționale. În colective sistemul de comunicare este foarte slab structurat, astfel încât atunci când informațiile sunt transmise pe traiect descendent există un mare grad de suspiciune în receptarea lor, iar când sunt transmise pe traiect ascendent, ele tind să fie inexacte. Comunicarea laterală este aproape inexistentă. Drept rezultat deciziile sunt luate la vârful ierarhiei, pe baza unor informații trunchiate și de multe ori inexacte. Întrucât nu există nici cel mai mic interes pentru problemele oamenilor, strategiile de motivare se bazează pe amenințări și penalizări, rareori acceptându-se practicile de recompensare. În aceste colective se dezvoltă grupurile informale care acționează în opoziție cu necesitățile și scopurile organizației formale. Productivitatea într-un astfel de sistem de conducere este destul de scăzută.

Conducătorii Sistemului II întrețin relații autoritare cu subalternii, dar ei parțial permit subalternilor să participe la luarea deciziilor. Comunicarea de jos în sus este deseori distorsionată și filtrată, iar cea laterală este aproape inexistentă. Strategiile motivaționale se bazează în mai mare măsură pe necesitățile economice și de status ale oamenilor, și mai puțin penalizări. Ca și în cazul Sistemului I, apar organizații informale, care acționează contrar scopurilor organizației. Productivitatea este acceptabilă, existând însă un mare grad de absenteism și fluctuație.

Conducătorii Sistemului III manifestă o încredere considerabilă, dar nu totală față de subalterni. Hotărârile importante se adoptă la nivelul Top, dar multe hotărâri concrete se adoptă de către subalterni. Strategia de motivare se bazează pe recompense și uneori pe implicarea oamenilor în procesul decizional. Rareori se recurge la strategia de motivație negativă. Atitudinile oamenilor

în cadrul acestui sistem de conducere sunt de obicei favorabile, existând un grad mai mare de responsabilitate pentru funcționarea eficientă a organizației. Productivitatea este bună.

Sistemul IV este considerat cel mai democratic sistem de conducere. Relațiile dintre conducător și subaltern sunt prietenoase și reciproc credibile. Conducătorul se raportează la subaltern cu interes și respect, este sensibil la necesitățile și sentimentele lui, respectă ideile și sugestiile acestuia. Procesul de luare a deciziilor este decentralizat. Informațiile circulă liber în toate direcțiile (vertical, orizontal și lateral). Strategiile de motivație sunt bazate pe accentuarea motivației pozitive.

Investigațiile savantului Likert au demonstrat că cei mai efectivi conducători pun accentul mai întâi pe problemele cu caracter uman, și creează relații bazate pe ajutor reciproc.

În literatura științifică de specialitate autorii acestor concepții și idei sunt considerați adepți ai **Teoriei Relațiilor Umane**.

Behavioriștii organizaționali au contemplat o nouă tehnologie axată pe următoarele propuneri:

1. A minimaliza teama de schimbare prin implicarea angajaților la toate nivelurile în planificarea schimbărilor.

2. A minimaliza impactul negativ al schimbării asupra grupurilor de risc (oamenii în vârstă, mai puțin calificați sau a celor tineri).

3. Co-optarea liderilor formali și informali în special a celor care ar putea deveni antagoniști.

4. A găsi alternative pentru angajații care nu văd schimbările ca fiind în concordanță cu obiectivele personale.

Adepții acestei teorii au argumentat, că, dincolo de necesitățile fizice și sociale, omul aspiră ca munca pe care o face să-i ofere, concomitent, recunoaștere socială și împlinire, posibilitatea exprimării potențialului și

caracterului său. În acest context, au propus ca conducătorul să-și reconsidere atât raporturile cu oamenii pe care îi conduc, precum și modul în care îi folosesc. Conducătorii trebuie să-și reprojeteze muncile, procesele de decizie și sistemele de control, astfel încât să ofere oamenilor șanse mai mari de a se regăsi pe ei înșiși în muncă, de a-și găsi sensul propriei realizări prin muncă.

Una din cele mai importante contribuții aduse de teoria Relațiilor Umane este cea a introducerii conceptului de management participativ. Toate cercetările realizate în această perioadă au accentuat importanța cooperării dintre conducători și subordonați atât în stabilirea obiectivelor și a performanțelor, precum și în stabilirea responsabilităților și a performanțelor și a exercitării autocontrolului în realizarea sarcinilor. Teoreticienii Relațiilor Umane au susținut necesitatea introducerii practicii participative ca mijloc de utilizare mai eficientă a fondului resurselor umane dintr-o organizație. Unele din aceste principii participative se referă la îmbogățirea muncii, conducerea prin obiective, constituirea unor echipe de muncă care să-și realizeze singure controlul etc.

O formă originală a concepției Relațiilor Umane este practică în Japonia. Sistemul de conducere japonez este constituit și funcționează în baza principiului parteneriatului dintre guvern - specialiști tehnicieni - oameni de afaceri - sindicate în elaborarea strategiilor și tacticilor pentru asigurarea creșterii economice. Sistemul de conducere japonez se bazează pe modelul relațiilor umane, orientat pe grup. În acest sistem funcționarul sau muncitorul trebuie să-și subordoneze interesele sale intereselor grupului. Dacă cultura politică americană stimulează spiritul concurenței și individualismului, atunci modelul japonez susține și promovează concurența doar între grupuri. Japonezii acordă o atenție deosebită armoniei în interiorul grupului de angajați,

de aceea ei cheltuiesc resurse și timp în căutarea și atingerea consensului în cadrul grupului.

Dezvoltarea organizațională în sectorul public a fost studiată și de Robert T. Golembiewski [3]. În lucrarea sa *Men, Management and Morality* (1967), Golembiewski a punctat cinci valori care trebuie să le însușească managementul organizației: 1. Munca trebuie să fie psihologic acceptabilă pentru individ; 2. Munca trebuie să permită angajaților să-și dezvolte facultățile proprii; 3. Sarcina de lucru trebuie să permită spațiu individual considerabil pentru autodeterminare; 4. Angajatul trebuie să aibă posibilitate de a controla mediul în care sarcina este efectuată; 5. Organizația nu ar trebui să fie arbitru unic și final al comportamentului. Ambii, organizația și individul, trebuie să fie subiectul unui ordin de morală externă.

Valoarea a 5-a indică necesitatea implicării în organizație a unui evaluator extern, care ar evalua organizația și indivizii acesteia. În caz contrar, organizația își va dezvolta standardele morale proprii, care pot fi în dezacord cu cele individuale sau a societății în întregime.

Dezvoltarea organizațională nu poate fi concepută fără schimbările organizaționale care influențează personalul și organizația. Pentru o mai bună înțelegere a acestui proces literatura de specialitate ne oferă mai multe abordări. Astfel, studiile lui Golembiewski (1972) au evidențiat cinci „metavali” care ghidează abordarea behavioristă despre personal și schimbările organizaționale: 1) acceptarea anchetei bazată pe accesibilitate reciprocă și comunicare deschisă; 2) conștiință extinsă și recunoașterea alegerii, mai ales dorința de a experimenta cu noi comportamente și de a alege pe acel ce pare mai efektiv; 3) conceptul colaborativ al autorității, subliniind cooperarea și dorința de a examina deschis conflictele și de a găsi soluția lor; 4) ajutor reciproc

în relații cu un sentiment de comunitate și responsabilitate pentru alții; 5) autenticitate în relațiile interpersonale. Aceste valori nu numai definesc structura situației behavioriste, dar, de asemenea, asigură un model pentru organizație ca un tot întreg. Astfel, aceste valori sunt principii de bază ale intervenționistului (expertului) și valori fundamentale pe care el sau ea trebuie să le instituie în organizație. Întrucât aceste valori sunt în contradicție cu valorile tradiționale ale managementului birocratic, intervenționistii (experții) ar trebui să îndemne o alternativă la astfel de abordări cel puțin la nivel de teorie.

Concluzii. Examinarea teoriilor, concepțiilor și abordărilor neoclasice cu privire la dezvoltarea organizațională ne permite să conchidem următoarele:

- Dezvoltarea Organizațională este

schimbarea planificată a organizației. Organizațiile există într-un mediu dinamic pentru care trebuie să corespundă sau să devină inefectivă.

- vDezvoltarea Organizațională în sine nu este o filosofie. Este o abordare sau strategie pentru creșterea eficienței organizației.

- Nu există un model universal de Dezvoltare Organizațională care ar putea fi plagiat. Fiecare organizație solicită o abordare aparte.

- Procesul de Dezvoltare Organizațională este dificil de a fi implementat în sectorul public, deoarece top managementul, care în primul rând trebuie să se implice în procesul de Dezvoltare Organizațională, este fracturat, fiind constituit din politicieni și funcționari de carieră. Rezistență, de asemenea, poate surveni și din partea managementului liniar.

BIBLIOGRAFIE

1. Argyris Chris, Some limits of rational management organization theory, Public Administration Review 33 (3), 1973.
2. Brian R. Fry, Mastering Public Administration from Max Weber to Dwight Waldo. University of South Carolina, 2008, p.180-228.
3. Golembiewski, Robert T., and William Eddy, eds. Organization Development in Public Administration. Part1. New York: Dekker, 1978, p. 68-92..
4. Hal G. Rainey, Understanding and managing public organization. San Francisco, CA, 2009. p. 3-24.
5. Norma M. Riccucci, Traditions of Inquiry and Philosophies of Knowledge. Georgetown University Press/ Washington, 2012, p. 9-20.
6. Selznick, Philip. Leadership in Administration. New York, Harper & Row, 1957 p. 1-22
7. Vlăsceanu Mihaela, Psihologia organizațiilor și conducerii, Editura Paideia, București, 1993, p. 38
8. Waldo Dwight, The administrative state: A study of the political theory of American public administration, 2nd ed, New York: Holmes & Meier, 1984, p.38-42.

Prezentat: 2 septembrie 2021.

E-mail: tsapte17@gmail.com

Societatea civilă și statul de drept



PERSOANA JURIDICĂ DE DREPT PUBLIC

PUBLIC LAW LEGAL ENTITY

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3\(111\).03](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3(111).03)
CZU: 347.19

Natalia CHIPER,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică,

Mariana ODAINIC,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

After the entry into force of the Administrative Code of Republic of Moldova, the legal person under public law becomes a complex research topic. Taking into account the fact that, the Administrative Code of Republic of Moldova operates only with the notion of „public authority”, notions such as „public institution” and / or those legal entities of private law remain in the shadows which, in turn, by Law 714/200 on administrative litigation (repealed) were equivalent to public authorities, including in litigation cases. Of course, the above positions are not the only problematic moments in the judicial doctrine and practice, along the way the issue indicated in this article remains to be researched and argued continuously.

Keywords: legal person under public law, public authority, public institution.

REZUMAT

Persoana juridică de drept public, după intrarea în vigoare a Codului Administrativ al Republicii Moldova, devine un subiect de cercetare complex. Ținând cont de faptul că, Codul Administrativ operează doar cu noțiunea de „autoritate publică”, respectiv rămân în umbră așa noțiuni ca „instituția publică” și/sau acele persoane juridice de drept private care, la rândul lor, prin Legea 714/200 contenciosului administrativ (abrogată) se echivalau cu autoritățile publice, inclusiv în cazul survenirii circumstanțelor generatoare de litigii de judecată. Sigur că pozițiile sus indicate nu sunt unicele momente problematice din doctrina și practica judiciară ce necesită identificarea de soluții, pe parcurs problematica indicată în acest articol rămâne a fi cercetată și argumentată în continuare.

Cuvinte-cheie: persoana juridică de drept public, autoritate publică, instituție publică.

Pentru a genera, a da naștere la un subiect de drept, altul decât omul, jurisprudența a recurs la o ficțiune a legii, gândind și punând în circuit un mecanism juridic util, denumit mai întâi persoană morală, ulterior persoană juridică. Altfel spus, persoana juridică este un subiect de drept, creat

artificial de legiuitor, pentru a permite colectivităților de oameni să se manifeste în raporturi juridice similar unui individ. Deși persoana juridică nu este perceptibilă simțurilor omului (nu este vizibilă și nici tangibilă), ea este o realitate care emană voință proprie, distinctă de voința indivizilor care

o fondează. Evoluția societății umane a demonstrat că activitatea lucrativă devine mai eficientă și realizează mari succese, anume atunci când este desfășurată de colectivități. Rolul economic al colectivităților de oameni uniți prin mecanismul persoanelor juridice este enorm, iar descoperirea acestora ca mecanism de concentrare a capitalului a fost echivalată de cercetători, pe bună dreptate, cu descoperirea forței aburului și a electricității [13].

În dreptul administrativ, persoanele juridice au o importanță deosebită, ele fiind nelipsite din orice raport juridic de drept administrativ, inexistența unei astfel de persoane, a unui astfel de subiect de drept public înseamnă inexistența raportului juridic administrativ.

Pentru ca o asociație umană, un colectiv de oameni să poată dobândi calitatea de persoană juridică de drept public, să aibă personalitate juridică și, în consecință, să fie subiect de drepturi și obligații, este necesar să îndeplinească anumite condiții: să aibă patrimoniu propriu, distinct de patrimoniul general al statului sau al unității administrativ-teritoriale, după caz, un scop moral și legal și o organizare de sine stătătoare, care să-i asigure o autonomie decizională în limitele legii [15].

În prezentul articol, ne propunem să analizăm, în special, persoana juridică de drept public, dar nu fără o paralelă în raport cu persoana juridică de drept privat. Considerăm că nu e necesar a argumenta importanța paralelei propuse, doar menționăm că în mare parte, pe lângă deosebirile esențiale care sunt între aceste „fenomene juridice”, există și tangențe. Astfel, Codul Civil al Republicii Moldova expres prevede noțiunea de persoană juridică, în art. 171 CC RM [2], art. 173 CC RM [2] ne propune tipurile de persoane juridice în legislația Republicii Moldova, în care se menționează că persoanele juridice sunt de drept public sau de drept privat care, în

raporturile civile, sunt situate pe poziții de egalitate, iar art. 174 CC RM [2], expres prevede și detaliază noțiunea de persoane juridice de drept public, astfel statul și unitățile administrativ-teritoriale participă la raporturile juridice civile pe poziții de egalitate cu celelalte subiecte de drept. Atribuțiile statului și ale unităților administrativ-teritoriale se exercită în asemenea raporturi de organele acestora, în conformitate cu competența lor. Iar organele împuternicite să exercite o parte din funcțiile (atribuțiile) Guvernului posedă personalitate juridică doar dacă aceasta decurge din prevederile legii sau, în cazurile expres prevăzute de lege, din actele autorităților administrației publice centrale sau locale.

Drept urmare, statul este o persoană juridică de drept public, care participă la raporturile reglementate de legislația civilă pe principiul egalității. Statul este o persoană juridică deosebită, deoarece nu îi sunt aplicabile „normele care alcătuiesc fondul de principii esențiale ale persoanelor juridice”. Această afirmație își are fundamentul în art. 174 din Codul civil RM [2], care arată că articolele din capitolul II ale cărții întâi nu sunt aplicabile persoanelor juridice de drept public. Altfel spus, statului nu îi sunt aplicabile dispozițiile cu privire la constituirea, reorganizarea, dizolvarea și lichidarea persoanelor juridice. Nici un act normativ nu stabilește clar structura organizatorică a statului. Această structură însă poate fi văzută prin prisma noțiunii de persoană juridică. Structural, statul are o organizare similară persoanei juridice cu organ suprem (poporul), organ reprezentativ (parlamentul) și organ executiv (Guvernul). Atribuțiile statului ca persoană juridică sunt exercitate de organele sale în limitele competenței lor [13]. Potrivit art. 174 din Codul civil RM, art. 3, alin.(2) din Legea nr. 764/2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova [4], art. 4 din Legea nr. 436/2006 privind administrația publică

locală [5], unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice de drept public. În Republica Moldova, unitățile administrativ-teritoriale sunt sub formă de: a) comune) b) sate; c) orașe; d) raioane; e) municipii; f) UTA Găgăuzia. În totalitatea lor, unitățile administrativ-teritoriale formează unitatea teritorială a țării. Unitățile administrativ-teritoriale sunt persoane juridice deosebite, deoarece acestora, ca și statului, nu le sunt aplicabile normele ce reglementează statutul juridic al persoanelor juridice private. Acest fapt rezultă din dispozițiile art.174, alin.(4) din Codul civil, care stabilește că articolele ce se referă la persoanele juridice din Codul civil RM nu sunt aplicabile persoanelor juridice de drept public. Prin urmare, nici unităților administrativ-teritoriale nu li se aplică dispozițiile cu privire la constituirea persoanelor juridice, la reorganizarea, dizolvarea și lichidarea lor. Capacitatea juridică a unității administrativ-teritoriale o exercită autoritățile administrației publice locale, adică consiliile și primarii, în conformitate cu competența stabilită prin lege. Prin legi speciale, au fost fondate persoane juridice care îndeplinesc anumite funcții publice, contribuie la exercitarea puterii executive în stat, dar nu sunt structuri ale Guvernului și nu se subordonează lui. Astfel de persoane juridice sunt, de exemplu, Banca Națională a Moldovei, Comisia Națională a Pieței Financiare, Curtea de Conturi, Agenția Națională pentru Reglementare în Energetică, etc. [13].

Constituția Republicii Moldova, în titlul III „Autoritățile publice”, reglementează puterile publice, competența lor și raporturile dintre ele. El este structurat în deplină conformitate cu principiul separației celor trei puteri de bază. Fiecare dintre aceste trei puteri este investită cu anumite prerogative, nici una din ele n-are posibilitate de a uzurpa atribuțiile celorlalte puteri. Între organele care exercită prerogativele unei anumite puteri există o legătură funcționa-

lă, o colaborare strânsă, menită să asigure armonia procesului de conducere a societății și împiedicarea abuzului unei puteri față de altă putere. Din aceste considerente, la baza principiului separației puterilor se află mecanismul de verificare reciprocă între puteri și de asigurare a unui echilibru funcțional între ele [14].

Conform prevederilor capitolului VIII din Constituția Republicii Moldova [1], intitulat „Administrația publică”, administrația publică ca sistem de autorități publice este formată din:

- a) Administrația publică centrală
- b) Administrația publică locală.

Conform Legii nr. 158 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public din 04.07.2008 [6] (în continuare – Legea 158), precum și Legii nr. 793/2000 conținutului administrativ (abrogată) (în continuare - Legea nr. 793/2000) [10] autoritate publică este orice structură organizatorică sau organ, instituite prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public. Putem observa, că la intrarea în vigoare a Codului Administrativ al Republicii Moldova (în continuare CA RM) (01 aprilie 2019) [3], legiuitorul, de fapt, a menținut definiția autorității publice propusă încă în perioada anilor 2000, astfel putem constata că în art. 7 CA RM noțiunea de autoritate publică a rămas neschimbată.

Însă nu putem trece cu vederea complexitatea definiției propuse de legiuitor în Legea nr. 793/2000 (abrogată), care suplimentar era completată cu următoarea frază „... Sînt asimilate autorităților publice, în sensul prezentei legi, persoanele de drept privat care exercită atribuții de putere publică sau utilizează domeniul public, fiind împuternicite prin lege să presteze un serviciu de interes public, inclusiv persoanele care prestează servicii notariale”, fapt ce nu se regăsește, după cum am menționat mai sus, în Codul administrativ. Drept urmare,

suntem în fața unei neclarități vis-a-vis de aplicabilitatea legii.

Astfel, întru soluționarea problemei juridice survenite și a răspunde la întrebarea „pot fi sau sunt asimilate autorităților publice, persoanele de drept privat care exercită atribuții de putere publică sau utilizează domeniul public?”, ne vine cu o claritate Opinia consultativă a CSJ nr. 104 cu privire la unele chestiuni ce țin de intrarea în vigoare a Codului administrativ [12], „la data intrării în vigoare a Codului administrativ nu constituie autorități publice și prin urmare nu sunt pârâți în procedura contenciosului administrativ persoanele juridice de drept privat (de exemplu, furnizorii de energie electrică, serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare, gaze naturale etc.) care anterior, potrivit art. 2 din Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000 (abrogată), se asimilau autorității publice. De exemplu, de la data de 1 aprilie 2019 litigiile asimilate celor de contencios administrativ se vor examina și soluționa în procedura în acțiune civilă ca litigii de drept civil, iar în calitate de metode de apărare se vor aplica doar metodele de drept civil”.

Noțiunea de administrație publică este susceptibilă de a căpăta două sensuri: unul material și unul formal [15].

În sens material, administrația publică reprezintă o activitate de organizare a executării și de executare în concret a legii, realizată prin acțiuni cu caracter de dispoziție sau acțiuni cu caracter de prestație, de către autoritățile care compun acest sistem în vederea satisfacerii intereselor generale, scop care organizează și asigură buna funcționare a serviciilor publice și execută anumite prestații către populație [16]. Prin activitățile executive cu caracter de dispoziție se organizează executarea legii, stabilindu-se reguli de conduită pentru terți. Aceste activități se realizează prin acte juridice, operațiuni administrative, fapte

materiale realizate de titularii funcțiilor publice din sistemul organelor administrației publice.

Administrația publică, ca activitate, excede sfera organelor care alcătuiesc sistemul de organizare respectiv, aceasta putând fi regăsită și în sistemul puterii legislative sau judecătorești, precum și în cel al unor organizații nestatale care organizează executarea și execută în concret legea [15].

În sens formal, structural sau organic, administrația publică poate fi înțeleasă ca un sistem de organe (ansamblul autorităților și instituțiilor publice), cuprinzând diverse structuri administrative care realizează activitatea de organizare a executării și de executare în concret a legii.

Autoritățile publice reprezentative se mai evidențiază și printr-o competență materială absolută [18]. Acest caracter este și el legat indisolubil de noțiunea de suveranitate, deoarece pentru a realiza dreptul poporului de a dispune de el însuși, de a fi stăpân pe soarta sa, autoritățile care-l reprezintă trebuie să dispună de plenitudinea atribuțiilor, fiind limitate doar de constituție și de lege. La acesta se cere de adăugat că organele reprezentative trebuie să exercite atribuțiile lor permanent. Aceasta este posibil numai asigurându-se stabilitatea autorităților reprezentative prin reglementare constituțională, legitimându-se astfel actul de exercitare a puterii publice.

Astfel, potrivit CA RM, participanți la procedura administrativă sunt autoritatea publică, orice persoană fizică și juridică care a solicitat inițierea procedurii sau în privința căreia procedura a fost inițiată, precum și orice altă persoană atrasă de autoritatea publică în procedura administrativă.

Din prevederile art. 203 lit. a) CA RM rezultă că participanți la proces sunt părțile. Totodată, art. 204 CA RM prevede că „Părți în procedura de contencios administra-

tiv pot fi persoanele fizice sau juridice și autoritățile publice în sensul art. 7 din CA RM” [3].

Astfel, în calitate de pârât în procedura contenciosului administrativ este autoritatea publică [12].

Potrivit art. 7 din CA RM „Autoritate publică se consideră orice structură organizatorică sau organ instituită/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ, care acționează în regim de putere publică în scopul realizării unui interes public”.

Pentru a stabili dacă o anumită structură organizatorică sau organ poate fi considerat autoritate publică este necesar să fie întrunite următoarele elemente:

a) structura organizatorică sau organul să fie instituită/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ;

b) să acționeze în regim de putere publică (să fie înzestrată cu capacitate de drept public). Potrivit art. 8 din CA, „Regimul de putere publică reprezintă ansamblul competențelor prevăzute de lege în vederea realizării sarcinilor autorităților publice, care le conferă posibilitatea de a se impune cu forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice”;

c) să acționeze în scopul realizării unui interes public [3].

În sensul enunțat, art. 18 din CA RM prevede că „Interesul public vizează ordinea de drept, democrația, garantarea drepturilor și a libertăților persoanelor, precum și obligațiile acestora, satisfacerea necesităților sociale, realizarea competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții”.

Astfel, de la data intrării în vigoare a CA RM, cum am menționat mai sus, nu constituie autorități publice și prin urmare nu au statut de pârât în procedura contenciosului administrativ persoanele juridice de drept privat (de exemplu, furnizorii de energie electrică, serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare, gaze naturale etc.) care

anterior, potrivit art. 2 din Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000 (abrogată), se asimilau autorității publice. De exemplu, de la data de 1 aprilie 2019 litigiile asimilate celor de contencios administrativ se vor examina și soluționa în procedura în acțiune civilă ca litigii de drept civil, iar în calitate de metode de apărare se vor aplica doar metodele de drept civil. Totodată, se va reține că calitatea de pârât este o condiție de admisibilitate a acțiunii în contenciosul administrativ [19].

Persoanele juridice de drept public pot fi caracterizate în primul rând prin faptul că, în majoritatea cazurilor, ele acționează în regim de putere publică, ca purtătoare ale puterii publice, fiind create special în acest scop.

Persoanele juridice, fie că aparțin dreptului privat sau dreptului public, acționează în societate ca o certitudine, nu ca o ficțiune. Calitatea de subiect de drept rezultă în puterea legii dacă sunt îndeplinite cerințele esențiale impuse. Fiind constituite dintr-o colectivitate umană, cu interese comune și legitimize de lege, persoanele juridice reprezintă „un centru de interese protejate juridicește”.

Un alt aspect important al problematicei puse în discuție în prezentul articol este însăși procedura de înregistrare a persoanei juridice de drept public. Astfel, art. 179 din Codul civil prevede: „Înregistrarea de stat a persoanei juridice (2) Persoana juridică de drept public se consideră constituită la data intrării în vigoare a actului prin care se dispune constituirea sa, dacă acesta nu prevede o altă dată”.

În continuarea ideii menționăm și prevederile Hotărârii Guvernului nr. 1004 din 29.08.2006 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la evidența de stat a organelor centrale de specialitate ale administrației publice și autorităților administrației publice locale [11] „p. 5.Organele centrale de specialitate ale administrației publice

și autoritățile administrației publice locale se consideră constituite din momentul specificat în actul normativ prin care au fost create sau din momentul intrării în vigoare a acestuia.”

Drept urmare, devine evident că înregistrarea de stat a unei persoane juridice de drept privat diferă considerabil, ca mecanism juridic, ca bază normativă de înregistrarea de stat a persoanei juridice de drept public. Ideea principală este că persoana juridică de drept public se consideră constituită la data intrării în vigoare a actului prin care se dispune constituirea sa, dacă acesta nu prevede o altă dată.

Totodată, evidențiem un alt aspect important, ce necesită claritate, reieșind din realitățile legislative actuale. Cum am menționat deja, autoritatea publică, conform art. 7 CA RM este persoana juridică de drept public, iar CA RM, după cum vedem, operează doar cu noțiunea de autoritate publică, fapt ce lasă în umbră o serie de persoane juridice de drept public, care nu se regăsesc în CA RM, cum ar fi „instituția publică”, „întreprinderea municipală”, „întreprinderea de stat” etc.

Așa cum afirmă Dana Apostol Tofan, aceasta nu se identifică nici cu noțiunea de autoritate publică și nici cu cea de autoritate a administrației publice, în legislație utilizându-se adeseori formularea „autoritățile și instituțiile publice”.

Față de noțiunea de autoritate publică mai sus definită, noțiunea de instituție publică are în vedere structurile subordonate unor autorități ale administrației publice, care funcționează din venituri bugetare, dar și din surse extrabugetare, potrivit legislației în vigoare. Din definițiile de mai sus identificăm alte noțiuni fundamentale pentru studiul dreptului administrativ, și anume, noțiunea de putere publică (prerogative de putere publică) și cea de interes public [21].

Cu referire la „instituția publică”, menționăm prevederile art. 307 din Codul

civil [2], prin care legiuitorul susține ideea că instituția publică este persoană juridică de drept public care se constituie în baza unui act emis de autoritatea publică și care este finanțată, integral sau parțial, de la bugetul acesteia din urmă, iar fondatorul răspunde pentru obligațiile instituției publice în măsura în care patrimoniul acesteia nu este suficient pentru stingerea lor. Instituția publică este în drept să desfășoare activitatea neinterzisă de lege, care ține de realizarea scopurilor prevăzute de lege sau statut. Activitatea care, conform legii, este supusă licențierii poate fi practică de instituția publică doar după obținerea licenței, dacă legea nu prevede altfel. Totodată, pentru desfășurarea activității de întreprinzător care nu rezultă nemijlocit din scopul prevăzut în statut, instituția publică poate constitui, singură sau împreună cu alte persoane juridice de drept public, societăți cu răspundere limitată sau societăți pe acțiuni. Instituția publică poate constitui societăți cu răspundere limitată sau societăți pe acțiuni împreună cu persoane juridice de drept privat în condițiile legislației privind parteneriatul public-privat.

Noțiunea de instituție publică se regăsește și în Legea privind administrația publică centrală de specialitate [7], astfel art. 32 al legii expres prevede: Instituțiile publice în care ministerul sau altă autoritate administrativă centrală are calitatea de fondator:

(1) Pentru realizarea unor funcții de administrare, sociale, culturale, de învățământ și a altor funcții de interes public cu caracter necomercial, de care este responsabil ministerul sau altă autoritate administrativă centrală, cu excepția celor de reglementare normativ-juridică, supraveghere și control de stat, precum și a altor funcții care implică exercitarea prerogativelor de putere publică, în sfera de competență a acestora pot fi constituite instituții publice.

(2) Instituțiile publice din sfera de com-

petență a ministerului sau a altei autorități administrative centrale se constituie, se reorganizează și se dizolvă de Guvern, la propunerea ministerului sau a altei autorități administrative centrale, ori, în cazurile stabilite expres de lege, de către Președintele Republicii Moldova, de ministru sau de directorul general.

(3) Ministerul sau altă autoritate administrativă centrală care are în sfera sa de competență o instituție publică exercită, în numele statului, funcția de fondator al acesteia.

(4) Guvernul stabilește nomenclatorul serviciilor publice prestate persoanelor fizice și juridice de instituțiile publice din sfera de competență a ministerelor sau a altor autorități administrative centrale, mărimea taxelor la serviciile prestate contra plată, precum și modul și direcțiile de utilizare a mijloacelor speciale după tipurile lor, cu excepția cazurilor în care aceasta ține de competența Parlamentului, în conformitate cu Legea nr. 160 din 22 iulie 2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător.

(5) Conducătorii instituțiilor publice din sfera de competență a ministerului sau a altei autorități administrative centrale se angajează și se eliberează din funcție, în condițiile legislației muncii, de către ministru sau de către directorul general, dacă actele legislative care reglementează activitatea instituțiilor respective nu prevăd altfel.

Accepțiunile noțiunii de „instituție publică” sunt multiple de la o abordare la alta, în funcție de trăsăturile pe care legislația și doctrina au intenționat să le reliefeze cu privire la această structură. În perioada interbelică, identificată deseori sub denumirea de stabiliment public, instituția publică era analizată, cu precădere, prin prisma serviciului public, în timp ce legislația și doctrina actuală sunt preocupate și de alte dimensiuni ale acesteia, cum sunt natura juridică sau raporturile juridice la care participă [22].

Instituția publică este subiect distinct al analizelor doctrinare din sfera dreptului administrativ, existând, în esență, două tipuri de abordări: primul - în raport de sfera serviciilor publice, și celălalt - concentrat pe analiza fenomenului la nivel conceptual, cu preocupare evidentă pe identificarea trăsăturilor și calificării juridice distincte a acesteia.

Astfel, instituțiile publice sunt forme de organizare a serviciilor publice și se află sub tutela administrației publice. Prin urmare, în mod evident, între cele două noțiuni, „instituție publică” și „autoritate publică”, nu există identitate și nici echivalență, cu atât mai mult cu cât activitatea de tutelă presupune, prin definiție, o activitate de control, de administrare, exercitată asupra unei instituții, organizații aflată în subordine, astfel cum a fost consemnat și în aprecierile doctrinare invocate în teză [22].

Art. 1 al Legii finanțelor publice și responsabilității bugetare-fiscale [8] ne propune o poziție dublă și anume: „autoritate/instituție publică la autogestiune – entitate de drept public care, potrivit actului normativ prin care a fost fondată, desfășoară activitate necomercială (nonprofit) și activează în baza principiilor de autogestiune”, respectiv echivalează aceste două noțiuni doar prin câteva criterii, cum ar fi a) ambele sunt persoane de drept public; b) ambele sunt fondate în baza unui act normativ; c) desfășoară activitate necomercială (nonprofit); d) activează în baza principiilor de autogestiune, fapt ce corespunde realităților legislative. Deci, în legea sus indicată se abordează doar acele elemente comune, fără detalii și fără deosebiri. Dar aceasta nu înseamnă că ambele noțiuni sunt identice sau sinonime, fapt despre care am vorbit mai sus.

Nu rămâne în umbră și art. 13 al Legii privind achizițiile publice [9], care stipulează noțiunea de „calitatea de autoritate contractantă”:

„(1) Autorități contractante sunt autoritățile publice, definite în legislația Republicii Moldova, persoanele juridice de drept public, asociații ale acestor autorități sau persoane

(2) Persoană juridică de drept public este orice entitate care întrunește cumulativ următoarele condiții:

a) este constituită pentru a răspunde exclusiv unor necesități de interes general, fără caracter industrial sau comercial;

b) dispune de personalitate juridică;

c) activitatea acesteia este asigurată cu bani publici sau gestiunea acesteia constituie obiectul controlului din partea autorităților publice ori a altor persoane juridice de drept public, sau consiliul ei de administrație, de conducere ori de supraveghere este format, în proporție de peste 50%, din membri numiți de către entitățile menționate...”

Reieșind din cele expuse, devine evident că legiuitorul oferă o soluție strict pentru domeniul achizițiilor publice, respectiv folosește noțiunile de autoritate publică, de persoană juridică de drept public, asociații ale acestor autorități sau persoane. Mai mult, în alin. (5), art. 13 al Legii privind achizițiile publice, legiuitorul acordă condiții suplimentare precum că orice altă entitate care nu întrunește cumulativ cerințele specificate la alin. (2) poate fi calificată ca autoritate contractantă, la dorința sau la decizia organelor de conducere competente, cu condiția efectuării achizițiilor în strictă conformitate cu Legea achizițiilor publice.

Concluzii:

1. Orice autoritate publică este o persoană juridică și nu orice persoană juridică este o autoritate publică.

2. Codul administrativ se aplică numai de autoritățile publice sau ține de competența doar a autorităților publice în sensul art. 7 CA RM.

3. Pentru a stabili dacă o anumită structură organizatorică sau organ poate fi con-

siderat autoritate publică este necesar să fie întrunite următoarele elemente:

a) structura organizatorică sau organul să fie instituită/instituit prin lege sau printr-un alt act normativ;

b) să acționeze în regim de putere publică (să fie înzestrată cu capacitate de drept public). Potrivit art. 8 din CA, „Regimul de putere publică reprezintă ansamblul competențelor prevăzute de lege în vederea realizării sarcinilor autorităților publice, care le conferă posibilitatea de a se impune ca forță juridică obligatorie în raporturile lor cu persoane fizice sau juridice”;

c) să acționeze în scopul realizării unui interes public.

4. La data intrării în vigoare a CA RM nu constituie autorități publice și, prin urmare, nu au statut de pârât în procedura contenciosului administrativ persoanele juridice de drept privat (de exemplu, furnizorii de energie electrică, serviciul public de alimentare cu apă și de canalizare, gaze naturale etc.) care anterior, potrivit art. 2 din Legea contenciosului administrativ nr. 793/2000 (abrogată), se asimilau autorității publice.

5. Persoana juridică de drept public se consideră constituită la data intrării în vigoare a actului prin care se dispune constituirea sa, dacă acesta nu prevede o altă dată și constituirea este reglementată de alte acte normative decât Codul civil;

6. Instituția publică este persoană juridică de drept public care se constituie în baza unui act emis de autoritatea publică și care este finanțată, integral sau parțial, de la bugetul acesteia din urmă, fondatorul răspunde pentru obligațiile instituției publice în măsura în care patrimoniul acesteia nu este suficient pentru stingerea lor.

7. Instituția publică nu cade sub incidența CA RM, fapt ce acordă jurisdicției civile competență majoră în caz de litigii. Cum am menționat deja, CA RM operează doar cu noțiunea de autoritate publică, respectiv, când una din părți, în mod obli-

gatoriu, este autoritatea publică, în cazul vătămării drepturilor persoanelor, se aplică prevederile CA RM și litigiile se soluționează în contencios administrativ.

8. Instituția publică emite acte administrative și de facto se echivalează cu autoritatea publică, doar când se aplică prevederile Legii cu privire la achizițiile publice (art. 18).

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ro
2. Codul Civil al Republicii Moldova nr. 1107 din 06-06-2002. Publicat la 22-06-2002 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova. nr. 82-86 art. 661.
3. Codul Administrativ al Republicii Moldova. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=126027&lang=ro#
4. Legea nr. 764 din 27.12.2001 privind organizarea administrativ-teritorială a Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 16 art. 53.
5. Legea Nr. 436 din 28-12-2006 privind administrarea publică locală. Publicat la 09-03-2007 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 art. 116.
6. Legea nr. 158 din 04-07-2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Publicat la 23-12-2008 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 art. 840.
7. Legea nr. 98 din 04-05-2012 privind administrația publică centrală de specialitate. Publicat la 03-08-2012 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 160-164 art. 537.
8. Legea nr. 181 din 25-07-2014 finanțelor publice și responsabilității bugetar-fiscale. Publicat la 08-08-2014 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 223-230 art. 519.
9. Legea nr. 131 din 03-07-2015 privind achizițiile publice. Publicat la 31-07-2015 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 197-205 art. 402.
10. Legea nr. 793 din 10-02-2000 contenciosului administrativ. Publicat la 18-05-2000 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 57-58 art. 375 (abrogată).
11. Hotărîrea Guvernului nr. 1004 din 29.08.2006 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la evidența de stat a organelor centrale de specialitate ale administrației publice și autorităților administrației publice locale. Publicat la 08.09.2006 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 142-145 art 1087.
12. Opinia consultativă nr. 104 cu privire la unele chestiuni ce țin de intrarea în vigoare a Codului administrativ. În: http://jurisprudenta.csj.md/search_rec_csj.php?id=161
13. Bostan I. Persoana juridică – subiect individual de drept. În: http://repository.utm.md/bitstream/handle/5014/1650/Conf_UTM_2012_II_pg187-190.pdf?sequence=1&isAllowed=y
13. Boris Negru, Caracterul autorităților publice // „Administrarea Publică”, 1997, nr.1, pag. 23-27.
14. Al. Negoită, Drept administrativ, Ed. „Sylvi”, București, 1996, p. 5.
15. A. Trăilescu, Tratat elementar de drept administrativ, Ed. ALL BECK, 2002, p. XV.
16. Al. Negoită, Drept administrativ și știința administrației, Ed. AtlasLex, București, 1993.
17. Victor Popa, Regimul reprezentativ – regim democratic// „Administrarea Publică”, 1995, nr. 3, pag. 48-54.
18. Materiale instructiv-metodice la disciplina „Drept administrativ” / Silvia Goriuc, Natalia Chiper, Oleg Chiril; Guvernul Republicii Moldova, Academia de Administrare Publică. – Ed. rev. și compl. Chișinău: AAP, 2019 (Tipogr. „Garomont Studio”) p. 36-37.

19. În: <https://cj.md/wp-content/uploads/2019/01/Drept-administrativ-rom%C3%A2n.pdf>

20. În: <https://www.ujmag.ro/drept/drept-administrativ/drept-administrativ-2015/rasfoire/>

21. În: https://drept.unibuc.ro/dyn_doc/oferta-educationala/scoala-doctorala/rezumat-teza/Rezumat%20-EPUREANU_Stoicea_romana.pdf

Prezentat: 6 septembrie 2021.

E-mail: narale@yandex.com

REFLECȚII CU PRIVIRE LA EXCEPȚIA DE NESUBORDONARE A FUNCȚIONARULUI PUBLIC

REFLECTIONS ON THE EXECPTION OF DISOBEDIENCE OF THE PUBLIC SERVICE

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3\(111\).04](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3(111).04)

CZU: 342.98:35.08(478)

Tatiana MOSTOVEI,
doctor în drept, lector universitar,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The article is dedicated to examining the origin and essence of the right of the public official in the Republic of Moldova to refuse to execute the illegal provisions of the superior. The paper is based on the opinions of French and Romanian doctrinaires, the jurisprudence of the Langneur case and refers to the legislative framework of the European Union, the French Republic, Romania and the Republic of Moldova. At the same time, this right is analyzed in the light of the obligation not to admit the undue influence, regulated in the national legislation.

Keywords: civil servant, European civil servant, hierarchical superior, obligation of subordination, disobedience, public interest, undue influence, Langneur jurisprudence.

REZUMAT

Articolul este dedicat examinării originii și esenței dreptului funcționarului public din Republica Moldova de a refuza executarea dispozițiilor ilegale ale superiorului. Lucrarea se bazează pe opiniile doctrinarilor francezi și români, jurisprudența cazului Langneur și face referire la cadrul legislativ al Uniunii Europene, Republicii Franceze, României și al Republicii Moldova. Totodată, acest drept este analizat și prin prisma obligației de neadmitere a influenței necorespunzătoare, reglementate în legislația națională.

Cuvinte-cheie: funcționar public, funcționar european, superior ierarhic, obligația de subordonare, dezobediență, interes public, influență necorespunzătoare, ilegalitate, jurisprudența Langneur.

Introducere. Odată cu investirea, funcționarul public obține dreptul la exercitarea funcției, ce generează obligația corelativă a autorității publice de a-i crea condițiile corespunzătoare [10, p. 212]. Autoritatea publică, după cum stipulează art. 20 din Legea privind funcția publică și statutul funcționarului public nr.158/2008 [5], este obligată să asigure protecția funcționarului, în exercițiul funcției publi-

ce, împotriva amenințărilor, violențelor și faptelor de ultraj.

Pe de altă parte, dreptul la exercitarea funcției publice stabilește obligația de subordonare a funcționarului, determinat prin lege să se conformeze dispozițiilor primite de la conducătorul său direct și de la conducătorul autorității publice. Totuși, obligația generală de subordonare nu este una absolută, obediența totală ne fiind ad-

misă în serviciul public. Legea oferă soluții care vin, și de această dată, în susținerea funcționarului public.

Scopul. Articolul examinează originea și esența dreptului funcționarului public din Republica Moldova de a refuza executarea dispozițiilor ilegale ale superiorului.

La elaborarea articolului au fost utilizate metodele: analiză, sinteză și studiu comparat.

Rezultate obținute. În pofida faptului că „principiul subordonării ierarhice este unul din principiile ce guvernează exercitarea drepturilor și obligațiilor funcționarului public” [10, p.189], doctrina națională, precum și cercetările în domeniu oferă un număr minim de abordări și opinii în raport cu subiectul dat.

În administrația publică există o subordonare a organelor inferioare față de cele superioare, precum și o subordonare a funcțiilor inferioare față de cele superioare. Cât privește fundamentul ierarhiei, acesta ar trebui condiționat de meritocrație, șeful ierarhic dispunând de competență profesională și experiență deosebite pentru a putea coordona mai bine activitatea subordonaților și modul în care își îndeplinesc sarcinile, fiind direct răspunzător de activitatea lor [10, p.189].

Referindu-ne la obligația de subordonare, instituită de prevederile art. 23, alin. (1) din Legea nr.158/2008 [5], astfel cum aceasta este formulată, funcționarul public este obligat să se conformeze dispozițiilor, indicațiilor, ordinelor, poruncilor primite de la conducătorul căruia i se subordonează direct și de la conducătorul autorității publice.

După cum relatează prof. M. Preda, pe plan juridic, raportul de subordonare ierarhică între funcțiile publice se exprimă, pe dreptul de dispoziție obligatorie a superiorului față de subordonați, pe cel de anulare sau modificare a actelor subordonaților, de control asupra activității subordonaților și

de aplicare, în condițiile legii, a sancțiunilor disciplinare. În opinia savantului, concepția dată determină necesitatea de a ști dacă funcționarul public este sau nu este obligat să execute o dispoziție a superiorului, indiferent dacă aceasta este sau nu legală [11, p.131-132].

Concomitent cu respectarea legilor, funcționarul public are și datoria de a respecta organizarea serviciului și aceasta impune ca superiorul să aibă puterea de a reglementa funcționarea serviciului. În acest sens, subordonarea funcționarului rezultă atât din principiul legalității, precum și dintr-o organizare și autoritate ierarhică. Potrivit doctrinarilor Catherine R. și Thuillier G., ascultarea asigură transmiterea corectă a „mesajului” administrativ, garantează coerența lanțului de comandă la diferite niveluri și permite eficacitatea serviciului [4].

Dezobediința funcționarului public este plasată în vizorul administratiștilor francezi la începutul sec. XX., doctrina fiind marcată de o controversă de opinii, în principal a savanților Duguit L. și Hauriou M. Pentru primul, ilegalitatea unui ordin lipsește funcționarul de toată forța obligatorie, deoarece ascultarea nu se datorează direct superiorului, ci statului de drept stabilit de către legiuitor. Astfel, subordonatul are datoria de a fi în orice moment judecătorul legalității ordinului, deoarece el este responsabil pentru neexecutarea unui ordin legal, precum și pentru executarea unui ordin ilegal [4].

Hauriou M., pe de altă parte, pleda pentru ascultarea pasivă: „Funcționarii inferiori își îndeplinesc atribuțiile, nu sub obligația directă și unică de a respecta legea, ci sub obligația de a asculta șeful care „interpune între ei și lege” [4]. Astfel, executarea dispoziției superiorului devine obligatorie. Adept al unei astfel de opinii era, pe acele vremuri, și prof. univ. Paul Negulescu [9, p. 388].

Alții au optat pentru limitarea datoriei neascultării la ordinele care sunt ilegale și

prezintă o anumită gravitate, o anumită importanță și care ies în evidență. Această cale de compromis a inspirat Consiliul de stat francez. Decizia Langneur din 10 noiembrie 1944 marchează o adevărată inovație prin plasarea datoriei asupra unui funcționar public să nu se supună ordinului care l-a condus să efectueze acte evident ilegale [1]. Atunci când exercita funcția de șef al serviciului șomajului la primăria din Drancy, dl. Langneur s-a angajat în acte care au permis multor persoane să primească indemnizații de șomaj în mod nejustificat. În preajma alegerilor locale din 1935, funcționarul a îndeplinit instrucțiunile care i-au fost date de primar. Într-un final, reclamantul Langneur a rămas responsabil pentru faptele comise, fiind destituit din funcție. Instanța a reținut că acțiunile reclamantului erau în mod clar ilegale și că nu poate fi ignorat faptul că compromiteau serios funcționarea serviciului public [3].

Această cauză a permis Consiliului de Stat să stabilească limitele obligației de obediență, inclusă ulterior în Legea nr. 83-634 din 13 iulie 1983 privind drepturile și obligațiile funcționarului [8]. Articolul 28 din legea citată consacră în mod explicit obligația ascultării ierarhice, stabilind că: „Orice funcționar, oricare ar fi rangul său în ierarhie, este responsabil de îndeplinirea sarcinilor care i-au fost încredințate. El trebuie să respecte instrucțiunile superiorului său ierarhic, cu excepția cazului în care ordinul dat este vădit ilegal și de o natură care să compromită grav un interes public.”

În opinia prof. univ. C. Chauvet, această soluție relevă dorința de a proteja administrația. Prin afirmația că subalternul este dator de a nu se supune, administrația este absolvită de consecințele executării ordinului. Logica deciziei Langneur provine de la o distanță între raportul care unește superiorul, subalternul și instituția administrativă. Subalternul trebuie să nu se supună pentru a proteja administrația împotriva

greșelilor superiorului. Savantul critică natura cumulativă a criteriilor de ilegalitate și de compromitere gravă a unui interes public, remarcând că jurisprudența nu este lipsită de cazuri în care datoria neascultării este respinsă de către singurul neajuns - lipsa unuia dintre criterii. Funcționarul nu este apt să decidă rapid și corect între ce este legal și ce nu. În ceea ce privește criteriul compromiterii serioase a unui interes public, această condiție implică subalternul să definească interesul public, o noțiune care poate fi imprecisă, dar și că el determină dacă ceea ce s-a solicitat o compromite și cât de gravă este [1].

Cât privește funcționarul european, acesta va informa imediat superiorul, atunci când primește un ordin despre care consideră că prezintă nereguli sau a cărui executare ar putea produce inconveniente grave. În cazul în care superiorul ierarhic direct consideră că ordinul trebuie executat, funcționarul are obligația de a-l executa, cu excepția cazului în care este în mod evident ilegal sau contrar normelor de securitate aplicabile [13, art. 2, alin. (2)].

Astfel sunt identificate diferențe esențiale și anume stabilirea a două condiții independente. Mai mult, neregula (irregular, conform versiunii în limba engleză a Statului) [13] poate consta și în încălcarea actelor interne, fapt căruia nu de fiecare dată i se atribuie calificativul de ilegal. Dacă e să facem referire la deosebirile între ilegalitate și neregulă se poate considera că orice ilegalitate este o neregulă și nu invers. Oricum, se poate spune că există o legătură între conceptele de irregularitate și ilegalitate.

Atunci când legislația franceză operează cu termenii de ilegalitate și compromitere gravă a unui interes public, Uniunea Europeană stabilește condiția de iregularitate sau cea de creare de inconveniente grave. Această specificitate a cerințelor legislației europene ar putea fi determinată de afec-

țarea gravă a sănătății ori vieții unei persoane sau a unui grup de persoane, prejudicierea imaginii instituției europene, dezavantajarea vre-o unei țări membre, afectarea calității actelor elaborate, ba chiar crearea de obstacole subalternelor pentru exercitarea sarcinilor de funcție etc. Se observă că dimensiunea inconvenientei grave este mult mai extinsă, fără a se raporta, în mod obligatoriu, interesului public ori intereselor Uniunii Europene.

Din câte se observă, funcționarul european este protejat de executarea obligațiilor ilegale ale superiorului sau a celor ce vor afecta normele de securitate aplicabile.

Reiterând opinia prof. univ. C. Chauvet despre concepția franceză de cumulare a criteriilor [1], se atestă o abordare mai aparte, prin divizarea condițiilor și a posibilității lor de a se manifesta în mod individual. În acest sens, se poate afirma că instituțiile europene sunt mult mai protejate împotriva greșelilor superiorului.

În Republica Moldova posedăm o experiență modestă în ceea ce privește studierea și reglementarea regulii de nesubordonare. Doctrina și jurisprudența națională nu este atât de bogată la acest subiect, precum cea franceză sau română.

Codul administrativ al României, prin art.437 stabilește că funcționarul public are îndatorirea să îndeplinească dispozițiile primite de la superiorii ierarhici și are dreptul să refuze, în scris și motivat, îndeplinirea dispozițiilor primite de la superiorul ierarhic, dacă le consideră ilegale [3]. Legislația Republicii Moldova tratează subiectul în mod similar, prin oferirea dreptului și nu a obligației de a refuza, ca excepție raportată la obligația de subordonare.

Aceasta ar însemna, după cum relatează în mod critic prof. univ. M. Preda, că funcționarilor publici li se recunoaște dreptul de a cenzura, de a judeca acțiunile superiorilor ierarhici și implicit, de a nu li se

supune decât atunci când consideră că este cazul, ceea ce ar influența negativ asupra unității de acțiune în exercitarea legii [11, p. 132], pe când prof. V. Prisăcaru precizează că instrucțiunile superiorului trebuie să fie producătoare de efecte juridice [12, p. 306].

La sfârșitul sec. XIX, în România, funcționarul public era considerat complice al ministrului dat în judecată, și se pedepsea penal, pentru că a executat „ordinele sau orice dispozițiuni al căror obiect nu era de resortul ministrului, sau a căror ilegalitate era evidentă” [14, p. 427].

Cu privire la norma citată, prof. V. Onișor, menționa că legislația a fost în consens cu concepția neascultării funcționarului, dovadă fiind în calificarea de „complice al ministrului”. Un asemenea principiu a fost ridicat la rang de normă constituțională prin Constituția din 1923, care prevedea răspunderea solidară dintre ministru și funcționarul public pentru actele ilegale, cu excepția cazurilor când funcționarul îl sesizase în scris pe ministru despre ilegalitatea actului [14, p. 427].

Este important că Constituția României din a.1923 este adoptată îndată după unirea Basarabiei cu Regatul României. În acest context se poate afirma despre aplicarea prevederilor supra și față de funcționarii publici implicați în activitatea autorităților aflate pe teritoriul Basarabiei.

Actualmente cadrul normativ național ce vizează statutul și conduita funcționarului public nu dispune în mod expres răspunderea funcționarului public pentru îndeplinirea ordinelor ilegale ale superiorului. Legea nr. 158/2008 [5], prin art. 23, alin.(2) stabilește dreptul funcționarului de a refuza, în scris și motivat, îndeplinirea dispozițiilor, scrise sau verbale, primite de la conducător dacă le consideră ilegale. Legea precizează că dispozițiile sunt ilegale dacă vin în contradicție cu actele legislative și normative în vigoare, depășesc competența autorității

publice sau necesită acțiuni pe care destinatarul dispoziției nu are dreptul să le îndeplinească. Cel puțin astfel de reglementări, ori similare, nu se regăsesc în textele legislative ale Franței și României, chiar și dacă doctrina invocă existența problemei.

De remarcat, însă, că dreptul la neascultare statuat în actul legislativ național este garantat doar de existența unei pretenții cu privire la legalitatea dispozițiilor superiorului. Așadar, se poate spune că funcționarul public, ghidându-se de prevederile supra, va consemna nu altceva decât ilegalitatea observată în ordinele superiorului. Obiectivele principale ce trebuie urmărite în acest sens și care vizează autoritatea publică sunt: interesul public și drepturile și libertățile fundamentale ale omului. Reiterând opinia prof. C. Chauvet [1] despre protejarea administrației, se poate afirma că prin exercitarea dreptului de a refuza, se instituie un mecanism de filtrație: într-o formă directă în cazul funcționarului public și indirect prin acțiunile ce urmează ale superiorului.

Menținută de-a lungul anilor, obligativitatea de a expune motivele refuzului doar în formă scrisă reprezintă un criteriu important cu o predestinație dublă: pentru funcționarul public constituie o dovadă justificată a voinței de a preveni o ilegalitate, care ulterior îl va scuti de sancțiuni, pe când superiorului i se oferă oportunitatea de ași evalua legalitatea ordinilor și a regândi ceea ce ar putea merge greșit.

Principiile și normele de conduită în exercitarea funcției publice sunt stabilite de Codul de conduită al funcționarului public, adoptat prin Legea nr. 25/22.02.2008 [7]. Oferind întâietate principiului legalității, Codul, din momentul adoptării, obligă funcționarul să respecte legislația în vigoare și dacă „consideră că i se cere sau că este forțat să acționeze ilegal sau în contradicție cu normele de conduită va comunica acest fapt conducătorilor săi” [7]. Adoptarea nor-

melor în materie de conduită în caz de solicitare sau impunere a funcționarului de a acționa ilegal, are desigur repercusiuni și asupra superiorului. Astfel, funcționarii publici constituiți în ierarhie administrativă, sunt obligați să comunice și despre ilegalitățile ce li se impun de către superiori, indiferent de nivelul raportului de subordonare.

Având în vedere că art. 3, alin.(2) din Legea nr. 25/2008 [7] nu include expresia „este obligat” de a raporta superiorilor despre cerințele de a acționa contrar legii, sunt identificate anumite similitudini cu reglementarea dreptului de a refuza în scris indicațiile superiorului ce contravin legii, stabilite în Legea nr.158/2008 [5].

În 2016, Codul [7] este completat cu prevederi despre neadmiterea situațiilor de influență necorespunzătoare, regăsite ulterior și în Legea integrității nr. 82/25.05.2017 [6]. Pentru a se conforma standardelor legale privind neadmiterea și denunțarea influențelor necorespunzătoare, funcționarul public este obligat, în mod prioritar, să respingă expres influența și să își continue activitatea în limitele legii. Materializarea îndatoririlor poate fi asigurată numai prin refuzarea executării celor „solicitate” și doar în caz de imposibilitate de a refuza, se va recurge la denunțare.

Comparațiile ce pot fi realizate în ceea ce privește obligația vizată, comportă asemănări regăsite în dreptul de a refuza indicațiile superiorului ce contravin legii. Legislativul definește influența necorespunzătoare într-o manieră mai puțin explicită, punând o serie de condiții ce ar urma să fie întrunite în mod simultan, care într-un final dezorientează funcționarul public când vine cazul de aplicare a normei.

Așadar, influența necorespunzătoare se manifestă prin „imixtiune în activitatea profesională a agentului public din partea terțelor persoane, manifestată prin presiuni, amenințări sau rugăminți, în vederea

determinării acestuia să își desfășoare activitatea profesională într-un mod anumit, atunci când imixtiunea dată este ilegală și nu este însoțită de promisiunea, oferirea sau darea, personal sau prin mijlocitor, de bunuri, servicii, privilegii sau avantaje sub orice formă, ce nu i se cuvin (nu întrunește elementele unei infracțiuni)” [6, art. 3].

În încercarea de a constata diferențele și similitudinile între regimurile juridice ale influenței necorespunzătoare și dezobediinței sunt stabiliți următorii factori:

1. Influența necorespunzătoare implică o persoană care profită de o poziție de putere sau autoritate față de funcționarul public. Autorul ei intervine între două părți, cel puțin una din ele fiind funcționar public. Legea nu oferă claritate cu privire la terța persoană, însă lasă de înțeles că ar putea fi și superiorul, prin stabilirea obligației de a denunța la Centrul National Anticorupție influențele parvenite din partea conducătorului entității publice.

2. Calificativul de ilegal este atribuit imixtiunii în activitatea funcționarului public, dar nu rezultatului sau modului în care acesta își desfășoară activitatea. Imposibilitatea respingerii influenței necorespunzătoare înlocuiește alegerea funcționarului public cu dorința celui alt, care nu este condiționată de vre-un prejudiciu sau afectare a interesului public.

3. Denunțarea scrisă intervine doar în cazul în care influența nu poate fi respinsă ori deja afectează activitatea funcționarului.

4. Denunțul cu privire la influența necorespunzătoare implică completarea unui formular prestabilit. Legea nr. 82/2017 asigură „posibilitatea denunțării în condiții de confidențialitate a cazurilor de influență necorespunzătoare” [6, art. 17, alin. (2), lit. c)], ceea ce în formula propusă nu constituie o garanție a asigurării confidențialității și în perioada ulterioară. Pentru funcționarul public care a refuzat în scris și argumentat executarea dispoziției ilegale a superioru-

lui, legea garantează protecția prin interzicerea sancționării sau prejudicierii, în caz că sesizarea este făcută cu bună-credință. Ultima, fiind mai apropiată conceptului privind protecția avertizorilor de integritate.

5. Neexecutarea obligației de denunțare a influenței necorespunzătoare atrage răspunderea disciplinară și constituie manifestare de corupție. Pe când nevalorificarea unui drept, precum și cel de nesubordonare, nu constituie temei pentru aplicare de sancțiuni juridice.

Problema devine delicată, din motiv că funcționarii publici sunt plasați între dreptul de a refuza executarea dispozițiilor ilegale și obligația de a respinge influența necorespunzătoare. În acest context este necesar de conștientizat pe cât este de pregătit funcționarul pentru a se plasa între drept și obligație, între respectul față de lege și instrucțiunile ori influențele superiorului ierarhic.

Concluzii. Îndată ce obligația de subordonare a funcționarului public este unanim recunoscută în spațiu doctrinar și legislativ, opiniile și reglementările privind regimul juridic de nesubordonare a funcționarului public sunt diverse.

Din câte se observă pe parcursul studiului, atunci când legislația franceză și a Uniunii Europene obligă funcționarul să refuze executarea ordinului superiorului pe care îl consideră ilegal, funcționarilor publici din România și Republica Moldova le este atribuită libertatea de a manevra cu dreptul de a nu se subordona indicațiilor ce contravin legii.

În acest context, este de remarcat că legislativul a stabilit o excepție de la obligația de subordonare a funcționarului public, care în anumite circumstanțe reglementează obligația sau dreptul de a refuza, în scris și motivat, îndeplinirea dispozițiilor, scrise sau verbale, primite de la conducător. Din câte se observă, doar obligația este determinată de natura cumulativă a criteriilor

de ilegalitate și de compromitere gravă a unui interes public. Așa cum unii exponenți ai doctrinei franceze dezaprobă acest binom, se impune și o remarcă cu privire la proporționalitatea sancțiunilor aplicate în raport cu vinovăția pentru neexecutare și gravitatea prejudiciul cauzat.

Pe de altă parte, legislația națională extinde câmpul de aplicare a excepției de nesubordonare. Presupunând că un ordin este ilegal, funcționarul public deja este în drept să refuze executarea, cu condiția unei justificări scrise. În cazul de față, se punctează inexistența cerinței privind prejudicierea ori compromiterea unui interes public.

Așadar, angajarea funcționarului în valorificarea dreptului de nesubordonare nu este împovărată de sarcini suplimentare și devine mai ușor aplicabilă. Totuși, neexercitarea dreptului în cauză poate determina tragerea la răspundere a funcționarului, cu revenirea la formula de complicitate cu superiorul.

Cât privește obligația funcționarului public de a denunța influențele necorespunzătoare parvenite din partea superiorului, în opinia autoarei, asemenea situații ar trebui precizate cu mai multă claritate normativă pentru ajutorarea funcționarului de a se conforma rigorilor legislative.

BIBLIOGRAFIE

1. Chauvet C. Fonctionnaire, obéir/désobéir. *POUVOIRS Revue française d'études constitutionnelles et politiques* nr. 2015/4 (nr. 155). În: <https://www.cairn.info/revue-pouvoirs-2015-4-page-149.htm> (accesat la 15.07.2021)
2. Codul administrativ. Ordonanța de urgență a Guvernului României nr. 57/2019. Monitorul Oficial al României nr. 555 din 05 iulie 2019.
3. Conseil d'Etat, 10 novembre 1944, Sieur Langneur, rec. p. 248. În: <https://www.revue-generaledudroit.eu/> (accesat la 02.05.2021).
4. Guignard G. Regards sur la désobéissance dans la fonction publique civile. De la volonté individuelle. Presses de l'Université Toulouse 1 Capitol, 2009, 313 pag. <https://books.openedition.org/putc/1246> (accesat la 02.08.2021).
5. Legea cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public nr. 158-XVI din 04 iulie 2008. Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 23.12.2008, nr. 230-232, (840).
6. Legea integrității Nr. 82 din 25.05.2017. Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 07.07.2017, nr. 229-234 (360).
7. Legea privind Codul de conduită a funcționarului public nr. 25 din 22 februarie 2008. Monitorul Oficial al Republicii Moldova din 11.04.2008, nr. 74-75 (243).
8. Loi du République Française n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant droits et obligations des fonctionnaires. Version consolidée au 17 juin 2021. În: <http://www.legifrance.gouv.fr/> (accesat la 17.06.2021).
9. Negulescu P. Tratat de drept administrativ, vol. II. București: Institutul de Arte Grafice „E. Marvan”, 1934, 632 p.
10. Popescu Petroszki D.M. Statutul funcționarilor publici din România și Uniunea Europeană. Principii, drepturi și obligații. București: Editura I.R.D.O, 2011, 528 p.
11. Preda M. Drept administrativ, partea specială. București: Lumina LEX, 2000, 399 p.
12. Prisăcaru V. Tratat de drept administrativ român – partea generală – ediția a III-a revizuită și adăugată de autor. București: Lumina LEX, 2002, 915 p.
13. Statutul funcționarului Uniunii Europene. În: <https://eur-lex.europa.eu/> (accesat la 02.08.2021).

14. Vedinaş V. Drept administrativ şi instituţii politico-administrative. Manual practic. Bucureşti: Lumina LEX, 2002, 655 p.

Prezentat: 6 septembrie 2021.

E-mail: t.mostovei@gmail.com

LIBERTATEA DE GÂNDIRE ȘI LIBERTATEA DE EXPRIMARE. JURISPRUDENȚA CURȚII EUROPENE A DREPTURILOR OMULUI

FREEDOM OF THOUGHT AND FREEDOM OF EXPRESSION. JURISDICTION OF THE EUROPEAN COURT OF HUMAN RIGHTS

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3\(111\).05](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3(111).05)

CZU: 342.727:341.645(4)

Mihai POALELUNGI,
doctor habilitat în drept, conferențiar universitar,
Universitatea Liberă Internațională din Moldova,

Sergiu SUVAC,
doctorand,
Universitatea Liberă Internațională din Moldova

RÉSUMÉ

La Convention européenne des droits de l'homme, au présent, l'instrument le plus efficace de protection des droits de l'homme fait preuve d'une „flexibilité” sans précédent par rapport aux autres traités internationaux. Les dispositions de la Convention permettent l'encadrement d'événements découlant des réalités des relations interpersonnelles plus de 70 ans après l'adoption du texte juridique. Un aspect intéressant, dans ce contexte, que révèle la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme est le lien entre la liberté de pensée et la liberté d'expression.

Mots-clés: *liberté de pensée, liberté d'expression, Convention de Sauvegarde des Droits de l'Homme et des Libertés Fondamentales, Cour Européenne des Droits de l'Homme, forum internum, forum externum.*

REZUMAT

Convenția Europeană a Drepturilor Omului, la etapa actuală, cel mai eficient instrument în vederea protecției drepturilor omului, demonstrează o „flexibilitate” fără precedent față de alte tratate internaționale. Dispozițiile Convenției permit încadrarea evenimentelor iscate din realitățile relațiilor interumane după 70 ani de la adoptarea textului juridic. Un aspect interesant, în acest context, pe care-l relevă jurisprudența Curții Europene a Drepturilor Omului este legătura dintre libertatea de gândire și libertatea de exprimare.

Cuvinte-cheie: *libertate de gândire, libertate de exprimare, Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, Curtea Europeană a Drepturilor Omului, forum internum, forum externum.*

În prezentul demers științific ne propunem să analizăm legătura dintre două libertăți fundamentale aparținând primei generații a drepturilor omului (Drepturi civile și politice), care implică în esență obligații negative ale statului în procesul de realizare

de către fiecare individ a conținutului acestor libertăți: libertatea de gândire și libertatea de exprimare.

Deși sunt abordate tradițional cumulativ de către juriști și filozofi, dar și de către legiuitorii naționali, considerându-se ca parte a întregului, exercitarea lor concomitentă presupunând valorificarea pleneră a gândirii, facultate esențială a ființei raționale - omul, vom remarca că natura juridică a acestor libertăți se deosebește clar.

Autorii ruși consideră libertatea de gândire și exprimare drept libertatea oricărui individ în fața oricărui control ideologic, dreptul fiecărui de a-și alege independent sistemul de valori spirituale. Libertatea de gândire presupune atitudinea personală față de obiecte, fenomene, evenimente din lumea înconjurătoare, formarea liberă a propriilor convingeri cu privire la cele ce se întâmplă, este mult mai largă ca volum decât libertatea de conștiință [15].

John Bagnell Bury consideră că oamenii percep ca o banalitate faptul că gândul este liber. Un om nu poate fi niciodată limitat să gândească orice dorește, atât timp cât ascunde ceea ce crede. Funcționarea minții sale este limitată numai de limitele experienței sale și de puterea imaginației sale. Dar această libertate naturală a gândirii particulare are valoare nesemnificativă. Este nesatisfăcător și chiar dureros pentru gânditorul însuși, dacă nu i se permite să-și comunice gândurile altora și, evident, nu are nicio valoare pentru semenii săi. Mai mult, este extrem de dificil să ascunzi gânduri care au putere asupra minții. Dacă gândirea unui om îl determină să pună sub semnul întrebării idei și obiceiuri care reglementează comportamentul celor din jurul său, să respingă credințele pe care le dețin, să vadă moduri de viață mai bune decât cele pe care le urmează, este aproape imposibil pentru el, dacă este convins de justetea propriului raționament, să nu trădeze prin tăcere, cuvinte întâmplătoare sau atitudine generală,

că este diferit de ei și nu împărtășește opiniile lor. Unii astăzi ar prefera, ca Socrate, mai degrabă să înfrunte moartea, decât să-și ascundă gândurile. Astfel, libertatea de gândire, întru a fi valorificată, include libertatea de exprimare [1].

Din cele expuse de John Stuart Mill în lucrarea sa „Despre libertate”, libertatea de a exprima și publica opinii poate să pară că ține de alt principiu, fiind legată de aceea parte a conduitei care privește și pe alți oameni; dar, fiind aproape la fel de importantă ca și libertatea de gândire și sprijinindu-se, în mare parte, pe aceleași temeiuri, ea este practic inseparabilă de aceasta din urmă. În al doilea rând, principiul reclamă libertatea înclinațiilor și a năzuințelor, libertatea de a ne făuri în viață planuri potrivite propriei noastre firi; de a face ceea ce dorim, cu condiția de a suporta consecințele ce pot decurge de aici; fără a fi împiedicați de semenii noștri, atâta vreme cât nu le aducem nici un fel de daune, și aceasta chiar dacă ei consideră conduita noastră nesăbuită, nefirească sau greșită [13].

Abordarea acestor libertăți fundamentale ale omului se deosebește de la o regiune geografică la alta. Astfel, în Convenția interamericană a drepturilor omului [10], libertatea de gândire și libertatea de exprimare sunt prevăzute de un singur articol (13), pe când libertatea de conștiință și cea religioasă sunt prevăzute de alt articol (12). Totodată, după cum rezultă din prevederile articolului 27 din Convenția indicată, în caz de război, de pericol public sau orice altă situație de criză care amenință independența sau securitatea unui stat parte va fi admisă derogarea de la articolul 13 și nu va fi permisă derogarea de la prevederile articolului 12.

Mecanismul african de protecție a drepturilor omului, fundamentat pe prevederile Cartei africane a drepturilor omului și popoarelor [2] nu conține stipularea expresă a libertății de gândire. Articolele 8 și 9 ale

Cartei menționează exclusiv libertatea de conștiință, profesarea și practicarea liberă a religiei, dreptul la informare și dreptul la exprimarea opiniilor și ideilor sale.

Mecanismul european creat sub egida Uniunii Europene în temeiul Cartei drepturilor fundamentale, intrată în vigoare în anul 2009 [3] prevede modelul de abordare a libertăților fundamentale examinate în prezentul articol analogic Convenției Europene a Drepturilor Omului: libertatea de gândire, de conștiință și de religie (art. 10) separat de libertatea de exprimare și de informare (art. 11).

În Convenția pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale [11] libertatea de gândire, de conștiință și de religie se conține în dispozițiile articolului 9, pe când libertatea de exprimare face obiectul de reglementare a articolului 10. Iar potrivit prevederilor articolului 15 al Convenției statelor părți li se permite să deroge de la prevederile inclusiv ale articolelor citate în caz de război sau de alt pericol public ce amenință viața națiunii.

Este necesar să reiterăm în acest context faptul că dreptul la libertatea de gândire are caracter absolut spre deosebire de dreptul la libertatea de conștiință sau religie. Alin. 2, art. 9 al CEDO prevede dreptul statului de a se implica în procesul de manifestare a religiei sau convingerilor. Subliniem, alin. 2 al art. 9 nu reglementează capacitatea autorităților de a realiza imixtiunea în exercitarea libertății de gândire de către persoană. Cu alte cuvinte, forum internum este protejat juridic plenar.

Sumarizând pozițiile expuse supra, ne raliem opiniei Raportorului special al ONU privind libertatea religiei sau a convingerilor care este foarte aproape după conținut cu obiectul prezentei investigații științifice: forum internum și forum externum urmează a fi examinate ca continuitate. Oferind protecție necondiționată lumii interioare a fiecărei persoane de la imixtiune din afară,

fiind mai protejat în plan juridic, forum internum, în același timp, extinde posibilitățile pentru comunicarea liberă și manifestările externe în cadrul forum externum. Cu alte cuvinte, el consolidează libertatea religiei sau libertatea convingerilor în exprimarea în toate aspectele lor, atât intern, cât și cel extern (pct. 22 al Raportului special) [14].

Această idee străbate și jurisprudența fostei Comisii și a Curții Europene a Drepturilor Omului. Tradițional Curtea, atunci când este sesizată cu cereri prin care reclamantii pretind nerespectarea acestor libertăți, efectuează o punere în balanță între, pe de o parte, a dreptului de a comunica publicului ideile despre doctrina religioasă și, pe de altă parte, a dreptului credincioșilor de a respecta libertatea lor de gândire, de conștiință și religie. [12] Respectiva abordare a Curții Europene a Drepturilor Omului a fost făcută pe marginea cauzei *Aydin Tatlav vs. Turcia* [4] în care reclamantul, jurnalist de profesie, este autorul unei lucrări în cinci volume intitulată „İslamiyet Gerçeği” (Realitatea Islamului). Prima ediție a primului volum cu titlul „Kur'an ve Din” (Coranul și religia) a fost publicată în noiembrie 1992. În octombrie 1996, a apărut o a cincea ediție a volumului în cauză, ce prezenta un studiu istoric și un comentariu critic asupra Coranului. În patru ani, au fost publicate în total 16.500 de exemplare ale cărții. În urma unui denunț la procuratură, reclamantul a fost audiat. El a susținut că, cartea sa a apărut în 1992 și că niciuna dintre primele patru ediții nu a fost urmărită penal. Procurorul a acuzat reclamantul că „a făcut o publicație menită să profaneze una dintre religii”.

În fața instanței naționale, reclamantul a contestat acuzațiile care i se aduc. El a susținut că, cartea sa ar trebui citită ca un tratat științific despre religii și profeți. El a mai afirmat că, în prefața cărții, făcea o distincție clară între credința oamenilor și conducerea unui stat în numele unei religii și că ceea ce critica nu era credința, ci politi-

ca religioasă. Reclamantul a fost condamnat la 12 luni închisoare și amendă.

În ceea ce privește conținutul lucrării, în speță, Curtea de la Strasbourg a observat că pasajele citate în hotărârea de condamnare conțin o doză de critici ascutite. Reclamantul susține, în general, că efectul religiei este de a legitima nedreptățile sociale prin transmiterea lor ca „voința lui Dumnezeu”. Acesta este punctul de vedere critic al unui necredincios în raport cu religia pe teren socio-politic. Cu toate acestea, Curtea nu a observat, în remarcile disputate, un ton jignitor îndreptat direct către persoana credincioșilor, nici un atac jignitor asupra simbolurilor sacre, în special a musulmanilor, chiar dacă, citind cartea, cu siguranță s-ar putea simți jigniți de acest comentariu, oarecum caustic, asupra religiei lor.

Curtea constată, de asemenea, că lucrarea atacată a fost publicată pentru prima dată în 1992 și că nu a fost inițiată nicio urmărire penală până în 1996, data publicării celei de-a cincea ediții.

Curtea observă că pedeapsa de 12 luni de închisoare aplicată reclamantului a fost transformată într-o amendă. Cu toate acestea, o condamnare penală, care implică în plus riscul unei pedepse privative de libertate, ar putea avea ca efect descurajarea autorilor și editorilor de la publicarea unor opinii care nu sunt conformiste cu privire la religie și ar putea împiedica protejarea pluralismului esențial pentru dezvoltarea sănătoasă a unei societăți democratice.

Astfel, Curtea consideră că existența, la momentul ediției în litigiu, a unei „necesități sociale imperioase” care a făcut posibilă considerarea ingerinței examinate ca „proporțională scopului legitim urmărit” nu a fost demonstrată în prezenta cauză. Prin urmare, Curtea constată că a existat o încălcare a articolului 10 al Convenției.

În constatările sale pe cauza Cauza Habitants de Leeuw-St. Pierre vs. Belgia [6] (1965), atunci când reclamantii au solicitat

să fie recunoscută libertatea lingvistică în calitate de componentă a libertății de gândire și celei de exprimare, Comisia Europeană a Drepturilor Omului, făcând referire la cererile lingvistice examinate anterior, a reiterat că nici Convenția, nici Primul Protocol adițional nu consacră libertățile lingvistice ca atare, dar nici nu enunță că libertatea lingvistică nu este garantată de Convenție. Comisia a observat că prin natura lucrurilor modul în care se formează și se exprimă gândirea umană este condiționată de o serie de elemente contingente asupra cărora individul are un control redus (date de timp și de loc, mediu social, evenimente și diverse influențe etc.) fără ca să rezulte ipso facto o atingere la libertățile de gândire și de exprimare.

În cauza E. S. vs. Austria [5] reclamanta a organizat seminare cu titlul „Informații de bază despre Islam” în cadrul unei organizații de dreapta, Institutul de Educație al Partidului Libertății. La unul dintre seminare, cu referire la o căsătorie pe care Mohamed a încheiat-o cu Aisha, în vârstă de șase ani, și pe care a consumat-o prin relații sexuale când aceasta avea nouă ani, reclamanta a acuzat profetul de pedofilie.

Curtea Europeană a Drepturilor Omului, examinând cauza pe terenul articolului 10 ce garantează libertatea de exprimare, a constatat următoarele: „cu privire la contextul declarațiilor în discuție, seminarele au fost aduse la cunoștința publicului larg prin intermediul internetului și prin foi volante, trimise de către șeful organizației de dreapta, Partidul Libertății, fiind adresate, în special, tinerilor alegători și elogiuate ca „seminare de top” în cadrul unui „pachet gratuit de educație”. Titlul seminarului dădea impresia – înșelătoare, în retrospectivă – că ar putea include informații obiective despre Islam. Orice persoană interesată să participe putea să se înscrie și, prin urmare, reclamanta nu putea să presupună faptul că în acea sală s-ar putea afla nu doar persoane

care împărtășesc aceleași idei, ci și persoane care ar putea fi ofensate de declarațiile ei.

Declarațiile reclamantei au fost apte să provoace o indignare justificată, pentru că nu au fost făcute de o manieră obiectivă care să contribuie la o dezbatere de interes public, ci puteau fi înțelese doar ca urmărind scopul demonstrării faptului că Mahomed nu era un personaj care să merite venerație. Reclamanta s-a prezentat ca expert în domeniul doctrinei islamice și organizase asemenea seminare de ceva timp. Astfel, ea trebuia să fie conștientă că afirmațiile sale se bazau în parte pe fapte false și erau capabile să suscite indignarea (justificată) a altor persoane. Prezentarea de o manieră provocatoare a simbolurilor unui cult religios, aptă să afecteze sentimentele adeptilor acestei religii, ar putea fi concepută ca o încălcare premeditată a spiritului toleranței, care constituia una dintre bazele unei societăți democratice. Reclamanta a făcut o judecată de valoare fără un substrat factologic suficient. Chiar dacă trebuiau clasificate ca declarații factologice, ea nu a adus nicio dovadă în acest sens. Cu privire la argumentul reclamantei, potrivit căreia în timpul unei discuții dinamice trebuiau tolerate și câteva declarații individuale, era incompatibil cu articolul 10 din Convenție să împachetezi declarațiile incriminatoare în ambalajul unei exprimări de opinie care poate fi acceptată, în anumite situații, și să deduci că acest fapt ar putea face admisibile declarațiile care depășesc limitele libertății de exprimare. Mai mult, reclamanta a presupus în mod greșit că atacurile necorespunzătoare asupra grupurilor religioase trebuiau tolerate, chiar dacă s-ar fi bazat pe fapte neadevărate. Dimpotrivă, Curtea a reținut că declarațiile care se bazau pe fapte (vădit) neadevărate nu beneficiau de protecția articolului 10.

În concluzie, tribunalele naționale au apreciat pe larg contextul mai vast al declarațiilor reclamantei și au pus atent în

balanță dreptul la libertatea de exprimare cu drepturile altora la protecția sentimentelor religioase și la menținerea păcii religioase în societatea austriacă. Ele au pus în discuție limitele admisibile de critică a doctrinelor religioase versus defăimarea lor și au constatat că afirmațiile reclamantei erau susceptibile să provoace indignarea justificată a musulmanilor. De asemenea, declarațiile contestate nu fuseseră formulate de o manieră neutră care să contribuie în mod obiectiv la o dezbatere publică privind căsătoriile cu copii, ci au constituit mai degrabă o generalizare fără o bază factuală. Astfel, considerându-le ca depășind limitele permise ale unei dezbateri obiective și calificându-le drept un atac abuziv împotriva Profetului Islamului, apt să alimenteze prejudecăți și să pună în pericol pacea religioasă, tribunalele naționale au conchis că faptele în discuție conțineau elemente de incitare la intoleranță religioasă. Prin urmare, tribunalele naționale au furnizat motive relevante și suficiente și nu și-au depășit marja – largă – de apreciere. Ingerința în drepturile reclamantei garantate de articolul 10 a răspuns, în mod cert, unei nevoi sociale presante și a fost proporțională cu scopul legitim urmărit. Cererea a fost declarată cu unanimitate de voturi inadmisibilă”.

Merită a fi menționată în contextul prezentei cercetări poziția fostei Comisii Europene a Drepturilor Omului privind libertatea de exprimare a persoanelor angajate de organizațiile religioase. Deși în cauza ce urmează a fi expusă reclamantul nu a invocat nerespectarea prevederilor art. 9 CEDO de către autorități, faptele expuse de acesta, dar și raționamentele Comisiei ne permit să decelăm aspecte ce țin de libertatea de gândire și libertatea de a-și manifesta convingerile.

Astfel, în cauza *Rommelfanger vs. Germania* [8] reclamantul a fost angajat în calitate de medic la un spital aparținând unei fundații catolice romane. Potrivit clauzelor

contractului de angajare, angajații își vor exercita atribuțiile cu respectarea loialității, fiind guvernați de principiile creștinismului.

Urmare a semnării unei scrisori deschise de către reclamant prin care erau criticate ultimele modificări legislative în domeniul avorturilor, reclamantul a fost concediat. Semnarea scrisorii, fiind considerată de autoritățile spitalului drept încălcare a prevederilor contractului de muncă, deoarece ideile sale despre omorârea ființelor umane înainte de naștere erau diametral opuse viziunii Bisericii.

În fața Curții Europene a Drepturilor Omului, reclamantul a invocat violarea libertății garantate de prevederile articolului 10 al Convenției.

Este interesantă, în context, poziția Comisiei vis-a-vis de calitatea pârâtului în această cauză. Astfel, Comisia a enunțat că în speță reclamantul a fost concediat de un angajator particular, prin urmare actul de concediere nu poate fi imputat statului. În consecință, nu poate fi constatată ingerința directă a statului, prin concedierea reclamantului, în exercitarea libertății sale de exprimare.

În final, Curtea constată că dacă angajatorul este o instituție stabilită pe anumite convingeri și judecăți de valoare pe care ea le consideră indispensabile pentru realizarea funcțiilor sale în societate, este conformă exigențelor Convenției de a recunoaște aplicabilitatea sa deplină la fel libertății de exprimare a angajatorului. Un angajator de acest tip nu va putea să exercite efectiv această libertate fără a impune anumite obligații de loialitate angajaților săi. În cazul angajatorilor cum este fundația catolică care a angajat persoane în spitalul său, legea garantează în orice situație să existe o relație rezonabilă între măsurile care afectează libertatea de exprimare și natura funcției exercitate, precum și importanța chestiunii pentru angajator. Ea protejează la fel angajatul de o constrângere care ar adu-

ce atingere substanței însăși a libertății de exprimare. Comisia a estimat că articolul 10 al Convenției nu impune statului, în cauze cum este aceasta, nicio obligație pozitivă de a oferi o protecție superioară. În consecință, cererea a fost declarată inadmisibilă.

Într-o altă cauză, din contra, Curtea a constatat violarea articolului 10 în cazul refuzului de a prelungi contractul de muncă al unui profesor de filozofia dreptului al Universității catolice Sacré-Coeur din Milano, Congregația pentru educația catolică a Sfântului Scaun, refuzându-i angajarea pe motiv că anumite poziții ale sale „se opun clar doctrinei catolice” fără, totodată, a preciza conținutul acestor poziții. Curtea recunoaște că nu ține de autoritățile statale examinarea substanței deciziei Congregației [12].

În această cauză (Lombardi Vallauri vs. Italia [7]) Curtea a constatat că judecătorii naționali au refuzat să examineze faptul că, Consiliul Facultății nu l-a informat pe reclamant cu privire la opiniile pentru care a fost criticat. Cu toate acestea, comunicarea acestor elemente nu ar fi implicat în niciun caz o hotărâre din partea autorităților judiciare cu privire la compatibilitatea dintre pozițiile reclamantului și doctrina catolică. Pe de altă parte, ar fi permis persoanei în cauză să cunoască și, prin urmare, să poată contesta pretinsa incompatibilitate dintre aceste opinii și activitatea sa didactică la Universitatea Catolică.

Mai mult, Curtea observă că, chiar dacă actele instituționale nu impuneau nicio obligație de a indica motivele pentru care cererea reclamantului a fost respinsă, oportunitatea unei astfel de informații a fost totuși luată în considerare la acel moment: în cadrul ședinței Consiliului facultății, unul dintre profesori, susținut de alți trei, a propus Consiliului „să ceară Congregației să indice motivele măsurii luate împotriva profesorului Lombardi Vallauri”, considerând că „această cerere este justificată de intere-

sul, pentru profesorii facultății, de a primi indicații cu privire la aspectele studiilor și învățăturilor profesorului Lombardi Vallauri care au fost considerate incompatibile cu inspirația catolică a facultății”. Această propunere a fost supusă la vot și respinsă cu o majoritate restrânsă: doisprezece voturi împotriva la zece și o abținere.

În plus, Curtea a menționat că imposibilitatea reclamantului de a cunoaște motivele precise ale pierderii contractului de muncă i-a împiedicat definitiv apărarea în cadrul unei dezbateri contradictorii; totuși, nici acest punct nu a fost examinat de instanțele interne. În opinia Curții, controlul judiciar al aplicării măsurii atacate nu a fost, așadar, adecvat în prezenta cauză.

Curtea a considerat că ponderea acordată interesului Universității de a asigura educația inspirată din doctrina catolică nu ar putea ajunge până la atingerea substanței garanțiilor procedurale de care reclamantul trebuia să se bucure în temeiul articolului 10 al Convenției.

Prin urmare, concluzionează că, în circumstanțele particulare ale cazului, imixtiunea în dreptul reclamantului la libertatea de exprimare nu a fost „necesară într-o societate democratică”, astfel încât a existat o încălcare a articolului 10 al Convenției.

Curtea a considerat cererea admisibilă.

Cu referire la alegațiile reclamantului privind violarea libertății de gândire, conștiință și religie, Curtea a constatat că nu apare nicio problemă în temeiul articolului 9 din Convenție, care nu a fost deja tratat în temeiul articolului 10. În consecință, nu este necesar să se ia în considerare separat această alegație.

În hotărârea pe cauza Tagiyev și Huseynov v. Azerbaidjan [9], Curtea Europeană a Drepturilor Omului, pronunțându-se pe terenul articolului 9, a constatat: există puține domenii de aplicare în temeiul articolului 10 § 2 al Convenției a restricțiilor la discursul politic sau la dezbateri cu pri-

vire la chestiuni de interes public. Marja de apreciere a statelor este astfel redusă atunci când este vorba despre o dezbateri cu privire la o chestiune de interes public. Cu toate că paragraful 2 al articolului 10 recunoaște, totuși, exercitarea libertății de exprimare, aceasta implică îndatoriri și responsabilități. Printre acestea, în contextul credințelor religioase, se află cerința generală de a asigura de beneficierea pașnică a drepturilor garantate în temeiul articolului 9 deținătorilor unor astfel de credințe, inclusiv obligația de a evita pe cât posibil o expresie care este, în ceea ce privește obiectele de venerație, ofensator pentru alții și profanare. Atunci când astfel de exprimări depășesc limitele unei negări critice a credințelor religioase ale altor persoane și sunt susceptibile de a incita la intoleranță religioasă, de exemplu, în cazul unui atac necorespunzător sau chiar abuziv asupra unui obiect de venerație religioasă, un stat le poate considera în mod legitim, ca fiind incompatibile cu respectul pentru libertatea de gândire, conștiință și religie, și să ia măsuri restrictive proporționale.

Prin urmare, problema în fața Curții implică punerea în balanță a intereselor contradictorii ale exercitării a două libertăți fundamentale, și anume, dreptul reclamantilor de a transmite publicului opiniile lor despre religie în presă, pe de o parte, și dreptul celorlalți de a le fi respectate libertatea de gândire, conștiință și religie, pe de altă parte. Curtea reiterează faptul că un grup religios trebuie să tolereze negarea de către alții a credințelor lor religioase și chiar propagarea de către alții a doctrinelor ostile credinței lor, atât timp, cât declarațiile în cauză nu incită la ură sau intoleranță religioasă.

În consecință, Curtea a recunoscut violarea art. 10 al CEDO de către autoritățile azere.

Este necesar să menționăm că la moment nu au fost examinate de Curtea de la Strasbourg cereri contra Republicii Moldova pe terenul articolelor 9 și 10 ale

Convenției Europene a Drepturilor Omului, fie separat (libertatea de gândire și libertatea de exprimare), fie examinarea expresă a libertății de gândire în lumina libertății de exprimare.

În concluzie, atunci când circumstanțele cauzei o cer, libertatea de exprimare trebuie privită ca o continuitate firească a libertății de gândire, evident, prima fiind grevată de obligația firească de a nu dăuna altor persoane. În mod cert, libertatea de exprimare

constituie premisa sine qua non de realizare a libertății de gândire.

Articolul 9 al Convenției Europene a Drepturilor Omului are drept scop de a proteja libertatea de gândire în mod special în interiorul său, indiferent de concretizarea și exprimarea gândirii în convingerile religioase, politice etc. Reieșind din specificul acestei libertăți, în procesul de exprimare a gândirii autoritățile vor realiza o serie de obligații pozitive.

BIBLIOGRAFIE

1. Bury J. B. A history of freedom of thought. Henry Holt and Company, The University Press, Cambridge, U.S.A., 1913, p. 3-4.
2. Carta africană a drepturilor omului și popoarelor, adoptată de Conferința a XVII a șefilor de state și de guverne, iunie 1981, Nairobi, Kenya. În: https://www.achpr.org/fr_legalinstruments/detail?id=49
3. Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, adoptată la 7 decembrie 2000. În: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:12010P&from=EN>
4. Cauza Aydin Tatlav vs. Turcia. În: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-75276> Hotărârea CtEDO din 2 mai 2006.
5. Cauza E.S. vs. Austria. În: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-188341> Hotărârea CtEDO din 25 octombrie 2018.
6. Cauza Habitants de Leeuw-St. Pierre vs. Belgia. În: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-169534> Decizia parțială a Comisiei Europene a Drepturilor Omului din 15 iulie 1965.
7. Cauza Lombardi Vallauri vs. Italia. În: [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:\[%22001-95150%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{%22itemid%22:[%22001-95150%22]}) Hotărârea CtEDO din 20 octombrie 2009.
8. Cauza Rommelfanger vs. Germania. În: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-82119> Decizia Comisiei Europene a Drepturilor Omului din 6 septembrie 1989.
9. Cauza Tagiyev și Huseynov v. Azerbaidjan. În: <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-198705> Hotărârea CtEDO din 5 decembrie 2019.
10. Convenția interamericană privind drepturile omului adoptată la San Jose, Costa Rica, în cadrul Conferinței interamericane specializate privind drepturile omului, 22 noiembrie 1969. În: <https://www.cidh.oas.org/Basicos/French/c.convention.htm>
11. Convenția pentru apărarea drepturilor omului și a libertăților fundamentale, adoptată la Roma la 4 noiembrie 1950. Intrată în vigoare la 3 septembrie 1953. Publicată la 30.12.1998 în Tratatul Internațional nr. 1 art. 342. Data intrării în vigoare pentru Republica Moldova 01.02.1998
12. Guide sur l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme Liberté d'expression Première édition – 31 décembre 2020. În: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_10_FRA.pdf p. 25.
13. Mill J. S., Despre libertate. Traducere din engleză și prefată de Adrian-Paul Iliescu Ediția a III-a. Editura HUMANITAS, 2014, p. 61.

14. Доклад Специального докладчика по вопросу о свободе религии или убеждений. Обобщение правовых позиций межгосударственных органов по защите прав и свобод человека и специальных докладчиков (рабочих групп), действующих в рамках Совета ООН по правам человека, по вопросу защиты права лица на свободу выражения мнения. Размещен 23 декабря 2015 г. A/HRC/31/18 с. 80. В: http://www.supcourt.ru/documents/international_practice/26427/

15. Лукашева Е. А. Права человека. Учебник. 2-е издание, переработанное. НОРМА, ИНФРА-М. Москва, 2011, с. 165.

Prezentat: 6 august 2021.

E-mail: poalelungim@gmail.com
sergiusuvac@gmail.com

Economie și finanțe publice



PARTICULARITĂȚILE BUGETĂRII SENSIBILE LA GEN

PARTICULARITIES OF GENDER SENSITIVE BUDGETS

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3\(111\).06](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3(111).06)

CZU: 336.142.6:316.346.2

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

SUMMARY

In this article, are studied the peculiarities of gender-sensitive budgeting. In turn, gender-sensitive budgeting means an inclusive approach to gender equality in the budgetary process of a state. It also describes the steps to integrate gender budgeting process

Keywords: budget, budget process, gender sensitive budgeting, gender dimensions.

REZUMAT

În acest articol se studiază particularitățile bugetării sensibile la gen. La rândul său, bugetarea sensibilă la dimensiunea de gen înseamnă abordarea integratoare a egalității de gen în procesul bugetar al unui stat. De asemenea, sunt descrise etapele de integrare a dimensiunii de gen în procesul bugetar.

Cuvinte-cheie: buget, proces bugetar, bugetarea sensibilă la gen, dimensiuni de gen.

Bugetarea sensibilă la gen este o modalitate de a lega politica egalității de gen cu politica macroeconomică și înseamnă bugetare centrată pe oameni.

Bugetarea sensibilă la dimensiunea de gen este un termen generic, care descrie modul în care politicile țării, regiunii sau ale municipalității afectează distribuția resurselor între femei și bărbați, fete și băieți.

O definiție general acceptată a conceptului privind bugetarea sensibilă de gen prezentată de Consiliul Europei specifică: „Bugetarea sensibilă la dimensiunea de gen înseamnă abordarea integratoare a egalității de gen în procesul bugetar [2]. Aceasta reprezintă evaluarea prin prisma de gen a bugetelor, încorporând perspectiva de gen la toate nivelele procesului bugetar și restructurând veniturile și cheltuielile pentru a promova egalitatea de gen”.

Avansarea sau perfecționarea proceselor

bugetare curente reprezintă un pas înainte prin incorporarea dimensiunii de gen în implementarea acestora. Bugetarea sensibilă la gen (BSG) trebuie să fie privită prin prisma a două dimensiuni și anume:

- un proces supus abordării integratoare de gen, fiind parte integrantă a politicilor publice în sferile economice și sociale;
- un proces de transmitere, prin intermediul căruia este realizată egalitatea de gen în sfera social-economică pentru diverși beneficiari.

Bugetarea la nivelul sectorului public, privită prin prisma procesului decizional, poate fi delimitată în microbugetare și macrobugetare.

Procesul bugetar reprezintă ansamblul măsurilor și acțiunilor, care se succed anual, fiind întreprinse de instituțiile publice în scopul concretizării politicii financiare, și țin de elaborarea, aprobarea și executarea

legii bugetare anuale, încheierea contului de execuție bugetară și aprobarea acestuia, precum și controlul bugetar. Operațiunile ce compun procesul bugetar poartă amprenta specificului național al cadrului legal și administrativ, în care se derulează.

Etapele de integrare a dimensiunii de gen în procesul bugetar sunt:

I. Etapa de elaborare a proiectului de buget.

- Să se asigure că alocările bugetare pentru realizarea programelor, planurilor și activităților sunt astfel repartizate, încât să vizeze, în mod egal, nevoile bărbaților și femeilor.

- Evaluarea impactului posibil al noilor metode de colectare a veniturilor asupra diferitelor grupuri de bărbați și femei în corelare cu capacitățile lor de plată.

- Compararea estimărilor bugetare pentru anul curent cu estimările rectificate și cheltuielile reale din anul precedent și aplicarea măsurilor corective în vederea utilizării corecte și complete a fondurilor bugetare pe parcursul anului în curs.

II. Etapa de adoptare a bugetului.

- Analiza tendințelor în cadrul sectorului sau ministerului și a ponderii alocațiilor și cheltuielilor – ca un indicator al priorităților guvernamentale.

- Analiza părții de venituri, incluzând: surse de venituri, subvenții etc., impactul asupra femeilor și bărbaților.

- Analiza tendințelor și participării: dinamica absolută (reducerea sau creșterea) și dinamica relativă (cota procentuală).

III. Etapa de executare a bugetului.

- Analiza modului de utilizare a fondurilor bugetare (dacă sunt utilizate conform planificării și în sumă totală).

- Analiza costurilor de implementare a activităților.

- Analiza beneficiarilor de subvenții.

- Analiza destinației fondurilor bugetare (dacă au fost utilizate în beneficiul celor cărora le sunt destinate).

IV. Etapa post-executare a bugetului.

- Analiza rezultatelor finale și a impactu-

lui programelor și proiectelor finanțate din fondurile bugetare.

- Analiza rezultatelor preconizate și a rezultatelor reale, inclusiv a celor neașteptate, privind utilizarea fondurilor bugetare.

- Evaluarea modului de utilizare a fondurilor bugetare prin prisma eficienței rezultatelor finale.

- Evaluarea schimbărilor produse în urma realizării cheltuielilor specifice (impact).

Integrarea dimensiunii de gen în bugetul statului este un proces de lungă durată, care, în primul rând, are nevoie de conștientizarea și înțelegerea contribuției percepției de gen, îmbunătățirea guvernării economice și a managementului bazat pe rezultate prin asigurarea priorităților egalității de gen și alocării resurselor vizibile în buget. O modalitate importantă de creare a oportunităților privind introducerea aspectului de gen constă în sporirea participării diferitelor grupuri la fiecare etapă a procesului bugetar.

În calitate de actori incluși în procesul bugetar, legislația în vigoare include:

- administrațiile publice locale și cele centrale;

- instituțiile bugetare;

- Guvernul;

- Parlamentul;

- instituțiile financiare internaționale;

- societatea civilă, cetățeni, mediul academic.

Politicele naționale oferă cadrul general pentru ghidarea guvernantei și a dezvoltării în fiecare țară.

Traducerea obiectivelor naționale în cele relevante, la nivel local, oferă o oportunitate de identificare a diferitelor nevoi și priorități ale femeilor și bărbaților, fetelor și băieților în comunitățile lor, specifice situației reale și să dezvolte politici locale, care răspund cel mai bine la aceste diferențe. Pentru că interacționează cu cetățenii zi de zi, administrațiile se află în cea mai bună poziție pentru identificarea inegalităților care persistă între bărbați și femei, precum și

pentru alocarea resurselor pentru programele, politicile și acțiunile sub aspect de gen și, prin urmare, pot asigura eliminarea inegalităților în cea mai bună măsură.

Administrațiile locale au datoria de a furniza servicii publice cetățenilor. În sistemele de guvernare descentralizate, ele exercită, de fapt, un control mai ridicat asupra tipurilor de servicii publice, pe care le oferă, asupra sumelor de bani alocate pentru aceste servicii și asupra accesului la acestea. Când politicile și intervențiile de furnizare a serviciilor, de fapt, iau în considerare nevoile, situațiile și prioritățile diferitelor grupuri de beneficiari (femei și bărbați, copii, tineri și bătrâni, persoane cu dizabilități etc.), atunci, serviciile publice pot fi mai bine planificate, realizate și livrate cu bugete mai eficiente.

Prioritizarea furnizării serviciilor de bază, de exemplu, prin programele extrașcolare pentru copii sau programele de îngrijire a persoanelor în vârstă, poate reduce foarte mult sarcina și timpul de muncă neplătit al femeilor. Atunci când femeile sunt mai puțin ocupate cu muncă neplătită, acestea sunt mai libere să se angajeze în câmpul muncii sau să deschidă afaceri pentru a genera venituri adiționale. Astfel, alocarea resurselor, inclusiv pentru crearea de noi piețe pentru servicii și bunuri în sfera privată, realizată sub aspect de gen, reprezintă, în cele din urmă, o investiție în creșterea economică locală atât în sectorul privat, precum și în sectorul public. Administrațiile au autoritatea de elaborare a strategiilor de dezvoltare locală, care reflectă situația socio-economică și vizează nevoile locale și interesele cetățenilor. Dacă APL-urile iau în considerare modul diferit în care femeile și bărbații, băieții și fetele sunt afectați de tendințele economice și de oportunități, atunci strategiile de dezvoltare locală sunt mai eficiente în utilizarea talentelor, resurselor și abilităților tuturor membrilor comunității. În conformitate cu

principiul abordării integratoare a egalității de gen definite de organismele internaționale, aceasta trebuie să se regăsească în toate documentele de politici, strategii, programe, proiecte, decizii, măsuri, acțiuni etc., la toate nivelele decizionale. Astfel, în cadrul proceselor decizionale pe dimensiunea verticală sau privite „de sus în jos”, printre principalele documente de politici, care inițiază integrarea și promovarea aspectelor de gen, se regăsesc strategiile de dezvoltare naționale, regionale și locale. Pe plan mondial, în noua Agendă de Dezvoltare Sustenabilă 2030 a ONU, stabilită în cadrul Sesiunii a 59-a a Adunării Generale a ONU din 12 august 2015, din 17 obiective globale, obiectivul strategic nr.5 continuă eforturile întreprinse până în prezent și vizează: „Realizarea egalității de gen și abilitarea tuturor femeilor și fetelor”, care prevede 9 ținte complexe și multidimensionale. Pe plan național, sunt stabilite obiectivele strategice, care vizează prioritățile naționale de dezvoltare social-economică. Pe plan sectorial, autoritățile publice centrale au definit programele de dezvoltare a sectorului (educația, ocrotirea sănătății, asistența socială, protecția muncii, protecția mediului etc.) cu specificarea acțiunilor și măsurilor necesare de realizat până la sfârșitul anului 2021. Pe plan regional, se dezvoltă documente de politică publică, ce descriu și analizează situația existentă în domeniu, identifică viziunea și obiectivele strategice de dezvoltare regională în perspectiva anului 2022. Pe plan local, autoritățile publice locale, au elaborat strategiile de dezvoltare specifice localităților prin identificarea potențialului de dezvoltare și a priorităților strategice până în anul 2022. Evaluarea strategiilor scoate în evidență corelarea obiectivelor generale și specifice, prin identificarea direcțiilor strategice privind egalitatea de gen.

În concluzie putem menționa, că bugetarea sensibilă la gen pentru Republica

Moldova este o aparență nouă. Autoritățile publice centrale și locale în elaborarea bugetelor lor trebuie să includă și segmentul

dimensiunii de gen, prin asigurarea priorităților egalității de gen și alocării resurselor vizibile în buget.

BIBLIOGRAFIE

1. Baurciulu A., Casian A., Petroia A. [et al.]. Bugetare sensibilă la gen. Manual. Chișinău, Foxtrot. 2016, p.132-133. În: <http://moldova.unwomen.org/ro/biblioteca-gitala/publicatii/2016/01/bugetarea-sensibila-la-gen---manual>
2. Council of Europe (2004): Gender mainstreaming: Conceptual framework, methodology and presentation of good practices - Final report of activities of the Group of Specialists on Mainstreaming (EG-S-MS), Directorate General of Human Rights, EG-S-MS (98) 2 rev.
Available at: http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/equality/03themes/gender-ainstreaming/EG_S_MS_98_2_rev_en.pdf
3. Elson, D. Gender-responsive budget initiatives: Some key dimensions and practical example. In: Gender budgeting initiatives. strategies, concepts and experiences. Papers from a high-level international conference, „Strengthening economic and financial governance through gender responsive budgeting”, 16-18 October 2001, Brussels.
4. Feiler, K. A future-oriented steering mechanism: Gender budgeting in Berlin. Powerpoint presentation given at the 52nd Session of the United Nations Commission on the Status of Women Meeting on „Financing for gender equality and the empowerment of women” 25 February-7 March 2008. New York.
5. Outla, V. et al., Gender budgeting in practice. Report from a Transnational GenderAlp Project involving Austria, Bulgaria, Czech Republic, Hungary and Italy, 2007.
6. Report on gender budgeting. Final report of the Group of Specialists on Gender Budgeting (EG-S-GB). Directorate General of Human Rights, Strasbourg, 2005.

Prezentat: 8 septembrie 2021.

E-mail: tatianatofan@yahoo.com

ОСОБЕННОСТИ ДИНАМИКИ ПРЕДПРИЯТИЙ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА ПО КЛАССАМ РАЗМЕРНОСТИ

PECULIARITIES OF THE DYNAMICS OF THE ENTERPRISES OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA BY SIZE CLASSES

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3\(111\).07](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3(111).07)

CZU: 334.012.61

Alina STRATILA,
doctor în științe economice, conferențiar universitar,
Universitatea Tehnică a Moldovei,

Rina ȚURCAN,
doctor în științe economice, conferențiar universitar,
Universitatea Tehnică a Moldovei

SUMMARY

This article examines the patterns of enterprise development that underlie the evolution of the Moldovan economy over the period 2010-2019 (10 years). The issues of personnel involvement in the economy and labor productivity, profit and profitability of enterprises from the point of view of their classification by dimension class: large, medium, small and micro-enterprises are considered. Attempts was made for identify the regularity between the economic growth of the country and the size of the enterprise carrying out financial and economic activities. The conclusions obtained in the framework of this study allow us to conclude the level of economic development and the prospects for its further growth, including through government intervention to support a particular category of enterprises.

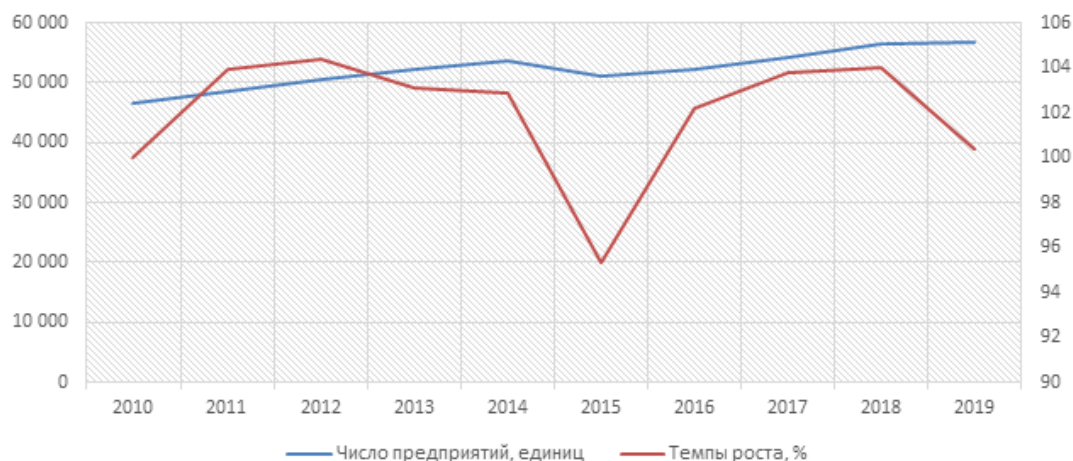
Keywords: state economy, enterprise dynamism, job creation, labor productivity.

РЕЗЮМЕ

В этой статье исследуются закономерности развития предприятий, лежащие в основе эволюции молдавской экономики за период 2010-2019 (10 лет). Рассматриваются вопросы вовлечения персонала в экономику и производительности труда, прибыли и рентабельности предприятий с точки зрения их классификации по классу размерности: крупные, средние, малые и микро-предприятия. Предприняты попытки выявить закономерность между экономическим ростом страны и размером предприятия, осуществляющего финансово-хозяйственную деятельность. Полученные в рамках данного исследования выводы позволяют заключить об уровне развития экономики и перспективах ее дальнейшего роста, в том числе за счет интервенции государства для поддержания той или иной категории предприятий.

Ключевые слова: экономика государства, динамичность предприятия, создание рабочих мест, производи-тельность труда.

Рисунок 1. Динамика количества предприятий, действующих в Республике Молдова в 2010-2019 г.



Источник: [5].

1. Введение. Разнообразие субъектов хозяйствования по видам деятельности, формам собственности, размерности предприятий предоставляет важные первичные данные, при помощи которых возможна структурная оценка национальной экономики. Результаты деятельности и динамика развития отдельных предприятий позволяет заключить в целом об уровне развития экономики и перспективах ее дальнейшего роста.

Другой важной целью анализа предприятий является понимание происхождения структурных сдвигов в экономике. Если сложившаяся «неоднородность» предприятий является потенциальным ускорителем неблагоприятных результатов, эта проблема может быть скорректирована соответствующей экономической политикой [2]. В таком случае необходима интервенция государства с целью проведения общей линии экономических действий для придания ожидаемого направления развития экономических процессов.

Очевидно, что конечной целью для экономической политики любого государства является достижение высокого

уровня социальной и экономической эффективности [2].

Основное внимание в работе уделено исследованию макропоказателей, соотношенных по классу размерности предприятий: крупные, средние, малые и микро-предприятия.

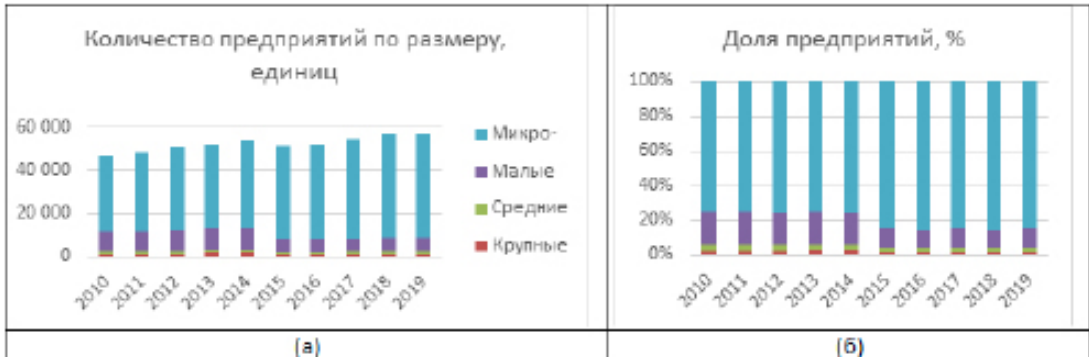
Набор данных, используемых в анализе, охватывает всю совокупность фирм, действующих в Республике Молдова в период с 2010-2019 гг. и осуществляющих деятельность в соответствии с Классификатором видов экономической деятельности Молдовы (CAEM) [3].

Соотнесение предприятий к определенному классу по размеру осуществляется в соответствии с положениями Закона о малых и средних предприятиях [4].

Под экономическим термином «предприятие» следует понимать наименьшую юридическую единицу, которая располагает правом самостоятельного принятия решений и создана с целью производства товаров и услуг в одном или более мест по одному или более видам деятельности [1, с. 8].

Статья структурирована следующим образом. В разделе 2 приводится оцен-

Рисунок 2. Динамика предприятий, действующих в Республике Молдова в 2010-2019 г. по размеру: (а) количество предприятий и (б) доля предприятий.



Источник: [5].

ка и динамика количества предприятий, функционирующих на территории Республики Молдова. Третий раздел представляет собой исследование численности наемного персонала и его производительности труда по категориям предприятий. Прибыльность и рентабельность предприятий по размеру обсуждаются в разделе 4. Раздел 5 представляет собой выводы.

2. Количество предприятий. В период с 2010 по 2019 год количество предприятий увеличилось более, чем на 20 %, при совокупном ежегодном приросте в 2,2 % (Рисунок 1).

Следует отметить стабильную динамику роста предприятий, за исключением 2015 года, когда произошло сокращение экономических единиц на 4,7 % по сравнению с предыдущим годом. Данное явление объясняется пересмотром методологии учета предприятий и исключением некоммерческих организаций.

Разделение общего количества предприятий по классу их размерности представлено на рисунке 2: (а) количество предприятий и (б) доля категорий предприятий в общем количестве предприятий.

Общая тенденция количества предприятий, действующих в Республике

Молдова, является положительной, хотя средний темп роста является довольно низким для обеспечения устойчивого развития экономики государства.

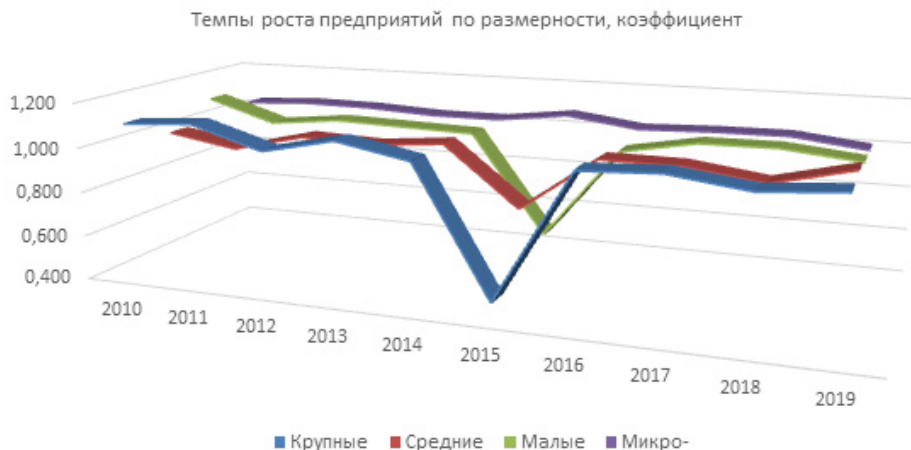
Другой из отрицательных сторон является низкий удельный вес действующих предприятий из общего количества предприятий, зарегистрированных в Республике Молдова, который составляет около 30%.

Согласно данным, представленным на рисунке 2, среди общего количества предприятий в значительной степени доминируют микропредприятия. Количественное превосходство данной категории предприятий (соответственно и наибольший удельный вес) продолжает увеличиваться. Более 75-80 % всех предприятий являются микро-предприятиями, еще 15-18 % - малыми, и только 3-5 % предприятий – являются средними или крупными.

На рисунке 3 представлены данные о темпах роста предприятий по классам их размера.

Наблюдается изменчивый уровень прироста предприятий всех размеров на протяжении рассматриваемого периода. Данная закономерность известна как закон Гибрата, согласно которому темп роста фирмы является случайной

Рисунок 3. Темпы роста количества предприятий, действующих в Республике Молдова в 2010-2019 г. по размеру.



Источник: [5].

величиной и не зависит от ее размера [6].

Тем не менее, микро- и средние предприятия, согласно представленным данным, обладают относительно стабильной динамикой ежегодного прироста. В свою очередь, малые и особенно крупные предприятия имеют наиболее волатильный рост количества предприятий. В частности, по крупным предприятиям коэффициент вариации достигает значения 0,189. Это значит, что темпы роста по годам отклоняются в среднем на 18,9 %.

Следует отметить, что процессы создания и ликвидации предприятий способствуют экономическому росту, поскольку за счет естественного отбора ликвидируются убыточные предприятия, а высвобождаемые ресурсы становятся доступными для использования более производительными предприятиями, способствуют дальнейшему росту эффективности предприятий.

Причины, по которым ликвидируются предприятия разнообразны. Как правило, большинство неудач у микро- и малых предприятий связано недостатком общих управленческих навыков [7, 8]. В свою очередь, крупные предприятия

медленнее реагируют на изменения рынка, что приводит к значительным убыткам.

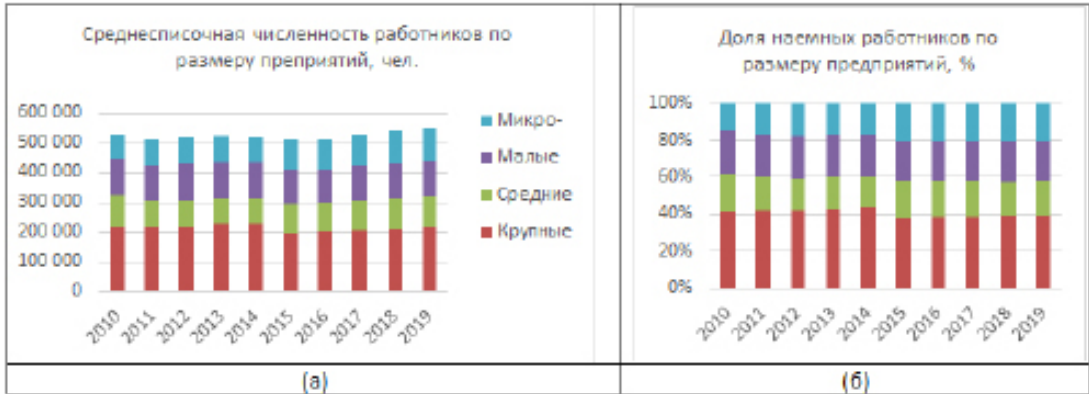
3. Численность наёмного персонала и производительность труда. Среднесписочная численность и удельный вес персонала по группам предприятий представлены на рисунке 4.

Примерно половина численности персонала распределяется между средними и крупными предприятиями, однако на протяжении рассматриваемого периода эта доля сокращается (примерно на 5 %).

Особую роль крупных и средних предприятий и их вклад в развитие экономики с точки зрения привлечения персонала можно оценить при наличии данных и сравнении предприятий по видам деятельности и добавленной стоимости на одного работника. Детальный анализ может показать интересные факты о связи между размером предприятия конкретного вида деятельности и его эффективностью.

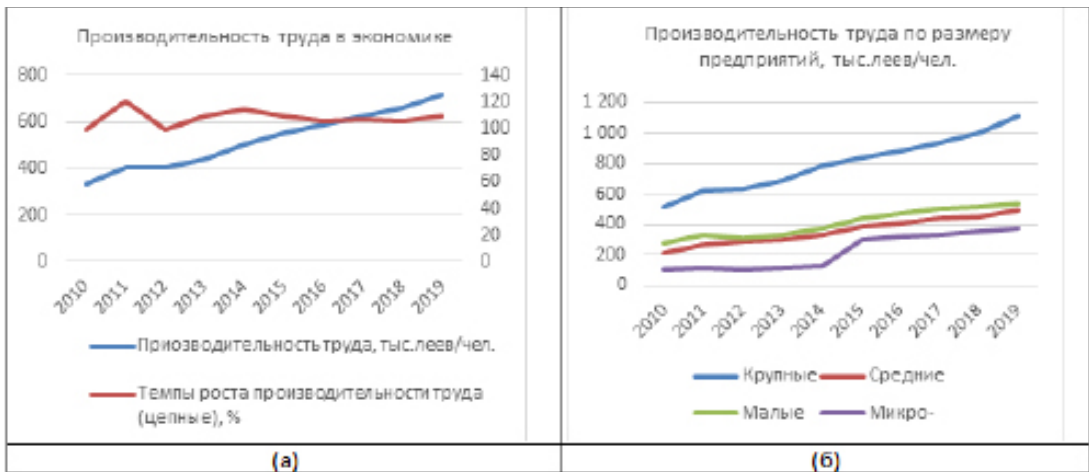
Производительность труда и ее динамика по группам предприятий представлены на рисунке 5.

Рисунок 4. Динамика персонала предприятий, действующих в Республике Молдова в 2010-2019 г. по размеру: (а) среднесписочная численность и (б) доля персонала.



Источник: [5].

Рисунок 5. Динамика производительности труда предприятий, действующих в Республике Молдова в 2010-2019 г.: (а) в целом по экономике и (б) по размеру предприятий.



Источник: [5].

Наблюдается стабильная динамика роста производительности труда в экономике (исключение составляет 2012 год, когда значение показателя осталось неизменным, по сравнению с предыдущим годом).

Хотя предприятия всех размеров растут примерно с одинаковыми темпами роста, наименьший уровень производительности труда на одного работника

приходится на категорию микро-предприятий. Данный феномен не является неожиданной особенностью для небольшой открытой экономики. Известно, что уязвимость фирм снижается за счет увеличения масштаба их деятельности и ее операционного левериджа. Крупные предприятия имеют безусловное преимущество с точки зрения затрат и расходов, которые увеличиваются непропорци-

Рисунок 6. Эволюция структуры убыточных предприятий, действующих в Республике Молдова в 2010-2019 г. по размеру.



Источник: [5].

онально росту объемов производства [9].

Еще одно интересное наблюдение заключается в том, что на малых предприятиях уровень производительности труда выше, чем на средних предприятиях, что оценивается положительно с точки зрения эффективности использования трудовых ресурсов. В соответствии с данными, представленными на рисунке 4, средние предприятия вовлекли в экономику наименьший процент персонала за последние 5 лет.

4. Прибыльность предприятий. Одним из показателей, характеризующих успешность функционирования предприятия является регистрация положительного финансового результата. В противном случае, полученные убытки свидетельствуют об отсутствии рациональности осуществляемой деятельности, когда доходы предприятия не способны покрыть его издержки.

Структура убыточных предприятий по размеру представлена на рисунке 6.

В общем количестве убыточных предприятий преобладают микро-предприятия. Следует отметить, что распределение убыточных предприятий по размеру

пропорционально удельному весу данных предприятий в экономике.

Для того, чтобы сделать корректные выводы по данному аспекту, требуется более глубокий анализ.

Представляется интересным рассмотреть удельный вес убыточных предприятий в рамках своего класса размерности (Рисунок 7).

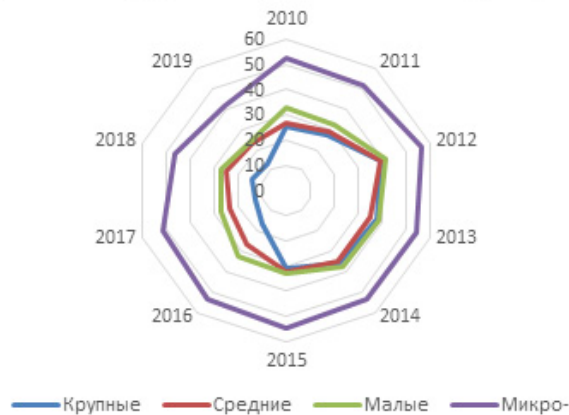
Более половины микро-предприятий ежегодно регистрируют убытки от финансово-хозяйственной деятельности. Удельный вес убыточных малых и средних предприятий в пределах своего класса размерности идентичен и составляет около одной трети. Наименьший удельный вес убыточных предприятий наблюдается по классу крупных предприятий.

Закономерность, которую можно увидеть на рисунке – это сокращение процента убыточных предприятий по всем категориям за последние 5 лет, что оценивается положительно с точки зрения развития экономики.

Рентабельность доходов от продаж по размеру предприятий представлена на рисунке 8.

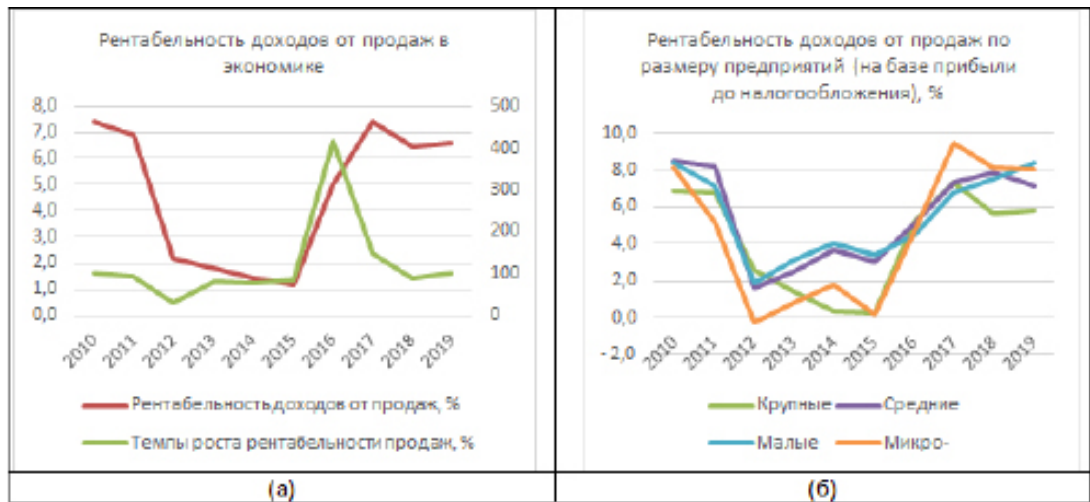
Рисунок 7. Распределение доли убыточных предприятий, действующих в Республике Молдова в 2010-2019 г. в рамках своего класса размерности.

Доля убыточных предприятий в рамках своего класса размерности, %



Источник: [5].

Рисунок 8. Рентабельность доходов от продаж: (а) в целом по экономике и (б) по размеру предприятий.



Источник: [5].

Согласно данным, представленным на Рисунке 8(а), наиболее низкие значения рентабельности продаж по всем категориям предприятий наблюдаются за период 2012-2016 гг. (1-2 %). После 2016 года абсолютное значение показателя несколько повышается и варьирует в пределах 5-7 % на фоне замедления его темпов роста.

Не представляется возможным выявить определенную закономерность между рентабельностью и размером предприятий (Рисунок 8(б)).

Для того, чтобы понять причину соответствующей динамики рентабельности продаж, представляется интересным сопоставить темпы роста доходов от продаж и прибыли до налогообложения (Таблица 1).

Таблица 1. Темпы роста доходов от продаж и прибыли до налогообложения предприятий, действующих в Республике Молдова в 2010-2019 г.

Годы	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Темпы роста доходов от продаж, %	100,0	117,0	102,0	110,0	113,0	107,2	106,5	110,1	107,8	111,6
Темпы роста прибыли до налогообложения, %	100,0	109,5	32,6	87,8	88,6	94,3	435,1	163,9	93,7	113,7

Источник: [5].

На фоне положительной динамики роста доходов от продаж на протяжении рассматриваемого периода (все значения превышают 100 %), темпы роста прибыли до налогообложения с 2012 по 2016 гг., а также в 2018 году были отрицательными, что указывает на относительный рост затрат и расходов предприятий в эти периоды. Золотое правило экономики [10] не соблюдается. Также следует отметить что между темпами роста дохода от продаж и темпам роста прибыли до налогообложения теснота взаимосвязи является довольно низкой.

Теоретически, рост дохода от продаж должен сопутствовать росту прибыли до налогообложения, но при учёте высокого уровня инфляции в определённые года доход от продаж регистрирует положительную динамику тогда как прибыль до налогообложения значительно уменьшается. Этот факт связан непосредственно с увеличением затрат в особенности для предприятий импортирующих сырьё и различные материалы.

5. Выводы. Результаты выполненного исследования показывают определенное расхождение в динамике макропоказателей между классами предприятий по их размеру: большие и средние, малые и микро-

Первые вовлекают наибольшее число персонала в экономику страны и характеризуются наиболее высокими показателями

производительности труда, что создает предпосылки роста прибыли, следовательно, крупные предприятия в меньшей степени регистрируют убытки финансово-хозяйственной деятельности.

В то же время, невозможно утверждать, что относительная стабильность крупных предприятий является вероятной чертой национальной экономики. Уровень и динамика рентабельности продаж является изменчивой, требуется тщательное изучение состава и структуры издержек крупных предприятий. Одновременно с этим, для детального и полного анализа необходимо рассматривать результаты предприятий, в том числе по видам осуществляемой ими экономической деятельности.

Более умеренные выводы в отношении динамики ключевых показателей можно сделать по средним и малым предприятиям. Тем не менее, развитие этих двух категорий предприятий является важнейшим фактором обеспечения устойчивого роста национальной экономики, поскольку, в совокупности, предприятия обеспечивают наибольшее число рабочих мест, степень эффективности их деятельности, а также риск банкротства существенно не уступает показателям, достигнутым крупными предприятиями. Средние и малые предприятия характеризуются стабильными темпами роста, имея примерно одинаково-

вый уровень производительности труда.

Наиболее неоднозначное мнение можно заключить по группе микро-предприятий. Несмотря на тот факт, что данная категория составляет порядка 80 % от общего числа предприятий, функционирующих в экономике, в том числе с наиболее высокими темпами роста предприятий, с точки зрения занятости, про-

изводительности труда и стабильности финансовых результатов уступают другим формам предприятий.

В целом уровень экономики за период 2016-2019 гг. стабилизировался, наблюдаются меньшая волатильность убыточных предприятий, отмечается систематический рост рабочих мест и их продуктивность.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Rezultatele anchetei structurale în întreprinderi 2019. În: https://statistica.gov.md/public/files/publicatii_electronice/ASA/ASA_2019.pdf (accesat la 23.08.2021).

2. Portal: Spravochnik ot Avtor 24. Ekonomicheskaya politika gosudarstva. https://spravochnik.ru/ekonomika/ekonomicheskaya_politika/ekonomicheskaya_politika_gosudarstva/ (accesat la 24.08.2021).

3. Clasificatorul activităților din economia moldovei (CAEM-2). În: https://statistica.gov.md/public/files/Clasificatoare/CAEM_2.zip (accesat la 24.08.2021).

4. Lege Nr. 179 din 21-07-2016 cu privire la întreprinderile mici și mijlocii. Publicată la 16.09.2016 în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 306-313 art. 651. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105836&lang=ro (accesat la 25.08.2021).

5. Activitatea și poziția financiară a agenților economici după mărime și activități economice. În: https://statbank.statistica.md/PxWeb/pxweb/ro/40%20Statistica%20economica/40%20Statistica%20economica__24%20ANT__ANT030/ANT030060.px?rxid=b2ff27d7-0b96-43c9-934b-42e1a2a9a774 (accesat la 26.08.2021).

6. Polunin, Yu., Yudanov, A. Tempy rosta kompanii i zapolnenie rynochnoi nishi. Problemy prognozirovaniya, 2020, № 2. În: <https://ecfor.ru/wp-content/uploads/2020/04/tempy-rosta-kompanij-i-zapolnenie-rynochnoj-nishi.pdf> (accesat 02.09.2021).

7. Constantinescu, M., Proškutė, A. Firm productivity, heterogeneity and macroeconomic dynamics: a data-driven investigation. Baltic Journal of Economics, volume 19, issue 2, 2019, p. 216-247. În: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1406099X.2019.1633897> (accesat la 02.09.2021).

8. Yarovoi, A. Malye firmy v konkurentnoi srede: ikh preimushchestva i nedostatki. Vestnik kazakh-sko-russkogo mezhdunarodnogo universiteta, 2016. În: <https://articlekz.com/article/20525> (accesat la 02.09.2021).

9. Kasperovich, S. Ekonomika predpriyatiya otrasli. Minsk: BGTU, 2009, 120 c. ISBN 978-985-434-881-0. În: <https://core.ac.uk/download/pdf/144011374.pdf> (accesat la 04.09.2021).

10. Shesternenkova, A. Zolotoe pravilo ekonomiki kak odin iz instrumentov otsenki deyatel'nosti predpriyatiya. XXVI Mezhdunarodnaya nauchnaya konferentsiya studentov, aspirantov i molodykh uchenykh Lomonosov-2019. Sevastopol', 03–05 aprelya 2019 goda, p. 241-242.

Prezentat: 10 septembrie 2021.

E-mail: alina.stratila@emc.utm.md

rina.turcan@emin.utm.md

Instruirea funcționarilor publici: strategii și tehnologii noi



EVALUAREA – PARTE COMPONENTĂ A SISTEMULUI DE STANDARDE EDUCAȚIONALE

EVALUATION - COMPONENT PART OF THE SYSTEM OF EDUCATIONAL STANDARDS

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3\(111\).08](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3(111).08)

CZU: 378.126:35

Aurel SÎMBOTEANU,
conferențiar universitar, doctor,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In this study is examined a teaching activity that occupies a special place in the process of training staff for the public administration system - evaluation, as a component of the system of educational standards. In this sense, the content and relevance of the policy documents regarding the evaluation of the knowledge and competences of MA students obtained in the study process are analyzed, highlighting the theoretical aspects and professional rigors towards the evaluation activity, but also the methodology of their practical application in the educational process. The test models for the intermediate and final evaluation of an academic course at the Theory and Practice of Public Administration program are presented and argued, emphasizing the three-dimensional model of evaluation: knowledge; application; integration. The issues addressed were debated and supported during the methodical seminar of teachers of the Academy of Public Administration from May 05 - 06, 2021.

Keywords: public administration, teaching process, academic evaluation, educational standards, professional skills, three-dimensional model, teaching efficiency.

SUMAR

În prezentul studiu este examinată o activitate didactică care ocupă un loc deosebit în procesul de pregătire a personalului pentru sistemul administrației publice – evaluarea, ca parte componentă a sistemului de standarde educaționale. În acest sens, sunt analizate conținutul și relevanța documentelor de politici privind domeniul evaluării cunoștințelor și competențelor studenților-masteranzi obținute în procesul de studii, evidențiate aspectele teoretice și rigorile profesionale față de activitatea de evaluare, dar și metodologia aplicării practice a acestora în procesul educațional. Sunt expuse și argumentate modelele de teste pentru evaluarea intermediară și finală a unui curs academic la programul Teoria și Practica Administrației Publice, accent punându-se pe modelul tridimensional al evaluării: de cunoaștere; de aplicare; de integrare. Problemele abordate au fost dezbătute și susținute în cadrul seminarului metodic al cadrelor didactice ale Academiei de Administrare Publică din 05 – 06 mai 2021.

Cuvinte-cheie: administrație publică, proces didactic, evaluare academică, standarde educaționale, competențe profesionale, model tridimensional, eficiență didactică.

Ansamblul de activități didactice practicate în sistemul învățământului superior: predarea, învățarea, organizarea și realizarea lucrului individual, stagiilor de practică a studenților-masteranzi sunt însoțite de evaluarea rezultatelor academice ale acestora. În totalitatea lor, aceste componente ale activității didactice constituie sistemul standardelor educaționale.

În prezentul studiu ne propunem să examinăm conținutul și relevanța documentelor de politici privind domeniul evaluării cunoștințelor și competențelor studenților-masteranzi obținute în procesul de studii, evidențiind aspectele teoretice și rigorile profesionale față de activitatea de evaluare, dar și metodologia aplicării practice a acestora în procesul educațional în cadrul catedrei Științe Administrative a Academiei de Administrare Publică.

Sistemul de standarde constituie un ansamblu de documente și reprezintă un sistem de criterii și norme referitoare la nivelul calității care se dorește să fie atins în activitatea educațională.

În conformitate cu prevederile art. 96 (1) al Codului Educației, învățământul superior în Republica Moldova se organizează și se desfășoară în baza standardelor de conținut, standardelor de competențe, standardelor naționale de referință și standardelor de acreditare [1].

Standardele de conținut și standardele de competențe se elaborează de Ministerul Educației și Cercetării pe domenii de formare profesională și se aprobă de Guvern. Standardele naționale de referință și standardele de acreditare se elaborează pe domenii de formare profesională de către Agenția Națională de Asigurare a Calității în Educație și Cercetare (ANACEC), se coordonează cu ministerele de resort și se aprobă de Guvern.

Acest sistem de standarde, inclusiv cele cu referire la evaluarea rezultatelor academice ale studenților își găsesc reflectare

într-un ansamblu de documente metodico-co-regulatorii naționale și instituționale. Printre documentele de nivel național vom evidenția Cadrul Național al Calificărilor la specialitatea Administrație publică [2] care conține:

- a) descrierea domeniului de formare profesională;
- b) descrierea calificărilor și ocupațiilor;
- c) finalitățile de studiu și competențele;
- d) volumul de muncă necesar exprimat în credite de studii transferabile;
- e) metodele de învățare, predare și evaluare;
- f) procedurile de asigurare a calității.

Cadrul calificărilor pentru Domeniul de formare profesională Științe administrative presupune necesitatea sincronizării procesului de formare a specialiștilor pentru domeniul administrației publice cu exigențele față de pregătirea profesională a angajaților din administrația publică, care derivă din statutul juridic al funcționarului public și din exigențele față de pregătirea lui profesională. Cadrul calificărilor este menit să asigure pregătirea profesională a specialiștilor în conformitate cu exigențele expuse în statutul juridic al funcționarului public, ținând seamă de evoluția administrației publice în aspect instituțional și funcțional. Cele menționate se referă îndeosebi la evaluarea competențelor profesionale ale acestora, reieșind din solicitarea practicii administrative și având ca scop îmbunătățirea calității pregătirii personalului.

La nivel instituțional standardele educaționale se regăsesc în Curriculumul la specialitate, în cazul nostru la Programele de master, fie științific ori de profesionalizare, care însumează trei categorii de documente [9]:

- a) *Planurile de studii* care conțin componentele structurale: temporală; formativă; acumulare; evaluare, și care au menirea să asigure atât acumularea cunoștințelor, precum și formarea competențelor necesare

pentru exercitarea unei funcții publice supuse evaluării.

Astfel, calendarul academic specifică componenta temporală prin repartizarea activităților didactice pe ani, semestre, forme de învățământ, sesiuni de evaluare, sesiuni de recuperare și promovare, alte prevederi și mecanisme organizatorice, menite să asigure buna consecutivitate și continuitate a procesului educațional.

Componenta formativă a planurilor de studii conține unități de curs fundamentale și unități de curs de specialitate, care la rândul lor pot fi obligatorii, opționale, precum și la libera alegere. Programele de master prestate de Catedra Științe Administrative asigură formarea specialiștilor performanți atât în aspect teoretic, precum și practic prin utilizarea unui spectru larg de metode și procedee didactice specifice studiilor superioare de master.

Componenta acumulare este un indicator de evaluare cantitativă și prevede acordarea creditelor academice transferabile, care reprezintă volumul de lucru solicitat studentului-masterand pentru a realiza obiectivele programului de studii specifice în termeni de finalități de studii și competențe scontate, în dependență de specificul programelor de master.

b) *Curriculumurile unităților de curs* cu componentele structurale: conținut, competențe, obiective, evaluare. Aderarea la 19 mai 2005 a Republicii Moldova la Procesul de la Bologna prin decizia Miniștrilor europeni responsabili de învățământul superior, convocați în orașul Bergen din Norvegia a semnat o reformare, o modernizare și o reconceptualizare de structură, conținuturi și finalități a învățământului superior din Republica Moldova. Aceasta se referă la toate componentele curriculumurilor unităților de curs, inclusiv la sistemul de evaluare a rezultatelor academice ale studenților-masteranzi.

c) *Acte regulatorii* privind diferite com-

ponente educaționale: procesul de admitere la studii, organizarea și desfășurarea studiilor, desfășurarea stagiilor de practică, organizarea și realizarea lucrului individual, inclusiv evaluarea rezultatelor academice ale studenților [4; 5].

În continuare ași dori să împărtășesc din experiența organizării și realizării activităților de evaluare a rezultatelor academice ale studenților-masteranzi la cursurile a căror titular sunt. Este cunoscut faptul că rezultatele academice ale studenților se evaluează:

- a) pe parcursul semestrului;
- b) la sfârșitul semestrului;
- c) la finalizarea programului de studii.

Pe parcursul semestrului sunt folosite următoarele forme de evaluare:

- evaluarea inițială - identifică nivelul achizițiilor inițiale ale studenților-masteranzi în termeni de cunoștințe, competențe și abilități. De regulă, evaluarea inițială o organizez la prima întâlnire cu studenții-masteranzi prin organizarea unei discuții privind profilul studiilor de licență absolvite, funcțiile deținute în serviciul public la etapa inițierii studiilor superioare de master. Această informație îmi ajută ulterior să țin seamă în procesul de instruire de interesele studenților-masteranzi, de specificul activității desfășurate de aceștia.

- evaluarea curentă - se stimulează participarea și activismul studenților-masteranzi în cadrul orelor de seminar. Pregătirea către orele practice necesită o implicare activă a studenților-masteranzi folosind posibilitățile lucrului individual asupra surselor bibliografice recomandate, consultarea diferitor surse normative, cunoștința cu unele activități practice ale autorităților administrației publice, inclusiv ale celor în care ei activează. Aprecierea obiectivă a acestor eforturi cu note stimulează studenții-masteranzi în procesul de studii.

- evaluarea intermediară - se realizează prin organizarea a două testări obligă-

Model de test de evaluare:*1. Evaluare intermediară*

Nume, prenume

Program: Teoria și Practica Administrației Publice

--- ----- 2021

LUCRARE**de evaluare intermediară nr. 1 în cadrul studiilor superioare de master la disciplina
*Probleme actuale privind teoria și practica administrației publice*****Testul nr. _****I. Premisele constituirii și evoluția științei administrației**

1.1. Caracterizați premisele apariției curentelor precursore ale științei administrației (10 p.)

1.2. Comparați conținutul abordărilor studiilor cameraliste, doctrinei dreptului administrativ francez și doctrinei americane cu privire la rolul științei administrației (15 p.)

1.3. Argumentați utilitatea preluării ideilor universale și rolul doctrinarilor din spațiul românesc în dezvoltarea științei administrației autohtone (25 p.)

Barem de evaluare:

46 - 50 p.= 10

31 - 35 p.= 7

15 - 20 p. = 4

41 - 45 p.= 9

26 - 30 p.= 6

10 - 14 p. = 3

36 - 40 p.= 8

21 - 25 p.= 5

01 - 09 p. = 2

torii pe parcursul semestrului pe un grup de teme parcurse, precum și prin ghidarea lucrului individual realizat de studenții-masteranzi. Prima testare se face după parcurgerea a cel puțin a unei treimi din orele planificate, cea de-a doua testare după parcurgerea a cel puțin a două treimi din orele planificate cu folosirea unor teste care conțin materia predată și dezbătută în cadrul seminarelor.

- evaluarea finală - stabilește gradul în care au fost atinse finalitățile generale propuse și competențele dobândite de studenții-masteranzi în pregătirea lor profesională la fiecare unitate de curs, accent punându-se pe evaluarea nu numai a cunoștințelor, dar și competențelor formate în cadrul cursului. Exersarea modelelor de teste folosite la evaluarea finală, în cadrul evaluărilor intermediare, facilitează pregătirea studenților-masteranzi către evaluarea finală și asigură integritatea procesului etapizat de evaluare a rezultatele academice ale studenților-masteranzi.

Vom accentua că ambele tipuri de evaluare, atât cele intermediare cât și cea finală se realizează într-o abordare tridimensională: cunoaștere; integrare; aplicare.

Tridimensionalitatea evaluării intermediare constă în faptul că subiectul general de evaluare este divizat în trei sarcini distincte. Prima sarcină (1.1.) poartă un caracter de cunoaștere și înțelegere, studentul-masterand având sarcina de a reproduce premisele apariției curentelor precursore ale științei administrației studiate în cadrul orelor de prelegeri și dezbătute în cadrul orelor de seminar. A doua sarcină (1.2.) este una de aplicare, studentul-masterand având sarcina să compare, în baza unor criterii stabilite de sine stătător, câteva abordări doctrinare cu privire la rolul științei administrației. A treia sarcină (1.3.) este una de integrare și mai complexă, în cazul acestui test, studentul-masterand având sarcina de a argumenta utilitatea preluării ideilor universale și rolul doctrinarilor din spațiul românesc în dezvoltarea științei administrației autohtone.

Model de test de evaluare:*2. Evaluare finală*

Nume, prenume

Program: Teoria și Practica Administrației Publice

--- ----- 2021

EXAMEN**de evaluare finală la disciplina*****Probleme actuale privind teoria și practica administrației publice*****Testul nr. _****I. Premisele apariției și evoluției administrației publice ca fenomen social**

1.1. Caracterizați factorii care au condiționat apariția și evoluția administrației publice (10 p.)

1.2. Identificați raporturile de interdependență și interacțiune evolutivă a acestor factori asupra organizării și funcționării administrației publice (15 p.)

1.3. Argumentați influența acestor factori asupra organizării și funcționării administrației publice în Republica Moldova la etapa actuală (25 p.)

II. Teoriile clasice privind guvernarea și administrația publică

2.1. Nominalizați teoriile clasice privind guvernarea și administrația publică și caracterizați premisele istorice de apariție a acestora (10 p.)

2.2. Comparați teoria birocrăției cu teoria managementului științific (15 p.)

2.3. Argumentați actualitatea acestor teorii pentru activitatea administrativă actuală (25 p.)

Barem de evaluare:

91 - 100 p. = 10

66 - 70 p. = 7

36 - 45 p. = 4

81 - 90 p. = 9

56 - 65 p. = 6

26 - 35 p. = 3

71 - 80 p. = 8

46 - 55 p. = 5

0 - 25 p. = 2

Punctajul acordat pentru răspunsurile la cele trei categorii de sarcini este diferit în dependență de complexitatea sarcinii având o traiectorie de creștere de la subiectul de cunoaștere spre subiectele de aplicare și integrare. Baremul de notare, astfel, exprimă concepția evaluării axată pe formare de competențe și corelează cu principiul de elaborare a testului.

În cazul evaluării finale, testul de evaluare este compus din două subiecte, fiecare din ele având câte trei sarcini distincte. Primul grup de sarcini (1.1. și 2.1.) poartă un caracter de cunoaștere și înțelegere, al doilea grup de sarcini (1.2. și 2.2.) sunt de aplicare, al treilea grup de sarcini (1.3. și 2.3.) sunt de integrare. Punctajul acordat pentru răspunsurile la cele trei categorii de sarcini și baremul de notare, ca și în cazul evaluărilor

intermediare, reiese din concepția evaluării axată pe formare de competențe și corelează cu principiul tridimensional de elaborare a testului de evaluare a rezultatelor academice ale studentului-masterand.

O componentă importantă a sistemului de evaluare a rezultatelor academice a studenților-doctoranzi reprezintă verificarea lucrărilor scrise și analiza rezultatelor obținute. În acest sens, după fiecare evaluare intermediară, eu practic o analiză detaliată a răspunsurilor cu identificarea laturilor forte, dar și a părților slabe în realizarea prevederilor curriculumului unității de curs, în materie de acumulare a cunoștințelor și formare a competențelor generice și specifice programului de studii. Cele mai multe dificultăți, de regulă, studenții-masteranzi le întâlnesc la expunerea răspunsurilor la

subiectele de aplicare și integrare. În cadrul orelor practice următoare, se exersează suplimentar asupra depășirii lacunelor depistate în cadrul lucrărilor de evaluare intermediare, fapt ce facilitează pregătirea către evaluarea finală, în formă de examen, la unitatea de curs.

Prin aceste modalități de evaluare se apreciază nu numai cunoștințele acumulate de către studenții-masteranzi dar și competențele formate în procesul de instruire. Conceptul privind competențele profesionale a funcționarilor publici este studiat tot mai mult în ultimul deceniu și la modul cel mai general se rezumă la necesitatea de asigurare a funcționalității cunoștințelor. A acumula cunoștințe în sistemul de învățământ actual nu este suficient. Cunoștințele însușite se cer a fi coagulate în competențe, adică într-un ansamblu integrat de capacități și atitudini care interacționează și se dezvoltă progresiv prin exercitarea eficientă a unei funcții publice.

Din perspectivă behavioristă competența reprezintă o modalitate de executare efectivă și de succes a sarcinilor în comparație cu alți subiecți puși în aceleași condiții. Reieșind din aceasta competențele sânt achiziționate prin formare și dezvoltare profesională și se bazează pe descrierea comportamentului și a reușitei în domeniul de activitate a angajatului.

Luând în vedere că sistemul de competențe de care trebuie să dispună specialistul cu studii superioare de master în domeniile programelor prestate de Catedra Științe Administrative se formează prin aportul tuturor disciplinelor de studii prevăzute în planurile de învățământ, au fost stabilite exigențe concrete față de structura și conținutul curricular al disciplinelor de studii. Astfel, standardul curricular al disciplinei de studii include așa componente ca: cadrul conceptual; administrarea disciplinei; obiectivele de formare a competențelor;

tematica și repartizarea orelor pe tipuri de activități; obiective operaționale și conținuturi; ghidarea lucrului individual al studenților-masteranzi; metode și forme de evaluare; cerințe față de sursele bibliografice recomandate.

Fiecare unitate de curs din planurile de studii participă prin conținuturile sale la formarea sistemului de competențe necesare unui funcționar public, care luat în ansamblul său reprezintă parametrii prestabiliți pentru produsul instruirii, care rezidă în comportamentul tridimensional al viitorului specialist la nivel: de cunoaștere; de aplicare; de integrare [3; 8].

Într-o formulă integratoare, ansamblul de competențe care derivă din procesul de instruire în cadrul programelor de master din domeniul general de studii – științe administrative, și care se cer a fi evaluate, ca produs al activității didactice, pot fi specificate după cum urmează:

- gnoseologică, care constă în posesarea unui volum de cunoștințe necesare pentru exercitarea unei funcții publice pornind de la specificul specializării programului de master;

- prognostică ca o capacitate de a concepe caracterul evolutiv al administrației publice și de a prevedea perspectivele dezvoltării domeniului ce derivă din specializarea respectivă;

- praxiologică care presupune abilități de aplicare a cunoștințelor teoretice în situații practice din activitatea administrativă reieșind din prevederile curriculare însușite;

- managerială manifestată în capacități de dirijare a comunităților umane și a proceselor sociale prin implicarea în adoptarea deciziilor și, în special, în organizarea executării lor;

- de evaluare a rezultatelor activității profesionale pe baza criteriilor obiective și în conformitate cu prevederile actelor normative în vigoare și practicilor performante;
- comunicativă și de integrare socială ca

o posibilitate de utilizare a diverselor forme de comunicare în practica profesională și adaptarea comunicării la diversitatea circumstanțelor practice din sfera de activitate a funcționarului public;

- de cercetare (de analiză) prin demonstrarea capacităților analitice, cunoașterea metodologiei activității investigaționale în domeniul ce derivă din specializarea programei de master;

- de instruire continuă care rezidă în conștientizarea necesității de acumulare continuă a cunoștințelor în dependență de evoluția teoriei și practicii administrative și în corespundere cu solicitările sociale pentru domeniul în care activează funcționarul public.

De rând cu evaluarea rezultatelor academice ale studenților-masteranzi pe parcursul semestrului (evaluarea curentă și intermediară), evaluarea la sfârșitul semestrului (finală pentru fiecare unitate de curs), un loc aparte în sistemul de evaluare academică îl constituie evaluarea la finalizarea programului de studii.

După cum s-a menționat mai sus, una din competențele care derivă din procesul de instruire în cadrul programelor de master prestate este și competența de cercetare care rezidă în formarea capacităților analitice, cunoașterea metodologiei activității investigaționale în domeniul ce derivă din specializarea programului de master. Alături de unitățile de curs care au menirea să contribuie la formarea acestei competențe, un rol deosebit îl are, în acest sens, antrenarea studenților-masteranzi în elaborarea tezelor de master, evaluarea cărora reprezintă finalizarea programului de studii.

Prevederile regulamentare stabilesc cerințele față de acest gen de lucrări, specificând că teza de master reprezintă o cercetare științifică aprofundată care trebuie să demonstreze competențe profesionale și de cercetare în domeniul programului de master, cunoașterea științifică avansată

a temei abordate, să conțină elemente de noutate și originalitate în dezvoltarea sau soluționarea problemei de cercetare [4]. Reieșind din aceasta, Catedra Științe Administrative acordă o atenție deosebită elaborării tematicii de cercetare asupra realizării căreia lucrează studenții-masteranzi sub îndrumarea cadrelor didactice. Se consideră necesar și util, din perspectiva formării profesionale, ca tematica tezelor de master să aibă tangență cu activitatea practică pe care o desfășoară studenții-masteranzi în cadrul autorităților publice, prin aceasta asigurându-se interacțiunea dintre abordarea teoretico-conceptuală și aplicativă a temei de cercetare. O astfel de abordare contribuie la fortificarea competențelor profesionale, formate prin activitățile de cercetare și are, de regulă, un impact pozitiv asupra motivării studenților-masteranzi de a cerceta tematica respectivă.

Evaluarea tezelor de master se efectuează în baza unui ansamblu de criterii care vizează actualitatea investigației, caracterul novator al cercetării, calitatea fundamentării științifice, relevanța practică a studiului efectuat și altele.

Generalizând cele expuse, în concluzie, menționăm, că evaluarea rezultatelor academice ale studenților-masteranzi reprezintă un sistem etapizat de activități didactice confluente care întrunesc măsurări inițiale, intermediare și finale pe parcursul semestrului, la sfârșitul semestrului, la finalizarea programului de studii, desfășurate conform prevederilor curriculare prin folosirea unui barem de evaluare care exprimă concepția evaluării axată pe formare de competențe. Succesul unui sistem de evaluare a rezultatelor academice a studenților-masteranzi rezidă în promovarea și respectarea cerințelor metodice și regulamentare unice față de organizarea și desfășurarea lui cu încurajarea și susținerea creativității didactice în materie de conținuturi.

BIBLIOGRAFIE

1. Codul Educației al Republicii Moldova nr. 152 din 17 iulie 2014. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 319-324 din 24 octombrie 2014. Modificat LP182 din 11.09.20, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 259-266 art.551 din 09.10.20, în vigoare 09.10.20.
2. Cadrul Național al Calificărilor la specialitatea Administrație Publică. Cadrul Național al Calificărilor. Învățământul Superior. Chișinău, 2015.
3. Standardul academic și profesional al specialistului cu studii superioare în domeniul administrației publice. Caietul Științific ISAM, nr. 2, 2008.
4. Regulamentul cu privire la organizarea ciclului II - studii superioare de master, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 464 din 28 iulie 2015. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 197-205 (5239-5247) din 31 iulie 2015.
5. Regulamentul de organizare a studiilor în învățământul superior în baza Sistemului Național de Credite de Studiu, aprobat prin Ordinul Ministerului Educației nr. 1046 din 29 octombrie 2015.
6. Cadrul de referință al curriculumului universitar, coordonator Vladimir Guțu, Chișinău, 2015.
7. Dulschi Ion, Țepordei Aurelia, Formarea și dezvoltarea profesională a personalului din administrația publică: provocări și soluții. În: Administrația Publică, revistă metodico-științifică trimestrială, nr. 2, 2021.
8. Sîmboteanu Aurel, Interferențe conceptual-metodologice și aplicative între formarea profesională și sistemul de competențe ale specialistului din administrația publică. În: Caietul științific al ISAM nr. 2, 2008.
9. Sîmboteanu Aurel, Formarea și dezvoltarea profesională a cadrelor pentru administrația publică din perspectiva edificării societății bazate pe cunoaștere și valorilor euroconforme. Administrația Publică, revistă metodico-științifică trimestrială, nr. 4, 2015.
10. Teoria și metodologia Curriculumului universitar, coordonator Vladimir Guțu, Chișinău, 2015.

Prezentat: 17 august 2021.

E-mail: simboteanu.aurel@gmail.com

Relații internaționale și integrare europeană



RELAȚIILE FEDERAȚIA RUSĂ - UNIUNEA EUROPEANĂ ÎN CONTEXTUL CRIZEI RUȘO-UCRAINE

RELATIONS OF THE RUSSIAN FEDERATION - THE EUROPEAN UNION IN THE CONTEXT OF THE RUSSIAN- UKRAINE CRISIS

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3\(111\).09](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3(111).09)

CZU: 327(470+4)

Svetlana CEBOTARI,
doctor habilitat în științe politice, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

One of the problems present not only on the international arena, but also on the working table of politicians, including in the scientific discourse of political scientists, economists and specialists in other fields is the issue of Russian-European relations. The events in Ukraine are making the relations between the Russian Federation and the European Union quite tense.

This article aims to highlight the main issues present in the relations between the Russian Federation and the European Union in the post-Maidan 2014 period.

Keywords: *Russian Federation, European Union, Russian-Ukrainian crisis, international relations.*

REZUMAT

Una dintre problemele prezente nu numai pe arena internațională, ci și pe masa de lucru a politicianilor, inclusiv în discursul științific al politologilor, economiștilor și specialiștilor din alte domenii este problema relațiilor ruso-europene. Evenimentele din Ucraina fac destul de tensionate relațiile dintre Federația Rusă și Uniunea Europeană.

Acest articol își propune să evidențieze principalele probleme prezente în relațiile dintre Federația Rusă și Uniunea Europeană în perioada post-Maidan 2014.

Cuvinte-cheie: *Federația Rusă, Uniunea Europeană, criza ruso-ucraineană, relații internaționale.*

Anul 2014 a adus cea mai profundă criză a relațiilor dintre Uniunea Europeană (UE) și Federația Rusă de la sfârșitul războiului rece. Conflictul din Ucraina a pus sub semnul întrebării bazele pe care s-a constituit politica estică a UE [8]. Până la izbucnirea crizei din Ucraina, Uniunea Europeană și Federația Rusă construiseră un parteneriat strategic în domeniul comercial, economic,

energetic, a schimbărilor climatice, cercetării, educației, culturii și securității, inclusiv lupta împotriva terorismului, neproliferarea nucleară și soluționarea conflictelor în Orientul Mijlociu. UE a fost un avocat al aderării Rusiei la Organizația Mondială a Comerțului (OMC), încheiată în 2012. Cu toate acestea, în ultimii ani, problema vecinătății comune a devenit un punct major de blocare. Anexa-

rea ilegală a Crimeii de către Rusia în martie 2014 și dovezile că Rusia sprijină luptătorii rebeli din estul Ucrainei au declanșat o criză internațională. Uniunea și-a revizuit relația bilaterală cu Rusia și a suspendat reuniunile la nivel înalt, dialogul pe probleme de viză și negocierile privind un nou acord bilateral care să înlocuiască Acordul de Parteneriat și Cooperare [2].

Tensionarea relațiilor dintre UE și Rusia nu sunt recente. „Ele nu au început odată cu anexarea Crimeii și agresarea Ucrainei de către Rusia, ocupând anumite teritorii. Tensionarea relațiilor a început în momentul în care a devenit clar că Republica Moldova, Georgia, Ucraina au semnat acordurile de asociere cu Uniunea Europeană. Se pare că, pentru UE, a devenit imposibil să ajungă la statele Parteneriatului Estic (PaE) – Armenia, Azerbaidjan, Belarus, Georgia, Moldova și Ucraina – și să stabilească, în același timp, un parteneriat strategic de modernizare cu Federația Rusă [p. 8], acorduri care sunt destul de importante pentru aceste țări, pentru dezvoltarea economică, socială și politică. Pentru Federația Rusă aceste acorduri au fost văzute ca o ingerință a UE în spațiul său de influență, din Vecinătate Apropiată. Valorile pe care le promovează UE prin intermediul acestor acorduri, sunt în contradicție cu viziunea geopolitică a Federației Ruse. Mai mult decât atât, aceste acorduri creează un spațiu de valori diferit de cel pe care Federația Rusă. „De aceea tensionarea relațiilor s-a început în 2012-2013 și a culminat cu anexarea Crimeii, care a fost executată de Rusia, pentru a preveni ancorarea Ucrainei și a spațiului post-sovietic la spațiul euro-atlantic. Pentru a preveni extinderea spațiului european, Rusia are un instrument eficient și anume utilizarea forței militare așa cum a făcut-o în Crimeea” [6].

Din perspectiva Uniunii Europene, intervenția în Ucraina și anexarea Crimeii sunt ilegite și contravin normelor dreptului internațional. Ca răspuns la agresiunea împo-

triva țării, Uniunea Europeană a suspendat toate negocierile extinse cu Rusia, inclusiv cea referitoare la vize. De asemenea, Uniunea Europeană a impus un set de sancțiuni ce se referă la restricționarea accesului pe piața de capital europeană, suspendarea cooperării privind apărarea, suspendarea proiectelor de cercetare privind cercetarea și dezvoltarea tehnologiilor rare. În data de 11 septembrie 2014, Uniunea Europeană a reîntărit măsurile împotriva Rusiei și a lărgit sancțiunile. Uniunea Europeană a restricționat aproape în totalitate accesul investițiilor rusești la piața de capital a uniunii, companii și state europene nu vor mai acorda împrumuturi a cinci mari bănci rusești, a fost interzisă cooperarea interbancară, au fost interzise serviciile financiare, statele europene nu mai sprijină exploatarea petrolului în zona arctică, a fost interzis comerțul cu nouă companii din Rusia, 24 de persoane au fost declarate persona non grata în teritoriul european. Situația din Ucraina rămâne o dilemă datorată incapacității și coerenței elitei ucrainene de a alege un drum țării. Rusia de-a lungul istoriei s-a ghidat după teoria realistă datorită fricii de a fi copleșită. După ultima invazie din a doua mare conflagrație mondială, teritoriul rus a devenit un teritoriu sacru pentru „țării roșii”. După dezmembrarea Uniunii Sovietice, Rusia și-a construit o serie de state-tampon sub egida Comunității Statelor Independente sau a Organizației Tratatului de Securitate Colectivă, având ca rol principal eliminarea acestui pericol istoric. Obsesia rusă pentru frontieră se explică datorită deselor incursiuni în teritoriul rus, dar și a reliefului plan, întins. După revolta care l-a îndepărtat pe Ianukovici și anexarea Crimeii, poporul ucrainean și-a ales un președinte proeuropean, Petro Poroșenko. Uniunea Europeană nu mai dorește să investească în Ucraina din cauza nivelului foarte mare al corupției care confiscă în detrimentul unor altor scopuri și care nu corespund cu voința europenilor.

Dacă Ucraina rupe definitiv relația cu Rusia aceasta pierde 28% din puterea de cumpărare, iar aprovizionarea cu gaz este compromisă definitiv [1].

Pentru a oferi claritate relațiilor UE-Rusia în acest nou context de tensiuni accentuate, la 14 martie 2016, miniștrii de externe ai UE și vicepreședintele Federica Mogherini au convenit asupra orientărilor pentru politica UE față de Rusia. Acestea au fost confirmate în martie 2020 de succesorul lui Mogherini, Josep Borrell. Cele cinci principii adoptate în 2016 sunt următoarele:

1. insistând asupra punerii în aplicare depline a acordurilor de la Minsk ca o condiție esențială pentru orice schimbare substanțială a relațiilor UE-Rusia; nrecunoașterea anexării Crimeii de către Rusia;

2. consolidarea relațiilor cu fostele republici sovietice din vecinătatea estică a UE (inclusiv Ucraina) și Asia Centrală;

3. devenind mai rezistent la amenințările rusești, cum ar fi securitatea energetică, amenințările hibride și dezinformarea;

4. în ciuda tensiunilor, angajarea selectivă cu Rusia pentru o serie de probleme de politică externă, printre care cooperarea în Orientul Mijlociu, combaterea terorismului și schimbările climatice;

5. sprijinirea societății civile ruse și promovarea contactelor interumane.

Implementarea integrală a acordurilor de la Minsk

Cele două acorduri de la Minsk din septembrie 2014 și februarie 2015, ambele semnate de Rusia, aveau menirea de a pune capăt luptelor din estul Ucrainei și de a permite o soluționare politică pentru regiune. De atunci, niciunul dintre cele 13 puncte cheie ale acordului de la Minsk II nu a fost implementat pe deplin. Luptele continuă și încă nu există niciun răspuns la întrebarea complicată a modului în care Donetsk și Luhansk ar putea fi reintegrate în Ucraina. Rusia nu a anexat formal cele două teritorii, nu le recunoaște ca state independente și

insistă că nu este parte la conflictul din estul Ucrainei. Cu toate acestea, oferă rebelilor sprijin financiar și militar și are o influență considerabilă asupra lor.

Având în vedere necesitatea asigurării cooperării rusești pentru a pune capăt conflictului de la Donbass, primul dintre cele cinci principii confirmă poziția Consiliului European din martie 2015, conform căreia sancțiunile economice împotriva Rusiei pot fi ridicate doar după ce acordurile de la Minsk au fost puse în aplicare pe deplin. Aceste sancțiuni, adoptate de UE în 2014, sunt după cum urmează:

- sancțiuni individuale: interdicții de viză/înghețarea activelor pentru aproximativ 150 de persoane și 40 de organizații;

- sancțiuni împotriva Crimeii: o interdicție aproape totală a comerțului și a investițiilor UE-Crimeea;

- sancțiuni economice, vizând sectoarele financiare, de apărare și de energie ale Rusiei.

În paralel cu sancțiunile economice, UE a întrerupt cea mai mare parte a cooperării sale politice cu Rusia. Aceasta a suspendat pe termen nelimitat reuniunile la nivel înalt UE-Rusia, împreună cu negocierile privind un nou acord de parteneriat și cooperare. Majoritatea dialogurilor (cu privire la drepturile omului, energie etc.) s-au oprit, deși continuă o anumită cooperare la nivel tehnic limitată, de exemplu cu privire la probleme de reglementare. Grupul G8, ai cărui membri UE sunt Germania, Franța și Italia, pe lângă UE însăși, a exclus Rusia, care a aderat în 1997, revenind la formatul său anterior G7.

Rusia a răspuns cu contra-sanțiuni, interzicând aproximativ jumătate din importurile sale agroalimentare din UE, cum ar fi fructe, legume, carne și produse lactate. Sancțiunile economice ale UE, care sunt reînnoite de două ori pe an în ianuarie și iulie, au lovit Rusia puternic: conform unui studiu din 2018, până la sfârșitul anului 2018 economia sa era cu 6% mai mică decât ar fi fost fără măsurile restrictive ale UE și SUA.

Un alt domeniu de vulnerabilitate este securitatea energetică, având în vedere că Rusia este principalul furnizor de petrol și gaze al UE. Într-adevăr, în mai multe țări din UE (cum ar fi statele baltice), o treime sau mai mult din consumul total de energie provine din gazul rusesc. O mare parte din aceasta este livrată prin conducte care traversează Ucraina, o țară ale cărei relații cu Moscova sunt chiar mai problematice decât cele ale UE, ridicând posibilitatea ca aprovizionarea cu gaze a Europei să fie ostatică tensiunilor geopolitice.

Pericolele dependenței excesive de energia rusă au fost deja evidențiate în 2009, când aprovizionarea cu gaze a mai multor țări din UE a fost întreruptă pe scurt, ca urmare a unor dispute de lungă durată dintre Moscova și Kiev. Deși UE importă acum mai mult petrol și gaze din Rusia decât atunci, a luat măsuri importante pentru a atenua riscurile, de exemplu prin construirea de noi infrastructuri energetice, cum ar fi interconectarea conductelor care să permită statelor membre UE să împartă gaz, terminale pentru importurile de gaze naturale lichefiate (GNL) de la furnizori precum Statele Unite și Qatar și facilități de stocare pentru a menține gazul în rezervă.

Cu toate acestea, controversa asupra noii conducte Nord Stream 2, care va lega Germania direct de Rusia fără a fi nevoie să tranziteze Ucraina, a evidențiat pârghia pe care Rusia o are în continuare ca principal furnizor de energie din Europa. Conducția i-a pus pe susținătorii săi, care includ țările cu cele mai multe șanse de a beneficia, precum Germania și Austria, în luptă cu adversari precum Polonia și statele baltice. De asemenea, a creat tensiuni cu SUA, care în decembrie 2020 a adoptat sancțiuni împotriva companiilor implicate în construcția sa, o mișcare „respinsă emfatic” de către Comisia Europeană. Dacă va fi finalizat în cele din urmă, Nord Stream 2 va crește capacitatea de conducte a Rusiei către Europa

cu aproape un sfert, dându-i potențial o dominare și mai mare asupra piețelor europene de gaze. Un alt impact îngrijorător este că probabil va însemna mai puține gaze rusești care tranzitează Ucraina - o lovitură pentru economia șovăitoare a Kievului, care în 2017 a câștigat 3 miliarde de dolari SUA în taxe de tranzit pe gaz.

Cu sau fără Nord Stream 2, este puțin probabil ca dependența de gazul rusesc să se încheie în curând: cererea UE de gaz, ca combustibil ieftin și relativ curat, crește, producția internă de gaze din UE (de exemplu, în Olanda) în scădere accentuată, GNL este scump, iar furnizorii alternativi precum Norvegia și Azerbaidjanul nu au capacitatea de a înlocui Rusia.

Situația din Ucraina este în continuare principalul obstacol în calea unor relații mai bune UE-Rusia. Relațiile dintre Kiev și Moscova nu au un început bun după ce Volodymyr Zelenskiy a devenit noul președinte al Ucrainei în aprilie 2019; două luni mai târziu, într-o mișcare aspru criticată de Kiev și Bruxelles, Putin a deschis ușa către rapiditatea cetățeniei ruse pentru ucrainenii care trăiesc în teritorii separatiste. Cu toate acestea, la scurt timp după aceea au apărut primele semne ale unui dezgheț între cele două țări. În septembrie și decembrie, peste două sute de prizonieri, inclusiv laureatul și regizorul Saharov din 2018 Oleg Sentsov și 24 de marinari din marina ucraineană reținuți de Rusia în largul coastei Crimeii cu un an mai devreme, au fost eliberați în două schimburi de prizonieri. Un acord de tranzit cu gaze mediat de UE anunțat în decembrie, în temeiul căruia Rusia a fost de acord să continue să utilizeze conductele de gaz din Ucraina timp de cel puțin cinci ani, a fost un alt semn al relaxării tensiunilor. Între timp, sondajele de opinie desfășurate în ambele țări au arătat o îmbunătățire a sentimentului public între ucrainenii și ruși.

Aceste evoluții au ridicat speranța de a progresa în ceea ce privește punerea în

aplicare a Acordurilor de la Minsk asupra estului Ucrainei. Între iulie și noiembrie 2019, guvernul ucrainean și separatiștii au retras trupele din trei secțiuni ale liniei frontului. În august, Macron și-a anunțat planul de a organiza primul summit „formatul Normandiei” (între liderii Rusiei, Ucrainei, Franței și Germaniei) în trei ani.

O problemă dificilă care va trebui abordată în cadrul negocierilor cu privire la Donbass este viitorul statut politic al teritoriilor separatiste. Acordul de la Minsk II din februarie 2015 prevede ca acestea să fie re-integrate în Ucraina, cu un statut autonom special și lideri aleși la alegeri care îndeplinesc standardele internaționale. Cu toate acestea, cele două părți nu sunt de acord cu privire la modul în care ar trebui să se facă acest lucru. Pentru Kiev, prioritatea imediată este recâștigarea controlului asupra Donbass-ului, în timp ce pentru separatiști și susținătorii lor ruși, problema statutului lor viitor ar trebui rezolvată mai întâi. „Formula Steinmeier”, prezentată de fostul ministru german de externe Frank-Walter Steinmeier în 2016, părea să ofere o cale de ieșire din impas: are în vedere Donetsk și Luhansk organizarea alegerilor locale, odată ce Ucraina a adoptat legislația care le definește statutul de autonom. Cu condiția ca aceste alegeri să respecte legislația ucraineană și standardele OSCE, acestea vor fi recunoscute de Kiev și legea privind statutul special va intra în vigoare. Implicația este că viitorul politic al teritoriilor va fi stabilit chiar înainte ca acestea să fie pe deplin sub controlul guvernului ucrainean. În octombrie 2019, Zelenskiy și-a anunțat acceptarea acestui acord.

Cu toate acestea, în curând a devenit clar că încheierea unui acord nu ar fi ușor. Zelenskiy a declarat că va fi de acord cu alegerile locale din Donbass numai dacă trupele străine au dispărut și Ucraina își controlează granițele; cu toate acestea, separatiștii și Rusia însăși nu și-au manifestat niciodată

dorința de a se conforma acestei cereri din urmă. Protestele în masă de la Kiev în urma anunțului lui Zelenskiy cu privire la Formula Steinmeier au reflectat, de asemenea, o rezistență largă față de ideea unui statut special pentru Donetsk și Luhansk, care pentru mulți ucraineni ar compromite suveranitatea țării. În acest context, reuniunea din 10 decembrie 2019 dintre Putin, Zelenskiy (prima întâlnire față în față între cei doi președinți), Macron și Merkel nu a reușit să facă o descoperire. Cele două părți au convenit asupra unei încetări a focului complet și a unui schimb de toți prizonierii rămași până la sfârșitul anului. Cu toate acestea, luptele continuă (conform misiunii speciale de monitorizare a OSCE, au existat 60 000 de încălcări ale încetării focului în primele trei luni ale anului 2020), negocierile privind schimbul de prizonieri sunt încă în curs de desfășurare și un termen limită din martie 2020 pentru a conveni dezangajarea trupelor de-a lungul a trei și mai multe secțiuni ale liniei frontale au fost, de asemenea, ratate. Ambele părți sunt de acord cu formula Steinmeier ca o cale de urmat, dar au viziuni divergente asupra condițiilor pentru alegerile locale din teritoriile separatiste și despre viitorul lor statut politic, Ucraina respingând ferm ideea Rusiei de federalizare. După summit, Angela Merkel a declarat că procesul de pace a recăpătat cel puțin impulsul, dar până în prezent participanții nici măcar nu au reușit să cadă de acord asupra datei următoarei întâlniri.

Decizia președintelui Putin din februarie 2020 de a-l numi pe Dmitry Kozak în locul lui Vladislav Surkov în funcția de negociator-șef pentru Ucraina este probabil un semn plin de speranță al unei abordări mai conciliante. În 2014, Surkov a fost văzut ca unul dintre principalii arhitecți ai proiectului Novorossiya, care prevedea anexarea unor zone mari din estul Ucrainei.

În absența unor progrese semnificative în ceea ce privește Ucraina, liderii UE

au convenit în iunie 2020 să prelungească sancțiunile economice pentru încă șase luni, până în ianuarie 2021 [7].

Conform declarațiilor ministrului de externe rus Serghei Lavrov, Moscova este pregătită să rupă legăturile cu Uniunea Europeană în cazul instituirii de către blocul comunitar a unor sancțiuni economice dureroase împotriva Rusiei, într-un interviu din 2 aprilie 2021. „În cazul în care vedem din nou (așa cum am simțit deja de mai multe ori) că sunt impuse sancțiuni în unele domenii care creează riscuri pentru economia noastră, inclusiv în cele mai sensibile zone, o vom face. Nu vrem să ne izolăm de viața internațională, dar trebuie să fim pregătiți pentru asta. Dacă vrei pace, pregătește-te de război!”, a declarat Lavrov, întrebare de moderatorul Vladimir Soloviev dacă Rusia se îndreaptă spre o ruptură cu UE, conform paginii web a MAE rus.

În relațiile între Rusia și Occident apar noi tensiuni după arestarea și încarcerarea opozantului rus Aleksei Navalnii, voce critică la adresa Kremlinului, ceea ce a stârnit discuții despre posibile noi sancțiuni [4]. Trei diplomați europeni au declarat la 1 aprilie pentru Reuters că Uniunea Europeană ar putea institui interdicții de călătorie și să înghețe activele unor persoane din anturajul președintelui rus Vladimir Putin, după ce Franța și Germania și-au semnalat dorința de a merge mai departe în această privință. Presiunea pentru sancțiuni s-a intensificat după ce Moscova a provocat indignarea țărilor europene prin expulzarea la data de 8 februarie 2021 a trei diplomați – german, polonez și suedez – fără a-l informa pe șeful politicii externe al UE [9], care se afla în acel moment într-o vizită la Moscova. Parisul și Berlinul susțin acum că trebuie să existe un răspuns [5]. Odată cu introducerea sancțiunilor internaționale ca urmare a anexării Crimeii, dialogul consolidat al Rusiei cu Europa din al doilea deceniu al anului 2000 s-a răcit brusc [3].

În prezent, Uniunea Europeană urmărește o abordare pe două căi, care combină sancțiunile treptate cu încercările de a găsi o soluție diplomatică la conflictul din estul Ucrainei. Participarea Rusiei la lucrările grupului de țări Grupul celor Trei plus Trei pentru a încheia acordul nuclear din 2015 cu Iranul a ridicat speranța unei cooperări internaționale suplimentare. Cu toate acestea, intervenția Rusiei în războiul sirian din 2015 a generat tensiuni suplimentare.

Măsurile restrictive ale Uniunii iau forme diferite. Măsurile diplomatice constau în excluderea Rusiei din Grupul celor Opt (G8), întreruperea procesului de aderare a Rusiei la Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (OECD) și Agenția Internațională pentru Energie și suspendarea reuniunilor la nivel înalt bilaterale regulate între Uniunea Europeană și Rusia. Sancțiunile economice se aplică schimburilor din anumite sectoare, limitează accesul la piețele de capital primare și secundare ale Uniunii pentru anumite bănci și companii rusești, stabilesc interdicții de export și import de arme și interzic exportul articolelor cu dublă utilizare în scopuri militare. Aceste sancțiuni restricționează, de asemenea, accesul Rusiei la anumite tehnologii sensibile care pot fi utilizate pentru explorarea și producția de petrol. Restricțiile specifice se aplică relațiilor economice cu Crimeea și Sevastopol, inclusiv interzicerea importului de mărfuri din peninsulă, interzicerea exportului anumitor bunuri și tehnologii, restricții de investiții și interzicerea furnizării de servicii turistice. Măsurile legate de cooperarea economică includ suspendarea noilor operațiuni de finanțare în Rusia de către Banca Europeană de Investiții și Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare.

Strategia de securitate globală a Uniunii pentru 2016 definește relația cu Rusia drept „o provocare strategică cheie”. În martie 2016, Consiliul Uniunii Europene a stabilit cinci principii directe care ar trebui apli-

cate relațiilor Uniunii cu Rusia: 1) aplicarea acordurilor de la Minsk privind conflictul din estul Ucrainei, ca o condiție de bază pentru orice schimbare substanțială a poziției față de Rusia; 2) consolidarea relațiilor Uniunii cu partenerii estici și alți vecini, inclusiv cei din Asia Centrală; 3) consolidarea rezilienței Uniunii (de exemplu, securitatea energetică, amenințările hibride sau comunicarea strategică); 4) angajamente selective cu Rusia în probleme de interes pentru Uniune; 5) trebuie să stabilească contacte interpersonale și să sprijine societatea civilă rusă [2].

Începând cu decembrie 2020, măsurile restrictive individuale se aplică pentru 177 de persoane și 48 de entități, care sunt supuse înghețării activelor și interdicției de călătorie, deoarece acțiunile lor subminează integritatea teritorială, suveranitatea și independența Ucrainei. În octombrie 2020, 2 persoane și 4 entități au fost adăugate pe lista care a participat la construcția podului Kerch, care leagă Crimeea de Rusia. De asemenea, în octombrie 2020, dar pe baza unui temei juridic diferit al Uniunii - regimul sancțiunilor pentru armele chimice - 6 persoane ruse și o entitate au fost incluse în lista relevantă de interdicții de călătorie și înghețarea activelor în urma încercării de asasinare din august 2020 asupra lui Alexei Navalnii. UE a aplicat același instrument juridic care a fost folosit pentru a pedepsi persoanele responsabile pentru cazul Skripal din Salisbury (Regatul Unit) în martie 2018 [2].

Înainte de 2014, Parlamentul European era în favoarea unui nou acord cuprinzător cu Rusia, bazat pe valori și interese comune. Cu toate acestea, Parlamentul și-a exprimat în repetate rânduri profundă îngrijorare cu privire la respectarea drepturilor omului, a statului de drept și a democrației în Rusia, de exemplu în ceea ce privește legile împotriva „propagandei” LGBTIQ, care decriminalizează formele de cazuri mai puțin grave de violență domestică și reprimarea ONG-urilor independente sau care primesc finanțări

străine, printre alte aspecte. Parlamentul a condamnat în special nivelul fără precedent al încălcărilor drepturilor omului săvârșite împotriva locuitorilor din Crimeea, în special ale tătarilor. În 2018 a cerut eliberarea regizorului de film ucrainean Oleg Sentsov, care s-a opus anexării ilegale a Crimeii și căruia i-a acordat Premiul Saharov. Sentsov a fost eliberat în 2019 în cadrul unui schimb de prizonieri între Rusia și Ucraina. Parlamentul condamnă în mod special încercarea de asasinat din 2020 a lui Alexei Navalnii.

Relațiile cu legislatorii ruși au fost dezvoltate în principal în cadrul Comisiei parlamentare de cooperare, un forum interparlamentar instituit de ACC UE-Rusia. Între 1997 și 2014, Comisia parlamentară de cooperare a servit ca o platformă stabilă pentru dezvoltarea cooperării și dialogului între delegațiile Parlamentului European și Adunarea Federală Rusă. Cu toate acestea, din martie 2014, Parlamentul a întrerupt aceste reuniuni interparlamentare, în conformitate cu măsurile diplomatice restrictive luate de Uniune ca răspuns la criza din Ucraina. Cu toate acestea, Delegația Parlamentului la Comisia parlamentară de cooperare UE-Rusia continuă să se întrunească pe cont propriu și să discute probleme legate de relațiile dintre Uniune și Rusia. De asemenea, menține schimburi cu lumea academică, reprezentanți ai societății civile ruse, ONG-uri și mass-media [2].

Concluzii. Dilema geostrategică a Uniunii Europene este Ucraina, dilema Rusiei este Ucraina. Ucraina este importantă pentru că reprezintă un pivot care se întinde spre imensele resurse de petrol și gaz ale Asiei Centrale pentru Europa și spre enorma prosperitate a Uniunii Europene pentru Rusia. Rusia are nevoie de Ucraina ca și țară de tranzit, deoarece Rusia este dependentă de exportul de gaze. Uniunea Europeană are nevoie de Ucraina pentru a-și mări piața și importanța la nivel mondial. Uniunea Europeană vrea să se extindă, Rusia dorește

să stopeze acest lucru. Conflictul ucrainean este distrugător și consumator de resurse și energii pentru Uniunea Europeană și Rusia. Ambele au în comun dorința de a se dezvolta, sancțiunile impuse de o parte și de cealaltă afectează economiile și proiectele comune. Această încăpățănare geopolitică și geostrategică a Rusiei o aduce în urmă cu

câțiva ani, iar Uniunea Europeană se simte nevoită să reacționeze. Toată această situație este în detrimentul Europei care privește înălțarea noilor centre de putere în următorii ani. Dacă nu își vor rezolva această problemă, Uniunea Europeană și Rusia sunt condamnate la stagnare, regres economic, social și politic.

BIBLIOGRAFIE

1. Cristian A. Rusia și Uniunea Europeană – o dilemă geopolitică și geostrategică.
2. De los Fayos F.G Las relaciones UE-Rusi. În: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/177/russia>
3. Fabbri V. La politica estera russa alla prova dei fatti. În: <https://aspeniaonline.it/la-politica-estera-russa-alla-prova-dei-fatti/>
4. Lavrov: Rusia este pregătită să rupă legăturile cu UE în cazul impunerii unor sancțiuni dureroase. În: https://deschide.md/ro/stiri/externe/80126/Lavrov-Rusia-este-preg%C4%83tit%C4%83-s%C4%83-rup%C4%83-leg%C4%83turile-cu-UE-%C3%AEn-cazul-impunerii-unor-sanc%C5%A3iuni-dureroase.htm?fbclid=IwAR0AKkw_igR2O7PqB84MrPf-av8RPu-5BaSwxpEcoAB_ZAc6TJ_PmoK1BGM
5. Moscova anunță că este gata să rupă relațiile cu Uniunea Europeană. În: https://cotidianul.md/2021/02/12/moscova-anunta-ca-este-gata-sa-rupa-relatiile-cu-uniunea-europeana/?fbclid=IwAR0kcMsxJ7Mit-X-Hajsdp8aJH3DHmBc86jjbMYt96C8agXBGV_q4rTEV_g
6. Relațiile tensionate Uniunea Europeană – Federația Rusă și impactul asupra Moldovei. Dezbateri IPN. În: <http://www.ape.md/2021/02/relatiile-tensionate-uniunea-europeana-federatia-rusa-si-impactul-asupra-moldovei-dezbateri-ipn/>
7. The EU and Russia. Locked into confrontation [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI\(2020\)652030](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)652030)
8. UE și Estul în 2030 Patru scenarii pentru relația dintre UE, Federația Rusă și vecinătatea comună. Berlin 2014. În: <http://library.fes.de/pdf-files/id-moe/11246.pdf>
9. Германия, Польша и Швеция высылают российских дипломатов. În: <https://www.dw.com/ru/germanija-shvecija-i-polsha-vysylajut-rossijskih-diplomatov/a-56500542>

Prezentat: 9 august 2021.

E-mail: svetlana.cebotari@mail.ru

Tineri cercetători



SERVICIILE PUBLICE: DIMENSIUNI INSTITUȚIONALE ȘI FUNCȚIONALE

PUBLIC SERVICES: INSTITUTIONAL AND FUNCTIONAL DIMENSIONS

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3\(111\).10](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3(111).10)
CZU: 351

Sorin BRADU,
doctorand,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In the main, the demands on public services providers for resources and capabilities will be increasing at a time when their flexibility to maneuver and to respond will be increasingly constrained. Anyway, there are two main ways to provide public services: directly, by the services included into authorities of public administration structures, and a delegated-out way, to the other service providers. While there are many differences between the countries in the extent and the ways in which public services are delegated-out, the main factors that will influence behavior are common to all the countries. The public service sector in Europe is vast and complex, because there is no general consensus on what constitutes a „public service”, and the activities included under the term can vary significantly between countries.

Keywords: public service, public service management, public administration.

REZUMAT

În general, tendințele furnizorilor de servicii publice pentru resurse și capacități vor crește la un moment în care flexibilitatea lor de a manevra și de a răspunde va fi din ce în ce mai limitată. Oricum, există două modalități principale de furnizare a serviciilor publice: direct, de către serviciile incluse în autoritățile structurilor administrației publice și o modalitate de delegare, către ceilalți furnizori de servicii. Deși există multe diferențe între țări în ceea ce privește amploarea și modalitățile prin care serviciile publice sunt delegate, principalii factori care vor influența comportamentul sunt comuni tuturor țărilor. Sectorul serviciilor publice din Europa este vast și complex, deoarece nu există un consens general cu privire la ceea ce constituie un „serviciu public”, iar activitățile incluse în termen pot varia semnificativ între țări.

Cuvinte-cheie: serviciu public, managementul serviciului public, administrație publică.

În sens organic sau formal, serviciul public era caracterizat ca fiind o organizație, o întreprindere girată de administrație, iar în sens material, serviciul public era socotit ca fiind orice activitate care avea ca scop satisfacerea unui interes general (indiferent de natura organizației care o exercită) [1].

În ceea ce privește literatura românească de specialitate putem afirma că cele două sensuri ale noțiunii de serviciu public se regăsesc în definițiile date în lucrările de drept administrativ [2].

Accentuând sensul material al noțiunii de serviciu public, în doctrina franceză este

definit ca „acea activitate a cărei realizare trebuie asigurată, reglementată și controlată de către guvernanți, deoarece îndeplinirea acesteia este indispensabilă pentru realizarea și dezvoltarea interdependenței sociale și deoarece, prin natura sa, nu poate fi în mod complet îndeplinită decât prin intervenția guvernanților” [3].

Având în vedere sensul organic al acestei noțiuni, serviciul public a fost definit ca „un organism administrativ, creat de stat, oraș, județ sau comună, cu o competență determinată, cu mijloace financiare procurate din patrimoniul general al administrației publice care l-a înființat, pus la dispoziția publicului pentru a satisface în mod regulat și continuu o cerință cu caracter general, căreia inițiativa particulară nu ar putea să-i dea decât o satisfacție incompletă și intermitentă” [4].

Serviciile publice pot fi realizate în maniere diferite. Una din principalele caracteristici ale teoriei modalităților de gestiune este că acestea au crescut progresiv ca număr și s-au diversificat.

Elementul principal care a determinat „explozia” numărului și tipurilor de servicii publice îl reprezintă multiplicarea problemelor cetățenilor, precum și exigențele acestora vis-a-vis de eficacitatea și promptitudinea cu care serviciul public răspunde solicitărilor care îi sunt adresate.

Administrația trebuie să facă față acestor exigențe dintr-o dublă perspectivă: să răspundă nevoilor receptate în societate și să-i gestioneze propria activitate, în bune condiții.

Pe acest fond a apărut o alternativă pentru gestionarea directă a serviciilor publice de către administrație: gestiunea delegată. Se estimează că această modalitate de gestiune se va dezvolta din ce în ce mai mult deoarece oferă colectivităților un mijloc sau un instrument prin intermediul căruia sunt satisfăcute nevoile cetățenilor. Doctrina franceză amintește trei moduri clasice de

gestiune: regia, stabilimentul public și concesiunea [6].

Un serviciu public este organizat în regie atunci când el este exploatat direct de către autorități sau de către agenții persoanelor publice de care aceștia depind. El este organizat ca și stabiliment public atunci când este exploatat de către o persoană publică recunoscându-i-se acesteia personalitate juridică autonomă.

Serviciul public este concesionat atunci când gestiunea sa este încredințată de către autoritățile publice prin intermediul unei convenții (contractul de concesiune) unui particular care-și asumă responsabilitatea funcționării sale. Transferul deplinei responsabilități privind organizarea și gestionarea în condiții optime a serviciilor publice către consiliile locale și primari, precum și reiterarea ideii potrivit căreia sprijinul administrației centrale poate fi cerut numai la cerere, deschide câmp liber unor opțiuni în reorganizarea acestor servicii.

Dat fiind caracterul permisiv al actualului cadru legislativ cu privire la modalitățile de gestionare a serviciilor publice, consiliile locale vor trebui să opteze între varianta integrării (servicii în cadrul primăriei, regii nespecializate) și cea a delegării către societăți comerciale, pe baze contractuale, asigurând astfel premisele unei evoluții normale a serviciilor, în consens cu principiile economice și democratice. Astfel, în ceea ce privește modurile de gestiune a serviciilor publice există două forme consacrate: gestiunea directă, când autoritățile administrației publice desfășoară chiar ele însele servicii publice și, gestiunea delegată.

A. În cazul gestiunii directe, realizată prin servicii specializate, localitatea își asumă în întregime, prin Consiliul local, politica, gestiunea și controlul serviciului public [6].

Dar nu putem omite că în această situație pot apărea o serie de dezavantaje. Avem în special în vedere producerea unor mu-

tații în centrul de greutate al preocupărilor primarului sau viceprimarului către problemele cotidiene ale gestiunii serviciilor organizate și gestionate sub această formă. Această formă exclude pentru o perioadă de timp orice modalitate și posibilitate de concurență și este influențată de mutațiile politice care se produc în cadrul organului local ales.

Totodată, bugetele locale se amplifică cu toată gestiunea serviciilor, existând riscul fluctuației alocăției bugetare în condițiile transferurilor posibile în cadrul aceluiași buget spre alte sectoare pe bază de evaluare a posibilităților.

În concluzie, putem afirma că gestiunea directă, prin servicii specializate ale consiliilor locale este recomandată numai pentru comunitățile mici, precum și în cazul unor servicii fără complexitate tehnică, care au un caracter administrativ-bugetar. Regia autonomă – ca formă de organizare a agenților prestatori – realizează o formă de gestiune intermediară, între cea directă și cea delegată. Ea a avut efecte benefice în: asigurarea stabilității în funcționarea serviciilor publice, asigurarea contracării tensiunilor dintre patronat și sindicate, identificarea importanței serviciilor publice locale în viața economico-socială a comunității și a nevoilor acesteia.

B. Gestiunea delegată este forma prin care, păstrându-se deplina responsabilitate publică, autoritatea apelează la o societate comercială pentru realizarea serviciului, pe bază contractuală.

Termenul de delegare a serviciilor publice a fost utilizat din ce în ce mai mult din anii '80, după lansarea colecției lui Jean-Francois Auby – Servicii publice locale [2].

Ulterior, termenul a fost introdus în terminologia de specialitate pentru a fi utilizat în literatura juridică și financiară. Acest termen este utilizat cu toate că unii juriști ezită să-l folosească [5].

Trebuie, înainte de toate, să amintim

care sunt modurile de executare a serviciului public, prezentate în acest context. Literatura românească de specialitate consacră, ca forme de delegare, împrumutul, regia interesată și concesiunea.

Împrumutul este modalitatea de gestionare a serviciilor publice în cadrul căreia autoritatea administrativă remite unui particular un echipament în vederea exploatarea acestuia pe riscul și pe răspunderea sa în schimbul unei remunerații [6].

Regia interesată este forma de gestiune delegată prin care administrația împuternicește un particular să asigure funcționarea unui serviciu, conservându-și responsabilitatea financiară.

Concesionarea este forma de gestiune delegată prin care autoritatea administrației publice desemnează o persoană în vederea administrării și gestionării serviciului public pe o perioadă determinată de timp pe riscul și răspunderea acesteia în schimbul unei remunerații plătită din tarifele obținute din exploatarea serviciului [6].

Concesionarea se realizează printr-un contract administrativ încheiat între autoritățile administrative și persoane fizice sau juridice private. Concesionarul realizează investițiile necesare pentru realizarea serviciului public, investițiile fiind recuperate din taxele percepute de la utilizatorii serviciului public.

Contractul de concesiune cuprinde două părți distincte: convenția încheiată între părți și caietul de sarcini. De fiecare dată, contractul de concesiune va prevedea interdicția pentru concesionar de a subconcesiiona, în tot sau în parte, unei alte persoane obiectul concesiunii.

În contractul de concesiune trebuie precizate, în mod distinct, categoriile de bunuri ce vor fi utilizate de concesionar în derularea concesiunii, respectiv: a) bunurile de retur care au făcut obiectul concesiunii, precum și cele care au rezultat în urma investițiilor impuse prin caietul de sarcini

și care revin deplin drept, gratuit și libere de orice sarcini concedentului, la expirarea contractului de concesiune; b) bunurile de preluare care sunt bunurile ce au aparținut concesionarului și au fost utilizate de către acesta pe durata concesiunii și care, la expirarea contractului de concesiune, pot redeveni concedentului, în măsura în care acesta din urmă își manifestă intenția de a prelua bunurile respective în schimbul plății unei compensații egale cu valoarea contabilă actualizată, conform dispozițiilor caietului de sarcini; c) bunurile proprii care, la expirarea contractului de concesiune, rămân în proprietatea concesionarului.

În vederea delegării serviciului public sunt necesare următoarele etape: pregătirea, elaborarea, negocierea și încheierea contractului.

Acestea diferă în funcție de natura serviciului și de condițiile concrete existente în comunitatea respectivă.

Indiferent care sunt acestea, contractul trebuie să țină cont de aspecte cum ar fi: unitatea de exploatare a serviciului, riscurile preluate de prestator, riscurile care rămân în sarcina colectivității; responsabilitatea și modalitatea de finanțare a cheltuielilor de capital, de întreținere, renovare și modernizare; durata contractului; condițiile și garanțiile cu privire la calitatea serviciului; responsabilitatea luării deciziei cu privire la nivelul și modificarea tarifelor; modalitatea de remunerare a unității prestatoare; modalitatea de control a mecanismelor financiare precum și a profitului unității prestatoare; ce pârghii poate folosi comunitatea pentru realizarea controlului serviciului; modalitatea de încetare a contractului și procedurile de restituire a lucrărilor și garanțiilor.

Concesiunea trebuie delimitată de alte modalități de gestionare a domeniului public. Este necesar în acest sens să ne referim la distincția dintre concesiune și dreptul de administrare, precum și la distincția dintre concesiune și închiriere.

În ceea ce privește dreptul de administrare, se poate spune că se aseamănă cu dreptul de concesiune prin aceea că ambele drepturi sunt drepturi reale asupra unui bun proprietate publică, fiind în același timp și modalități de utilizare a domeniului public. Se diferențiază, în primul rând, din punct de vedere al titularilor. Dreptul de administrare aparține numai regiilor autonome, prefec-turilor, autorităților administrației publice centrale și locale ori altor instituții de interes național, județean, local, în timp ce calitatea de concesionari o pot avea numai persoanele fizice ori juridice de drept privat.

Un al doilea element de diferențiere este modalitatea de realizare, și anume, darea în administrare se realizează printr-un act administrativ de autoritate (hotărâre a Guvernului, consiliului județean sau local), iar concesiunea se realizează printr-un act administrativ de gestiune (contractul) care, împreună cu hotărârea de a concesiona serviciul public, creează caracterul mixt al concesiunii [1].

În ceea ce privește sublinierea diferențelor dintre concesiune și închiriere, se poate spune că acestea derivă în primul rând din efectele pe care le produc: contractul de concesiune este un contract constitutiv de drepturi reale, în timp ce contractul de închiriere este un contract constitutiv de drepturi de creanță. Pe de altă parte, concesionarul plătește o redevență, aceasta fiind proporțională cu beneficiile obținute în urma exploatării bunului sau serviciului concesionat.

Avantajele înființării de societăți comerciale și a gestiunii delegate a serviciilor publice se regăsesc în mai multe aspecte [9].

Un prim avantaj pe care l-am putea aminti este separarea funcțiilor de gestiune propriu-zisă a serviciilor de cele de stabilire a politicii și strategiei serviciilor, precum și controlul asupra modului de realizare a acestora, care revine autorităților publice locale.

În al doilea rând, se poate sublinia faptul că apar relații contractuale între consiliile locale și societățile comerciale prestatoare, ceea ce determină o definiție a raporturilor dintre părți și a standardului minim impus cu privire la calitatea și cantitatea serviciilor.

Un exemplu de gestionare directă sunt serviciile comunitare pentru cadastru și agricultură, înființate la nivelul unităților administrativ-teritoriale - comune, orașe și municipii.

Serviciile comunitare pentru cadastru și agricultură se constituie în compartimente distincte, organizate în cadrul aparatului propriu al consiliilor locale.

Aceste servicii sunt servicii publice cu personalitate juridică în subordinea consiliilor locale, finanțate din venituri extrabugetare și din subvenții acordate de la bugetul local [9].

Îndrumarea tehnico-metodologică a serviciilor comunitare pentru cadastru și agricultură se asigură de către oficiile județene de cadastru, geodezie și cartografie și de direcțiile generale județene pentru agricultură.

Atribuțiile acestor servicii presupun prestări de servicii la cererea cetățenilor și se execută pe bază de taxe stabilite de consiliile locale, potrivit reglementărilor legale. De asemenea, pentru preluarea și valorificarea produselor agroalimentare de la producătorii individuali, de la exploatațile agricole asociative și de la exploatațile familiale, consiliile locale ale comunelor, orașelor și municipiilor vor înființa societăți comerciale.

Astfel de societăți comerciale se pot înființa și prin asocierea între mai multe consilii locale. Serviciile pentru cadastru și agricultură vor sprijini, vor coordona înființarea unor asemenea societăți comerciale și vor acorda consultanță și sprijin producătorilor în valorificarea producției agricole vegetale și animaliere.

Raporturile dintre autoritățile administrației publice locale și prestatorii de servicii de transport public local de călători se

bazează pe relații contractuale stabilite în conformitate cu contractul de concesiune a serviciului respectiv.

Serviciile de transport public local de călători. Acest tip de servicii publice se poate realiza prin delegarea gestiunii. Concesiunea sau delegarea serviciului de transport public local de călători se face în condițiile stabilite prin contractul-cadru de concesiune și prin regulamentul-cadru de delegare sau de concesiune a serviciilor publice locale de transport local de călători aprobate prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Ministerului Administrației Publice.

Operatorii de transport public local de călători sunt societățile comerciale, regiile autonome și serviciile de interes local autorizate, care prestează servicii publice în condițiile stabilite de autoritățile administrației publice locale, în temeiul legii.

Privatizarea operatorilor de transport public local de călători se poate face numai pe baza hotărârii consiliului local sau județean sub a cărui autoritate își desfășoară activitatea.

Privatizarea, respectiv vânzarea bunurilor din domeniul privat al unității administrativ-teritoriale, se poate face numai în cadrul procedurii de delegare sau de concesiune a serviciilor de transport public local de călători, prin licitație publică.

Serviciile publice de salubritate a localităților. Este un serviciu public local de gospodărie comunală, organizat, coordonat, reglementat, condus, monitorizat și controlat de autoritățile administrației publice locale. Serviciul public de salubritate este parte componentă a serviciilor publice de gospodărie comunală. Gestiunea serviciilor publice de salubritate se realizează în următoarele modalități: gestiune directă și gestiune indirectă sau gestiune delegată.

Alegerea formei de gestiune a serviciilor publice de salubritate se face prin hotărâre a consiliilor locale sau județene, după caz. În cadrul gestiunii directe, autoritățile ad-

ministrației publice locale își asumă toate sarcinile și responsabilitățile privind organizarea, conducerea, administrarea și gestionarea serviciilor publice de salubritate.

Gestiunea directă se realizează prin compartimente ale consiliului local, organizate ca servicii publice și autorizate conform legii.

În cazul gestiunii delegate autoritățile administrației publice locale pot apela, pentru realizarea serviciilor de salubritate, la unul sau mai mulți operatori de servicii publice, cărora le încredințează, în baza unui contract de delegare a gestiunii sau de concesiune, gestiunea propriu-zisă a serviciilor de salubritate, precum și administrarea și exploatarea sistemelor publice necesare în vederea realizării acestora [9].

Delegarea gestiunii sau concesiunea se face în condițiile respectării contractului-cadru de delegare sau de concesiune și a regulamentului-cadru de delegare sau de concesiune a serviciilor publice locale. Acestea se aprobă prin hotărâre a Guvernului, la propunerea Ministerului Administrației Publice. Contractul de delegare a serviciului public de salubritate va cuprinde în mod obligatoriu clauze referitoare la cantitatea și calitatea serviciului prestat și la indicatorii de performanță: ritmicitatea serviciului, tarifele practicate și modul de încasare a facturilor, redevențe, răspunderea contractuală, forța majoră, durata contractului, clauze speciale privind rezilierea contractului etc.

Delegarea se poate realiza fie integral, fie parțial (de exemplu, numai activitățile de operare și gestionare). Operațiunile de delegare și încredințare se pot realiza numai prin licitație publică organizată în condițiile legii. Patrimoniul public și patrimoniul privat al unităților administrativ-teritoriale, utilizate pentru prestarea serviciilor publice de salubritate, vor fi încredințate spre administrare, pe perioada contractului de concesiune sau de delegare de gestiune, prestatorului de servicii publice de salubritate

cu care s-a încheiat contractul, iar acesta va plăti proprietarului o redevență.

Serviciile publice comunitare de evidență a persoanelor.

Finanțarea cheltuielilor serviciilor publice comunitare se asigură din venituri extrabugetare și din subvenții de la bugetele locale, județene, respectiv al municipiului București, după caz.

Serviciile publice comunitare pentru situații de urgență. Serviciile publice comunitare pentru situații de urgență, denumite în continuare servicii publice comunitare, se organizează în subordinea consiliilor locale ale comunelor, orașelor, municipiilor și ale sectoarelor municipiului București.

Serviciile publice comunitare și Inspectoratul fac parte din forțele de protecție ale sistemului de securitate națională, având ca scopuri principale: apărarea vieții, bunurilor și mediului împotriva incendiilor și dezastrelor, precum și realizarea măsurilor de protecție civilă. Sunt servicii voluntare și profesionale.

Modalități de gestiune și organizarea a serviciului public în alte sisteme de drept. *Modelul spaniol.* Făcând parte din familia romană, dreptul spaniol cunoaște de asemenea noțiunea de serviciu public, chiar dacă aceasta nu este definită în mod expres în legislație. Rămâne în sarcina doctrinei să definească noțiunea de serviciu public în cadrul mai larg al funcțiilor publice îndeplinite de stat. Doctrina spaniolă se aliază doctrinei franceze în ceea ce privește activitățile serviciului public de activitățile private de interes general.

Doctrina distinge între serviciile publice de asistență (de binefacere, sănătate, educație) care nu se exercită sub un regim de monopol, lăsând loc inițiativei private, și serviciilor publice economice, pe de altă parte. Astfel „Ley de Bases de Regimen local 7/1985” prevede că anumite activități sau servicii esențiale (colectarea gunoierului menajer, furnizarea de gaze, piețele, trans-

portul public de călători, pompele funebre) sunt rezervate colectivităților locale, fără a fi influențată prin aceasta modalitatea de gestiune. [11]

Percepția noțiunii de serviciu public în Spania este influențată semnificativ de teoria franceză referitoare la serviciul public și înțelege serviciul public ca activitate administrativă ce vizează prestații către public prin intermediul unei organizații create din rațiuni de interes general. În cadrul principiilor care guvernează serviciul public în Spania noțiunea de „serviciu public”, conținută în art. 282 din Constituție vizând limitarea exercitării dreptului la grevă, este o expresie a principiului de continuitate care apare de asemenea în legislația referitoare la contractele de gestiune a serviciilor publice.

În sistemul juridic spaniol se face distincția între gestiunea directă, ce implică patrimoniul de stat, gestiunea indirectă, ce implică capitalul privat, și gestiunea mixtă, ce implică atât sectorul public, cât și pe cel privat. În cazul gestiunii directe, exemplul cel mai evident este cel al „gestion indifferenciada” ce echivalează cu noțiunea de regie din dreptul francez. Este modelul de gestiune caracteristic de birocrație administrativă, deci un mod de gestiune inadecvat pentru administrarea serviciilor publice economice.

Colectivitățile locale nu pot recurge la acest mod de gestiune decât în cazuri expres prevăzute de lege. În cadrul unui mod de gestiune mai elaborat, administrația conferă gestiunea serviciilor unor structuri specializate din organigrama proprie, fără a le acorda însă personalitate juridică. Această modalitate de gestiune este adesea folosită pentru serviciile de asistență și se regăsește și în cazul serviciilor locale.

Gestiunea directă, la fel ca cea mixtă, utilizează forme contractuale. Astfel, prin contractul de gestiune al serviciilor publice administrația publică încredințează unei persoane fizice sau morale gestiunea unui

serviciu public administrația publică rămânând titulară.

Contractul de gestiune a serviciului public este recunoscut ca fiind un contract administrativ.

Pentru ca administrația publică să poată încredința administrarea unui serviciu public particularilor, trebuie ca serviciul să fie de natură economică și să nu presupună exercițiul autorității publice. Sunt prevăzute în legislația de specialitate diferitele prerogative ale administrației, printre care, în mod special, autoritatea de control, de conducere, de inspecție și chiar de sancțiune pentru a se asigura bunul mers al serviciului încredințat, capacitatea de a interpreta și modifica un contract din rațiuni de interes public corespunzător problemelor neprevăzute în respectarea echilibrului financiar al controlului. În acest sens, administrația poate chiar reduce durata contractului. De asemenea, sunt recunoscute și alte modalități contractuale de realizare a serviciilor publice: concesiunea, acordul, „gestiunea interesată” și societatea de economie mixtă.

În cazul concesiunii, administrația rămâne titulară de serviciu chiar și când acest serviciu este încredințat concesionarului care își asumă riscurile economice ale întreprinderii sale. Natura juridică a concesiunii a generat, în Spania, controversa: este vorba de un act unilateral, de un contract sau de o situație mixtă [11].

Tradițional, forma contractuală a fost de asemenea utilizată, fiind văzută ca un contract administrativ. Astfel, nu concesiunea în sine are o natură mixtă, ci situația concesionarului care este afectat de autoritatea de reglementare în materie de organizare a serviciului public. În ceea ce privește conținutul contractului, partenerul contractual al administrației este obligat să presteze serviciul cu continuitatea prevăzută, garantând particularilor dreptul de utilizare în condițiile stabilite prin intermediul tarifelor aprobate și asigurând ordinea serviciului prin

emiterea unor instrucțiuni operative (fără a prejudicia dreptul de control al administrației).

Contractul poate să prevadă negocierea revizuirii prețurilor, ceea ce favorizează contractanții care au încheiat acordul cu administrația.

Documentul respectiv este un acord de prestări de servicii cu o altă entitate publică sau privată sau cu particulari, pentru a utiliza serviciile pe care autoritățile îl girează deja, fără a înființa o nouă persoană juridică. Este vorba, cel mai adesea, de soluții temporare pentru a se face față situațiilor urgente, situații în care administrația profită de existența unui serviciu pe care tot ea trebuie să-l asigure unei alte entități.

Concluzii. Gestiunea interesată și societatea de economie mixtă sunt modalități mixte de gestiune a serviciilor publice. Gestiunea interesată comportă exploatarea în comun de către administrație și de către un particular a unui serviciu public, fără a se crea însă o nouă persoană juridică. Atât administrația, cât și asociatul său sunt interesate de rezultatele funcționării serviciului în proporțiile stipulate prin contractul încheiat între ele.

Societatea de economie mixtă permi-

te gestionarea serviciului public de către o entitate de drept comercial cu participarea financiară a statului. Astfel, se poate spune că serviciul public, ca activitate, este legat indisolubil de ideea de interes general și de voința autorităților publice care decid la ce moment și în ce modalitate se va satisface acel interes.

Modalitatea de satisfacere a interesului public se referă și la variantele de gestiune (directă sau delegată) pe care le vor stabili pentru un serviciu public sau altul. În prezent, se observă tendința din ce în ce mai clară de a „externaliza” activitățile care fac obiectul serviciilor publice, preferându-se, de la o țară la alta, modele diferite.

Este o certitudine faptul că problemele cetățenilor, precum și exigențele acestora în ceea ce privește eficacitatea serviciului public și promptitudinea cu care se răspunde solicitărilor au crescut ca număr și s-au acutizat.

În acest context, autoritățile publice vor trebui să identifice „formula” cea mai potrivită pentru a face față acestei situații, respectiv să creeze cadrul în care va fi creat, va fi organizat și în care va funcționa un anume serviciu public, deci implicit va fi aleasă și modalitatea de gestiune.

BIBLIOGRAFIE

1. Andre de Laubadere, Jean-Claude Venezia, *Droit administratif general, Organisation et action de l'administration*, tome I, XV-eme edition, Paris, 1999.
2. Antonie Iorgovan, *Drept administrativ. Tratat elementar*, vol. II, E. Nemira, 1996.
3. G. E Braun, J. Beckert – *Productivitätsunterschiede bei kommunalen Eigenbetrieben und kommunalen Gesellschaften – am Beispiel der Sparte Verkehr*, 1989.
4. J.B. Foucauld, *Services publics. Questions d'avenir*. Ed. Odile Jacob, Paris, 1995.
5. Christopher Pollitt and Stephen Harrison – *Public Services in Europe*, T.G Press LTD, Cornwall, 1994.
6. Guy Teryn (ediție îngrijită) *La gestion des services publics locaux dans l'Europe de demain*, Ed. Litec, Paris, 1994.
7. Jean-Francois Auby – *Delegation de service public*, PUF, Paris, 1995.
8. C. Manda, Doina Banciu și C. Manda – *Administrația publică și cetățeanul. Structuri, Autorități și Informație publică*, ed. Tehnică, București, 1997.
9. P. Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. I, Principii generale, București, 1934.

10. M. Oroveanu, Teoria generală a serviciului public, „Studii de drept românesc” nr. 3/1994.
11. O Raymundie, Gestion deleguee des services public en France et en Europe, Ed. Le Moniteur, Paris, 1995.
12. Rodica Narcisa Petrescu, Drept administrativ, Ed. Cordial Lex, Cluj-Napoca, 2001.

Prezentat: 5 septembrie 2021.

E-mail: sorin_bradu@yahoo.com

STANDARDE EUROPENE DE PROTECȚIE SOCIALĂ

EUROPEAN SOCIAL PROTECTION STANDARDS

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3\(111\).11](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3(111).11)
CZU: 349.3+364(4)

Denis COȚOFAN,
doctorand,
Academia de Administrare Publică,

SUMMARY

The article addresses European social protection standards from the perspective of the existence of several models of national social protection systems throughout the European Union and the need to develop general principles for all European countries in order to ensure the well-being of citizens. Thus, on the basis of the development of those standards, the balance between the interests of society in general and the rights of the individual were respected, taking into account economic development and levels of social protection. As a result, the European social model has been created which provides a high level of social protection and covers activities vital to social cohesion, being structured by a series of legal rules.

Keywords: social protection, european standards, european social model, citizens' well-being, development, national social protection systems.

REZUMAT

Articolul abordează standardele europene de protecție socială din perspectiva existenței mai multor modele de sisteme naționale de protecție socială pe teritoriul Uniunii Europene și necesitatea elaborării unor principii generale pentru toate țările europene în vederea asigurării bunăstării cetățenilor. Astfel, la baza elaborării acelor standarde a fost respectat echilibrul dintre interesele societății în general și drepturile individului, luând în considerare dezvoltarea economică și nivelurile de protecție socială. Drept urmare, a fost creat modelul social european care oferă un nivel ridicat al protecției sociale și acoperă activitățile vitale pentru coeziunea socială, fiind structurat printr-o serie de norme juridice.

Cuvinte-cheie: protecție socială, standarde europene, model social european, bunăstarea cetățenilor, dezvoltare, sisteme naționale de protecție socială.

Conviețuirea într-o lume din ce în ce mai globalizantă și interdependentă impune implementarea standardelor, care facilitează asigurarea comparabilității și interoperabilității, aducând avantaje reciproce. Există o varietate de standarde, care includ cerințe, recomandări, posibilitatea de a măsura și testa, presupun o terminologie comună. Standardele europene sunt documente care au fost ratificate

și cooperează într-o serie de domenii de interes comun. Standardele sunt voluntare, ceea ce înseamnă că nu există nici o obligație legală automată de a le aplica. Însă, în cazul implementării acestora la nivel național prin acordarea statutului de standard național sau retragerea oricărui standard național aflat în conflict, intervin un șir de modificări.

Cu referire la sistemul de protecție soci-

ală, acesta se construiește ținând cont de nivelul de dezvoltare economică al statului, de specificul socio-demografic al populației, de tradițiile și istoricul dezvoltării țării.

Prin urmare, se pot distinge mai multe modele de sisteme naționale de protecție socială pe teritoriul Uniunii Europene și anume:

Sistemul scandinav (nordic) este format din statele scandinave: Suedia, Danemarca și Finlanda. Trăsăturile distincte ale acestui grup, pot fi catalogate prin: dreptul la protecția socială o posedă persoanele ce dețin cetățenia; un nivel ridicat de cheltuieli aplicate pentru protecția socială; principiul solidarității; statul deține rolul central, fiind administrator și finanțator al sistemului social; caracterul universal [8].

Sistemul anglo-saxon este aplicabil în Marea Britanie și Irlanda. Protecția socială este reprezentată prin tipul universalist, cu cheltuieli reduse din partea statului. Intervenția statului în piața muncii are o valoare scăzută, acordând un liberalism individului, iar implicarea partenerilor sociali în administrarea politicilor sociale este nesemnificativ [8].

Sistemul continental este aplicabil în Belgia, Franța, Germania, Luxemburg, Italia, Olanda, Austria. Acest sistem derivă din modelul etatist și corporatist al lui Bismarck, bazat pe principiul că statutul de angajat reprezintă condiția atât pentru obținerea salariului, cât și pentru prestațiile sociale. Finanțarea prestațiilor este realizată, în primul rând, sau exclusiv prin contribuțiile angajatorului și angajatului, ca parte a costurilor forței de muncă. Prestațiile sunt strâns legate de câștigurile anterioare ale persoanei, în conformitate cu sistemul de asigurări contractuale [8].

Sistemul sud-european (mediteranean) se compune din Italia, Spania, Portugalia și Grecia. Sistemul nominalizat se axează pe cheltuieli importante pentru sistemul de pensii, protecția locurilor de muncă, struc-

tură relativ omogenă a salariilor, obținută prin negocieri colective [3, p. 65].

Este evident că, în multitudinea modelelor de sisteme naționale de protecție socială pe teritoriul Uniunii Europene este greu de a modela un sistem unic aplicabil pentru toate statele părți ale Comunității Europe, fapt ce indispensabil impune elaborarea unor standarde sau cerințe minime vizând bunăstarea populației.

Prin urmare, stabilirea de către Consiliul Europei a standardelor minime în domeniul securității sociale, prin aprobarea Codului european de securitate socială al Consiliului Europei, adoptat la Strasbourg la 16 aprilie 1964, intrat în vigoare la 17 martie 1968, revizuit în 1990, este un pas logic și previzibil [6].

Astfel, Codul stabilește standarde în domeniul protecției sociale privind ramurile protecției sociale după cum urmează: îngrijirea medicală, indemnizațiile de boală, prestații de șomaj, prestațiile de bătrânețe, accidente și boli profesionale, prestații familiale, prestații de maternitate, prestații de invaliditate, prestații de urmaș. Pentru fiecare prestație de securitate socială Codul stabilește riscul acoperit, persoanele protejate, prestațiile acordate, condițiile de eligibilitate, cuantumul prestației, perioada de acordare a prestației, durata perioadelor de așteptare etc.

Prin urmare, fiecare stat este obligat să aplice standardele a cel puțin șase dintre ramuri ale protecției sociale. Statele pot alege singure care din aceste ramuri vor să le ratifice. Totodată, ratificarea ramurii „prestații de bătrânețe” va fi catalogată ca ratificarea a trei ramuri ale protecției sociale, iar ramura „îngrijiri medicale” ca două ramuri. Adică, dacă statele vor alege să ratifice domeniile „prestații de bătrânețe” și „îngrijirile medicale” automat vor avea cinci din cele șase standarde minime ale protecției sociale, care sunt obligate să le ratifice. Astfel, Consiliul Europei acordă o atenție sporită acestor

două ramuri majore, în comparație cu celelalte domenii, ce determină faptul că Codul se concentrează în principal pe asigurările sociale tradiționale.

Codul stabilește pentru fiecare dintre cele nouă ramuri ale securității sociale:

- Standarde minime în ceea ce privește proporția lucrătorilor sau a populației care trebuie protejată. Cu alte cuvinte, este necesar ca un procent specific al populației să fie protejat. Pentru majoritatea ramurilor de protecție socială, categoriile prevăzute de salariați trebuie să reprezinte cel puțin 50% din totalul salariaților ale populației active, fie cel puțin 20% din totalul rezidenților, fie toți rezidenții ale căror resurse pe durata riscului social nu depășește limitele prevăzute conform unui nivel fixat de autoritățile publice competente. Quantumul prestației nu poate fi redus decât în măsura în care celelalte resurse ale familiei beneficiarului depășesc suma substanțială prevăzută sau fixată de autoritățile publice competente. Însă deducerea sumelor trebuie să fie suficientă pentru a asigura beneficiarului și familiei acestuia condiții de viață decente și convenabile.

- Condiții adecvate pentru primirea prestațiilor de securitate socială și durata acestor prestații. Pentru fiecare ramură a securității sociale sunt stabilite perioadele minime de acordare, dar aceste perioade nu ar trebui să dureze mai mult decât este necesar pentru a exclude orice abuz din partea beneficiarului.

Spre exemplu, în cazul indemnizației de boală prestația trebuie acordată pe toată perioada riscului social, cu rezervă că durata prestației poate fi limitată la 26 de săptămâni pentru fiecare caz de boală, cu posibilitatea de a nu plăti prestația pentru primele 3 zile de suspendare a activității. Prestația de bătrânețe trebuie să fie garantată persoanei protejată care a îndeplinit înaintea producerii riscului social, un stagiu, constând fie în 30 de ani de cotizare sau de

muncă, fie în 20 de ani de rezidență. Totodată, sunt specificate perioade minime a unui stagiu și anume de 15 ani de cotizare sau de muncă pentru persoanele asigurate. În același timp, statele sunt obligate să ofere beneficii minime și celor care nu au reușit să finalizeze perioadele minime de calificare necesare conform Codului. Interesante sunt prevederile referitoare la vârsta de pensionare, vârsta stabilită nu trebuie să depășească 65 de ani sau o vârstă mai mare dacă numărul rezidenților de această vârstă nu este mai mic de 10% din numărul rezidenților sub acea vârstă, dar care depășesc vârsta de 15 ani.

Fiecare ramură a protecției sociale are criteriile sale minime ca punct de reper pentru fiecare stat care ratifică aceste norme însă se ia în considerare și specificul național la care se ajustează toate aceste reguli de bază.

- Rate minime de beneficii. Aceste rate se calculează conform unor reguli prevăzute și în cazul repartizării persoanelor protejate sau a susținătorilor de familie pe clase potrivit veniturilor obținute, câștigul anterior va putea fi calculat după venitul de bază din clase la care au aparținut. Totodată, clasele se divizează după tipul de industrie a tuturor ramurilor de activitate economică și anume după clasificarea internațională-tip adoptată de Consiliul Economic și Social al Organizației Națiunilor Unite la cea de-a șaptea sesiune, din 27 august 1948. Așa cum am menționat anterior, aceste rate minime sunt puse în raport cu venitul profesional pe care îl obține un beneficiar standard în țara respectivă. În general, ratele minime sunt stabilite la 45% din suma venitului anterior, această cifră vizează continuarea nivelului de trai pe care îl avea beneficiarul înainte de producerea riscului social.

Urmează a menționa că, standardele sunt definite astfel încât regulile și schemele să poată fi controlate din punct de vedere al compatibilității. Deși majoritatea

dispozițiilor nu au efect direct, unele standarde sunt totuși stipulate în termeni atât de exacti, încât să se bucure de aplicabilitate legală [1, p. 71-89].

Standardele sunt controlate în conformitate cu o procedură de monitorizare de către experți independenți. Sancțiunile sunt, în primul rând, ușoare, invitând statele care încalcă drepturile să revină în conformitate cu standardele.

Totodată, în pofida faptului că Codul conține formulări exacte și posedă instrumente reale de măsurare a standardelor, acest act juridic a fost criticat de unii cercetători. Astfel, fiind invocat că mecanismul de control durează un timp îndelungat, fiind pasiv și dependent de informațiile furnizate de statele membre, iar tendința spre formalism se reflectează prin faptul că o anumită viziune și structură a securității sociale prevalează asupra eventualului rezultat [4, p. 15].

Drept urmare, bazându-se pe o experiență îndelungată, acumulată în cadrul procesului integrării europene, a fost demonstrat faptul că pentru a atinge un consens privind punerea în aplicare a obiectivelor comunității europene în domeniul politicii sociale și relațiilor de muncă la nivel european, va fi necesară elaborarea unui sistem flexibil, cu abordări unice reflectate în reglementările legale ale statelor Uniunii Europene, fiind caracterizat printr-un model social.

În literatura de științe sociale, modelul social se referă la sistemele de drept al muncii dezvoltate și la sistemele de securitate socială redistributive, oferind protecție veniturilor și compensarea costurilor pentru situații recunoscute, precum supraviețuirea în vârstă, incapacitatea de muncă, șomajul, îngrijirea sănătății și povara familiei [4, p. 5-6].

Conceptul de „model social european” este o denumire generică, întâlnită în mod curent atât în mediul academic, cât și în discursul politic, utilizat pentru a descrie experiența europeană diversă cu privire la

promovarea simultană a creșterii economice sustenabile și a coeziunii sociale. Modelul social european este în același timp un concept normativ difuz, cu abordări diferite. O definiție europeană a sa este strâns legată de clarificarea modelului european de societate, pe măsura validării opțiunilor constituționale și promovării schimbărilor anticipate [3, p. 63].

În acest sens, Comisia Uniunii Europene s-a referit în mod explicit la „modelul social european”, fiind pentru prima dată redat în „Carta Albă a Politicii Sociale”, adoptată de Comisia Europeană în anul 1994, modelului social european i se oferă o bază normativă. Ca noțiune științifică modelul social european este definit prin mai multe valori comune comunitare, printre care se regăsesc: acțiuni pentru democrație, libertate personală, dialog social, oportunități egale pentru toți, solidaritate și protecție socială exprimată față de indivizii defavorizați din societate. Agenda Socială Europeană, adoptată la Ședința Consiliului European de la Nisa, decembrie 2000, stipulează: modelul social european - caracterizat în particular de un sistem care oferă un nivel ridicat al protecției sociale, de importanța dialogului social și de serviciile de interes general care acoperă activitățile vitale pentru coeziunea socială - se bazează în ciuda diversității sistemelor sociale ale Statelor Membre - pe un fundament comun de valori [2, p. 19-31].

Este important de a menționa faptul că prin acest act juridic, se face trecerea de la o abordare bazată pe minimizarea consecințelor sociale negative ale schimbării structurale, la o abordare ce are în vedere modernizarea sistemului social european și investiția în capitalul uman, altfel spus, se trece de la o abordare cantitativă (minimizarea consecințelor) la una calitativă (investiția în oameni) [5, p. 4-6]. Carta pune accent pe: pluralismul politic, politica nediscriminatorie, toleranță, solidaritatea și egalitatea între femei și bărbați, un nivel cât

mai ridicat al ocupării, creșterea durabilă și neinflaționistă, competitivitatea economică, calitatea vieții și a mediului înconjurător.

În continuare urmează a evidenția, Carta socială europeană, deschisă în vederea semnării la Torino la 18 octombrie 1961, prin care statele membre ale Consiliului European au convenit să asigure populației lor drepturile sociale specificate în aceste instrumente pentru a ameliora nivelul de trai și a promova bunăstarea lor socială, ulterior revizuită în 1996 [7].

Astfel, actul normativ precizat a fost elaborat în corespundere cu Convenția europeană privind drepturile omului, în domeniul drepturilor economice și sociale. Ea garantează un spectru larg de drepturi ale omului și anume legate de:

1. Locuință, care sunt caracterizate prin: acces la o locuință adecvată, la un preț accesibil; reducerea numărului de persoane fără domiciliu stabil; politică locativă în favoarea tuturor categoriilor de persoane defavorizate; proceduri menite să limiteze riscurile de expulzare; acces egal pentru rezidenții străini la locuințele sociale și indemnizațiile locative; construirea locuințelor și oferirea indemnizațiilor locative în corespundere cu necesitățile familiei.

2. Sănătate, aceasta fiind caracterizată prin: servicii de îngrijire medicală accesibile și eficiente pentru întreaga populație; politică de prevenire a maladiilor, inclusiv prin asigurarea unui mediu ambiant sănătos; eliminarea riscurilor în mediu profesional pentru a garanta prin lege și în practică sănătatea și securitatea la locul de muncă; protecția maternității.

3. Educație, fiind acel drept care impune garantarea: învățământului primar și secundar gratuit; servicii de orientare profesională eficiente și gratuite; acces la instruirea inițială (învățământ general și profesional secundar), la studii superioare universitare și post-universitare, inclusiv la instruire profesională continuă; măsuri speciale

în favoarea rezidenților străini; integrarea școlară prioritară a copiilor cu dizabilități; acces la educație și instruire profesională a persoanelor cu dizabilități.

4. Angajarea, se referă la: interzicerea muncii forțate; interzicerea plasării în câmpul muncii a copiilor; condiții speciale pentru tinerii de o vârstă între 15 și 18 ani; dreptul de a-și câștiga existența printr-o muncă efectuată în mod liber; politică economică și socială menită să asigure angajarea cu normă deplină de muncă; condiții de muncă echitabile raportate la remunerare și orele de muncă; protecție contra hărțuirii sexuale și morale; libertatea de a constitui sindicate și organizații patronale create pentru a proteja interese economice și sociale; libertatea individuală de a adera sau nu la aceste organizații; promovarea consultărilor paritare, negocierilor colective, a concilierii și arbitrajului voluntar; protecție în caz de concediere; dreptul la grevă; acces la angajarea în câmpul muncii pentru persoanele cu dizabilități.

5. Protecția socială se caracterizează prin: statut juridic pentru copil; tratament pentru tinerii delicvenți; protecție contra violenței și maltratării; interzicerea tuturor formelor de exploatare (sexuală sau de alt gen); protecție juridică a familiei (egalitatea soților în cuplu și în relație cu copiii, protejarea copiilor în cazul destrămării familiei); dreptul la securitate, asistență și servicii sociale; dreptul la protecție contra sărăciei și excluderii sociale; dreptul la îngrijirea copilului; acțiuni specifice în interesele persoanelor în vârstă.

6. Circulația persoanelor se referă la: dreptul cetățeanului de a ieși din țara sa; dreptul la reîntregirea familiei; garantarea respectării procedurilor în caz de expulzare; simplificarea formalităților de imigrare.

7. Nediscriminarea are următoarele obiective: asigurarea dreptului femeilor și a bărbaților la tratament și șanse egale în materie de angajare în câmpul muncii; ga-

rantarea pentru toți cetățenii și străinii cu dreptul de reședință și/sau cu dreptul la muncă, că toate drepturile stipulate în Cartă se aplică fără discriminare în funcție de rasă, sex, vârstă, culoare, limbă, religie, opinie, origine națională sau socială, starea de sănătate, apartenența sau neapartenența la o minoritate națională; interzicerea discriminării fondate pe responsabilitățile familiale; dreptul persoanelor cu dizabilități la integrare socială și participare la viața comunității [10].

Prin urmare, se poate de afirmat cu certitudine că nici un alt instrument legal la nivel european, nu prevede o astfel de protecție extinsă și completă a drepturilor sociale ca aceea prevăzută de Carta Socială Europeană. De aceea, Carta este considerată drept Constituția socială a Europei și reprezintă o componentă esențială a arhitecturii drepturilor omului de pe continent.

Totodată, urmează a menționa faptul că Comitetul European pentru Drepturile Sociale asigură controlul respectării de către țările părți a prevederilor stabilite de Cartă. Cei cincisprezece membri ai Comitetului, independenți și imparțiali, sunt aleși de Comitetul de Miniștri al Consiliului Europei pentru un mandat de șase ani, cu posibilitatea de a fi realeși pentru încă un mandat. Comitetul determină dacă legislațiile naționale și aplicarea prevederilor acestora în statele părți la Cartă, sunt în conformitate cu prevederile Cartei, această regulă este prestabilită de prevederile articolului 24 al Cartei, amendate prin Protocolul de la Torino în 1991.

Suplimentar, statele părți la Cartă prezintă în fiecare an un raport prin care informează nivelul de aplicabilitate a prevederilor Cărții în legislație și în practica națională a acestor state. Fiecare raport vizează o parte din prevederile acceptate de state părți, ce sunt stipulate în Cartă, iar Comitetul examinează rapoartele și decide dacă starea de lucruri din țările vizate nu

contravine prevederilor Cartei. Deciziile Comitetului sunt denumite „concluzii” și sunt publicate în fiecare an pentru accesul publicului larg. Dacă un stat nu ia măsuri în conformitate cu decizia Comitetului, Comitetul Miniștrilor se adresează statului respectiv cu o recomandare, cerându-i să modifice legislația și/sau aplicarea practică a acesteia. Informația necesară pentru Comitetul Miniștrilor este pregătită de un Comitet guvernamental compus din reprezentanții guvernelor statelor părți la Cartă, asistați de observatori care reprezintă partenerii sociali europeni.

Ca urmare a procesului de monitorizare, statele operează schimbări în legislație și/sau în aplicarea acesteia în practică pentru a o ajusta la prevederile Cartei. Detaliile privind rezultatele și evoluțiile curente a nivelului de aplicare sunt descrise în fișele informative ale fiecărui stat și sunt disponibile pe pagina web.

Deși Comunitatea Europeană dispune de o experiență foarte variată, este clar că modelele sau „soluțiile”, precum acestea, nu pot fi pur și simplu transpuse sau exportate în totalitate dintr-un stat membru în altul în care situația socio-economică, tradiția culturală și sistemul de educație sunt diferite. Cu toate acestea, fiecare stat european urmărește în final același obiectiv: să creeze o societate mai echitabilă, bazată pe șanse egale. Genul, locul nașterii, mediul familial sau bogăția deținută în prima zi de viață nu ar trebui să determine nivelul de acces la educație, la servicii sau oportunități.

În aceeași măsură este și un imperativ economic. O societate care funcționează bine, este încrezătoare și prosperă, care investește în capitalul său uman și creează oportunități pentru ca oamenii să avanseze pe parcursul vieții lor este esențială pentru a susține creșterea economică, participarea pe piața forței de muncă și nivelurile de trai și pentru a combate riscurile sociale.

Menționăm în acest context că Republi-

ca Moldova a ratificat Carta Socială Europeană revizuită (1996) în anul 2001, prin Legea nr.484-XV din 28.09.2001, cu intrarea în vigoare începând cu 01 ianuarie 2002. Țara noastră este una din cele 43 de state membre ale Consiliului Europei, care au ratificat Carta Socială Europeană și printre cele 34 de state care au ratificat versiunea revizuită din 1996 (alte 9 state au ratificat versiunea din 1961).

Pentru Republica Moldova ratificarea Cartei Sociale Europene are semnificația unui angajament politic de promovare și asigurare a standardelor sociale, prin asumarea obligației de a adapta mecanismele legale și cele instituționale la standardele și valorile europene. În urma aderării la tratatul internațional menționat, Republica Moldova și-a asumat continuarea reformelor interne în toate domeniile sociale, cu scopul de a contribui la asigurarea unei reale protecții sociale, acțiuni invocate în cadrul ministerului de resort [9].

Concluzionând în baza materialului sintetizat și având în vedere o multitudine

de modele ale sistemelor naționale de protecție socială, care s-au creat și au evoluat pe teritoriul Uniunii Europene, putem evidenția faptul că standardele moderne ale protecției sociale ar trebui să transpună principiile juridice fundamentale care stau la baza sistemelor naționale de protecție socială, să reflecte abordările moderne ale protecției sociale, precum și să fie formulate într-un mod care ar permite aplicabilitatea lor din punct de vedere legal și să fie realiste.

Standardele trebuie să fie elaborate în coraport cu celelalte domenii din societate și să respecte echilibrul dintre interesele societății, în general, și drepturile individului, în particular. Aceste standarde ar stabili, de asemenea, conexiuni directe între dezvoltarea economică și nivelurile de protecție socială. Prin urmare, stabilirea unui echilibru între dezvoltarea economică și asigurarea protecției sociale, este prerogativa majoră a factorilor de decizie politice și o provocare pentru staful științific, atât național, cât și cel internațional.

BIBLIOGRAFIE

1. Pennings F., Bijleveld L., Brinkman O., De Vries T., Dijkhoff T., International Social Security Standards: Current Views and Interpretation Matters, International social security standards, London: Intersentia Antwerpen-Oxford, 2007, 278 p. ISBN 978-90-5095-755-7.
2. Roșca L. Dimensiunea socială a integrării europene: Abordare teoretico-conceptuală. Relații internaționale-Plus, revistă științifico-practică Nr.1 (13)/2018. Institutul de Relații Internaționale din Moldova, Chișinău, 2018. 469 p. ISSN: 1857-4440.
3. Roșca S. Modelul Social European: Abordare Teoretico-Practică. Culegere de articole selective ale Conferinței Științifice Internaționale „Competitivitatea și Inovarea în Economia Cunoașterii” din 22-23 septembrie 2017, vol. IV, Chișinău, 2018, 176 p. ISBN 978-9975-75-899-4.
4. Schoukens P. The EU monitoring of social security systems: in search of the hidden European social model. Tilburg University. Tilburg, 2016, 56 p. ISBN 978-94-6167-xxx-x.
5. Chasard Y., Preda M. Politici sociale în Europa, Institutul European din România, București, 2000. 35 p. În: http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/publicatii/Politica_sociala.pdf
6. Codul european de securitate socială al Consiliului Europei, aprobat la Strasbourg la 16 aprilie 1964, intrat în vigoare la 17 martie 1968. În: <https://lege5.ro/Gratuit/gezdzinzqha/codul-european-de-securitate-sociala-al-consiliului-europei-adoptat-la-strasbourg-la-16-aprilie-1964-intrat-in-vigoare-la-17-martie-1968-si-semnat-de-romania-la-22-mai-2002>

7. Carta Socială Europeană (revizuită) Strasbourg, 03 mai 1996. În: <https://rm.coe.int/168047e170>
8. Diversitatea sistemelor de protecție socială. În: <https://www.stiucum.com/management/management-social/Diversitatea-sistemelor-de-pro54111.php>
9. Ministerului Sănătății, Muncii și Protecției Sociale. Carta Socială Europeană discutată cu delegația Consiliului Europei, Comunicat de presă, 30.05.2018. În: <https://msmps.gov.md/comunicare/comunicate/carta-sociala-europeana-discutata-cu-delegatia-consiliului-europei-in-cadrul-ministerului-sanatatii-muncii-si-protectiei-sociale/>
10. Council of Europe, official page of the authority. În: <https://edoc.coe.int/en/european-social-charter/5454-the-social-charter-at-a-glance.html>

Prezentat: 10 august 2021.

Email: den1983cot@inbox.ru

IMPLICAREA AUTORITĂȚILOR PUBLICE DIN UCRAINA ÎN GESTIONAREA DIASPOREI

INVOLVEMENT OF PUBLIC AUTHORITIES IN UKRAINE IN DIASPORE MANAGEMENT

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3\(111\).12](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3(111).12)

CZU: [314.74+327.58]:354(477)

Olga IURCO,
doctorandă,

Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Migration is a powerful driver of economic, political and social change. Given its significance, the impact on the community, the migration process must be fully measured and understood. Reliable statistics are essential for the basics of understanding this important phenomenon, however, general data on migration are incomplete, outdated or non-existent. Improving this area requires knowledge of principles such as the collection, training and analysis of migration statistics in order to develop effective policies.

Keywords: Government, Ukrainian diaspora, International Organization for Migration, impact, strategies, migration policies, community integration.

REZUMAT

Migrația este un motor puternic al schimbărilor economice, politice și sociale. Având în vedere semnificația sa, impactul asupra comunității, procesul de migrație trebuie să fie pe deplin măsurat și înțeles. Statisticile fiabile sunt esențiale pentru elementele de bază ale înțelegerii acestui fenomen important, cu toate acestea, datele generale despre migrație sunt incomplete, învechite sau inexistente. Îmbunătățirea acestui domeniu necesită cunoașterea unor principii precum colectarea, instruirea și analiza statisticilor privind migrația pentru a dezvolta politici eficiente.

Cuvinte-cheie: Guvern, diaspora ucraineană, Organizația Internațională pentru Migrație, impact, strategii, politici de migrație, integrare comunitară.

Actualmente, Ucraina este una dintre cele mai mari țări donatoare de forță de muncă din Europa. Principalul factor favorizator al răspândirii migrației forței de muncă este diferența semnificativă a nivelurilor salariale în Ucraina cu alte țări. În aceste condiții, migrația forței de muncă este una dintre modalitățile de a asigura un nivel de viață acceptabil pentru o parte semnificativă a populației din Ucraina. Prin urma-

re, problema migrației este activ discutată la nivelul agențiilor guvernamentale și în mass-media.

Diaspora ucraineană (укр. Українська діаспора) este un grup de persoane de origine ucraineană care locuiesc în afara Ucrainei. Diaspora ucraineană s-a format în principal ca urmare a deportărilor și migrației generată de I. Stalin în timpul celui de-al Doilea Război Mondial. Este împărțită

Tabelul 1. Clasarea țărilor după numărul de emigrați, conform datelor ONU, anul 2017.

Nr. ord.	Țara	Persoane emigrante	% din populația totală a țării
1	Statele Unite ale Americii	49 776 970	15,3
2	Arabia Saudită	12 185 284	37
3	Germania	12 165 083	14,8
4	Rusia	11 651 509	8,1
5	Regatul Unit	8 841 717	13,4
6	Emiratele Arabe Unite	8 312 524	88,4
7	Franța	7 902 783	12,2
8	Canada	7 861 226	21,5
9	Australia	7 035 560	28,8
10	Spania	5 947 106	12,8
11	Italia	5 907 461	10
12	India	5 188 550	0,4
13	Ucraina	4 964 293	11,2

Sursa: Trends in International Migrant Stock: The 2017 Revision, International migration report 2017: Highlights.

convențional în Est (Rusia 4.300.000, Kazahstan 900.000, Moldova 600.000, Belarus 300.000, Uzbekistan 150.000, Kârgâzstan 100.000) și Vest (2 milioane SUA, Canada peste 1 milion, Brazilia și Argentina 400 mii fiecare, Australia și Franța 40 mii fiecare, Marea Britanie 30 mii, Germania 25 mii).

Ucrainenii din Republica Moldova sunt al doilea grup etnic ca mărime după moldovenii. Conform recensământului din 2014, ucrainenii constituiau 181 035, ceea ce reprezenta 6,5% din populația țării [1]. În prezent există peste 300 de așezări în Moldova, în care populația ucraineană este majoritară, cea mai mare parte a acesteia fiind concentrată în regiunile nordice și estice.

Serviciul de Stat de Statistică din Ucraina a realizat primul sondaj național al migrației forței de muncă în 2008, care a făcut posibilă obținerea unei imagini largi a acestui fenomen. Experiența pozitivă a fost consolidată de un sondaj similar, realizat în 2012 cu sprijin metodologic și financiar al Organizației

Internațională a Migrației. Aproape 86% din 27,1 mii de gospodării, care au fost rugați să participe la sondaj, au fost de acord, ceea ce a permis desfășurarea interviurilor cu 45 de mii de respondenți cu vârste cuprinse între 15 și 70 de ani. Sondajul s-a concentrat pe identificarea țărilor în care au fost (sau au fost cel puțin o dată în perioada de la 1 ianuarie 2010 - 17 iunie 2012). Ținând cont de distribuția eșantionului, aproximativ 1,2 milioane de persoane cu vârste cuprinse între 15-70 de ani (sau 3,4% populația de această vârstă) au lucrat sau au căutat un loc de muncă în străinătate, 43% dintre acestea lucrău în Rusia, marea majoritate (98,2%) fiind bărbați.

Un emigrant internațional este un cetățean care a sosit pentru un loc de reședință permanent din străinătate, precum și un cetățean care locuiește într-o altă țară decât țara în care sa născut. În același timp, persoanele care se deplasează pe teritoriul unei țări, precum și oamenii care au

devenit cetățeni ai altei țări ca urmare a unificării/separării țărilor, nu sunt considerați emigranți.

Principalele autorități publice din Ucraina, implicate în gestionarea migrației, inclusiv problemele legate de diasporă, includ:

Serviciul de Stat pentru Migrație (SMS), înființat prin Decret prezidențial la 9 decembrie 2010 cu atribuții pe probleme de cetățenie, imigrație, înregistrare și acordarea statutului de refugiat.

Serviciul de grăniceri de stat din Ucraina, responsabil de frontieră și controlul intrării, inclusiv identificarea, înregistrarea, admiterea pe termen scurt, precum și expulzarea persoanelor reținute la zona de frontieră (60 km de granițe).

Ministerul de Interne este responsabil pentru identitatea, identificarea și expulzarea persoanelor reținute în afara zonei de frontieră. În cadrul Ministerului, este creat și un Departament pentru Combaterea Traficului de Ființe Umane.

Serviciul de migrație regional gestionează revizuirea aplicațiilor pentru azil. Cu toate acestea, sistemul de migrație se află încă în stadiul reformei prin identificarea competențelor și responsabilităților serviciilor de migrațiune, care în prezent, nu sunt clar stabilite.

Ministerul Afacerilor Externe, misiunile diplomatice și birourile consulare sunt responsabile pentru vize și permise pe termen scurt și sejur pe termen lung. Ministerul este sesizat în caz de executarea nereușită a procedurilor de recuperare a documentelor în cadrul procesului de întoarcere. Misiunile diplomatice sunt, de asemenea, responsabile pentru consiliere, înregistrarea cetățenilor ucraineni în străinătate și menținerea legăturilor cu aceștia. Centrul de sprijin pentru cetățenii ucraineni din străinătate a fost înființat ca parte a Ministerul Afacerilor Externe în 2005.

Serviciul vamal de stat gestionează controlul la frontieră.

Ministerul Muncii, Familiei, Tineretului și Sportului este responsabil pentru reglementarea migrației forței de muncă, precum și pentru coordonarea acțiunilor de combatere și prevenire a traficului de persoane.

Serviciul de securitate din Ucraina ia măsuri pentru combaterea ilegală a migrației [2].

În 2010 a fost adoptat Programul de stat de cooperare cu ucrainenii stabiliți în străinătate. Acest program a fost parte din politica de stat față de diaspora ucraineană. Din conținutul acestuia reiese că Ucraina recunoaște ucrainenii de peste hotare ca fiind parte integrală a comunității ucrainene mondiale, ajută la crearea condițiilor pentru conservarea, dezvoltarea și exprimarea etnică, culturală, lingvistică și religioasă a identității comunității ucrainene în țările de reședință, legate de protecția valorilor naționale și intelectuale ale Ucrainei în străinătate.

Una dintre principalele priorități ale statului ucrainean este satisfacerea necesităților culturale și nevoile lingvistice ale ucrainenilor din străinătate, creând baze de date eficiente pentru dezvoltarea și utilizarea intelectuală, a spiritului și potențialului națiunii în consolidarea imaginii internaționale pozitive a Ucrainei.

Cu toate acestea, Conceptul de migrație de stat a fost principalul document strategic, abia la jumătatea anului 2011, după mai bine de cincisprezece ani de discuții și perindare a documentului în parlament și agenții guvernamentale. Ucraina nu a luat în considerare niciodată politica de migrație ca prioritate, în schimb, a încercat să controleze migrația.

Țara cu cel mai mare număr de cetățeni ce lucrează în străinătate în regiune, precum și în diferite țări ale lumii, având diverse solicitări și probleme, nu putea elabora o strategie consolidată pentru a-și sprijini emigranții [3].

Abia în anul 2017 a fost elaborată Strategia de stat a migrației din Ucraina pen-

tru perioada până în 2025. Aceasta include 13 obiective, dintre care unele se referă la interacțiunea dintre guvern și diasporă. Astfel, Obiectivul 2 prevede protecția drepturilor cetățenilor ucraineni care lucrează în străinătate și consolidarea unui dialog continuu cu statele membre ale UE și cu alte state privind protecția drepturilor lucrătorilor ucraineni. Obiectivul 3 implică crearea de condiții și măsuri pentru întoarcerea voluntară și reintegrarea emigranților ucraineni prin introducerea unui sistem de credit de stat pentru cei care doresc să își deschidă propria afacere și stimulente fiscale pentru cei care investesc bani câștigați în străinătate. Obiectivul 4 prevede simplificarea procedurilor de imigrare și naturalizare pentru ucrainenii din străinătate, precum și pentru reprezentanții minorităților etnice tradiționale ucrainene care locuiesc în străinătate.

În anul 2017 a fost elaborat și Planul de acțiune pentru a asigura reintegrarea emigranților în muncă și a membrilor familiilor acestora în societate. Acesta promovează angajarea lucrătorilor emigranți și ai membrilor familiilor la întoarcerea lor în Ucraina, ținând cont de nivelul de educație, experiența profesională, calificările și nevoile pieței muncii.

Este planificată consolidarea protecției sociale și juridice a ucrainenilor care lucrează în străinătate prin intensificarea cooperării internaționale și încheierea de acorduri privind protecția drepturilor emigranților.

În anul 2018 prin Rezoluția Cabinetului de Miniștri a fost aprobat Programul de stat de cooperare cu ucrainenii din străinătate pentru perioada până în 2020. Scopul programului fiind aprofundarea cooperării cu ucrainenii din străinătate, satisfacerea nevoilor culturale și lingvistice, fortificând potențialul diasporei ucrainene și crearea imaginii pozitive a Ucrainei în lume.

La fel, în anul 2018 a fost elaborat Planul de acțiune pentru 2018-2021 privind punerea în aplicare a Strategiei de stat a migrației

din Ucraina, care presupune crearea unui portal de informare pentru ucrainenii din străinătate pentru a-și exprima dorința de a reveni în patrie, dezvoltarea unui cadru legal pentru înregistrarea ucrainenilor în străinătate de către instituțiile diplomatice străine ucrainene.

Organizațiile diasporei ucrainene, create în Europa, au scopul de a satisface nevoile educaționale și culturale ale ucrainenilor. Prioritatea asociațiilor este menținerea „Școlii ucrainene” pentru a păstra și dezvoltarea limbii, cultura ucraineană și a crea un mediu vorbitor de ucraineană pentru copiii cu rădăcini ucrainene. Pentru a fi mai eficiente, acestea și-au creat pagini, precum: <http://www.ukrainian.ie/uk/>;

https://www.facebook.com/pg/AURI.Ireland/about/?ref=page_internal; www.ukrainian.lu; <https://facebook.com/ukraine.lu>, www.spilka.pt.

Cartografierea implicării diasporei ucrainene în dezvoltarea țării este structurată pe domenii. Drepturile politice includ: dubla cetățenie; dreptul de vot în alegerile generale pentru cetățenii domiciliați peste hotare; votarea în străinătate.

Remitențele (%) în Produsul Intern Brut al țării constituie 12 %, valoarea lor constituind 15 899 mln. dol. USA.

Ucraina oferă asistență pentru obținerea educației în Ucraina pentru reprezentanții ucraineni în străinătate din diasporă. Potrivit legislației ucrainene, ucrainenii din străinătate sunt eligibili pentru un total de 500 de burse de la bugetul de stat pentru a studia în Ucraina. Se efectuează selecția candidaților pentru aceste burse de către instituțiile diplomatice ale Ucrainei în străinătate în cooperare cu alte agenții guvernamentale. Ucraina a încheiat acorduri internaționale privind oferirea de educație ucrainenilor aflați în Bulgaria, Lituania, Moldova, Polonia, România, Slovacia și Ungaria [4].

Legăturile diasporei ucrainene cu patria lor istorică sunt menținute prin asociația

„Ucraina”, fundații și organizații culturale. Almanahul „Diaspora ucraineană”, publicat de către Academia Națională de Științe din Ucraina are un rol semnificativ în stimularea acestor relații [5].

La Congresului Mondial al Ucrainenilor, din 2 septembrie 2014, președintele Evgen Choliy a menționat că peste 20 de milioane de ucraineni și oameni de origine ucraineană trăiesc în străinătate. Datele Institutului de Demografie și Cercetări Sociale al Ucrainei indică cifra de la 3 la 5 milioane, iar Ministerul Politicilor Sociale din Ucraina indică de 3,2 milioane de muncitori migrați. În timpul muncii sezoniere cifra variază de la 7 la 9 milioane de migrați.

Congresul joacă un rol important în conectarea lor cu Ucraina. Organizația a susținut de multă vreme dezvoltarea instituțiilor democratice, trimițând observatori la toate alegerile prezidențiale și parlamentare din Ucraina independentă [6].

În contextul acestei analize, remarcăm că diaspora ucraineană s-a „trezit” în timpul protestelor Euromaidan. Aceasta a fost o mișcare de protest masiv și tulburări civile în Ucraina, care a durat trei luni, din noiembrie 2013 până în februarie 2014. În prezent, guvernul ucrainean este din ce în ce mai conștient de dividendele participării diasporei ucrainene și de „puterea sa moale”, ca instrument util pentru țară pe arena internațională [7].

Drept urmare, Ucraina explorează acum modalități de a implica comunitatea diasporei în eforturile de reconciliere. Guvernul Ucrainei încearcă să îmbunătățească înregistrarea membrilor diasporei ucrainene prin asemenea mijloace, precum emiterea unui certificat special al unui ucrainean din străinătate, care poate fi obținut de orice cetățean străin sau apatrid de origine ucraineană; este creată aplicația pentru smartphone, precum și sistem de înregistrare voluntară a cetățenilor ucraineni atunci când călătoresc și/sau locuiesc în străinătă-

te, care a fost creat în 2017 pentru a preveni, căuta și furniza asistență cetățenilor ucraineni în situații de urgență în străinătate.

În pofida eforturilor depuse, diaspora ucraineană se confruntă cu unele obstacole, precum:

Baza politică insuficientă: nu există un program cuprinzător de repatriere care să încurajeze ucrainenii să se întoarcă din străinătate. Crearea condițiilor pentru întoarcerea lor este obiectivul Strategiei de stat privind politica de migrație, dar această problemă nu a fost dusă până la capăt nici în documentele programului, nici în Legea privind migrația externă a muncii;

Infrastructura de remitențe: există o lipsă de programe sau servicii guvernamentale de remitențe pentru a facilita remitențele. Sistemele de transfer străine sunt scumpe și ocupă o mare parte din piața financiară ucraineană, sistemele rusești de transfer de bani sunt mai ieftine, însă sunt interzise de guvernul ucrainean [8].

Politică: Conflictul militar ruso-ucrainean și anexarea Crimeii au un impact asupra relațiilor dintre diasporă și stat, determinând mulți oameni de origine ucraineană care locuiesc în străinătate să se reunească cu rădăcinile lor ucrainene. Membrii diasporei participă la evenimente relevante și cer guvernelor țărilor gazdă să sprijine Ucraina. Pe de altă parte, imensa comunitate a diasporei ucrainene din Rusia nu intenționează să interacționeze cu Ucraina.

Practicile eficiente și inovative, dezvoltate de diaspora ucraineană, sunt:

Forumul Ucraina Globală, condus de 30 voluntari din țară și de peste hotare, care țin legătura cu circa 400 de emigranți din 70 de țări. Scopul forumului este de a elabora o strategie națională cu accent pe cultură și afaceri prin invitarea persoanelor din diasporă care au obținut reușite și doresc să împărtășească experiența sa. Global Ukraine Business Hub este un proiect social îndreptat spre promovarea mărcilor ucrai-

nene moderne. Scopul este crearea platformei on-line de publicitate și comunicare, încheierea acordurilor și parteneriatelor între producători și diasporă. Un pas spre Ucraina este un portal educațional, ce ajută la învățarea limbii ucrainene folosind materiale și tehnici interactive moderne. Există școli de vară pentru studenți străini, oameni de știință și cercetători care fac, de asemenea, parte din proiect și se concentrează pe studiul limbii și culturii ucrainene. Zece școli de vară au fost organizate în Ucraina, Argentina și Kazahstan.

În consecință, mulți factori influențează decizia „de a pleca sau de a rămâne”. Factorul economic este unul dintre cele mai importante, dar departe nu singurul. Există, de asemenea, „încredere în viitor”, „securitate” și o serie de alți factori, care, apropo, vor fi diferiți pentru diverse grupuri de oameni, drept rezultat, este imposibil de a opri migrația și nici nu este necesar, aceasta trebuie gestionată coerent.

În 2019, potrivit unui sondaj al grupului „Rating”, 35% dintre ucraineni s-au gândit la ideea de a pleca, 63% - nu. Cei mai înclinați spre migrație au fost persoanele cu vârste cuprinse între 18-29 și 30-39 ani. Printre principalele motive se enumără satisfacerea nevoilor minime ale familiei (50% dintre respondenți), 27% au dorit să plece de dragul realizării de sine, 17% - din cauza lipsei de perspective în Ucraina. În anul 2018, potrivit aceluiași sondaj realizat de „Rating”, 38% s-au gândit să plece din Ucraina, 61% - nu. Motivele s-au schimbat puțin: 45% - pentru a satisface nevoile familiei, 23% - pentru realizarea de sine și 25% - din cauza lipsei de perspective, rezultatele sondajului fiind aproape [9].

Migrația forței de muncă este un fenomen foarte ambiguu. Pe de o parte, remitențele pe care muncitorii emigranți le trimit în Ucraina, înainte de pandemie, în 2018, valorau 14 miliarde de dolari. Potrivit datelor Băncii Naționale din Ucraina, în ia-

nuarie-aprilie 2021, volumul transferurilor private de bani către Ucraina s-a ridicat la 3,998 miliarde dolari, ceea ce reprezintă cu 6,96% mai mult decât în aceeași perioadă a anului trecut (3,738 miliarde dolari).

Pe de altă parte, pe lângă transferuri, există familii care se dezintegrează și sute de mii de copii care, ca urmare, sunt crescuți fără părinți; exodul cadrelor calificate (în anul pandemic 2021 din Ucraina au emigrat cca 60 000 de cadre medicale), plecarea tinerilor, toate acestea au efect negativ asupra procesului demografic, precum și a dezvoltării țării în general. Potrivit datelor oficiale ale Institutului de Demografie și Cercetări Sociale al Ucrainei, în prima jumătate a anului 2021, 132.595 de copii s-au născut în Ucraina. Această cifră este cu 5% mai mică decât în prima jumătate a anului 2020 și cu 11,5% mai mică decât în prima jumătate a anului 2019. Dacă dinamica actuală a creșterii populației continuă, atunci în 2021 va fi stabilit un alt record pentru cea mai scăzută natalitate [10].

Există experiență într-o serie de țări cu privire la modul de utilizare eficientă a remitențelor de la emigranții de muncă pentru dezvoltare, în special la nivel local. Dar aceasta este o sarcină minimă. Sarcina maximă va necesita meditație asupra următorului fapt. De la nașterea unui copil până la momentul în care începe să lucreze pentru PIB-ul țării lor, durează aproximativ 20 de ani. În acest timp, statul cheltuiește o sumă astronomică pe copil – în jur de un milion de dolari, există o combinație de multe cheltuieli - în primul rând, pentru sănătate, educație, protecție socială etc. Așadar, după ce s-au cheltuit acești bani fabuloși, este un profesionist aproape gata, pe care un alt stat îl atrage doar cu o bursă sau un stagiu [11].

În final, accentul principal al guvernului ucrainean este să se asigure că cetățenii ucraineni, care locuiesc în străinătate, sa se întoarcă într-un număr cât mai mare, ceea

ce va servi forță motrice pentru economie. Potrivit Guvernului, cel mai bun mod de a promova revenirea este creșterea nivelului de trai în Ucraina. În plus, Guvernul oferă o abordare pro activă a site-urilor de informații operaționale, diseminarea informațiilor prin mass-media și întâlniri periodice cu asociațiile diasporei.

Cu toate acestea, numărul ucrainenilor care se întorc în patria lor istorică este în continuă scădere, ceea ce se explică prin insuficiența măsurilor întreprinse.

Copiii și nepoții ucrainenilor care au ajuns în alte țări devin adesea purtători de identitate a țării gazde, de regulă, consideră limba acesteia drept limba lor maternă. Aceste fenomene sunt mai puțin evidente în zonele în care ucrainenii trăiesc compact, aceștia se transformă în susținătorii fermi ai păstrării limbii și tradițiilor.

Studiul realizat ne permite să concluzionăm că emigrarea forței de muncă în masă din Ucraina, pe de o parte, crește puterea de cumpărare a populației datorită aflului de bani de la emigranți, stimulând astfel

economia, pe de altă parte, creează un deficit de lucrători, punând riscuri pe termen lung pentru creșterea economică a țării. Principalul factor al migrației este inegalitatea dintre țări și regiuni.

Oamenii care decid să emigreze sunt încrezători că acolo va fi mai bine și acest lucru nu se aplică doar salariilor. Dacă totul s-ar fi măsurat doar în bani, această problemă ar putea fi rezolvată. Dar până acum, nici o țară din lume nu a reușit să o rezolve.

Practic, toate țările membre ale Uniunii Europene au cunoscut o migrare masivă a forței de muncă, iar în mai multe țări aceasta încă nu a fost finalizată. Aparent, șocul migrațional este unul dintre costurile inevitabile ale aderării la Uniunea Europeană pentru statele cu un nivel de viață relativ scăzut. Deși Ucraina este încă departe de aderarea la Uniunea Europeană, problemele legate de forța de muncă sunt o consecință a introducerii unui regim fără vize, precum și a aspirațiilor statelor membre ale UE de a completa fluxul de forță de muncă cu emigranți ucraineni.

BIBLIOGRAFIE

1. Biroul Național de Statistică al Republicii Moldova. Statistica regională. În: <https://statistica.gov.md/pageview.php?l=ro&idc=349> recensământul populației din anul 2014.
2. Исследование Украины. Расширенный миграционный профиль, 2011. Построение Миграционных партнерств (ПМП).
3. Андерсон К., Барбоне Л. Open Society Foundations. Международный опыт в сфере защиты прав трудовых мигрантов и его применение в Кыргызстане. În: https://auca.kg/uploads/Tian%20Shan%20Policy%20Center/TSPC%20Publications/Best_practices_and_application%20in_KR.doc_RUS.pdf
4. Міністерство освіти і науки України, освіта іноземних українців у вищих навчальних закладах України. În: <http://www.mon.gov.ua/main.php?query=inozem/higher/navch>
5. Веб-портал Уряду України, "Об Украине". În: http://www.kmu.gov.ua/control/en/publish/article?&art_id=11277866&cat_id=32672
6. Ukraine crisis media center, Всемирный конгресс украинцев: украинская диаспора помогает Украине. În: <https://uacrisis.org/ru/8665-eugene-czolij>
7. European Union Global Diaspora Facility. În: https://diasporafordevelopment.eu/wpcontent/uploads/2020/10/CF_Ukraine_RUS-v.2.pdf
8. Сторінка Президента України. În: https://www.president.gov.ua/storage/jfilesstorage/00/35/66/91a596fbc7c677ebfaf5d2e33e7de19a_1476776807.pdf

9. Rating Group Ukraine «Рейтинг, Социологическая группа». În: <http://ratinggroup.ua/ru/>

10. Інститут демографії та соціальних досліджень імені М.В. Птухи НАН України. În: <https://www.nas.gov.ua/UA/Org/ScientificDirections/Pages/Default.aspx?OrgID=0000254>

11. Айвазов А. Украина и ее мигранты. Как сделать так, чтобы было хорошо всем. 21.05.2020. În: <https://biz.nv.ua/experts/trudovye-migranty-ukraincy-cto-nuzhno-cto-by-oni-pomogali-strane-a-strana-im-50089374.html>

Prezentat: 10 septembrie 2021.

E-mail: olga.iurco@usmf.md

ACCEPȚIUNI GENERICHE PRIVIND NOȚIUNEA DE CORUPȚIE

GENERAL MEANINGS ON THE NOTION OF CORRUPTION

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3\(111\).13](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3(111).13)

CZU: 328.185+343.352

Igor SOROCEANU,
*masterand, inspector superior la Academia „Ștefan cel Mare”
a Ministerului Afacerilor Interne al Republicii Moldova*

SUMMARY

Today, in contemporary society, the sound of the word corruption is widespread, sometimes even common. Whether in the private or public domain, corruption is met with predominant regret in the work that is being carried out.

In the present research, we propose as a desideratum the highlighting and nuance of the main generic landmarks that denote the explanation of the term corruption, including its features.

Keywords: corruption, opinion, legal term, illegal act, activity, remuneration, benefits, etc.

REZUMAT

Actualmente, în societatea contemporană este pe larg răspândit, uneori chiar deseori întâlnit, sunetul cuvântului corupție. Fie domeniu privat sau cel public, corupția este întâlnită cu regret preponderent în activitatea care este desfășurată.

În prezenta cercetare, ne propunem ca deziderat evidențierea și nuanțarea principalelor repere generice care denotă explicația termenului de corupție, inclusiv și trăsăturile acesteia.

Cuvinte-cheie: corupție, opinie, termen juridic, faptă ilegală, activitatea desfășurată, remunerare, beneficii, etc.

Introducere. Pentru a lupta contra corupției, este necesar în primul rând, de elucidat sensul acestei noțiuni. Este binevenit de a elabora o definiție unică, astfel încât toate manifestările care în esența lor sunt fapte de corupție să fie recunoscute anume sub acest aspect de către lege.

Există diverse definiții ale corupției, dar lipsește deplina claritate și precizia juridică. Desigur, corupția este – sinteză socială și criminologică, de aceea ea trebuie apreciată nu ca o componentă concretă de infracțiune, dar ca un cumul de delict.

Gradul de investigare a problemei la momentul actual, scopul cercetării. La momentul actual, importanța și scopul de elaborare a prezentului demers științific,

apare din intenția autorului de a cerceta detaliat și multiaspectual reperele generale cu privire la corupție, precum și informarea publicului larg despre esența generică a terminologiei respective.

Materiale utilizate și metode aplicate. Materialele utilizate la structurarea și asamblarea științifică a articolului respectiv, o prezintă în primul rând legislația Republicii Moldova. Totodată, în vederea realizării unei cercetări detaliate, au fost operate trimiteri la aspectele practice ale unor cercetași atât autohtoni cât și străini ale domeniului supus cercetării.

Metodele științifice aplicate în procesul studiului și elaborării prezentului demers științific fac parte din categoria celor mai di-

verse, fiind utilizate metodele cele mai eficiente în materia cercetării juridice. Astfel, în prim-plan s-a acordat o prioritate metodei analizei și celei comparative. Ulterior, în vederea prezentării unei structuri și esențe cuprinzătoare a articolului, au fost efectuate apelări științifice la metodele sintezei, inclusiv metoda deductivă.

Conținutul de bază. Cuvântul „corupție” provine de la „corruptio” ceea ce înseamnă din latină, mituire, corupere și presupune o activitate criminală în sfera administrării de stat sau politice, care constă în utilizarea de către persoanele cu funcții de răspundere a drepturilor și posibilităților încredințate lor în scopul îmbogățirii personale [4, p. 210].

În corespundere cu sursele online și accesibile publicului larg, „corupția este definită ca un abuz, activ sau pasiv, al funcționarilor publici (fie numiți fie aleși), în scopul obținerii de avantaje financiare private sau de alte beneficii” [8].

Pentru început, este de menționat că, potrivit cadrului legal autohton, prin termenul de corupție este înțeleasă „fapta ilegală care afectează exercitarea normală a funcției și care constă fie în folosirea de către subiectul actelor de corupție sau al faptelor de comportament corupțional a funcției sale pentru solicitarea, primirea sau acceptarea, direct sau indirect, pentru sine sau pentru o altă persoană, a unor foloase materiale sau a unui avantaj necuvenit, fie în promisiunea, oferirea sau acordarea ilegală a unor asemenea foloase sau avantaje necuvenite subiecților actelor de corupție” [1, art. 2].

Corupția la fel „reprezintă o abatere de la moralitate, de la cinste, de la datorie. Ca expresie a relației dintre autorități și cetățeni, corupția reprezintă folosirea discreționară a poziției sau a funcției, prin recurgerea la mijloace ilicite sau ilegale, în scopul obținerii unor interese personale sau de grup. Pentru ca o faptă de corupție să constituie infracțiune și, prin urmare să fie supusă sancțiunilor penale, trebuie să

întrească elementele prevăzute de legea penală” [9].

Într-o altă opinie se susține că nu se poate da o singură definiție, deoarece corupția este o problemă națională și internațională, cu multiple forme de manifestare și ca atare are și ea multe accepțiuni. Concepută în cel mai popular sens al cuvântului, corupția este folosirea abuzivă a puterii în avantaj propriu [3, p. 10].

Alți cercetători acceptă, de asemenea, că corupției nu i se poate da o definiție universal valabilă pentru toate societățile, specialiștii dreptului penal fiind de acord că acest concept este din cele mai multe ori evaziv, ambiguu și reduționist. Astfel, pentru majoritatea sistemelor penale, corupția este un concept prioritar normativ, desemnând încălcarea normelor referitoare la îndatoririle funcționarului public, agenților economici sau persoanelor care efectuează operații bancare ori financiare [3, p. 10].

Pentru alte sisteme de drept penal, noțiunea de corupție desemnează diferite acte sau fapte ilicite prin utilizarea abuzivă și frauduloasă a puterii (politice, administrative, judecătorești), în scopul obținerii unor avantaje personale de către agenții publici (funcționari, judecători, administratori, conducători economici, etc.) dar și fapte care privesc alte forme de obținere a foloaselor.

Trebuie de menționat că există diferențe importante între corupția așa cum este definită de legile interne și corupția percepută de opinia publică. Din punct de vedere al opiniei publice actele de corupție se califică așa cum arată John A. Gardiner, astfel:

- corupția neagră, există atunci când actul ilicit este condamnat de opinia publică și de elitele societății și se dorește pedepsirea lui;
- corupția cenușie, există numai atunci când numai unii membrii ai societății și în deosebit elitele doresc pedepsirea actului ilicit;
- corupția albă, este întâlnită în situația când opinia publică și elitele nu sprijină cu

entuziasm încercarea de a pedepsi o formă anumită de corupție, pe care o găsesc intolerabilă [3, p. 5].

Autorul rus M. Calperin, este de părerea că însăși corupția denotă descompunerea autorității, folosirea posibilităților ei pentru îmbogățirea personală. Corupția în această accepțiune se manifestă prin acte concrete de comportare criminală: luare de mită, abuz de serviciu în scopuri personale etc. [6, p. 37].

O altă părere este susținută de Profesorul rus A. B. Naumov de la Institutul Statului și Dreptului al Academiei de Științe din Rusia, care consideră că nu este necesară o definire juridico-penală a fenomenului corupției, afirmând că legislația în vigoare a Federației Ruse conține norme penale respective care încredințează cele mai periculoase forme și manifestări ale corupției, precum ar fi mituirea și coruperea comercială (luarea de mită – art. 290, darea de mită – art. 291, coruperea comercială – art. 204, abuzul de serviciu – art. 285, depășirea atribuțiilor de serviciu – art. 286, etc.) din codul penal al Federației Ruse și alte infracțiuni.

În opinia cercetătorilor autohtoni, se propune următoarea noțiune de corupție ce poate fi pedepsită în mod penal: „coruperea pasivă – fapta persoanei care exercită funcții ale puterii de stat sau acțiuni de ordin administrativ de dispoziții și organizatorico-economice prin numire, prin alegere, fie în virtutea unei însărcinări anumite, direct sau indirect, pretinde ori primește ofertă, bani, cadouri sau alte foloase care nu i se cuvin ori acceptă promisiunea unor astfel de foloase sau nu o respinge în scopul de a îndeplini (a nu îndeplini) ori a întârzia îndeplinirea unui act privitor la îndatoririle sale de serviciu, sau în scopul de a face un act contrar acestor îndatoriri, precum și în scopul de a obține de la o autoritate sau de la o administrație publică distincții, funcții, piețe de desfacere sau o oarecare decizie favorabilă; coruperea activă – promisiunea, oferirea sau darea, fără drept, de ofertă, bani, cado-

uri ori alte foloase unei persoane oficiale în moduri și scopuri indicate în articolul care prevede răspunderea penală pentru coruperea pasivă” [2, p.10]. După cum putem lesne sesiza această teză a fost preluată de către legiuitorul nostru și respectiv, materializată în cadrul normativității penale.

Un dintre problemele abordate într-un mod diferit în doctrina penală este corelația, dintre noțiunea de corupție și cea de mituire. Apare întrebarea: dacă aceste noțiuni sunt sau nu identice?

Într-o primă viziune corupția este privită mai larg decât mita. În acest sens se afirmă că atât pentru corupție, cât și pentru mită este proprie o bază faptică unică, baza care se manifesta în coruperea prin mită [7, p. 31]. Într-o altă opinie se consideră că corupția rezidă nu doar în mită ce cunoaște o anumită amploare (răspândită pe larg în societate), ci reprezintă un fenomen social negativ ce se distinge prin multiple modalități și diverse forme privind folosirea directă și cu intenție de persoane cu funcții de răspundere a drepturilor legate de postul deținut în scopuri de îmbogățire personală. Utilizarea termenului în discuție într-un șir de acte normative denotă că termenul corupție diferă puțin prin conținut de termenul de mituire. Astfel mituirea este privită ca una din manifestările posibile ale corupției [4, p. 132].

În literatura de specialitate se susține că corupția ca fenomen juridic se manifestă prin următoarele forme:

1. Mita, care constituie forma clasică a corupției, se manifestă prin modalități precum ar fi: corupția activă, coruperea pasivă, luarea de mită și darea de mită. Fiecare modalitate la rândul ei poate fi divizată în câteva tipuri. Bunăoară coruperea pasivă se poate manifesta prin pretinderea ofertei, luarea propriu zisă a mitei până la comiterea unor acțiuni/inacțiuni (mita-cumpărare), luarea de mită după îndeplinirea acțiunilor/inacțiunilor (mita-remunerare), luarea de mită sub formă de „impozite”, „biruri”, „tributuri”

de la persoanele dependente de subiectul corupției, etc.

2. Auto-coruperea, la care subiectul corupției acționează folosind funcția deținută și posibilitățile legate de ea în interese proprii, adică în cazul auto-coruperii nu are loc o interacțiune între părțile interesate, când una promite ceva, iar alta acceptă.

Auto-coruperea cunoaște următoarele forme de manifestare: sustragerea bunurilor prin delapidări; abuzul de putere sau abuzul de serviciu; excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu; falsul în acte publice; contrabanda săvârșită prin utilizarea atribuțiilor de serviciu; tănuirea veniturilor prin diverse încălcări financiare; folosirea de avantaje neprevăzute de legislație în luarea creditelor, împrumuturilor, obținerea hârtiilor de valoare, a imobilelor sau a altor bunuri, precum și alte fapte ilicite, care pot atrage, atât răspunderea penală, cât și disciplinară, administrativă și/sau civilă;

3. Protecționismul rezidă în acordarea de către o persoană cu funcție de răspundere, folosind funcția deținută, a vreunui concurs neprevăzut de lege, în realizarea activității de antreprenorial, fie a altei activități sau contribuirea la obținerea de privilegii și avantaje ilicite într-o oarecare sferă a vieții sociale, dacă aceste acțiuni au fost comise în interesele de profit sau în alte interese personale [4, p.135-136].

În urma opiniilor examinate, conceptul corupției în viziunea noastră poate fi definit ca fiind acel fenomen social negativ, care constă în folosirea de către funcționari a funcției deținute și a posibilităților legate de ea în scopul obținerii a unor bunuri materiale sau a altor avantaje personale.

Din această noțiune putem nuanța trăsăturile definitorii ale corupției:

- la stabilirea esenței corupției aceasta nu trebuie să fie tratată ca un oarecare act criminal, nu doar ca o faptă penală, ci ca un fenomen social-juridic. Într-adevăr legea penală nu încredințează corupția în ansam-

blu, ca o faptă penală distinctă, ci doar formele și manifestările acesteia evidențiate în societate;

- acest fenomen se manifestă printr-o totalitate de fapte cu o esență unică. Aceste fapte sunt denumite infracțiuni de corupție, care reprezintă manifestările particulare ale corupției condamnabile penal. Între corupție ca fenomen socio-juridic și infracțiunile de corupție există o legătură de parte-întreg, întregul formând corupția ca fenomen social negativ, iar partea o formează faptele descrise în legea penală. În literatura de specialitate se susține că infracțiunea de corupție constă în fapta unui funcționar public sau angajat în sectorul privat, care constă traficarea atribuțiilor specifice funcției deținute în schimbul unor foloase [5, p. 12]. Conform noii legislații penale a R. Moldova infracțiunile de corupție sunt: coruperea pasivă (art. 324 C. pen.); coruperea activă (art. 325 C. pen.); traficul de influență (art. 326 C. pen.); primirea de către un funcționar a recompensei ilicite (art. 330 C. pen.); luarea de mită (art. 334 C. pen., etc.). După cum am văzut mai sus unii autori largesc sfera faptelor de corupere, incluzând în categoria acestora o serie de infracțiuni săvârșite de funcționari care nu implică nemijlocit primirea sau transmiterea unor astfel de avantaje. În viziunea noastră ultimele nu constituie formele tipice ale corupției, ci atipice. Deci este greșit să calificăm ca infracțiuni de corupție tipice, abuzul și excesul de putere, delapidarea averii străine etc. Acestea sunt forme atipice, ce intră indirect în sfera faptelor de corupție;

- infracțiunile de corupție sub aspect subiectiv sunt săvârșite întotdeauna într-un scop interesat. Acest scop poate fi urmărit atât de persoana care dă mită, cât și de cea care ia mita. Ambele urmăresc obținerea fie a unor avantaje patrimoniale sau nepatrimoniale, fie obținerea anumitor priorități, înlesniri, scutiri, etc.

- corupția rezidă în folosirea de către

persoana cu funcție de răspundere sau persoana care gestionează o organizație comercială, a atribuțiilor de serviciu. Existența corupției este de neconceput fără participarea directă sau indirectă a persoanei cu funcție de răspundere la săvârșirea infracțiunii.

Din prezentările făcute în cadrul acestui paragraf putem desprinde următoarele concluzii cu caracter general:

- noțiunea de corupție este mai largă decât cea a mituirii, aceasta din urmă fiind o formă de manifestare a corupției;
- în concepția legislației penale autoh-

tone corupția se referă doar la coruperea funcționarilor din cadrul autorităților publice, întreprinderilor, instituțiilor și organizațiilor de stat, iar celelalte acte de corupere se referă la mituirea persoanelor care gestionează o organizație comercială, obștească sau o alta organizație nestatală. În acest sens, legislația penală a R. Moldova încriminează distinct fapta de corupere pasivă (art. 324) ce poate fi săvârșită de o persoană cu funcție de răspundere și luare de mită (art. 333 C. pen.), ce poate fi săvârșită de un funcționar din sectorul privat.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea nr.90 din 25.04.2008 cu privire la prevenirea și combaterea corupției. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 103-105 din 13.06.2008, în vigoare din data 01.08.2016 în baza modificărilor prin Legea nr.134 din 17.06.2016, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 245-246 din 30.07.2016.
2. Borodac A., Noțiunea de corupție penală condamnabilă. Legea și viața, 1996, nr. 4.
3. Dobrinioiu V., Corupția în dreptul Penal român, București, 1995.
4. Gurin Vasile, Pascaru Valeriu, Ilie Sergiu, Jalencu Marian, Carașciuc Lilia, Rusu Andrei, Gumenii Ion, Pîslariuc Virgil, Negură Lilian, Corupția, Chișinău, Editura ARC, 2000;
5. C. Gurschi, V.Cușnir V. Ciurin, M. Avram, Jurisprudența privind infracțiunile de corupție. Aspecte teoretico-practice, Chișinău, 2003.
6. Гальперин Н. М., Организованная преступность и уголовный закон. Социалистическая законность, 1984, № 4.
7. Лаптеакру В. Д., Коррупция: Социально-правовые и криминологические проблемы, Кишинев, 1996.
8. Corupție. În: <https://ro.wikipedia.org/wiki/Corup%C8%9Bie>
9. Ce înseamnă fapta de corupție? În: https://www.pna.ro/fapta_coruptie.xhtml#

Prezentat: 18 august 2021.

E-mail: soroceanu94igor@gmail.com

ACCESUL LA JUSTIȚIA ÎN PROBLEME DE MEDIU ÎN REPUBLICA MOLDOVA

ACCESS TO JUSTICE IN ENVIRONMENTAL MATTERS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3\(111\).14](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3(111).14)

CZU: 349.6:347.9(478)

Mihaela PASCAL,
doctorandă,

Academia „Ștefan cel Mare” a Ministerului Afacerilor Interne

SUMMARY

The formation and development of environmental legislation have been and continue to be strongly influenced by a number of external factors determined by the objective processes of globalization and internationalization of environmental issues. From the first analyzes of the environmental policies adopted in the Republic of Moldova based on the Aarhus Convention, we find that so far no strategy has been developed to ensure access to justice on the ecological damage recovery, a strategy that would constitute the "lifeline" for the injured subjects, the authorities responsible for ensuring the full recovery of the damage caused to the environment, the courts that will resort to the laws adopted on the basis of these strategies.

Keywords: environmental matters, access to justice, jurisprudence, illegal actions, prejudice, Aarhus Convention.

REZUMAT

Formarea și dezvoltarea legislației de mediu au fost și continuă să fie influențate puternic de o serie de factori externi determinați de procesele obiective ale globalizării și internaționalizării problemelor ecologice. Din analizele politicilor de mediu adoptate în Republica Moldova pe baza Convenției Aarhus, constatăm că până la moment nu a fost elaborată nici o strategie în vederea asigurării accesului la justiție privind repararea prejudiciului ecologic, strategie ce ar constitui „colacul de salvare” pentru subiecții prejudiciați, autoritățile responsabile de asigurarea reparării integrale a prejudiciului adus mediului, instanțelor care vor apela la legile adoptate pe baza acestor strategii.

Cuvinte-cheie: probleme de mediu, acces la justiție, jurisprudență, acțiuni ilegale, prejudiciu, Convenția Aarhus.

Dreptul fiecărui om la accesul liber și la răspândirea informațiilor veridice privitoare la starea mediului natural este garantat de stat, având la bază Constituția Republicii Moldova, tratatele și acordurile internaționale, la care Republica Moldova este parte.

Formarea și dezvoltarea legislației de mediu au fost și continuă să fie influențate puternic de o serie de factori externi determinați de procesele obiective ale globalizării și internaționalizării problemelor ecologice. În acest context, este de remarcat că armonizarea legislației și racordarea ei la

modelele recunoscute pe plan internațional constituie un principiu important al procesului de dezvoltare a legislației de mediu naționale.

Declarația universală a drepturilor omului reafirmă dreptul fundamental al omului la un mediu sănătos, accentuează legătura acestuia cu alte drepturi fundamentale și afirmă că dreptul fundamental al omului la un mediu sănătos presupune în principiu: dreptul de a trăi într-un mediu nepoluat, nedegradat de activități care pot afecta mediul, sănătatea, bunăstarea oamenilor și dezvoltarea durabilă; dreptul la cel mai ridicat nivel de sănătate, neafectat de degradarea mediului; accesul la resursele de apă și hrană adecvate; dreptul la un mediu de muncă sănătos; dreptul la condiții de locuit, de folosire a terenurilor și la condiții de viață într-un mediu sănătos; dreptul de a nu fi expropriați ca urmare a desfășurării activităților de mediu, cu excepția cazurilor justificate; dreptul la asistență în caz de catastrofe naturale și produse de om; dreptul de a beneficia de folosința durabilă a naturii și a resurselor acesteia; dreptul la conservarea elementelor reprezentative ale naturii. Astfel, dreptul la un mediu sănătos presupune și îndeplinirea unor obligații de către state în vederea protecției mediului [3].

În vederea asigurării unei protecții efective a dreptului la mediu, jurisprudența CEDO a stabilit o serie de garanții ale dreptului la mediu, și anume, dreptul la informare privind riscurile de poluare și calitatea mediului și dreptul la un proces echitabil.

Consacrarea prin jurisprudența CEDO a dreptului la informația de mediu ca o garanție procedurală a dreptului fundamental la un mediu sănătos este în deplină concordanță cu reglementarea acestei probleme prin Convenția de la Aarhus din 1998. Aceasta garantează dreptul de a avea acces la informație fără ca solicitantul să declare un anumit interes, precum și dreptul publicului de a fi informat de autoritățile

publice asupra problemelor de mediu [2].

Conform art. 5, paragraful 1, lit. c) al Convenției de la Aarhus, „în cazul oricărei amenințări iminente a sănătății umane sau a mediului, cauzată de activitățile umane sau datorată unor cauze naturale, toate informațiile care ar da posibilitate publicului să ia măsuri de prevenire sau să amelioreze efectele negative provocate de acea amenințare și care sunt deținute de o autoritate publică sunt diseminate imediat și fără nici o întârziere membrilor publicului, care pot fi afectați”.

În Republica Moldova, primele prevederi semnificative le regăsim în Constituție. În acest sens, art. 37, alin. (1) prevede că fiecare om are dreptul la un mediu înconjurător neprimejdios din punct de vedere ecologic pentru viață și sănătate, precum și la produse alimentare și obiecte de uz casnic inofensive.

Totodată, în temeiul art. 37, alin. (2) al Legii supreme, statul garantează fiecărui om dreptul la accesul liber și la răspândirea informațiilor veridice privitoare la starea mediului natural, la condițiile de viață și de muncă, la calitatea produselor alimentare și a obiectelor de uz casnic [1].

Cu toate acestea, respectivele prevederi constituționale nu puteau fi echivalate cu o recunoaștere a unui drept fundamental la un mediu sănătos, ci doar a fost stabilită o obligație a statului de a proteja mediul. Însă, aceste prevederi au reprezentat punctul de plecare, de o importanță deosebită, pentru elaborarea și adoptarea unei noi legi-cadru în materie, și anume, Legea nr. 1515/1993 privind protecția mediului.

În scopul garantării accesului la informație, la justiție și participarea publicului la adoptarea deciziilor în domeniul mediului, Republica Moldova a ratificat prin Hotărârea Parlamentului nr. 346-XIV din 7 aprilie 1999 Convenția privind accesul la informație, justiție și participarea publicului la adoptarea deciziilor în domeniul

mediului, semnată la Aarhus, Danemarca, la 25 iunie 1998, fiind o reglementare internațională care are prioritate față de orice alte instrumente de drept interne, cu excepția celor care conțin dispoziții mai favorabile [4].

Convenția privind accesul la informație, justiție și participarea publicului la adoptarea deciziilor în domeniul mediului a Comisiei Economice pentru Europa a Organizației Națiunilor Unite (CEE ONU/UNECE) a fost adoptată la 25 iunie 1998 în orașul danez Aarhus, la cea de-a IV-a Conferință ministerială „Un Mediu pentru Europa”. Convenția Aarhus a intrat în vigoare la 30 octombrie 2001, după ratificarea acesteia de către 16 dintre Părțile semnatare și se bazează pe recunoașterea dreptului oricărei persoane din generația actuală și viitoare de a se bucura de un mediu adecvat spre bunăstarea și sănătatea acesteia, stabilind cerințe comune vizând procedurile de acces la justiție.

Astfel, la nivel național, solicitarea și furnizarea informației de mediu, se face în conformitate cu prevederile Legii nr. 982-XIV din 11 mai 2000 privind accesul la informație și a Regulamentului privind accesul publicului la informația de mediu, aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 1467 din 30 decembrie 2016.

Legea nr. 982 din 11.05.2000 privind accesul la informație are ca obiectiv eficientizarea procesului de informare a populației și a controlului efectuat de către cetățeni asupra activității autorităților publice și a instituțiilor publice, precum și stimularea formării opiniilor și participării active a populației la procesul de luare a deciziilor în spirit democratic [9].

Regulamentul privind accesul publicului la informația de mediu transpune Directiva 2003/4/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 28 ianuarie 2003 privind accesul publicului la informațiile despre mediu și de abrogare a Directivei 90/313/CEE a Consiliului publicată în Jurnalul Oficial al

Uniunii Europene (JO) nr. L 41 din 14 februarie 2000.

Regulamentul asigură dreptul de acces la informația privind mediul deținută de autoritățile publice și stabilește condițiile, termenii de bază și modalitățile de exercitare a acestui drept, iar conform prevederilor pct. 7 al acestuia, informația de mediu disponibilă în instituție se pune la dispoziția solicitantului din momentul în care este disponibilă, dar nu mai târziu de 15 zile lucrătoare de la data înregistrării cererii de acces la informație. Totodată, potrivit pct. 8, în cazul în care volumul și complexitatea informației solicitate sunt atât de mari încât termenul de 15 zile lucrătoare prevăzut la pct.7 nu poate fi respectat, informația de mediu se pune la dispoziția solicitantului în termen de 20 de zile lucrătoare de la data primirii cererii de către autoritatea publică. În astfel de cazuri solicitantul este informat, cât mai curând posibil și cel târziu cu 5 zile înaintea expirării termenului inițial, despre prelungirea termenului de răspuns și motivele care stau la baza acestei prelungiri [12].

Legislația din Republica Moldova conține prevederi generale pentru asigurarea participării publicului la procesul decizional în domeniul mediului în ceea ce privește elaborarea legilor, regulamentelor, standardelor, autorizațiilor, planurilor și programelor de mediu. Totuși procedurile nu sunt suficient de detaliate pentru ca aceste prevederi să fie aplicabile în practică. Adesea nu sunt stabilite termenele pentru anumite etape ale participării publicului. De exemplu, Legea privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului (1996), deși prevede consultarea publicului în legătură cu schemele urbanistice și de amenajare înainte de aprobarea lor, nu stabilește nici un fel de termene în acest sens. Legea cu privire la spațiile verzi ale localităților urbane și rurale (1999) îi permite Guvernului, la propria discreție, să renunțe la preve-

derile de protecție a mediului din această lege. Legislația nu prevede nici o obligație de a informa publicul despre decizia luată și despre rațiunile și considerațiile pe care se bazează aceasta, deși efectul direct al Convenției de la Aarhus pare să implice o astfel de obligație [8].

Totodată, Legea privind expertiza ecologică și evaluarea impactului asupra mediului înconjurător și Legea privind protecția mediului înconjurător, după modificările aduse în 2003, oferă detalii privind aplicarea practică a dreptului cetățenilor și ONG-urilor de a participa la expertiza ecologică de stat și de a organiza în paralel o expertiza ecologică publică a proiectelor care pot avea un efect advers asupra mediului.

Suplimentar, și Legea cu privire la securitatea biologică, Hotărârea Guvernului privind Comisia Națională pentru Securitate Biologică nr. 603 din 2003, și Regulamentul MERN privind informarea și participarea publicului în procesul decizional privind organismele modificate genetic nr. 19 din 10 februarie 2004 promovează participarea publicului la procedurile de autorizare ce țin de eliberarea organismelor modificate genetic în mediul înconjurător.

Cu privire la accesul la justiție, legislația autohtonă asigură dreptul de acces la justiție în problemele de mediu. Reprezentanții publicului, de exemplu, au acces liber la procedurile administrative și judiciare de recuzare a actelor și omisiunilor comise de către persoane private și autorități publice, care contravin legilor cu privire la mediu. Totuși, în legislație nu există o noțiune juridică clară de protecție a dreptului la un mediu ecologic sigur și din acest motiv judecătorii adesea refuză să accepte astfel de revendicări și să examineze astfel de cazuri pe fond. Ba mai mult, judecătorii nu dispun de informații suficiente cu privire la legislația ecologică și la aplicarea practică a acesteia [7].

Cu toate acestea, accesul la justiție în

probleme de mediu reprezintă un set de garanții care permit membrilor publicului să conteste legalitatea deciziilor, acțiunilor sau omisiunilor autorităților publice din statele membre în fața unei instanțe judecătorești naționale. Setul de garanții vizează ceea ce ar trebui să se întâmple înainte, în timpul și după introducerea unei acțiuni în justiție și se compune din:

1. dreptul de a introduce o acțiune în justiție;
2. examinarea satisfăcătoare a acțiunii în justiție de către instanța judecătorească națională;
3. etapele întreprinse de instanță pentru a soluționa problemele dacă aceasta admite acțiunea;
4. protecția reclamantului împotriva costurilor prohibitive ale introducerii acțiunii, în special în cazul în care instanța o respinge;
5. celeritatea în gestionarea acțiunii;
6. informații practice cu privire la introducerea unei acțiuni.

Din primele analize ale politicilor de mediu adoptate în Republica Moldova pe baza Convenției Aarhus constatăm că până la moment nu a fost elaborată nici o strategie în vederea asigurării accesului la justiție privind repararea prejudiciului ecologic, strategie ce ar constitui „colacul de salvare” pentru subiecții prejudiciați, autoritățile responsabile de asigurarea reparării integrale a prejudiciului adus mediului, instanțelor care vor apela la legile adoptate pe baza acestor strategii.

Chiar dacă au fost operate unele modificări la legislația în vigoare, acestea au venit după ce în anul 2009 Comitetul de Conformitate al Convenției a transmis Republicii Moldova un șir de recomandări, care au fost elaborate ca urmare a constatării faptului de neexecutare a prevederilor Convenției la nivel național și care au fost transmise în scopul eficientizării procesului de implementare a Convenției în Republica Moldova. Reticența manifestată de autoritățile res-

ponsabile de elaborarea și implementarea politicilor de mediu, în special a strategiilor și planurilor de acțiuni sectoriale orientate în direcția elaborării unor legi atât de necesare consolidării regimului răspunderii reparatorii pentru prejudiciile aduse mediului, persoanei și bunurilor sale, generează adesea litigii, soluționarea căror constituie o povară pentru instanțele de judecată [4].

Rolul instanței judecătorești naționale înseamnă mai mult decât să constate dacă autoritatea publică a acționat sau nu cu respectarea legii. În special, este posibil ca instanța să fie nevoită să dispună măsuri în consecință în cazul în care constată că autoritatea publică a acționat ilegal. Acțiunile ilegale – sau inacțiunile – din partea unei autorități publice pot amenința sau pot dăuna publicului sau mediului natural. Dacă amenințarea sau prejudiciul sunt grave, instanța judecătorească națională ar trebui să dispună suspendarea, oprirea sau corectarea acestora, asigurând conformarea cu legislația UE. Asemenea măsuri sunt cunoscute ca măsuri reparatorii eficiente, iar în funcție de amenințare sau de prejudiciu, pot fi adecvate diferite tipuri de măsuri.

Conform studiilor, cetățenii rareori se adresează în instanță în cazurile când suportă prejudicii deoarece nu sunt convinși de imparțialitatea justiției în general și știu că nu există judecatori specializați în aspectele de mediu, punând la îndoială capacitatea lor de a evalua corect situația.

Specific jurisprudenței Republicii Moldova, dar și celei străine, este faptul că, ori de câte ori se constată un prejudiciu ecologic, în scopul reparării integrale se apelează la normele răspunderii civile. Acțiunea în justiție în acest sens se întemeiază pe prevederile art. 91 din Legea privind protecția mediului înconjurător care stabilește că persoanele fizice și juridice sunt obligate a recupera daunele și prejudiciile produse prin încălcarea prezentei legi în modul și măsurile stabilite de legislația în vigoare,

respectiv prin legislația în vigoare se are în vedere legea civilă unde, în art. 1998, alin. 1 se prevede că cel care acționează față de altul în mod ilicit, cu vinovăție este obligat să repare prejudiciul patrimonial, iar în cazurile prevăzute de lege, și prejudiciul moral cauzat prin acțiune sau omisiune [5].

În Republica Moldova, accesul la justiție este deseori împiedicat și din cauza cheltuielilor de judecată. Principiul conform căruia partea care a pierdut plătește este în conformitate cu legislația UE. Cu toate acestea, atunci când hotărăște cu privire la cuantumul costurilor care urmează a fi suportate de către reclamantul care a căzut în pretenții, instanța judecătorească națională trebuie să respecte exigența privind caracterul neprohibitiv al costurilor. Instanța poate lua în considerare o serie de elemente subiective legate de cazul specific și de reclamant, cum ar fi situația financiară a reclamantului și importanța mizei acțiunii în justiție pentru reclamant și pentru mediu. Cu toate acestea, instanța trebuie să se asigure întotdeauna că costurile repartizate nu sunt în mod obiectiv nerezonabile.

Conform Convenției de la Aarhus, statele au obligația să furnizeze publicului informații cu privire la accesul la justiție în probleme de mediu. Informațiile trebuie să cuprindă toate aspectele legate de accesul la justiție care sunt relevante pentru un membru al publicului atunci când hotărăște dacă va introduce sau nu va introduce o acțiune în justiție. Ar trebui să fie vizate toate sursele de drept folosite pentru a determina condițiile de acces, inclusiv jurisprudența națională în cazul în care aceasta joacă un rol important. Informațiile trebuie să fie complete, corecte și actualizate, să fie clare și ușor de înțeles pentru o persoană care nu are pregătire juridică [12].

La nivelul Uniunii Europene, informațiile privind normele privind accesul la justiție în statele membre, inclusiv în ceea ce privește

mediul, pot fi găsite prin intermediul portalului e-justiție creat de Direcția Generală Justiție și Consumatori a Comisiei Europene.

Analizând informația publicată pe portalul național al instanțelor de judecată, putem constata că pe rol se află doar câteva litigii cu privire la problemele de mediu, ba mai mult, în rapoartele sale, Agenția de administrare a instanțelor judecătorești nu face trimitere expresă la litigiile de mediu examinate de instanțele de judecată, ci le încadrează la alte tipuri de acțiuni precum acțiuni privind încasarea prejudiciului material sau moral etc.

În general, în Republica Moldova cadrul juridic și de reglementare privind participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în domeniul mediului nu este încă suficient pentru implementarea cerințelor Convenției de la Aarhus în mod efectiv. Astfel, considerăm necesară studierea nivelului de coerență și corelație a normelor juridice din diferite acte legislative din domeniu pentru a fi constatate eventualele coliziuni și contradicții, și, suplimentar modificarea actelor legislative conform angajamentelor asumate de către stat pe plan internațional și comunitar (implementarea principiilor și normelor de drept ecologic internațional și comunitar), urmărindu-se elaborarea unor acte legislative cu acțiune directă.

Fiind un drept de ultimă generație, dreptul la un mediu sănătos și echilibrat ecologic s-a dovedit a fi cel mai rapid în evoluție din generația sa, în ceea ce privește garantarea și efectivitatea lui pe calea justiției, astfel

statului îi revine, în primul rând, sarcina de a veghea ca factorii de mediu să nu fie expuși pericolului de poluare, iar în cazul în care nu s-a evitat producerea unei catastrofe ecologice să impună persoanele vinovate la repararea prejudiciilor cauzate [4].

Respectiv, consecințele juridice ale răspunderii persoanelor fizice/juridice pentru actele ilicite care provoacă daune de mediu sunt încetarea actului ilegal și repararea daunei, restituirea, compensarea sau satisfacția.

Sintetizând, putem afirma că în ciuda progreselor din domeniul mediului, a numărului mare de tratate, răspunsul concret al autorităților autohtone la daunele de mediu rămâne slab și de cele mai multe ori la nivel teoretic. Lipsa unor strategii sectoriale în vederea elaborării legislației care să stea la baza consolidării accesului în justiție la problemele de mediu își găsesc reflecția în divergențele ce apar în legătură cu aplicarea normelor existente în materia evaluării și reparării prejudiciului de mediu, fiind adesea constatate în faza examinării de către instanțele de judecată a categoriilor de cauze vizate.

Aprobarea și executarea politicilor de mediu de către autoritățile autohtone va asigura un acces efectiv la procedurile judiciare și administrative, incluzând repararea daunelor și acordarea despăgubirilor prevăzute de articolul 10 din Declarația de la Rio, dar și va ajuta la o mai bună implementare a principiului poluatorul plătește prevăzut în articolul 16 din Declarația de la Rio.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova. Publicată la 29.03.2016 în Monitorul Oficial nr. 78 art. 140.
2. Convenția privind accesul la informații, participarea publicului la luarea deciziilor și accesul la justiție în probleme de mediu. Locul adoptării: Aarhus, 25.06.1998.
1. Declarația de la Rio privind mediul și dezvoltarea. Locul adoptării: Rio de Janeiro, 14.06.1998.
2. Ghidul cetățeanului pentru accesul la justiție în probleme de mediu. Oficiul pentru Publicații al Uniunii Europene, Luxemburg, 2018.

3. Hotărârea de Guvern nr. 1467 din 30.12.2016 pentru aprobarea Regulamentului privind accesul publicului la informația de mediu. Publicată la 24.02.2017 în Monitorul Oficial nr. 60-66 art.132.

4. Hotărârea Parlamentului nr. 346 din 07.04.1999 pentru ratificarea Convenției privind accesul la informație, justiție și participarea publicului la adoptarea deciziilor în domeniul mediului. Publicată 22.04.1999 în Monitorul Oficial nr. 39-41 art. 178.

5. Legea nr. 1515 din 16.06.1993 privind protecția mediului înconjurător. Publicată la 30.10.1993 în Monitorul Oficial nr. 10 art. 283.

6. Legea nr. 591 din 23.09.1999 cu privire la spațiile verzi ale localităților urbane și rurale. Publicată la 02.12.1999 în Monitorul Oficial nr. 133-134 art. 649.

7. Legea nr. 755 din 21.12.2001 privind securitatea biologică. Publicată la 13.06.2002 în Monitorul Oficial nr. 75 art. 631.

8. Legea nr. 835 din 17.05.1996 privind principiile urbanismului și amenajării teritoriului. Publicată la 02.01.1997 în Monitorul Oficial nr. 1-2 art. 2.

9. Legea nr. 982 din 11.05.2000 privind accesul la informație. Publicată la 28.07.2000 în Monitorul Oficial nr. 88-90 art. 664.

10. Portalul național al instanțelor de judecată. În: www.instante.justice.md (accesat la 26.08.2021).

11. Portalul Agenției de administrare a instanțelor judecătorești. În: www.aaij.justice.md (accesat la 26.08.2021).

12. Studiu de performanțe în domeniul protecției mediului, Națiunile Unite, New York și Geneva, 2005.

Prezentat: 20 septembrie 2021.

E-mail: mihaelapascal2018@gmail.com

REFLECȚII PRIVIND DEFICIENȚELE ȘI DISCORDANȚELE NORMATIVE DE NATURĂ SĂ AFECTEZE ASISTENȚA JUDICIARĂ PRIVIND RECUPERAREA BUNURILOR INFRAȚIONALE

REFLECTIONS ON LEGAL DEFICIENCIES AND DISCORDANCES AFFECTING MUTUAL LEGAL ASSISTANCE IN CRIMINAL ASSET RECOVERY

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3\(111\).15](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.3(111).15)

CZU: [341.4+341.9]:343.272

Alesea SCORPAN,
doctorandă,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Most of the legal impediments that appears in front of the criminal assets recovery at the international level are the requirements for mutual legal assistance (MLA); excessive banking secrecy; lack of procedures for non-conviction-based confiscation; and excessively difficult procedural and evidentiary laws. Removing legal impediments is obviously essential. Absent a clear and sound legal framework, asset recovery becomes, in a best-case scenario, arduous and, in a worst-case scenario, impossible. Thus, the analysis of the reports of the practitioners in the field at international level, can offer us solutions, which will raise the state to another level.

The long process of asset recovery and the low level of cooperation is the best evidence of the shortcomings that stagnate the process of recovering criminal assets.

Keywords: recovery, confiscation, seizure, criminal assets, international cooperation, legal assistance, corruption, legal impediments.

REZUMAT

Majoritatea impedimentelor legale care apar în calea recuperării bunurilor infracționale la nivel internațional constau în cerințele pentru acordarea de asistență juridică reciprocă (MLA); secretul bancar excesiv; lipsa procedurilor de confiscare a activelor fără condamnare și legi procesuale și probatorii excesiv de grele. Înlăturarea impedimentelor legale este, în mod evident, esențială. În absența unui cadru legal clar și solid, recuperarea activelor devine, într-un scenariu optim, dificilă și, într-un scenariu neplăcut, imposibilă. Astfel, cercetarea rapoartelor practicienilor din domeniu la nivel internațional, ne poate oferi soluții, care vor ridica statul la un alt nivel.

Procesul îndelungat de recuperare a activelor și nivelul scăzut de cooperare este cea mai bună dovadă a existenței deficiențelor care stagnează procesul de recuperare a bunurilor infracționale.

Cuvinte-cheie: recuperare, confiscare, sechestrare, bunuri infracționale, cooperare internațională, asistență juridică, corupție, impedimente legale.

Delapidarea fondurilor publice din țările în curs de dezvoltare este o problemă imensă cu un impact uriaș asupra dezvoltării. Aceste furturi schimbă esențial direcția resurselor publice valoroase de la lupta cu sărăcia abjectă și infrastructura fragilă prezente deseori în aceste țări. Deși magnitudinea exactă a veniturilor corupției care circulă în economia globală este imposibil de constatat, estimările demonstrează gravitatea și amploarea problemei. Se estimează că între 20 și 40 de miliarde de dolari se pierd în țările în curs de dezvoltare în fiecare an din cauza corupției [6, p. 10].

Ceea ce nu intră în aceste estimări sunt costurile corupției față de societate și impactul devastator al acestor crime asupra țărilor victime. Furtul de active de către oficialii corupți, adesea la nivelul cel mai înalt al guvernului, slăbește încrederea în instituțiile publice, dăunează climatului investițiilor private și lipsește țara de finanțări necesare care ar putea reduce nivelul de sărăcie, precum sănătatea publică, educația și infrastructura [8, p. 9].

Inițiativa de recuperare a activelor furate (StAR) estimează că doar 5 miliarde de dolari din activele furate au fost repatriate în decurs de 15 ani. Diferența imensă între chiar și cele mai mici estimări ale activelor furate și cele repatriate demonstrează importanța abordării cu forță a impedimentelor de recuperare a activelor. Cooperarea internațională este esențială. Impedimentele de recuperare a activelor au fost discutate în numeroase lucrări străine, iar Convenția Națiunilor Unite împotriva corupției (UNCAC) urma să fie soluția pentru multe dintre aceste impedimente [7].

Cu toate acestea, procesul îndelungat de recuperare a activelor, nivelul scăzut de cooperare și dificultățile raportate de practicieni la întrunirile anuale ale reprezentanților oficiilor de recuperare a activelor sugerează că multe impedimente sunt încă în vigoare. Timpul și rapoartele lor au fost de neprețuit

în identificarea impedimentelor în recuperarea activelor și în elaborarea recomandărilor pentru a depăși aceste impedimente.

Pornind de la cele expuse, primul impediment ar fi diferențele tradițiilor legale, aici ne referim la familia de drept romano-germanică și cea a common-law-ului (drept comun). Diferențele în terminologii, care se extind de la denumirea infracțiunilor (care poate afecta determinările unei duble incriminări) și termenii de confiscare care au semnificații diferite în jurisdicții diferite. Un alt moment important - termenul specific dreptului comun de „recuperare civilă” este înșelător, deoarece îl asociază automat cu procedura civilă, chiar dacă cazul poate avea aspecte penale. În mod similar, „sechestrare civilă” sau „confiscare civilă”, termeni folosiți în anumite jurisdicții de drept comun pentru a descrie confiscarea de fapt (confiscarea de proprietate) fără o condamnare, pot fi problematici în jurisdicțiile cu sistem de drept romano-germanic unde sunt echivalate cu o acțiune juridică privată și, prin urmare, nu face obiectul unei scrisori de solicitare a asistenței juridice reciproce (MLA).

O altă diferență constă în instrumentele de constrângere și confiscare utilizate. Deși chiar și la jurisdicțiile cu același sistem de drept pot fi folosite instrumente juridice diferite, între jurisdicțiile cu sisteme de drept diferite această diferență este și mai pronunțată. Dacă cei din sistemul romano-germanic utilizează deseori confiscarea extinsă (confiscarea bunurilor din activități infracționale care nu sunt legate direct de infracțiune) pentru îmbogățirea ilicită, atunci jurisdicțiile cu sistemul de drept comun pot confisca activele bazându-se pe standarde mult mai joase de probe, acorduri de recunoaștere a vinovăției și prezumții [3, p. 47].

De asemenea, cerințele cu privire la probatoriu diferă de la un sistem la altul. De exemplu, perchezițiile în jurisdicțiile de

drept comun trebuie să fie autorizate de către un judecător și necesită dovezi că sunt suficiente motive rezonabile pentru a crede că a fost comisă o infracțiune și că probele sunt la locul unde urmează să fie efectuată percheziția, în timp ce multe jurisdicții din sistemul romano-germanic permit judecătorului de instrucție sau procurorului să conducă toate acțiunile necesare pentru stabilirea adevărului, prezentând mult mai puține dovezi în comparație cu cerințele într-un sistem de drept comun. Astfel, dacă nu cunoaștem cerințele statului în care solicităm careva acțiuni, putem colecta în mod necorespunzător dovezi care se vor dovedi a fi inadmisibile sau, în cazul nostru, insuficiente dacă ne-am adresa cu o scrisoare MLA către un stat cu sistemul de drept comun.

Cerințele de admisibilitate nu au rămas nici ele fără atenție. Dacă jurisdicțiile de drept comun, în general, solicită o declarație scrisă confirmată, pentru a fi folosită ca probă în instanță sau solicită autentificarea documentelor pentru ca dovezile să fie admise într-o instanță, atunci multe jurisdicții din sistemul de drept romano-germanic nu au astfel de cerințe [3, p. 48].

Astfel, pentru a elimina acest impediment, considerăm oportun ca jurisdicțiile să ofere acces la informații despre recuperarea activelor în cadrul sistemului lor juridic, inclusiv dispozițiile legale relevante și informații despre cerințele cu privire la probatoriu, tipuri de tehnici de investigare disponibile și tipuri care nu sunt permise, în limba engleză, fie printr-o pagină web, fie prin organizarea unor ateliere de lucru. Totodată, jurisdicțiile ar trebui să utilizeze termeni clari, concisi și universali la elaborarea cererilor de scrisori MLA, precum cele din articolul 2 din Convenția Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției (UNCAC) și în Convenția Națiunilor Unite Împotriva Criminalității Transnaționale Organizate (UNTOC), și să explice concis sensul fiecărui termen utilizat.

Lipsa mecanismelor de înghețare rapidă a activelor este un alt impediment, însă nu pentru Republica Moldova. În, Republica Moldova, spre deosebire de alte state europene, există acest instrument. Agenția de Recuperare a Bunurilor Infracționale emite ordinul de înghețare a bunurilor infracționale pe un termen de până la 15 zile, în baza solicitării în scris a autorităților competente străine [4, art. 10, alin. (2)]. Acest fapt nu înseamnă lipsa impedimentelor pentru Republica Moldova în momentul când ea este statul solicitant, și acel stat nu are aceleași prevederi legislative. Din motivul că activele pot fi ascunse în câteva minute și printr-un singur click, organele competente trebuie să acționeze într-un mod prompt. Orice întârziere în executarea unei cereri de înghețare poate fi fatală pentru recuperarea bunurilor. Spre regret, procedurile cu scrisorile MLA nu sunt suficient de agile pentru a aborda această realitate, în special pentru urmărirea, înghețarea sau confiscarea activelor.

Deși multe jurisdicții permit scrisorile MLA în faza urmăririi penale sau o dată ce există motive de a crede că există probabilitatea să fie pornită urmărirea penală, câteva jurisdicții totuși impun ca condiție să fie înaintată învinuirea înainte de a oferi asistență juridică în reținere sau confiscare [3, p. 54].

Pentru eliminarea acestui impediment este necesar ca statele să permită expedierea de scrisori MLA la faza pornirii urmăririi penale cu privire la o potențială activitate criminală, chiar dacă acuzațiile nu au fost încă instigate și desigur, introducerea mecanismelor care să permită înghețarea temporară a activelor înainte de depunerea unei cereri formale de MLA. Totuși, la această fază nu suntem în stare să eliminăm acest impediment din partea altor state, dar este important să fim informați despre prezența acestui mecanism în legislația statului solicitat.

Legile privind secretul bancar repre-

zintă un impediment pe motiv că băncile și alte instituții financiare din majoritatea jurisdicțiilor au interdicția de a divulga informații personale și de cont despre clienții lor, cu excepția anumitor situații prevăzute de lege sau regulament. Unele jurisdicții oferă procurorilor capacitatea de a obține informații despre existența unui cont, dar cerând ca procurorul să solicite printr-o încheiere judecătorească obținerea informațiilor suplimentare despre conținutul și tranzacțiile de pe cont. Poate fi chiar o problemă serioasă pentru a furniza informații despre un client bancar oricărei părți terțe, inclusiv unui stat străin, cu excepția cazului în care sunt îndeplinite criterii foarte specifice. Este clar că investigatorii au puține alternative la obținerea de informații despre conturi specifice acolo unde există legi stricte ale secretului bancar. Fără aceste informații, confiscarea este imposibilă [5, art. 46, alin. (8)].

Secretul bancar nu ar trebui să se protejeze împotriva investigațiilor asupra unor acțiuni infracționale pe care jurisdicția originară și cea solicitată le-au incriminat. În astfel de cazuri, o jurisdicție ar trebui să ofere informațiile solicitate cu privire la activitățile contului bancar prin aplicarea convențiilor multilaterale, a tratatelor bilaterale sau a legislației interne privind scrisorile MLA. În special, UNCAC prevede că "Statele părți nu pot invoca secretul bancar pentru a refuza asistența judiciară prevăzută de prezentul articol." [5, art. 40] și tot această Convenție prevede că "Fiecare stat parte veghează, în cazul anchetelor judiciare naționale asupra infracțiunilor stabilite conform prezentei convenții, la ceea ce constituie în sistemul său juridic mecanisme corespunzătoare pentru a depăși obstacolele care pot rezulta din aplicarea legilor asupra secretului bancar." [5, art. 31, alin. (7)] și " ...Un stat parte nu poate invoca secretul bancar pentru a refuza să dea curs dispozițiilor prezentului paragraf." [3, p. 58].

În unele cazuri, jurisdicțiile solicitate nu vor furniza documente reglementate de legile privind secretul bancar atunci când activitățile specifice (inclusiv evaziunea fiscală) sunt considerate infracționale în jurisdicțiile originare, dar nu în jurisdicțiile solicitate. Pentru a depăși acest obstacol, informațiile sunt furnizate uneori fără o solicitare formală de MLA. De exemplu, Unitatea de Informații Financiare (FIU), rolul căreia în Republica Moldova îl îndeplinește Serviciul Prevenirea și Combaterea Spălării Banilor, poate obține informații de la FIU la FIU, iar apartenența la Grupul Egmont de Unități de Informații Financiare ajută la facilitarea acestei cooperări și accelerează schimbul, oferind membrilor acces la site-ul web securizat Egmont. Totuși, informațiile furnizate în acest mod nu sunt adesea admise ca probe în instanță [4, art. 14, alin. (11)]. Această restricție poate însemna că autoritățile știu unde se află veniturile corupției, dar nu sunt în măsură să o dovedească în instanță și, prin urmare, nu sunt în măsură să restricționeze, sechestreze sau să confisce bunurile, dar în schimb cunosc în ce direcție să expedieze scrisori MLA în vederea obținerii probelor legale, fără iredarea timpului. Totodată, este de menționat faptul că Agenția de Recuperare a Bunurilor Infracționale din Republica Moldova se bucură de privilegiul de a solicita informația similară de la băncile naționale fără obținerea unei încheieri judecătorești.

Astfel, informațiile (documentele, materialele etc.) transmise pentru activitatea Agenției de Recuperare a Bunurilor Infracționale de furnizorii de date relevante, de organele de urmărire penală, de organele procuraturii, de instanțele judecătorești sau de alte autorități competente, în scopul prevăzut de prezenta lege, nu constituie divulgare a secretului comercial, bancar, profesional sau a datelor cu caracter personal [2, p. 35].

Considerăm că jurisdicțiile ar trebui să adopte legislația care să limiteze, precum

și să definească cu exactitate „informațiile protejate”. Aceste informații ar trebui să aibă un domeniu foarte restrâns. În cazurile în care anchetatorii sau procurorii din jurisdicțiile de origine au un interes legitim și articulabil în examinarea acestor înregistrări, legile privind secretul bancar ar trebui să fie suficient de largi pentru a răspunde acestor solicitări. Totodată, jurisdicțiile nu ar trebui să permită secretului bancar să împiedice extinderea asistenței și furnizării de documente sau altor informații în cazurile în care tranzacțiile suspecte care implică conturi identificate mai implică și alte conturi care nu au fost identificate în cerere.

Un alt impediment specific Republicii Moldova este lipsa unui mecanism de confiscare care nu se bazează pe condamnare. Această confiscare este valoroasă, deoarece influența funcționarilor corupți, spre exemplu, poate împiedica investigațiile în întregime sau să le târăgăneze, astfel încât oficialul ar putea să decedeze sau să fugă într-o țară, legislația căreia îl va scuti de o eventuală condamnare. Alternativ, funcționarul corupt poate avea imunitate în anumite jurisdicții. Deoarece un regim de confiscare care nu se bazează pe condamnare, poate continua indiferent de orice imunitate de care ar putea beneficia oficialul corupt. Un număr tot mai mare de jurisdicții au adoptat o legislație care să permită confiscarea fără condamnare [5, art. 54].

Acest tip de confiscare are loc cel mai ades într-unul din cele două moduri. Primul este confiscarea în contextul procesului penal, dar fără a fi necesară o condamnare sau constatarea vinovăției. În aceste situații, legile cu privire la confiscare sunt încorporate în codurile penale naționale, precum și actele menite să lupte cu spălarea de bani sau legile privind drogurile și sunt considerate proceduri „penale” pentru care se aplică legile procedurale penale. Al doilea mijloc este confiscarea în afara procedurilor penale, cum ar fi într-o procedură civilă sau

administrativă. Aceasta este o procedură separată care poate avea loc independent sau împreună cu orice procedură penală aferentă. Într-o serie de jurisdicții, acest mijloc de confiscare este denumit „confiscare civilă” sau „sechestrare civilă”.

Țările fără dispoziții de confiscare care nu se bazează pe condamnare ar trebui să introducă în legislația internă permisiunea utilizării acestui instrument. Aceste legi nu numai că vor lărgi măsurile disponibile pentru combaterea corupției și spălării de bani pe piața internă, dar pot ajuta și alte jurisdicții care vor solicita asistență. Astfel, considerăm că confiscarea ar deveni mai rapidă și mai eficientă și uneori poate fi unica soluție pentru cazurile când persoana este decedată, a fugit din țară sau se bucură de imunitate.

Reieșind din cele expuse, considerăm că jurisdicțiile ar trebui să adopte o legislație internă care să permită confiscarea fără o condamnare. Cel puțin, confiscarea fără o condamnare ar trebui să fie permisă atunci când făptuitorul este mort, fugar sau se bucură de imunitate, sau în alte cazuri adecvate. Totodată, jurisdicțiile ar trebui să permită, cel puțin, executarea ordinelor străine de confiscare fără o condamnare. Astfel, potrivit art. 54, par. 1, lit. (a) al Legii nr. 158-XVI pentru ratificarea Convenției Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției „...fiecare stat parte, conform dreptului său intern: a) ia măsurile necesare pentru a permite autorităților sale competente să dea efect unei decizii de confiscare a unei instanțe judecătorești aparținând altui stat parte;” iar mai apoi lit. c) prevede „...fiecare stat parte, conform dreptului său intern: are în vedere să ia măsurile necesare pentru a permite confiscarea unor asemenea bunuri în absența unei condamnări, atunci când autorul infracțiunii nu poate fi urmărit din cauza decesului, evadării sau absenței ori în alte cazuri corespunzătoare”. [5, art. 57, alin. (2)]. Ținând cont de faptul că Republi-

ca Moldova este parte a acestei convenții, prevederile acesteia sunt în vigoare pentru Republica Moldova, însă aceste prevederi nu au fost transpuse în legislația națională.

Incapacitatea de a returna activele în jurisdicțiile de origine, este un alt impediment cu care ne putem confrunta în procesul de recuperare a bunurilor. În conformitate cu articolul 57 din UNCAC, fiecare stat parte adoptă, conform principiilor fundamentale ale dreptului său intern, măsuri legislative și alte măsuri care se dovedesc a fi necesare pentru a permite autorităților sale competente să restituie bunurile confiscate (minus cheltuielile suportate), atunci când acționează la cererea unui alt stat parte, conform convenției și ținând seama de drepturile terților de bună-credință [5, art. 57]. În comparație, articolul 14, alineat (3), litera (b) din UNTOC, în cazul când un stat parte acționează la cererea unui alt stat parte, el poate avea în vedere în mod special să încheie acorduri sau aranjamente care să prevadă împărțirea cu alte state părți, sistematic ori de la caz la caz, a acestui produs sau acestor bunuri, ori fondurilor provenite din vânzarea lor, conform dreptului său intern sau procedurilor sale administrative [1, art. 14, alin. (3), lit. (b)].

În timp ce dispozițiile UNCAC depășesc clar cerințele UNTOC, multe jurisdicții permit doar partajarea activelor confiscate, mai degrabă decât returnarea acestora și necesită un acord de partajare a activelor sau o decizie a guvernului în acest sens, păstrând între timp anumite procente din sumele confiscate pentru ei înșiși. Doar un număr foarte limitat de jurisdicții au autoritatea legală să returneze 100% din activele furate în cazurile referitoare la infracțiuni UNCAC și direct bazându-se pe dreptul lor intern. Doar jurisdicțiile suverane pot negocia acorduri bilaterale de partajare a activelor. Având în vedere numărul mare de jurisdicții off-shore care se califică ca dependente de coroană sau de teritorii de peste mări, cum

ar fi Insulele Channel, această cerință limitează sever numărul jurisdicțiilor cu care pot fi împărțite activele și constituie astfel un impediment semnificativ.

O altă problemă este aceea că acordurile de partajare, de la caz la caz, tind să fie negociate numai după confiscarea activelor. În acel moment, jurisdicția solicitată deține bunurile confiscate, inclusiv în cazurile în care confiscarea a avut loc la cererea unei alte jurisdicții și în baza unui ordin de confiscare străin. Jurisdicțiile originare se află astfel într-o poziție de negociere slabă mai ales după ce au furnizat deja toate probele necesare obținerii ordinului de confiscare.

Astfel, considerăm că pentru infracțiunile din categoria UNCAC, jurisdicțiile ar trebui să pună în aplicare legislația care să permită returnarea tuturor bunurilor confiscate la cererea străină (minus cheltuieli) în conformitate cu articolul 57 din UNCAC. Însă, pentru toate celelalte infracțiuni, inclusiv cele prevăzute în UNTOC, jurisdicțiile ar trebui să instituie o legislație care să permită partajarea directă a activelor bazată pe dreptul intern, în absența unui acord bilateral de partajare a activelor. Acordurile bilaterale de partajare care stabilesc modul în care activele trebuie valorificate sau împărțite pot fi încheiate de la caz la caz.

În concluzie, în contextul celor menționate, considerăm totuși că acestea sunt doar unele dintre impedimente care pot apărea pe calea recuperării bunurilor infracționale în cadrul cooperării internaționale. Numărul lor de fapt este mult mai mare. Esența recomandărilor pentru soluționarea eficientă a impedimentelor legale este acceptarea unei abordări mai flexibile și mai pro active în ceea ce privește dubla incriminare (incriminarea infracțiunii în ambele jurisdicții) și reciprocitatea; să fie luate măsuri pentru a limita motivele de refuz ale scrisorilor MLA și pentru a opri refuzul automat al MLA din motive de interes

economic. În plus, acest studiu recomandă cu fermitate ridicarea sistematică a secretului bancar în cazuri internaționale care implică toate infracțiunile UNCAC și UNTOC. În sfârșit, este necesară adoptarea și punerea în aplicare a unei legislații care să permită confiscarea în lipsa unei condamnări.

Recuperarea prin cooperare internațională a activelor este o problemă juridică complexă, iar practicarea sa este în continuare complicată în dependență de

fiecare etapă a cooperării internaționale. Complexitatea face și mai dificilă mobilizarea atenției și a eforturilor pentru a depăși impedimentele identificate în acest studiu. Am identificat recomandări-cheie care, puse în aplicare, ar oferi practicienilor instrumentele necesare pentru îmbunătățirea eficacității în cazurile de recuperare a activelor. Sperăm că monitorizarea progreselor în implementarea lor va conduce la creșterea numărului de cazuri de succes de recuperare a activelor.

BIBLIOGRAFIE

1. Convenția Națiunilor Unite împotriva criminalității transnaționale organizate din 15.11.2000, adoptată la New York la 15 noiembrie 2000.
2. Greenberg, Samuel, Grant and Gray, Stolen Asset Recovery: A Good Practices Guide for NCB Asset Forfeiture, 2009, 280 p.
3. Kevin M. Stephenson, Larissa Gray, Ric Power, Jean-Pierre Brun, Gabriele Dunker, Melissa Panjer, Barriers to Asset Recovery. An Analysis of the Key Barriers and Recommendations for Action, 2011, 200 p. În: <https://star.worldbank.org/sites/default/files/Barriers%20to%20Asset%20Recovery.pdf>
4. Legea nr. 48 din 30.03.2017 privind Agenția de Recuperare a Bunurilor Infracționale, în vigoare de la 19.05.2017.
5. Legea pentru ratificarea Convenției Organizației Națiunilor Unite împotriva corupției nr. 158-XVI din 06.07.2007. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 103-106/451 din 20.07.2007.
6. Raymond Baker, Capitalism's Achilles Heel: Dirty Money and How to Renew the Free-Market System, Hoboken, NJ: John Wiley & Sons, Inc., 2005, 450 p.
7. „Report of the Commonwealth Working Group on Asset Repatriation”, London: Commonwealth Secretariat, Marlboro House, August 2005.
8. United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) and the World Bank, „Stolen Asset Recovery (StAR) Initiative: Challenges, Opportunities, and Action Plan”, Washington, DC: World Bank 2007, 52 p. În: https://www.unodc.org/pdf/Star_Report.pdf

Prezentat: 20 septembrie 2021.

E-mail: alesea.ivancova@mail.ru

Aniversări



BORIS NEGRU, profesor, savant și jurist, la 70 de ani**INEGALABIL ȘI NEOBOSIT CERCETĂTOR****UNMATCHED AND TIRELESS RESEARCHER**

Om de aleasă cultură și ținută, un inegalabil și neobosit căutător al idealurilor profesionale și științifice, care se bucură de respectul și aprecierea tuturor celor care au fericirea să-l cunoască, profesorul Boris Negru a ajuns la onorabila vârstă de 70 de ani.

Domnia sa face parte din pleiada personalităților ce au făurit prin sacrificiu statalitatea Republicii Moldova, ca apoi să-și racordeze întreaga sa ființă la idealurile naționale prin prisma edificării unui detașament profesionist de funcționari publici.

Om al scrisului și al cărților, pasionatul cercetător Boris Negru și-a început activitatea profesională în îndepărtatul an 1979, la Facultatea de Drept a Universității de Stat din Moldova, în calitate de lector. Iar din 1993, din primele zile de la fondare, activează la Academia de Administrare Publică, îmbrățișând cu pasiune și dedicație funcția de prorector pentru știință (între anii 2002-2003) și activitatea didactică.

Activitatea sa prodigioasă de instruire a generații de juriști și funcționari publici profesioniști a fost remarcată și înalt apreciată prin Diploma Consiliului Superior al Magistraturii, Medalia „Meritul Civic” (2009), „Ordinul de Onoare” (2010) și „Ordinul Republicii” (2019).

Jurist cu pregătire profesională de excepție, cu tenacitate deosebită și o mare capacitate de muncă, calități prin care a cucerit respectul colegilor săi, profesorul Boris Negru dă mereu dovadă de competență deosebită în domeniu, promovând profesionalismul și etica în rândul celor pe care i-a instruit de-a lungul deceniilor.

Apreciem îndeosebi calitatea sa de a fi acel tip de savant-jurist activ care, prin lucrările sale științifice, se implică cu multă dedicație și găsește de cele mai dese ori soluții ingenioase pentru această perioadă de reforme în sectorul public, când se conturează cadrul juridic pentru instituirea și modernizarea administrației publice centrale și locale.

Printre subiectele filozofice preferate pe care le discută mereu cu prietenii și colegii sunt problemele actuale ale teoriei dreptului, reforma administrației publice, instituirea unui cadru legal adecvat provocărilor timpului și instituirea unui detașament de funcționari publici bine instruiți și pregătiți pentru administrare cu eficiență, respectarea drepturilor și valorilor umane.

De fapt, Boris Negru este un teoretician și practician cu îndelungată și prodigioasă activitate pe dimensiunea administrației publice.

Ieșite de sub pana inspirată a dlui profesor Boris Negru, paginile volumelor publicate, cu intensitatea eforturilor făcute și a pasiunii pentru drept, trăiesc aievea adevărurile științifice din domeniul jurisprudenței și al administrației publice.

În operele sale, autorul analizează modul în care sunt organizate, cum funcționează și cum își exercită atribuțiile autoritățile administrației publice centrale și locale, așa cum sunt reglementate de prevederile legale și de practica statelor dezvoltate, cu propuneri de transpunere în legislația și practica Republicii Moldova a celor mai valoroase și utile experiențe.

Ceea ce deosebește lucrările dlui profesor Boris Negru de restul încercărilor în domeniu este faptul că dânsul prezintă aspectele practice ale activității administrației publice grefate pe studiile pertinente din literatura juridică autohtonă și cea din străinătate, pe practica și rolul administrației publice centrale și locale în dezvoltarea durabilă a comunităților și protejarea intereselor cetățenilor.

De altfel, apreciem în lucrările domniei sale modul în care acestea sunt gândite, concepute și prezentate. Aceste opere nu trebuie să lipsească de pe masa de lucru a funcționarilor publici din cadrul administrației publice centrale și locale, antrenați mereu în dezvoltarea lor profesională.

Înaltele sale calități profesionale sunt armonios completate cu inegalabilele însușiri umane, care lasă o urmă neștersă în sufletele tuturor celor care intră în dialog cu el.

Alături de omul Boris Negru simți căldura casei părintești și o vie prezență sufletească. Fire sfătoasă și generoasă, își împărtășește mereu experiența bogată cu cei din jur, fără să aștepte ceva în schimb. Prietenia sa este o onoare pentru noi. Îi prețuim bunul simț, blândețea, cinstea și generozitatea. În relațiile cu colegii este conciliant, cinstit, sincer, corect, plăcut în discuții, chiar și în cele contradictorii, plin de solitudine și înțelegere, revărsând energie și entuziasm.

La această vârstă septuagenară, rămâne a fi același om generos, oricând dispus să împărtășească tuturor celor care-l solicită din experiența sa juridică bogată, acumulată după o îndelungată trudă în atmosferă de onestitate și simț al dreptății. De altfel, toată viața l-a caracterizat înalta sa conștiință profesională, corectitudinea exemplară, precum și cultul pe care îl are pentru muncă și dreptate.

Este un fin cunoscător al oamenilor cu valoare și cu caracter, reușind să selecteze o echipă de discipoli, convingându-i să se lanseze în domeniul cercetărilor (adesea anevoioase) academice, științifice și profesionale, care a constituit pentru fiecare dintre ei o rampă de lansare într-o carieră juridică de succes. Cu mândrie părintească, încearcă mereu să-și conștientizeze discipolii, că, prin studiul în domeniul jurisprudenței, fiecare dintre ei și toți în echipă făuresc istorie.

Efortul profesorului Boris Negru de a împărtăși cunoștințele sale enciclopedice rămâne viu peste timp în inimile generațiilor de juriști și discipoli, îndeosebi ale tuturor celor ce și-au adus contribuția valoroasă pe tărâmul activității administrației publice.

Opera și viața profesorului Boris Negru sunt expresia fericită a unei personalități armonioase, în care sunt reunite fidelitatea față de valorile culturii, consecvența în afirmarea principiilor, rigoarea și limpezimea raționamentului, obstinația neobosită în cercetarea dreptului și, nu în ultimul rând, patriotismul. Păstrând în suflet dragostea de neam și de meleagurile natale, refugiindu-se, de cele mai multe ori, în el însuși pentru a-și păstra integritatea morală, profesorul Boris Negru a oferit cele mai bune dovezi de slujire Republicii Moldova, dăruindu-și viața și activitatea prodigioasă în calitate de dascăl universitar.

Este un deschizător de drumuri, un veritabil creator de istorie.

Conducerea Academiei de Administrare Publică, personalul științifico-didactic, doc-

toranzii și masteranzii, dar și toți acei din cadrul colectivului Academiei care îi cunosc calitățile omenești și personalitatea ilustră, la împlinirea frumoasei vârste de 70 de ani, aduc un sincer omagiu reabilului profesor Boris Negru, urări de mulți ani și tenacitate întru a fi și mai departe un purtător și promotor al unei îndelungate tradiții juridice și dedicație profesorală!

***În numele colectivului
Academiei de Administrare Publică,
Oleg BALAN,
rector, dr. hab., prof. univ.***

AVIZ

Stimați cititori,

Continuă abonarea la presa scrisă pentru anul 2021.

Sperăm să rămâneți fideli publicațiilor noastre – ziarul „Funcționarul Public” și revista „Administrarea Publică” și pe parcursul anului viitor. Adresăm îndemnul pentru abonare, în special, autorităților publice și funcționarilor publici, cărora le sunt destinate aceste publicații ale Academiei de Administrare Publică, unicele ediții periodice în domeniu din republica noastră.

Vă reamintim că:

Revista

**„Administrarea Publică”
apare trimestrial.**

Costul unui abonament:

3 luni - 42 lei;

6 luni - 84 lei;

Indice poștal - 76957.

Ziarul

**„Funcționarul Public”
apare de 2 ori pe lună.**

Costul unui abonament:

3 luni - 39 lei;

6 luni - 78 lei;

Indice postal - 67919.



Abonarea 2021

Stimați cititori,

Este în toi campania de abonare la presa scrisă pentru anul 2021.

Este în toi campania de abonare la presa scrisă pentru anul 2021.
Spem să rămânem fideli publicațiilor noastre – ziarul „Funcționarul Public” și revista „Admistras-
ra Publică” și pe parcursul anului viitor. Adresăm îndemnul pentru abonare, în special, autorităților
publice și funcționarilor publici, cărora le sunt destinate aceste publicații ale Academiei de Admistr-
trație Publică, urile editii perioadice în domeniul din republica noastră.
Vă reamintim că:

USA reanalysis (in C.A.C.)

Ziarul „Funcționarul Public”
www.zf.ro

apare de 2 ori pe lună.
Costul unui abonament:

Costul unui abonament
3 luni - 39 lei

3 Juni - 39 helj
6 Juni - 78 helj

1 am-1:55 let.

indice postal - 67919.

25. *Common mink* *M. vison*

Abbonarsi può essere per

Revista „Administrația Publică”

a pure trimestriel.

Costul unui abonament:
3 luni - 42 lei

6 luni - 84 lei

1 an - 160 lei.

Indice postal- 76957.

Diagnosis: *Stenotaphrum*

„Poșta Moldovei“

**Materialele publicate în revista „Administrarea Publică”
nu reflectă neapărat punctul de vedere al redacției.**

**Responsabilitatea asupra conținutului articolelor
revine în exclusivitate autorilor.**

Drepturile de autor asupra articolelor publicate aparțin autorilor.

Periodicitatea – trimestrial

Versiunea online: <http://aap.gov.md/ro/article/revista-%E2%80%9EAdministrarea-public%C4%83%E2%80%9D>

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: 22.09.2021

Tipar executat la Universitatea de Stat din Moldova

Tiraj: 235 exemplare. Hârtie offset.

Preț contractual.

ISSN 1813-8489