

ISSN 1813-8489

Tipul B

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



Administrarea Publică

*Revistă metodico-științifică
trimestrială*

Nr. 4 (112)
octombrie - decembrie 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 baze 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>



Nr. 4 (112), octombrie - decembrie 2021

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.4\(112\)](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.4(112))

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 Catedră științe politice și relații internaționale, 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

MANOLE Tatiana - doctor habilitat în științe economice, profesor universitar

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

POPOVICI Angela - șef Catedră științe administrative, doctor în istorie, conferențiar universitar, Academia de Administrare Publică

SOLOMON Constantin - doctor habilitat în științe politice, profesor universitar

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

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

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

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

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

SUMAR

ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Angela POPOVICI, Aurelia ȚEPORDEI

Analiza cadrului normativ național prin prisma integrării dimensiunii de gen în documentele instituționale la nivel central și local12

Liliana PALIHOVICI

Aspecte legale și instituționale care determină dialogul dintre autoritățile publice și organizațiile societății civile în Republica Moldova (partea I)30

Stela SPÎNU

Comunicarea interculturală din perspectiva culturilor individualiste și colectiviste48

SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

Andrei SMOCHINĂ, Alexandru ȚĂRNĂ

Dreptul la uitare digitală – unul din drepturile fundamentale ale utilizatorilor de internet60

Andrian PALADII, Carolina CATAN

Controverse privind remunerarea administratorilor autorizați în cadrul proceselor de insolabilitate79

ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

Angela BOGUȘ

Consolidarea relațiilor de parteneriat în scopul asigurării unui trai decent88

Lilia DRAGOMIR

Etapele principale ale procesului de îmbunătățire a calității serviciilor medicale în Republica Moldova94

RELAȚII INTERNAȚIONALE ȘI INTEGRARE EUROPEANĂ

Nicolae ȚĂU, Natalia ANTOCI

Tipologia și efectele sancțiunilor economice asupra comerțului exterior101

Carolina BUDURINA-GOREACII, Svetlana CEBOTARI

Abordări teoretice și conceptuale ale rolului securității naționale și regionale în asigurarea stabilității din Europa de Est.117

INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI: STRATEGII ȘI TEHNOLOGII NOI

Tatiana FURCULIȚA

Paradigme moderne de evaluare și măsurare a performanței administrației publice	126
--	-----

TINERI CERCETĂTORI

Tatiana BOGOS

Direcții prioritare de perspectivă a inovării relației interes public - proces decizional în contextul modernizării administrației publice locale	136
---	-----

Anastasia ȘTEFANIȚA

Nivelul de realizare și respectare a prevederilor Cartei europene a autonomiei locale de către Republica Moldova	148
---	-----

Andrei RUSSU

Etape și acțiuni pentru o reformă de reorganizare administrativ-teritorială	156
---	-----

ANIVERSĂRI

Andrei Smochină – profesor, savant și jurist, la 75 de ani	164
--	-----

CONTENTS

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

Angela POPOVICI, Aurelia ȚEPORDEI

Analysis of the national normative framework in terms of gender mainstreaming
in institutional documents at central and local level12

Liliana PALIHOVICI

Legal and institutional aspects that determine the dialog between
public authorities and civil society organizations
in the Republic of Moldova (part I)30

Stela SPINU

Intercultural communication from the perspective of individualist
and collectivist cultures48

CIVIL SOCIETY AND THE RULE OF LAW

Andrei SMOCHINĂ, Alexandru ȚĂRNĂ

The right to be forgotten – one of the fundamental
rights of internet users60

Andrian PALADII, Carolina CATAN

Disputes regarding the remuneration of authorized directors
in insolvency proceedings79

ECONOMICS AND PUBLIC FINANCES

Angela BOGUS

Strengthening partnerships for insurance purposes a decent living88

Lilia DRAGOMIR

The main stages of the process of improvement
of the medical services in the Republic of Moldova94

INTERNATIONAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION

Nicolae ȚĂU, Natalia ANTOCI

Typology and effects of economic sanctions
on foreign trade101

Carolina BUDURINA-GOREACII, Svetlana CEBOTARI

Theoretical and conceptual approaches to the role of national and regional security
on ensuring stability in Eastern Europe117

TRAINING OF CIVIL SERVANTS: NEW STRATEGIES AND TECHNOLOGIES

Tatiana FURCULIȚA

Modern paradigms for evaluation and measurement of public administration performance	126
--	-----

YOUNG RESEARCHERS

Tatiana BOGOS

Possible priorities directions for the innovation of the public interest relation - decisional process in the context of the modernization of the local public administration	136
---	-----

Anastasia ȘTEFANIȚA

Level of realization and compliance with the provisions european Charter of local autonomy by the Republic of Moldova	148
---	-----

Andrei RUSSU

Stages and actions for an administrative-territorial reorganization reform	156
--	-----

BIRTHDAY

Andrei Smochină - professor, scientist and lawyer, at the age of 75	164
---	-----

ОГЛАВЛЕНИЕ

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА

Анжела ПОПОВИЧ, Аурелия Цепордей

Анализ национальной нормативной базы с точки зрения учета гендерной проблематики в институциональных документах на центральном и местном уровне12

Лилиана ПАЛИХОВИЧ

Правовые и институциональные вопросы, определяющие диалог между органами государственной власти и организациями гражданского общества в Республике Молдова (часть I).....30

Стекла СПЫНУ

Межкультурное общение с точки зрения индивидуальных и коллективных культур48

ГРАЖДАНСКОЕ ОБЩЕСТВО И ПРАВОВОЕ ГОСУДАРСТВО

Андрей СМОКИНЭ, Александр ЦЭРНЭ

Право на забвение - одно из основополагающих права интернет-пользователей60

Андриан ПАЛАДИЙ, Каролина КАТАН

Споры о вознаграждении уполномоченных директоров в производстве по делу о несостоятельности79

ЭКОНОМИКА И ПУБЛИЧНЫЕ ФИНАНСЫ

Анжела БОГУШ

Укрепление партнерских отношений в целях обеспечения достойной жизни88

Лилия ДРАГОМИР

Основные этапы процесса улучшения медицинских услуг в Республике Молдова94

МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОТНОШЕНИЯ И ЕВРОПЕЙСКАЯ ИНТЕГРАЦИЯ

Николае ЦЫУ, Наталья АНТОЧ

Типология и последствия экономических санкций по внешней торговле101

Каролина БУДУРИНА-ГОРЕАЧИЙ, Светлана ЧЕБОТАРЬ

Теоретические и концептуальные подходы к роли национальной и региональной безопасности в обеспечении стабильности в Восточной Европе117

ОБУЧЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ: НОВЫЕ СТРАТЕГИИ И ТЕХНОЛОГИИ

Татьяна ФУРКУЛИЦА

Современные парадигмы оценки и измерения эффективности
государственного управления126

МОЛОДЫЕ ИССЛЕДОВАТЕЛИ

Татьяна БОГОС

Приоритетные направления перспективных инноваций в отношениях
общественных интересов - процесс принятия решений
в контексте модернизации местного публичного управления136

Анастасия ШТЕФАНИЦА

Уровень достижения и соблюдения норм европейской Карты
местного самоуправления Республикой Молдова148

Андрей РУССУ

Этапы и действия по реформе административно-территориальной реорганизации156

ЮБИЛЕИ

Андрей Смокинэ - профессор, ученый, юрист, в 75-летие164



Administrarea publică: teorie și practică



ANALIZA CADRULUI NORMATIV NAȚIONAL PRIN PRISMA INTEGRĂRII DIMENSIUNII DE GEN ÎN DOCUMENTELE INSTITUȚIONALE LA NIVEL CENTRAL ȘI LOCAL

ANALYSIS OF THE NATIONAL REGULATORY FRAMEWORK THROUGH PRISM INTEGRATION OF THE GENDER DIMENSION INTO INSTITUTIONAL DOCUMENTS AT CENTRAL AND LOCAL LEVEL

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.4\(112\).01](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.4(112).01)
CZU: [316.346.2+396.1]:352/354(478)

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

Aurelia ȚEPORDEI,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

The purpose of this article is to analyze the normative framework on the dimension of gender equality in the Republic of Moldova in connection with international commitments and to identify the degree of integration of the gender dimension in institutional documents at central and local level.

Following the mentioned analysis, a set of recommendations was formulated meant to integrate the principles of gender equality, but also the provisions of Law no.5 of 09.02.2021 on ensuring equal opportunities between women and men in the regulations on the organization and functioning of the authorities central and local public administration.

Keywords: *gender dimension, gender equality, equal opportunities, Agenda 2030, Gender Coordinating Group, Gender Unit.*

REZUMAT

Prezentul articol are drept scop analiza cadrului normativ pe dimensiunea egalității de gen în Republica Moldova în conexiune cu angajamentele asumate la nivel internațional și identificarea gradului de integrare a dimensiunii de gen în documentele instituționale la nivel central și local.

Urmare a analizei menționate au fost formulate un set de recomandări menite să integreze principiile egalității de gen, dar și prevederile Legii nr.5 din 09.02.2021 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați în cuprinsul regulamentelor de organizare și funcționare a autorităților administrației publice centrale și locale.

Cuvinte-cheie: dimensiune de gen, egalitatea de gen, egalitatea de șanse, Agenda 2030, Grup coordonator în domeniul gender, Unitatea gender.

Institutul European pentru Egalitatea de Șanse între Femei și Bărbați (EIGE) definește egalitatea de gen ca drepturi, obligații, oportunități și responsabilități egale pentru fiecare femeie și bărbat în toate sferele vieții publice și private. În aceeași ordine de idei, egalitatea de șanse se referă la lipsa de bariere, explicite sau implicite, în calea participării economice, politice și sociale pe criterii de sex și de gen.

Alinierea legislației interne la normele și la politicile europene și internaționale în domeniul egalității de gen, precum și asigurarea implementării adecvate a acestei legislații constituie un angajament cu caracter juridic și un obiectiv politic asumat de Republica Moldova în calitate de membru al ONU, Consiliului Europei și al altor organizații internaționale care promovează valori ale democrației.

Cadrul normativ în domeniul egalității de gen din Republica Moldova s-a elaborat pe măsura aderării la organisme și structurile internaționale și regionale și în conformitate cu documentele internaționale de referință, la care statul este parte: Declarația Universală a Drepturilor Omului, CEDAW (1979, semnată în 1994), Declarația de la Beijing (1995), convențiile relevante ale Organizației Internaționale a Muncii, Declarația Milenară (2000), Agenda de Dezvoltare Durabilă 2030 (2015),

Convenția Consiliului Europei cu privire la prevenirea și combaterea violenței față de femei și a violenței domestice (Convenția de la Istanbul). Pentru susținerea demersului de dezvoltare sustenabilă, Națiunile Unite și Guvernul Republicii Moldova au semnat Cadrul de Parteneriat pentru Dezvoltare Durabilă 2018-2022, care se focusează pe patru piloni prioritari, primul constituind Guvernarea, drepturile omului și egalitatea de gen [1]. În 2022 parteneriatul trebuie să genereze următorul rezultat: „Populația Republicii Moldova ... solicită și beneficiază de o guvernare democratică, transparentă și responsabilă, de politici publice sensibile la dimensiunea de gen, bazate pe drepturile omului și pe dovezi, de servicii echitabile și de instituții publice care funcționează eficient, efectiv și receptiv.” ONU susține, inclusiv cu asistență financiară, eforturile pentru asigurarea progresului real către paritate în reprezentarea la toate nivelurile, precum și integrarea perspectivei de gen în tot procesul de elaborare de politici și de buget.

Prin Strategia privind egalitatea de gen 2020-2025 „O Uniune a egalității” [16], Comisia Europeană a declarat că va consolida integrarea perspectivei de gen ca principiu transversal prin includerea acesteia, în mod sistematic, în toate etapele elaborării de politici din toate domeniile de politică ale UE, in-

terne și externe. Strategia prevede ca perspectiva egalității de gen să fie integrată în toate politicile și programele de finanțare ale UE. Astfel, și pentru Republica Moldova, din perspectiva colaborării cu UE și în calitate de beneficiar al politicii de vecinătate, se impune obligația asigurării egalității de gen în politicile publice naționale și în proiectele implementate cu suportul UE.

Prin semnarea Acordului de Asociere RM-UE (2014), Republica Moldova și-a asumat prin prerogativele Capitolului 4 „Ocuparea forței de muncă, politica socială și egalitatea de șanse” al Titlului IV angajamentul să pună în aplicare principiul egalității de șanse între femei și bărbați (art. 31) și combaterea discriminării de orice tip (art. 32, lit. (f)).

Totodată, Republica Moldova și-a asumat angajamente de asigurare a egalității de șanse și de gen în cadrul Agendei 2030, în special, în realizarea indicatorilor Obiectivului nr.5 al Obiectivelor de Dezvoltare Durabilă. Abordarea integratoare a perspectivei de gen prevede operarea cu indicatori și instrumente care să permită integrarea perspectivei de gen în politicile publice. Obiectivul de Dezvoltare Durabilă nr.5 „Realizarea egalității de gen și împuternicirea femeilor și a tinerilor” reflectă esența necesităților și priorităților-cheie ale femeilor ce trebuie să se regăsească în politicile publice naționale și locale. Astfel, în politici trebuie să fie reflectată atitudinea autorităților pentru securitatea, integritatea și libertatea fizică pentru femei, „voce” egală pentru ambele genuri, susținerea participării și poziției de lider în procesul de luare a deciziilor în toate domeniile,

egalitatea de șanse și libertatea de alegere, accesul și controlul egal asupra tuturor resurselor și dreptul de proprietate asupra activelor.

Analiza stadiului actual al cadrului normativ intern relevant pentru implementarea principiului egalității de șanse între femei și bărbați în Republica Moldova reflectă în ce măsură a fost atins acest obiectiv sub aspect legislativ.

Obiectivul asigurării egalității de gen în Republica Moldova este promovat de autoritățile administrației publice, începând cu adoptarea Declarației de Independență (1991) și adoptarea Constituției Republicii Moldova (1994).

Constituția Republicii Moldova consacră în articolul 1 valoarea supremă a demnității umane, dar și a drepturilor și libertăților fundamentale ale omului. Potrivit articolului 16 (2), „...toți cetățenii ...sunt egali în fața legii și a autorităților publice, fără deosebire de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență etnică, avere sau origine socială” [2].

Articolul 43, care reglementează dreptul la muncă și protecția muncii, la alineatul 2 stabilește: „Salariații au dreptul la protecția muncii. Măsurile de protecție privesc securitatea și igiena muncii, regimul de muncă al femeilor și al tinerilor, instituirea unui salariu minim pe economie, repaosul săptămânal, concediul de odihnă plătit, prestarea muncii în condiții grele, precum și alte situații specifice” [2]. Norma enunțată evidențiază femeile și tinerii fiind categorii ce necesită o protecție specială. Deși nu poate fi considerată o măsură pozitivă, norma plasează fe-

meile într-o categorie specială ce necesită măsuri de protecție suplimentare în raport cu alți angajați. Această prevedere a articolului 43 este dezvoltată ulterior în alte acte normative speciale, spre exemplu, Codul Muncii (articolul 61, litera (e)) interzice aplicarea perioadei de probă în cazul încheierii contractului individual de muncă cu femeile gravide.

Pe lângă garanțiile constituționale, cadrul legislativ al Republicii Moldova cuprinde și prevederi speciale privind asigurarea egalității de gen. Legea nr. 5 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați din 09.02.2006. Scopul acestei legi constă în asigurarea exercitării drepturilor egale de către femei și bărbați în sfera politică, economică, socială, culturală, în alte sfere ale vieții, drepturi garantate de Constituția Republicii Moldova, în vederea prevenirii și eliminării tuturor formelor de discriminare după criteriul de sex (articolul 1). În conformitate cu articolul 2 al acestei legi, noțiunea abordare complexă a egalității între femei și bărbați are următoarea semnificație „integrare a principiului egalității între femei și bărbați în politicile și în programele din toate domeniile și la toate nivelurile de adoptare și aplicare a deciziilor”. Asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați, în contextul legii, se realizează în domeniul public (articolele 6-8) prin: accesul egal la ocuparea funcțiilor publice; activitatea electorală, a partidelor și a altor organizații social-politice; egalitatea de șanse în mass-media [4].

În continuare vom prezenta responsabilitățile autorităților publice abilitate cu atribuții în domeniul egalității

între femei și bărbați prevăzute de Legea cu privire la asigurarea egalității de șanse între sexe.

Parlamentul

- adoptă cadrul legislativ care asigură egalitatea între femei și bărbați în toate domeniile;

- monitorizează implementarea principiului egalității între femei și bărbați în toate direcțiile și la toate nivelurile politicii de stat;

- examinează rapoartele Guvernului și ale Avocatului Poporului asupra situației în domeniu, conform legislației.

Guvernul

- asigură integrarea în politici, strategii, programe, acte normative și investiții financiare a principiului egalității între femei și bărbați;

- aprobă planurile și programele naționale privind egalitatea între femei și bărbați, monitorizează realizarea lor;

- prezintă periodic Parlamentului rapoarte asupra situației și activității în domeniu, conform legislației.

Comisia guvernamentală pentru egalitate între femei și bărbați

- promovează egalitatea între femei și bărbați, abordarea ei complexă;

- coordonarea activității autorităților administrației publice centrale și locale în problemele egalității între femei și bărbați;

- dezvoltarea colaborării structurilor de stat cu societatea civilă și cu organizațiile internaționale, precum și impulsarea parteneriatului acestora cu sectorul privat și cu mediul de afaceri în promovarea egalității între femei și bărbați;

- analiza planurilor și a programelor naționale și locale, a valorificării inves-

țiilor financiare în domeniul egalității între femei și bărbați.

Ministerul Muncii și Protecției Sociale

- elaborarea și promovarea politicilor în domeniul egalității între femei și bărbați;

- elaborare și perfecționare a cadrului legislativ și normativ în domeniul egalității între femei și bărbați;

- identificare a necesității efectuării studiilor analitice în domeniul egalității între femei și bărbați în parteneriat cu alte autorități ale administrației publice centrale de specialitate ;

- elaborare a documentelor de politici în domeniul egalității între femei și bărbați și prezentarea acestora Guvernului spre aprobare;

- elaborare, fundamentare și dezvoltare a proiectelor în domeniul egalității între femei și bărbați în cooperare cu societatea civilă și cu organizațiile internaționale;

- coordonare metodologică a activității grupului coordonator în domeniul gender și a unităților gender din cadrul administrației publice centrale de specialitate și al administrației publice locale;

- elaborare și coordonare a implementării programelor în domeniul egalității între femei și bărbați, organizare în parteneriat cu societatea civilă a campaniilor de mediatizare, planificare a studiilor și cercetărilor în domeniu și a altor activități de asigurare a egalității de șanse între femei și bărbați;

- monitorizare și evaluare a politicilor și programelor din domeniu;

- coordonare a procesului de elaborare a rapoartelor naționale și a rapoartelor guvernamentale periodice asupra gradului de implementare a prevederilor tratatelor internaționale din domeniu;

- coordonare și monitorizare a implementării recomandărilor din domeniul de referință adresate Guvernului de către comitetele și consiliile specializate ale ONU și ale Consiliului European;

- organizare a activității curente și de secretariat a Comisiei guvernamentale pentru egalitate între femei și bărbați;

- stabilire a parteneriatului cu sectorul privat și cu mediul de afaceri, precum și cu organizațiile necomerciale în vederea promovării și implementării principiului egalității între femei și bărbați;

- exercitare a altor atribuții în domeniu conform legislației.

Celelalte autorități ale administrației publice centrale

- asigurarea abordării complexe a egalității între femei și bărbați și a realizării tratatelor internaționale din domeniu în sfera de competență;

- asigurarea respectării principiului egalității între femei și bărbați în politica de cadre și crearea condițiilor de prevenire a oricăror forme de discriminare după criteriul de sex și de hărțuire sexuală la locul de muncă;

- prezentarea către Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, în modul stabilit, a rapoartelor despre situația privind implementarea politicii naționale de asigurare a egalității de șanse între femei și bărbați;

- exercitarea altor atribuții în domeniu conform legislației.

Grupul coordonator în domeniul gender în cadrul APC

- monitorizează respectarea legislației în domeniul de asigurare a egalității de șanse între femei și bărbați în cadrul autorităților administrației publice centrale de specialitate;

- aprobă rapoartele unităților gender privind asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați în sectorul de activitate și le prezintă în modul prevăzut organului specializat;

- examinează cazurile de discriminare după criteriul de sex și de hărțuire sexuală la nivel de ramură, precum și în structurile descentralizate și desconcentrate;

- înaintează conducătorului autorității propuneri de înlăturare a condițiilor de discriminare;

- cooperează cu Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității, oferind datele, informațiile și documentele solicitate de acesta;

- remite organelor de drept abilitate materialele acumulate în cazurile de examinare a plîngerilor privind hărțuirea sexuală la locul de muncă;

- contribuie la consolidarea cunoștințelor funcționarilor publici din ramură cu privire la subiectele ce țin de asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați.

Unitateagender în cadrul APC

- prezintă propuneri de integrare a principiului egalității între femei și bărbați în politicile și planurile sectoriale de activitate;

- identifică, studiază și contribuie la soluționarea problemelor de discriminare după criteriul de sex în domeniul de activitate;

- participă la examinarea petițiilor asupra cazurilor de discriminare după criteriul de sex și de hărțuire sexuală la locul de muncă;

- elaborează rapoarte privind implementarea politicii naționale de asigu-

rare a egalității de șanse între femei și bărbați și le prezintă spre aprobare grupului coordonator în domeniul gender;

- studiază experiența internațională;
- exercită alte atribuții conform legislației.

Autoritățile administrației publice locale

- asigurarea integrării principiului de egalitate între femei și bărbați în politici, programe, acte normative și investiții financiare la nivel local;

- monitorizarea implementării programelor, organizarea campaniilor de informare, a cercetărilor și altor acțiuni privind egalitatea între femei și bărbați la nivel local;

- colaborarea cu organizațiile neguvernamentale, fundațiile, sindicatele, patronatul și organisme internaționale care contribuie la implementarea egalității între femei și bărbați;

- prezentarea către Ministerul Sănătății, Muncii și Protecției Sociale, în modul stabilit, a rapoartelor despre situația în teritoriul administrat privind implementarea politicii naționale de asigurare a egalității de șanse între femei și bărbați;

- alte atribuții de domeniu, conform legislației.

Unitatea gender în cadrul APL

- prezintă propuneri de integrare a principiului egalității între femei și bărbați în politicile, programele și actele normative ale administrației publice locale, în bugetele unităților administrativ-teritoriale;

- colaborează cu organizații neguvernamentale și cu alte organizații în problema egalității între femei și bărbați;

- participă la examinarea petițiilor persoanelor juridice și ale persoanelor fizice asupra cazurilor de discriminare după criteriul de sex;

- monitorizează activitatea administrației publice locale în domeniu;

- prezintă periodic autorităților administrației publice locale rapoarte despre lucrul efectuat;

- elaborează rapoarte privind implementarea politicii naționale de asigurare a egalității de șanse între femei și bărbați pentru a fi prezentate organului specializat;

- exercită alte atribuții de domeniu, conform legislației.

Avocatul Poporului

- garantarea și respectarea egalității între femei și bărbați ca parte integrantă a drepturilor și libertăților constituționale ale omului, conform legislației

Consiliul pentru prevenirea și eliminarea discriminării și asigurarea egalității

- asigură protecția împotriva discriminării și egalitatea tuturor persoanelor în conformitate cu legislația

Biroul Național de Statistică

- colectează, prelucrează și generalizează informațiile statistice dezagregate pe sexe.

Sursa: Elaborat de autori.

Astfel, în autoritățile administrației publice centrale de specialitate, cadrul instituțional al asigurării egalității de gen între bărbați și femei este format din grupul coordonator în domeniul de gen – organ consultativ și coordonator constituit din „unități gender” din cadrul subdiviziunilor cu competențe de elab-

orare, promovare și monitorizare a politicilor în domeniul de activitate a autorității administrației publice centrale de specialitate și „unitatea gender” – specialist sau specialistă abilitată cu funcția de promovare a egalității între femei și bărbați în instituția în care activează.

Și administrația publică locală are expres stipulate atribuții concrete în domeniul asigurării egalității de gen. Potrivit articolului 20 al Legii cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați, de competența autorităților administrației publice locale ține asigurarea integrării principiului de egalitate între femei și bărbați în politici, programe, acte normative și investiții financiare la nivel local. Pentru a menține implementarea obiectivului de asigurare a egalității de gen în vizorul APL, autoritățile locale trebuie să monitorizeze permanent implementarea documentelor adoptate, să organizeze campanii de informare, cercetări și alte acțiuni privind egalitatea între femei și bărbați la nivel local. Consiliul local realizează competențele prevăzute de modificările realizate prin Legea nr. 71 din 14.04.2016 [10] în domeniul egalității de gen (articolul 14, lit. o¹ a Legii nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală [5] și anume, „asigură integrarea și implementarea principiului egalității între femei și bărbați în politici, programe, acte normative și investiții financiare la nivel local și aprobă programe și contribuie la organizarea campaniilor de informare în acest domeniu în condițiile legii; examinează și adoptă decizii pe marginea rapoartelor și a informațiilor primarilor, informațiilor consilierilor despre situația în domeniu la nivel local; dezvoltă par-

teneriate cu organizații necomerciale și internaționale pentru realizarea politicilor locale în domeniu”.

Prin articolul 29, litera n¹ al Legii privind administrația publică locală, primarul asigură executarea deciziilor consiliului local în vederea implementării politicii de asigurare a egalității de șanse între femei și bărbați în localitate. În cadrul autorităților administrației publice locale funcționează „unitățile gender” instituite prin Legea cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați (articolul 2). Potrivit art. 39, litera c¹, al Legii privind administrația publică locală, secretarul consiliului local „exercită atribuțiile unității gender la nivel local, garantând implementarea principiului egalității între femei și bărbați”.

În continuare vom prezenta atribuțiile președintelui/președintei raionului, primarului/primarei, aparatului președintelui/președintei raionului, secretarului/secretarei unității administrativ-teritoriale, consiliului local/raional, în asigurarea egalității de gen prevăzute de Legea privind administrația publică locală.

Președintele raionului

(articolul 53, lit. p¹)

- asigură executarea deciziilor consiliului raional în domeniul de asigurare a egalității de șanse între femei și bărbați în unitatea administrativ-teritorială;

- colaborează în acest domeniu cu instituții statale și organizații necomerciale și internaționale;

- coordonează activitatea unității gender;

- organizează audierea rapoartelor și a informațiilor la subiectul respectiv în

cadrul ședințelor consiliului raional și propune soluții pentru îmbunătățirea situației în domeniu;

- asigură înlăturarea, în termen de 30 de zile, a condițiilor discriminatorii și a cauzelor care le-au generat.

Aparatul președintelui raionului

(articolul 51, lit. c¹)

- asistă președintele raionului în exercitarea obligațiilor de implementare a legislației în domeniul egalității de șanse între femei și bărbați.

Primarul

(articolul 29, lit. n¹)

- asigură executarea deciziilor consiliului local în vederea implementării politicii de asigurare a egalității de șanse între femei și bărbați în localitate,

- colaborează în acest scop cu instituții statale și organizații necomerciale și internaționale;

- coordonează activitatea unității gender din cadrul primăriei;

- examinează plîngerile persoanelor care se consideră victime ale discriminării; contribuie la educarea și sensibilizarea populației cu privire la eliminarea discriminării;

Secretarul consiliului local

(articolul 39, lit. c¹)

- exercită atribuțiile unității gender la nivel local, garantînd implementarea principiului egalității între femei și bărbați;

- prezintă propuneri de integrare a principiului egalității între femei și bărbați în politici, programe, acte;

- colaborează cu organizații neguvernamentale și cu alte organizații;

- participă la examinarea petițiilor persoanelor juridice și ale persoanelor fizice asupra cazurilor de discriminare.

Consiliul raional

(articolul 43, lit. s¹)

- aprobă programe și decide cu privire la organizarea campaniilor de informare în domeniul egalității de șanse între femei și bărbați;

- desemnează, în condițiile legii, unitatea gender locală;

- examinează rapoarte despre situația în domeniu și adoptă decizii pe marginea lor;

- examinează plîngerile persoanelor care se consideră victime ale discriminării.

Consiliul local

(articolul 14, lit. o¹)

- asigură integrarea și implementarea principiului egalității între femei și bărbați în politici, programe, acte normative și investiții financiare la nivel local și aprobă programe și contribuie la organizarea campaniilor de informare în acest domeniu în condițiile legii;

- examinează și adoptă decizii pe marginea rapoartelor și a informațiilor primarilor, informațiilor consilierilor despre situația în domeniu la nivel local;

- dezvoltă parteneriate cu organizații necomerciale și internaționale pentru realizarea politicilor locale în domeniu.

Sursa: Elaborat de autori.

Analiza prevederilor Legii privind administrația publică locală a scos în evidență câteva inadvertențe în cadrul legal. Potrivit articolului 43, consiliul raional desemnează „unitatea gender locală”, pe când articolul 39 al aceleiași legi stabilește expres că funcția de „unitate gender” este executată de „secretarul consiliului local”. O altă inadvertență se referă la prerogativa de a examina plîngerile persoanelor care se conside-

ră victime ale discriminării. La nivel local această atribuție aparține primarului/primarei, iar la nivel raional – consiliului raional. Primarul/primara poate să se încadreze în acele 30 de zile prevăzute de legislație pentru a examina plîngerile și a soluționa problema. La nivel raional, în condițiile când o ședință ordinară se convoacă o dată în trimestru, președintele raionului nu va respecta termenul de 30 de zile de soluționare a problemei, dacă atribuția de examinare aparține consiliului raional. Soluționarea acestor situații rămâne pe seama legislatorului.

Legea nr. 158 din 4.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public [7] stabilește principiile fundamentale ale serviciului public la articolul 5, referindu-se expres la egalitate și nondiscriminare: „Serviciul public se bazează pe principiile egalității și nondiscriminării, legalității, profesionalismului, transparenței, imparțialității, independenței, responsabilității, stabilității și loialității”.

Aceeași lege la articolul 14 privind drepturile generale ale funcționarului public stipulează că acesta are dreptul „să beneficieze de egalitate de șanse și de tratament între bărbați și femei în ceea ce privește accesul la încadrare în funcția publică, la procesul de dezvoltare profesională continuă și la promovarea în funcție”. La fel, concursul pentru ocuparea funcției publice vacante sau temporar vacante „are la bază principiile competiției deschise, transparenței, competenței și meritelor profesionale, precum și principiul egalității accesului la funcțiile publice pentru fiecare cetățean” (articolul 29, p. 1).

Legea nr. 25 din 22.02.2008 [6] a insti-

tuit Codul de conduită a funcționarului public, care la articolul 4 (1) prevede că funcționarul public/funcționara publică este obligat/ă să ia decizii și să întreprindă acțiuni în mod imparțial, nediscriminatoriu și echitabil, fără a acorda prioritate unor persoane sau grupuri în funcție de rasă, naționalitate, origine etnică, limbă, religie, sex, opinie, apartenență politică etc. Totodată, articolul 13, alineat 2, lit.a stabilește că în exercitarea atribuțiilor specifice funcțiilor publice de conducere „funcționarul public are obligația să asigure egalitatea de șanse și tratament în ceea ce privește cariera funcționarilor publici din subordine”.

Regulamentul cu privire la ocuparea funcției publice prin concurs [8] care pune în aplicare prevederile Legii cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public detaliază prevederile legii și la punctul 6 stabilește că concursul se organizează și se desfășoară în baza unei serii de principii, printre care și egalitatea accesului la funcția publică – asigurarea accesului la funcția publică a oricărei persoane care îndeplinește condițiile stabilite de lege, fără discriminare pe motive de sex, vârstă, rasă, etnie, religie, opțiune politică etc. De asemenea, potrivit punctului 36 din Regulament, în cadrul interviului nu pot fi adresate întrebări referitoare la opțiunea politică a candidatului, religie, etnie, stare materială, origine socială sau întrebări care pot fi considerate discriminatorii pe criterii de sex.

Legea nr. 121 din 25.05.2012 cu privire la asigurarea egalității [9] reglementează prevenirea și combaterea discriminării, precum și asigurarea egalității tuturor persoanelor aflate pe teritoriul

Republicii Moldova în sferele politică, economică, socială, culturală și alte sfere ale vieții, fără deosebire de rasă, culoare, naționalitate, origine etnică, limbă, religie sau convingeri, sex, vârstă, dizabilitate, opinie, apartenență politică sau orice alt criteriu similar. În lege sunt definite noțiuni principale cu privire la asigurarea egalității, aceasta oferind un cadru consolidat, care răspunde provocărilor actuale din societate, introduce elemente noi de protecție armonizate standardelor europene, indică unele remedii legale pentru cazurile de discriminare și stabilește un mecanism instituțional de combatere a discriminării și asigurare a egalității prin înființarea Consiliului pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității. Legea stabilește că Consiliul pentru Prevenirea și Eliminarea Discriminării și Asigurarea Egalității, autoritățile publice și instanțele judecătorești reprezintă subiecții cu atribuții în domeniul prevenirii și combaterii discriminării și asigurării egalității.

Legea nr. 71 din 14 aprilie 2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative [10] pentru prima dată a introdus cotele de gen pentru candidații/candidatele de pe listele de partid și pentru persoanele nominalizate în cabinetul de miniștri. Legea a stabilit că femeile și bărbații trebuie să întrunească o cotă minimă de reprezentare de 40% pentru ambele sexe în fiecare listă de candidați/candidate a unui partid sau a unui cabinet de ministere și miniștri propus, a modificat 15 legi, inclusiv Codul electoral, Legea cu privire la Guvern și Codul Muncii al Republicii Moldova. Aceasta a stabilit, printre altele, crearea grupurilor de Coordonare a

Egalității de Gen în administrația publică centrală și a extins responsabilitățile autorităților publice locale la subiectul egalității de gen.

În anul 2017, în contextul realizării reformei administrației publice centrale, a fost abrogată Legea nr. 64-XII din 31 mai 1990 cu privire la Guvern, fiind adoptată o nouă Lege cu privire la Guvern nr.136 din 07.07.2017 [12]. Această lege nu mai conținea prevederile ce vizează cota de reprezentare de 40% pentru ambele sexe la formarea Guvernului, stipulând în articolul 10, alineat 3 că la elaborarea listei candidaților la funcția de membri ai Guvernului, candidatul la funcția de Prim-ministru trebuie să țină cont de legislația în domeniul asigurării egalității de șanse între bărbați și femei, corelate cu criteriile de profesionalism și de meritocrație.

Articolul 46 (3) din Codul electoral [3] prevede faptul că listele candidaților pentru alegerile parlamentare și locale vor fi întocmite respectându-se cota minimă de reprezentare de 40% pentru ambele sexe. Poziționarea candidaților pe liste se face conform formulei: minimum patru candidați la fiecare zece locuri.

Referitor la cadrul național de politici relevant pentru egalitatea de șanse între femei și bărbați este necesar să subliniem că acesta este racordat la Agenda 2030, în special, la realizarea indicatorilor Obiectivului 5 al Obiectivelor de Dezvoltare Durabilă. În sensul ODD 5, autoritățile Republicii Moldova au elaborat și aprobat mai multe documente de politici. Printre acestea se numără: Strategia pentru asigurarea egalității între femei și bărbați pe anii 2017-2021,

Strategia națională cu privire la prevenirea și combaterea violenței față de femei și violenței în familie pentru perioada 2018-2023, Strategia națională pentru prevenirea și combaterea traficului de ființe umane pentru perioada 2018-2023, precum și alte strategii sectoriale (sănătate, ocuparea forței de muncă, protecția socială, securitate, apărare, protecția copilului etc.). Începând cu anul 2018, Guvernul pune în aplicare Programul Național de Implementare a Rezoluției 1325 a Consiliului de Securitate al ONU privind Femeile, Pacea și Securitatea pentru anii 2018-2021.

Un pas important în promovarea principiului egalității de șanse între femei și bărbați a constituit aprobarea de către Guvernul Republicii Moldova a Strategiei pentru asigurarea egalității între femei și bărbați în Republica Moldova pe anii 2017-2021 [11]. Este un document de politici cadru, care are drept scop garantarea implementării măsurilor care vor permite dezvoltarea și prosperarea în condiții egale tuturor cetățenilor și cetățenelor, fiind asigurată abordarea drepturilor omului prin prisma unor arii de intervenție, inclusiv protejarea împotriva discriminării și promovarea egalității, prevenirea și combaterea violenței în familie și asigurarea egalității de gen. Scopul strategiei urmează a fi realizat prin implementarea a 5 obiective generale, urmate de obiective specifice, pe 10 arii de intervenție. Obiectivele generale ale strategiei sunt: 1) Asigurarea abordării complexe a egalității între femei și bărbați (ariile de intervenții: participarea femeilor la nivel de luare a deciziilor; piața muncii și disparitățile salariale de gen; protecție socială și politici

familiale; sănătate; educație; schimbări climatice); 2) Fortificarea mecanismului instituțional de asigurare a egalității între femei și bărbați; 3) Combaterea stereotipurilor în societate și promovarea comunicării non-violente; 4) Promovarea egalității de gen în sectorul de securitate și apărare; 5) Integrarea bugetării sensibile la dimensiunea de gen în procesul de elaborare a programelor bugetare. Totodată, necesitatea și importanța implementării acestei strategii a fost prevăzută și în Planul național de acțiuni în domeniul drepturilor omului pentru anii 2018-2022 [15], care este orientat spre susținerea autorităților publice în remodelarea procesului de elaborare a politicilor publice la nivel central și local, pentru a asigura că acestea încorporează și sunt centrate pe necesitățile populației și iau în considerare barierele întâmpinate de grupurile marginalizate și vulnerabile în realizarea deplină a drepturilor fundamentale.

În tabelul nr. 1 am grupat tematic actele normative relevante în vigoare (legi, hotărâri de guvern) din domeniul egalității de șanse între femei și bărbați, după cum urmează:

- legislația principală, specifică în materia egalității de șanse între femei și bărbați;
- norme specifice de implementare a legislației;
- legislația care reglementează cadrul instituțional;
- norme având ca scop promovarea egalității de gen;
- norme privind combaterea tuturor formelor de discriminare.

Concluzionând, menționăm următoarele. Alinierea legislației interne

la normele și la politicile europene și internaționale în domeniul egalității de gen, precum și asigurarea implementării adecvate a acestora constituie un angajament cu caracter juridic și un obiectiv politic asumat de Republica Moldova în calitate de membru al ONU, Consiliului Europei și al altor organizații internaționale care promovează valori democratice.

Analiza diagnostică efectuată a regulamentelor de organizare și funcționare ale autorităților publice centrale și locale, precum și ale fișelor de post ale funcționarilor din cadrul autorităților publice responsabili de promovarea egalității de gen a avut ca obiectiv identificarea gradului de integrare a dimensiunii de gen în regulamentele de organizare și funcționare a autorităților administrației publice centrale de specialitate și autorităților administrative centrale; în regulamentele de organizare și funcționare a autorităților administrației publice locale, regulamentelor subdiviziunilor structurale ale APC și APL și în fișele de post ale angajaților din APC și APL.

În urma analizei a 20 de regulamente de organizare și funcționare a autorităților administrației publice centrale de specialitate, autorități administrative centrale și instituții publice din subordinea Guvernului s-a stabilit faptul că niciunul nu integrează dimensiunea de gen și nu ia în considerare necesitățile specifice ale femeilor, ignorându-se asigurarea principiului egalității de șanse între femei și bărbați.

Analiza a 11 regulamente de constituire și funcționare a consiliilor raionale a relevat faptul că doar 2 specifică

Tabelul nr. 1. Acte normative relevante în vigoare (legi, hotărâri de guvern) din domeniul egalității de șanse între femei și bărbați.

Legislație specifică	<p>Legea nr. 5 din 09.02.2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați</p> <p>Legea nr. 121 din 25.05.2012 cu privire la asigurarea egalității</p>	Cadrul instituțional
<p>Hotărârea Guvernului nr. 350 din 07.04.2006 cu privire la instituirea Comisiei Guvernamentale pentru egalitate între femei și bărbați</p> <p>Legea nr. 158 din 4.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public</p> <p>Legea nr. 25 din 22.02.2008 privind Codul de conduită a funcționarului public</p>		Norme de implementare
Promovarea egalității de șanse și de tratament între femei și bărbați	<p>Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală</p> <p>Hotărârea Guvernului nr. 933 din 31.12.2009 cu privire la aprobarea Programului național de asigurare a egalității de gen pe anii 2010-2015</p> <p>Legea nr. 168 din 09.07.2010 privind modificarea și completarea Codului muncii al Republicii Moldova</p> <p>Codul electoral</p> <p>Legea nr. 71 din 14.04.2016 privind completarea și modificarea unor acte legislative (privind cota minimă de reprezentare de 40% pentru ambele sexe)</p> <p>Hotărârea Guvernului nr. 259 din 28.04.2017 privind aprobarea Strategiei pentru asigurarea egalității între femei și bărbați în Republica Moldova pentru anii 2017-2021</p> <p>Legea nr. 136 din 07.07.2017 cu privire la Guvern</p>	
Combaterea tuturor formelor de discriminare	<p>Legea nr. 45 din 01.03.2007 privind prevenirea și combaterea violenței</p> <p>Hotărârea Guvernului nr. 281 din 3.04.2018 cu privire la aprobarea Strategiei naționale cu privire la prevenirea și combaterea violenței față de femei și violenței în familie pentru perioada 2018-2023</p> <p>Hotărârea Guvernului nr.461 din 22.05.2018 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a traficului de ființe umane pentru anii 2018-2023 și a Planului de acțiuni pentru anii 2018-2020 privind implementarea acestora.</p>	

Sursa: Elaborat de autor.

expres atribuțiile consiliului raional și a aparatului președintelui raionului ce țin de asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați.

Din cele 9 regulamente de organizare și funcționare a aparatului președintelui raionului examinate, 6 regulamente fac referire la dreptul salariaților la egalitate de șanse și de tratament, interzic orice discriminare directă sau indirectă față de angajați, bazată pe criterii de sex; specifică expres atribuțiile președintelui raionului și a aparatului președintelui raionului ce țin de asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați prevăzute de Legea privind administrația publică locală.

Cu privire la regulamentele de organizare și funcționare a consiliilor municipale și regulamentele de organizare și funcționare a primăriilor municipiilor și subdiviziunilor structurale ale acestora s-a constatat că niciunul dintre regulamentele consiliilor municipale nu integrează dimensiunea de gen, nu specifică atribuțiile consiliului, primarului și secretarului consiliului în asigurarea șanselor egale între femei și bărbați.

Analiza fișelor de post a funcționarilor/funcționarilor publici/publice responsabili/e de implementarea politicii de gen în autoritățile administrației publice centrale de specialitate reflectă următoarea stare de lucruri:

- atribuțiile de „unitate gender” sunt exercitate de persoane din subdiviziunile cu competențe de elaborare, promovare și monitorizare a politicilor în domeniul de activitate al autorității administrației publice centrale de specialitate;

- nu există un specialist/o specialis-

tă care ar exercita exclusiv atribuțiile specificate de Legea cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați, articol 19, alineat 4;

- atribuțiile de unitate gender sunt exercitate suplimentar la alte atribuții;

- atribuțiile unității gender sunt trecute în fișa postului conform prevederilor Legii cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați, fără a fi ajustate la domeniul de activitate al autorității.

Analiza fișelor de post ale funcționarilor/funcționarilor publici/publice responsabili/e de implementarea politicii de egalitate de gen în autoritățile administrației publice locale reflectă următoarea stare de lucruri:

- atribuțiile de unitate gender la nivel local sunt exercitate de secretarul consiliului local;

- atribuțiile unității gender sunt trecute în fișele de post ale secretarilor consiliilor locale în majoritatea autorităților APL, în unele cazuri nu sunt consemnate expres aceste responsabilități, fiind inserată formula „și alte atribuții conform legii 436/2006”.

- deși nu se regăsesc în regulamentele de organizare și funcționare a consiliilor municipale și regulamentele de organizare și funcționare a primăriilor municipiilor examinate, atribuțiile unității gender se regăsesc în fișele de post ale secretarilor consiliilor locale.

În context, venim cu următoarele recomandări, realizarea cărora ar contribui, considerăm noi, la ameliorarea situației în domeniul integrării dimensiunii de gen în documentele de politici.

Activitățile în domeniul egalității de gen trebuie să se regăsească în po-

litiile instituționale ale autorităților administrației publice centrale și locale. În acest scop, considerăm necesară:

1. Modificarea articolului 39, litera c¹ al Legii cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați în felul următor: se substituie „secretarul consiliului local exercită atribuțiile unității gender la nivel local, garantând implementarea principiului egalității între femei și bărbați” prin „secretarul/secretara consiliului local exercită atribuțiile unității gender la nivel local, contribuind la asigurarea implementării principiului egalității între femei și bărbați”.

2. Ajustarea politicilor instituționale ale autorităților administrației publice centrale (regulamentul de organizare și funcționare; regulamentele subdiviziunilor structurale) la cerințele cadrului legal național privind asigurarea egalității de gen.

3. În contextul reorganizării prin separare a patru ministere și a modificării regulamentelor de organizare și funcționare a acestora devine oportună introducerea prevederilor clare care ar asigura respectarea și implementarea principiului egalității de șanse între femei și bărbați.

4. Ajustarea politicilor instituționale ale autorităților administrației publice locale de nivelul II (regulamentul de constituire și funcționare a consiliului raional, regulamentul de organizare și funcționare a aparatului președintelui raionului; regulamentul intern de organizare și desfășurare a activității subdiviziunilor structurale ale consiliului raional; regulamentele consiliilor municipale Chișinău și Bălți; regulamentele de organizare și funcționare a primă-

riilor municipiilor Chișinău și Bălți) la cerințele cadrului legal național privind asigurarea egalității de gen.

5. Ajustarea politicilor instituționale ale autorităților administrației publice locale de nivelul I (regulamentul de organizare și desfășurare a activității consiliului local; regulamentul de organizare și funcționare a primăriei la cerințele cadrului legal național privind asigurarea egalității de gen.

6. Completarea contractelor colective de muncă cu prevederi referitoare la mediul favorabil pentru ambele genuri (potrivit Legii nr. 71/2016).

7. Completarea documentelor de activitate internă (fișe de post, codul de conduită al angajaților și angajateelor, contractul individual de muncă) cu prevederi, realizarea cărora va contribui la asigurarea egalității de gen atât în instituție, cât și în raport cu cetățenii și cetățenele.

8. Introducerea în regulamentele de activitate a autorităților administrației publice centrale și locale a prevederilor privind obligativitatea unei formări inițiale și formării profesionale continue a funcționarilor publici pe dimensiunea de gen.

9. Prin Legea cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați a fost instituită „unitatea gender” în scopul de a promova egalitatea dintre femei și bărbați la locul de muncă. Potențialul de dezvoltare al acestei funcții este important, în special în contextul în care egalitatea de șanse între femei și bărbați este o prioritate politică actuală la nivel internațional și european atât în cadrul Obiectivelor de dezvoltare durabilă cuprinse

în Agenda ONU 2030, cât și ca temă transversală cuprinsă în Strategia privind egalitatea de gen 2020-2025 „O Uniune a egalității”. O serie de efecte și rezultate pozitive pot fi preconizate ca urmare a precizării ocupațiilor „unități gender”:

- contribuția la o mai bună înțelegere și aplicare a dispozițiilor legale din domeniul egalității de șanse între femei și bărbați în instituțiile publice, cu un impact direct pe piața muncii și indirect, într-o sferă largă de domenii;

- contribuția indirectă la respectarea obligațiilor asumate de Republica Moldova la nivel european și internațional;

10. Având în vedere complexitatea procesului de promovare a egalității de șanse între bărbați și femei și a integrării perspectivei egalității de gen în documentele de politici publice și instituționale, abilitarea unității gender din cadrul autorităților APC cu atribuții exclusiv în domeniul asigurării egalității de șanse între femei și bărbați, fără a i se conferi alte atribuții;

11. La nivelul instituției, din perspectiva domeniului specific al fiecărei entități în care își desfășoară activitatea, unitatea gender va avea următoarele atribuții principale:

- culege și analizează date și informații privind egalitatea de șanse între femei și bărbați în domeniul de activitate al entității;

- prezintă propuneri de integrare a principiului egalității între femei și bărbați în politicile și planurile sectoriale de activitate;

- elaborează rapoarte, analize și/sau prognoze privind aplicarea principiului egalității de șanse între femei și

bărbați în domeniul specific de activitate;

- colaborează și realizează schimbul de informații cu autoritățile centrale și locale, cu instituțiile de învățământ și de cercetare, cu organizații neguvernamentale;

- participă efectiv la diferite faze privind programarea, identificarea, formularea, implementarea și evaluarea în cadrul strategiilor/programelor sectoriale inițiate de către entitatea în care își desfășoară activitatea din perspectivă includerii și monitorizării aspectelor referitoare la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați;

- elaborează rapoarte privind implementarea politicii naționale de asigurare a egalității de șanse între femei și bărbați și le prezintă spre aprobare grupului coordonator în domeniul gender;

- analizează contextul de apariție și evoluție a problemelor de discriminare după criteriul de sex, precum și nerespectarea principiului egalității de șanse între femei și bărbați și recomandă soluții în vederea respectării acestui principiu, conform legii;

- participă la examinarea petițiilor asupra cazurilor de discriminare după criteriul de sex și de hărțuire sexuală la locul de muncă;

- formulează recomandări/observații în vederea prevenirii/gestionării/remedierii contextului de risc care ar putea conduce la încălcarea principiului egalității de șanse între femei și bărbați, cu respectarea principiului confidențialității;

- informează angajații privind procedura de depunere a unei plângeri de hărțuire sexuală/comportament inadecvat la locul de muncă și cu privire

la modul de soluționare a sesizărilor/reclamațiilor formulate de către persoanele prejudiciate prin asemenea fapte;

- propune măsuri privind asigurarea egalității între femei și bărbați, evaluează impactul acestora asupra femeilor și bărbaților;

- elaborează planuri de acțiune privind implementarea principiului egalității de șanse între femei și bărbați;

- asigurare a informării de specialitate pentru conducerea entității în care își desfășoară activitatea în legătură cu respectarea legislației în domeniu;

- acordă consultanță de specialitate pentru aplicarea prevederilor legislației naționale în domeniul egalității de șanse între femei și bărbați;

- beneficiază de cursuri de formare inițială și formare profesională continuă în domeniul egalității de gen.

BIBLIOGRAFIE

1. Cadrul de Parteneriat ONU – Republica Moldova pentru Dezvoltare Durabilă 2018-2022. Cadrul de Asistență ONU pentru Dezvoltare pentru Republica Moldova, United Nations Moldova, Guvernul Republicii Moldova. În: <https://www.undp.org/content/dam/moldova/docs/Legal%20Fra-mework/UNDAF%20Moldova%20RO.pdf>

2. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994, aprobată de Parlamentul Republicii Moldova. În: http://lex.justice.md/document_rom.php?id=44B9F30E:7AC17731

3. Hotărârea Parlamentului nr. 1381 din 21.11.1997. Codul Electoral. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 451-463 din 29.11.1997.

4. Legea nr. 5 din 09.02.2006 cu privire la asigurarea egalității de șanse între femei și bărbați. Monitorul Oficial nr. 47-50 din 24.03.2006.

5. Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-33 din 09.03.2007.

6. Legea nr. 25 din 22.02.2008 privind Codul de conduită a funcționarului public. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 74-75 din 11.04.2008.

7. Legea nr. 158 din 4.07.2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 230-232 din 23.12.2008.

8. Hotărârea Guvernului nr. 201 din 11-03-2009 privind punerea în aplicare a prevederilor Legii nr. 158-XVI din 4 iulie 2008 cu privire la funcția publică și statutul funcționarului public. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 55-56 art. 249 din 17.03.2009.

9. Legea nr. 121 din 25.05.2012 cu privire la asigurarea egalității. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 103 din 29.05.2012.

10. Legea nr. 71 din 14.04.2016 pentru modificarea și completarea unor acte legislative. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 140-149 din 27.05.2019.

11. Hotărârea Guvernului nr. 259 din 28.04.2017 cu privire la aprobarea Strategiei pentru asigurarea egalității între femei și bărbați în Republica Moldova pe

anii 2017-2021. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 11-180 din 2.06.2017.

12. Legea nr. 136 din 7.07.2017 cu privire la Guvern. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 252 din 19.07.2017.

13. Hotărîrea Guvernului nr. 281 din 3.04.2018 cu privire la aprobarea Strategiei naționale cu privire la prevenirea și combaterea violenței față de femei și violenței în familie pentru perioada 2018-2023. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 121-125 din 13.04.2018.

14. Hotărîrea Guvernului nr.461 din 22-05-2018 cu privire la aprobarea Strategiei naționale de prevenire și combatere a traficului de ființe umane pentru anii 2018-2023 și a Planului de acțiuni pentru anii 2018-2020 privind implementarea acesteia. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 167-175 din 25.05.2018.

15. Hotărîrea Parlamentului nr. 89 din 24.05.2018 cu privire la aprobarea Planului Național de Acțiuni în Domeniul Drepturilor Omului pentru anii 2018-2022. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 295-308 din 10.08.2018.

16. În: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/RO/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0152&from=RO>

Prezentat: 18.11.2021.

E-mail: angela.popovici2000@gmail.com

ASPECTE LEGALE ȘI INSTITUȚIONALE CARE DETERMINĂ DIALOGUL DINTRE AUTORITĂȚILE PUBLICE ȘI ORGANIZAȚIILE SOCIETĂȚII CIVILE ÎN REPUBLICA MOLDOVA (*partea I*)

LEGAL AND INSTITUTIONAL ASPECTS THAT DETERMINE THE DIALOG BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES AND CIVIL SOCIETY ORGANIZATIONS IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA (*part I*)

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.4\(112\).02](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.4(112).02)

CZU: 35.07:061.2(478)

Liliana PALIHOVICI,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

CSOs are a key component of an open and democratic society as they play a key role in the strengthening of democracy and the rule of law, their dialogue with the public authorities being a precondition for this. By analyzing the development of dialogue between Moldovan CSOs and Central and Local Public authorities (CPA / LPA), I found that PA are not yet fully aware of the value of the dialogue, which is sporadic and guided by certain interests, that do not always coincide with the public interest.

The key objective pursued by this research was to review the environment underlying activity and collaboration of the civil society from the standpoint of influence exerted by the internal and external factors that determine the core essence of the social environment, while paving and setting conditions for carrying out activities and collaboration between the civil society and public authorities. The paper aims to prove that more communication and collaboration between public authorities and civil society organizations, will likely result in a more inclusive, qualitative and focused act of governance. The author analyses and presents the existing decision-making systems and its consultation mechanisms with the civil society organizations in the Republic of Moldova, the existing opportunities for CSO's involvement in the public policy making process and the actual practices.

A number of research methods were used in the study, aimed at highlighting the particularities of the dialogue and cooperation between the public authorities (PA) and the CSOs, as part of the act of governance, studying the development over time and the

influence of various social, economic and political factors on these processes. Thus, the historical analysis method to research the origin and evolution of the legal framework that regulates the dialogue and cooperation between PA and the CSOs was applied. It included analysis of the relevant laws, regulations and policies, together with existing reports and studies on the subject of research, in the Republic of Moldova. I found that public authorities are not yet fully aware of the value of the dialogue and the political factor is also of great influence, as in recent years there has been an increasing pressure on the civil society. The paper reflects the current situation in Moldova, which can be summarized as follows: a) there are no permanent mechanisms or platforms for cooperation and consultation, open to all. Civil society participation is limited to a small number of CSOs, and there are no incentives for the growth of CSOs. b) LPAs, compared to CPAs, enjoy a much higher level of „trust” from the society/community, but they rarely have the resources and skills to conduct a constructive dialogue with CSOs; c) there is a proven reluctance of the LPA/CPA to deepen the dialogue and cooperation with the civil society; d) The culture of participation is very weak as there is no perception that participation is an instrument of change. A number of recommendations in order to address the identified problems are listed.

Keywords: public administration, civil society organizations, dialogue, public policy, partnerships, cooperation, culture of participation

REZUMAT

OSC-urile sunt o componentă cheie a unei societăți deschise și democratice, jucând un rol important în consolidarea democrației și a statului de drept, dialogul lor cu autoritățile publice fiind o condiție prealabilă. Obiectivul principal al acestei cercetări este de a analiza mediul de activitate și colaborare a societății civile din perspectiva influenței exercitate de către factorii de natură internă și externă, care determină conținutul mediului social și care creează și stabilesc condițiile de activitate și colaborare a societății civile cu puterea publică.

Lucrarea își propune să demonstreze că mai multă comunicare și colaborare între autoritățile publice și organizațiile societății civile, probabil va avea ca rezultat un act de guvernare mai incluziv, calitativ și mai concentrat, abordând astfel eficient nevoile cetățeanului. Autorul analizează și prezintă sistemele decizionale existente și mecanismele de consultare ale acestora cu organizațiile societății civile din Republica Moldova, oportunitățile existente de implicare a OSC în procesul de elaborare a politicilor publice și practicile actuale.

În cadrul studiului au fost utilizate o serie de metode de cercetare, menite să evidențieze particularitățile dialogului și cooperării dintre autoritățile publice (AP) și OSC, ca parte a actului de guvernare, studiind evoluția în timp și influența diferitelor factori asupra acestor procese.

Am constatat că autoritățile publice nu sunt încă pe deplin conștiente de valoarea dialogului, care este sporadic și ghidat de anumite interese, care nu coincid întotdeauna cu interesul public. Factorul politic este de asemenea de mare influență, întrucât

În ultimii ani s-a înregistrat o presiune din ce în ce mai mare asupra societății civile. Condițiile legale și rata generală de dezvoltare a organizațiilor societății civile, gradul de dialog și cooperare al OSC-urilor cu autoritățile publice și rolul OSC-urilor în creșterea răspunderii generale a autorităților față de propriii cetățeni - sunt elemente importante în dezvoltarea unei societăți democratice, fără de care o societate modernă și dezvoltată este de neimaginat. Lucrarea reflectă situația din Moldova, care poate fi rezumată astfel: a) Nu există mecanisme sau platforme permanente de cooperare și consultare, deschise tuturor. Participarea societății civile este limitată la un număr mic de OSC și nu există stimulente pentru creșterea OSC-urilor. b) APL, comparativ cu APC, se bucură de un nivel mult mai ridicat de „încredere” din partea societății/comunității, dar rareori au resursele și abilitățile pentru a conduce un dialog constructiv cu OSC-urile; c) Există o reticență dovedită a APL/APC de a aprofunda dialogul și cooperarea cu societatea civilă; d) Cultura participării este foarte slabă deoarece nu există percepția că participarea este un instrument de schimbare. Sunt enumerate o serie de recomandări pentru a rezolva problemele identificate. Un șir de recomandări sunt propuse pentru a soluționa problemele menționate.

Cuvinte-cheie: administrație publică, organizații ale societății civile, dialog, politici publice, parteneriate, cooperare, cultura participării.

Republica Moldova este un stat relativ „tânăr”, unele instituții fundamentale din societate sunt, încă, în proces de stabilire, iar gradul de participare și implicare a cetățenilor în viața publică și procesele decizionale rămâne a fi destul de scăzut. Această concluzie se referă la toate cele trei sectoare prezente într-o societate – public, comercial și necomercial, ținând cont de gradul mare de interdependență care caracterizează relațiile dintre ele. Dialogul și colaborarea dintre aceste elemente reprezintă factorul principal care influențează și determină procesul de construcție și dezvoltare a unei societăți incluzive, bazate pe respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Respectarea drepturilor omului care asigură exercitarea libertății de asociere, de întrunire și a libertății de exprimare stimulează existența și dezvoltarea unui mediu social incluziv și eficient,

în care puterea publică devine mai responsabilă, iar societatea civilă dispune de condiții stimulatoare de participare și implicare activă în procesul decizional la toate nivelurile de guvernare. Interacțiunea în cadrul acestui sistem a puterii și societății civile, creează un cadru de echilibru și control, care asigură participarea incluzivă a tuturor sectoarelor (public, comercial, necomercial) în dezvoltarea democratică a societății.

Conținutul și calitatea dialogului și colaborării dintre societatea civilă și autoritățile statului sunt influențate de un șir de factori, în mare parte, de natură internă, care separat, și toți împreună, determină caracterul relației dintre stat și societatea civilă, la general, și autoritățile administrației publice și organizațiile societății civile, în particular. Printre factorii de bază putem menționa: mediul social-economic, care dictează nivelul de trai al populației;

deficiențele sistemului educațional privind educația și implicarea civică; problemele de ordin legislativ privind asigurarea accesului la informație și a transparenței decizionale; lipsa mecanismelor instituționale de cooperare și colaborare; gradul de finanțare și sprijin acordat OSC; capacitatea redusă a OSC, capabile să ofere căi alternative de participare și implicare a cetățenilor în procesul decizional, etc.

Factori ce determină mediul și calitatea relației dintre administrația publică și organizațiile societății civile.

La temelia unei democrații funcționale se află societatea civilă. Interesul major al statului într-o societate democratică este să contribuie la implicarea cât mai activă a cetățenilor săi în viața publică, pentru asta creând condiții și instrumente necesare de susținere a asociațiilor benevole care vin să contribuie și să se implice în luarea deciziilor privind dezvoltarea socială, economică sau politică.

Principalele precondiții ale activității societății civile într-un stat democratic țin de conținutul și calitatea relației cu autoritățile publice (sectorul public) – într-o manieră predominantă, dar și cu sectorul privat (comercial), care în contextul relațiilor și condițiilor de activitate create de către sectorul public are nevoie de susținerea societății civile (sectorul necomercial).

Dialogul, colaborarea și activitatea comună a administrației publice și societății civile, reprezintă o precondiție de bază pentru ca actorii societății civile, prin activitatea lor, să contribuie ca orice persoană, să poată beneficia de toate drepturile omului (civile, culturale, economice, politice și sociale). Elementele cheie

ale mediului de activitate și colaborare pentru OSC sunt reprezentate de drepturile și libertățile fundamentale, precum și condițiile necesare pentru sprijinirea și dezvoltării societății civile. Conținutul și calitatea relației dintre administrația publică și societatea civilă este esențială pentru definirea mediului de activitate al societății civile și este determinat de un șir de factori – de natură externă și internă.

Factorii externi. Contextul și conținutul juridic al relațiilor și angajamentelor internaționale ale statului, reprezintă precondiția de bază, care solicită și presupune crearea de către acesta a condițiilor – economice, politice, sociale, culturale, juridice, condiții, care să sprijine în mod activ competența și capacitatea persoanelor de a se angaja, în mod individual sau în asocieri cu alte persoane, în activități civice. În sensul celor menționate, calitatea de membru al ONU impune principiile și valorile, inclusiv cu caracter juridic, care stau la baza relațiilor internaționale și definește, într-o manieră categorică, cadrul și contextul juridic intern de activitate în toate domeniile mediului social, ori crearea condițiilor necesare pentru dezvoltarea societății civile, ține, în primul rând, de respectarea drepturilor și libertăților fundamentale ale omului.

Sistemul ONU de protecție a drepturilor omului reprezintă elementul (factorul) principal în cadrul procesului de asigurare a condițiilor pentru societatea civilă de a activa și a se implica activ în mediul social îl constituie respectarea drepturilor omului. Drepturile de bază și libertățile fundamentale ale omului sunt statuate în Declarația universală a drepturilor omului a ONU, care este

un document internațional de reper în asigurarea drepturilor omului. Republica Moldova a devenit membru ONU pe data de 2 martie 1992, odată cu adoptarea de către Adunarea Generală ONU a Rezoluției A/RES/46/223¹ și implicit, a subscris la valorile, principiile și angajamentele emergente din principalele declarații, tratate, convenții și acorduri ale ONU. Pe lângă asigurarea păcii și securității, a activității în vederea dezvoltării în întreaga lume, promovarea și apărarea drepturilor omului pentru toți, constituie unul din cei trei piloni ai ONU. Activitatea mecanismului Națiunilor Unite pentru drepturile omului este susținută prin comuniunea și complementaritatea a câtorva elemente de bază, de natură instituțională și funcțională, care chiar dacă sunt independente, reprezintă elemente ale aceluiași mecanism:

- Oficiul Înaltului Comisar al Națiunilor Unite pentru Drepturile Omului (OICDO) este principala organizație din cadrul ONU ce activează în vederea promovării și apărării drepturilor omului. Ea lucrează în strânsă colaborare cu fondurile, programele și agențiile specializate ale Națiunilor Unite (precum Organizația Mondială a Sănătății, Agenția ONU pentru Refugiați, UNICEF, Organizația Internațională a Muncii, UNESCO etc.) pentru a maximiza impactul activității vizând drepturile omului.

- Tratatelor (pactele și convențiile) internaționale privind drepturile omului stabilesc grupuri de experți independenți sau organisme, ce vor monitoriza periodic, în mod regulat, implementa-

rea obligațiilor privind drepturile omului.

- Organismele sau adunările inter-guvernamentale, formate din statele-membre ale ONU, au menirea de a discuta probleme și situații legate de drepturile omului. Organismul inter-guvernamental principal în acest scop este Consiliul pentru Drepturile Omului, susținut în activitatea sa de către experți independenți, prin așa-zisele proceduri speciale, precum și mecanismul numit Revizuirea Periodică Universală, printre altele.²

- Reprezentanțele naționale ale agențiilor specializate ale ONU, care reprezintă prin activitatea lor efortul ONU în asigurarea respectării angajamentelor și obligațiilor internaționale ale statelor semnatare în domeniul respectării drepturilor omului. Imediat după aderarea Republicii Moldova la familia ONU, mai multe din aceste agenții, fonduri și programe și-au deschis, cu acordul Guvernului RM, oficii în țară în vederea susținerii activităților de promovare a democrației, bunei guvernări, prosperității, drepturilor omului și consolidarea unui stat de drept modern și european. La ora actuală, peste 20 de agenții specializate, fonduri și programe au oficiu la Chișinău, care prin finanțarea acordată proiectelor organizațiilor societății civile, contribuie la întărirea capacităților acestora de a fi un partener eficient în dialogul cu administrația publică pentru dezvoltare durabilă.

Participarea organizațiilor societății civile (OSC), în cadrul mecanismului Națiunilor Unite pentru drepturile omului la nivel internațional și național con-

¹ <https://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r223.htm>

² Ghid practic pentru societatea civilă. Spațiul societății civile și sistemul Națiunilor Unite de protecție a drepturilor omului. UNHR, 2014.

tribuie la expertizarea, sensibilizarea, precum și la monitorizarea și raportarea problemelor și a încălcărilor legate de drepturile omului. OSC ajută la dezvoltarea de noi standarde, mecanisme și instituții în materie de drepturi ale omului, precum și la mobilizarea resurselor și a sprijinului public pentru problemele legate de drepturile omului. Acest proces are un impact puternic asupra modului și direcției în care se dezvoltă societatea civilă în mediile naționale, dar și la nivel regional și local.

Organizațiile societății civile din domeniul drepturilor omului din Republica Moldova au o contribuție considerabilă la elaborarea legislației și a politicilor din domeniu. Printre cele mai active figurează Asociația Promo-Lex, Centru de Resurse Juridice din Moldova (CRJM), Asociația Juriștii pentru Drepturile Omului, Alianța ONG-lor active în domeniul Protecției Sociale a Copilului și Familiei, Platforma pentru Egalitate de Gen ș. a., care desfășoară campanii de monitorizare a respectării drepturilor omului și elaborează rapoarte de alternativă privind situația drepturilor omului în Republica Moldova. Activitatea acestor organizații este puternic influențată de cadrul și conținutul mecanismului Națiunilor Unite pentru apărarea drepturilor omului și constituie, într-o societate democratică, adevărate repere și indicatoare, privind respectarea drepturilor omului.

Un alt factor extern, care influențează într-o manieră categorică conținutul și calitatea relației dintre administrația publică și societatea civilă îl reprezintă relația Republicii Moldova cu Uniunea Europe-

nă și procesul de integrare europeană. Intensitatea dialogului administrației publice cu organizațiile societății civile din Republica Moldova a înregistrat o dinamică pozitivă începând cu anul 2010, când Guvernul Republicii Moldova sa angajat într-un dialog intens cu Uniunea Europeană pentru a negocia semnarea unui acord de asociere. Din 2014, Acordul de Asociere RM-UE, constituie un nou cadrul juridic pentru avansarea relațiilor dintre RM și UE spre o treaptă calitativ superioară, cea a asocierii politice și integrării economice cu UE. În același timp, Respectarea principiilor democratice, drepturilor omului și ale libertăților fundamentale, conform celor proclamate în Declarația universală a drepturilor omului și celor definite în Convenția europeană privind drepturile omului, Actul Final din 1975 al Conferinței cu privire la securitate și cooperare în Europa și Carta de la Paris pentru o nouă Europă din 1990 formează baza politicilor interne și externe ale Părților și constituie un element esențial al prezentului Acord (Articolul 2, Titlul I, Principii generale).³ Capitolul 4 al Acordului prevede că Părțile vor consolida dialogul și cooperarea lor în promovarea unor politici de ocupare a forței de muncă, sănătății și siguranței la locul de muncă, dialogului social, protecției sociale, incluziunii sociale, egalității dintre genuri, anti-discriminării și drepturilor sociale, ceea ce va contribui la crearea unui număr mai mare de locuri de muncă, reducerea sărăciei, consolidarea coeziunii sociale, dezvoltarea durabilă și îmbunătățirea calității vieții. Conform Acordului de Asociere RM-UE, pentru

³ <https://mfa.gov.md/img/docs/Acordul-de-Asociere-RM-UE.pdf>

o mai bună implicare a organizațiilor societății civile în monitorizarea implementării Acordului, părțile semnatare au creat o platformă comună a societății civile din RM și UE, și s-au angajat să stabilească și să mențină un dialog privind societatea civilă, urmărind următoarele obiective:

- consolidarea contactelor și schimbului de informații și experiență între toate sectoarele societății civile din Uniunea Europeană și din Republica Moldova;

- facilitarea cunoașterii și înțelegerii reciproce mai profunde a Republicii Moldova și Uniunii Europene prin intermediul organizațiilor societății civile, asigurând un nivel mai înalt de conștientizare a oportunităților și provocărilor pentru relațiile viitoare;

- implicarea societății civile în relațiile UE–Republica Moldova, în particular, prin implementarea Acordului de Asociere;

- participarea societății civile în procesul decizional public, în particular, prin stabilirea unui dialog deschis, transparent și permanent între instituțiile publice și asociațiile reprezentative și societatea civilă;

- dezvoltarea instituțională și consolidarea organizațiilor societății civile prin diverse modalități, cum ar fi – advocacy, crearea de rețele neformale și formale, vizite mutuale, îmbunătățirea cadrului legal pentru societatea civilă etc.⁴

Cooperarea și colaborarea dintre administrația publică și organizațiile societății civile reprezintă un obiectiv important stipulat în cadrul Acordului

de Asociere și constituie un punct de reper pentru autoritățile publice din Republica Moldova în procesul de elaborare și aplicare a cadrului legal de reglementare și a politicilor publice în acest domeniu. Acordul de Asociere stă la baza relației dintre UE și RM și respectarea prevederilor lui, reprezintă condiții pentru dezvoltarea relațiilor de colaborare, inclusiv pe dimensiunea sprijinului financiar. Drept exemplu poate servi adoptarea legii privind organizațiile necomerciale, care este cea mai importantă schimbare pentru mediul de activitate a OSC din ultima perioadă. Adoptarea legii (după ce a trecut doi ani în parlament) se datorează, în mare măsură faptului că UE a inclus-o pe lista de condiționalități pentru acordarea unei tranșe de finanțare Republicii Moldova. Acest fapt subliniază importanța partenerilor internaționali în construirea unui mediu solid de activitate pentru OSC din Republica Moldova.

Factori interni. Vorbind despre cadrul juridic al relațiilor și angajamentelor internaționale ale Republicii Moldova și având în vedere, în mod special, Sistemul ONU de apărare a drepturilor omului și Acordul de Asociere UE-RM, trebuie să menționăm, că transpuse la nivel național, condițiile care stau la baza activității societății civile și care determină raportul și relația dintre autoritățile publice și actorii societății civile sunt axate pe respectarea următoarelor principii:

- Participarea – Se recunoaște rolul societății civile în societate, iar actorii societății civile sunt liberi să acționeze

⁴<https://mfa.gov.md/img/docs/Acordul-de-Asociere-RM-UE.pdf>

independent și să susțină poziții diferite de cele ale autorităților publice;

- Non-discriminare – Toți actorii societății civile sunt invitați și abilitați să participe la viața publică, fără niciun fel de discriminare;

- Demnitatea – Autoritățile publice și actorii societății civile urmăresc scopul comun de a îmbunătăți viața, jucând în același timp diferite roluri. Respectul reciproc este crucial în această relație;

- Transparența și responsabilitatea – A acționa în interesul public înseamnă deschidere, responsabilitate, claritate, transparență și răspundere din partea funcționarilor publici. Este vorba, de asemenea, de transparență și responsabilizare reciprocă a ASC și față de publicul larg.⁵

Reieșind din raționamentul respectării acestor principii, factorii interni care influențează nemijlocit relația dintre administrația publică și organizațiile societății civile sunt:

a) Mediul politic și public, care pune în valoare și încurajează participarea civică. Dezvoltarea societății civile în Republica Moldova devine o certitudine odată cu obținerea suveranității și independenței țării și se dezvoltă de rând cu sectorul public și privat pe măsura dezvoltării instituțiilor statului, desfășurării reformelor structurale și schimbării mentalității în societate. Ca orice alt proces social, dezvoltarea societății civile a depins puternic de mediul politic și public și a cunoscut mai multe etape de dezvoltare: de la

cea de constituire – la cea de consolidare și dezvoltare. Etapa de constituire a culminat cu adoptarea în 1996 a Legii privind asociațiile obștești, care cu mai multe modificări a fost principalul act juridic care a reglementat activitatea asociațiilor obștești până în anul 2020.

Perioada consolidării, cea mai dificilă și responsabilă pentru ONG-uri și democrație în ansamblu, începe odată cu primul Forum Național al Organizațiilor Neguvernamentale din Republica Moldova, organizat în 1997 de către Centrul CONTACT cu sprijinul Fundației Soros-Moldova și al Băncii Mondiale. În cadrul Forumului, reprezentanți ai ONG-urilor din întreaga republică au participat la analiza, discutarea și formularea recomandărilor legate de problemele importante cu care se confruntă Republica Moldova în general și societatea civilă în particular.⁶ După acest eveniment, lucrurile au evoluat într-o dinamică ascendentă, transformând societatea civilă într-un veritabil „al patrulea sector,” din societatea moldovenească.

Toate eforturile societății civile au fost și sunt activ susținute de către partenerii de dezvoltare ai Republicii Moldova și de către reprezentanțele organizațiilor internaționale, în agenda cărora se regăsește susținerea și dezvoltarea sectorului asociativ. Drept rezultat, dezvoltarea societății civile a devenit una din prioritățile naționale ale statului, fiind reflectate în documente și politici de planificare strategică. În anul 2008 a fost adoptată Strategia de Dezvoltare

⁵ Ghid practic pentru societatea civilă. Spațiul societății civile și sistemul Națiunilor Unite de protecție a drepturilor omului. UNHR, 2014.

⁶ Țugui E., *Organizațiile neguvernamentale din Republica Moldova: evoluție, activități și perspectivele dezvoltării*, IDIS Viitorul, Chișinău, 2013, p.18. http://www.viitorul.org/files/4183299_md_ong_site.pdf

a Societății Civile pe anii 2009-2011, fiind urmată de Strategia de Dezvoltare a Societății Civile pe anii 2012-2015. Cu o pauză de 3 ani, în 2018 a fost aprobată Strategia de Dezvoltare a Societății Civile pe anii 2018-2020. Pauza de 3 ani, din 2015 până în 2018, de fapt, ne vorbește despre „momentele complicate,” prin care a trecut societatea civilă din Republica Moldova, atunci când țara a fost condusă de reprezentanții unui regim oligarhic, iar dezvoltarea societății civile nu a reprezentat o prioritate.

Schimbarea s-a produs după alegerile parlamentare din 24 februarie 2019, urmate în iunie, de crearea unei noi coaliții de guvernare din PSRM și blocul ACUM. Coaliția a instituit guvernul condus de Maia Sandu, în pofda unor decizii contestabile ale Curții Constituționale, revizuite și urmate de demisia în corpore a judecătorilor. Această schimbare politică a dus la dispariția pentru o perioadă scurtă a retoricii anti-OSC din discursul politic. O altă consecință, a fost relaxarea și deschiderea pentru dialog din partea instituțiilor publice în raport cu OSC. Totuși, această deschidere nu a dus și la soluții semnificative la nivel de proceduri și mecanisme care să faciliteze cooperarea. În noile condiții politice, Procuratura generală a început investigarea cazurilor de violare a vieții private a activiștilor civici, jurnaliștilor și politicienilor comise în timpul guvernării anterioare.⁷

Retorica anti-OSC a revenit după demisia Guvernului condus de Maia Sandu. Discursul reprezentanților PSRM jonglează cu ideea că forțe oculte internaționale ar interfera cu procesele politice interne prin intermediul OSC-urilor finanțate din exterior, care ar fi tocătoare de granturi și ar pune în pericol independența sau chiar existența statului.⁸

Astăzi, societatea civilă din Republica Moldova, de altfel, ca și întreaga societate moldovenească, se află în „euforia,” speranțelor legate de instaurarea unui nou Guvern, declarat proeuropean, în urma alegerilor parlamentare din 11 iulie 2021. Programul electoral al partidului de la guvernare (Partidul Acțiune și Solidaritate – PAS), mai puțin, însă, Programul de guvernare, au ridicat nivelul așteptărilor în societate și, implicit, în rândul societății civile, atunci când ne referim la respectarea principiilor democratice de organizare a societății. Mediul de activitate al societății civile este favorabil, relația dintre autoritățile statului și OSC, însă, nu a înregistrat schimbări esențiale, cu toate că este prea devreme să venim, cel puțin, la această etapă cu careva concluzii preliminare. Preocuparea și sarcina cea mai importantă a guvernării ține de „managementul așteptărilor,” atunci când ne referim la cota mare de încredere acordată de cetățenii Republicii Moldova la alegerile parlamentare din 11 iulie 2021 și acțiunile potențiale care urmează a

⁷ CSO Meter. Evaluarea mediului de activitate al organizațiilor societății civile din statele Parteneriatului Estic, Chișinău 2020. https://csometer.info/sites/default/files/2021-03/Moldova%20Report%20CSO%20Meter%202020%20RO%20final_0.pdf

⁸ CSO Meter. Evaluarea mediului de activitate al organizațiilor societății civile din statele Parteneriatului Estic, Chișinău 2020 https://csometer.info/sites/default/files/2021-03/Moldova%20Report%20CSO%20Meter%202020%20RO%20final_0.pdf

fi întreprinse de guvernare pentru a îndreptăți această încredere.

b) Cadrul de reglementare stimulant pentru creșterea activismului civic. Legislația, regulile și practicile administrative trebuie să fie conforme standardelor internaționale și activităților de protecție a societății civile. În acest cadru sunt integrate atât accesul la justiție al actorilor societății civile, instituțiilor naționale independente și eficiente în domeniul drepturilor omului, cât și accesul la mecanismele internaționale privind drepturile omului. Existența unor legi și politici rezonabile este vitală, însă acestea vor rămâne ineficiente dacă nu sunt implementate în mod corespunzător.⁹

Conținutul și calitatea relației dintre administrația publică și OSC ține, în primul rând, de condițiile și reglementările legale ale activității, pe de o parte, ale administrației publice – pe de altă parte, a OSC, precum și a cadrului legal de reglementare ale relațiilor de colaborare și activitate comună. Cadrul legal de reglementare al activității societății civile, în general, și a OSC, în particular a evoluat și s-a dezvoltat în paralel cu transformările și evoluțiile din societatea moldovenească pe parcursul anilor de la independență și până în zilele noastre. Puterea politică, în primă instanță, și administrația publică, în calitatea ei de emanație a puterii politice a determinat și a influențat modul în care s-a dezvoltat societatea civilă, creând premisele și condițiile necesare pentru reglementările legale ale activității acesteia.

Cadrul juridic care reglementează activitatea OSC, de la etapa de constituire și înregistrare până la cea de dialog și cooperare în diverse domenii cu autoritățile administrației publice, este unul complex și în permanentă evoluție. Un mediu sigur și propice pentru activitatea societății civile trebuie sprijinit de un cadru juridic național solid, având la bază legislația internațională privind drepturile omului. Libertatea de exprimare, de asociere, de întrunire pașnică și dreptul de a participa la viața publică sunt drepturi ce le permit oamenilor să se mobilizeze pentru schimbări pozitive. Orice persoană, în mod individual sau în asociere cu alte persoane trebuie să beneficieze de aceste drepturi esențiale pentru activitatea civică.

Cadrul juridic de reglementare a activității OSC sub aspectul relației cu autoritățile publice poate fi clasificat în trei categorii de acte normative:

- Cadrul normativ general, care stabilește drepturile constituționale și normele juridice generale aplicabile tuturor raporturilor sociale sau subiecților de drept, fie unor categorii de raporturi sau de subiecți, fără a-și pierde caracterul de generalitate, (Constituția Republicii Moldova, Codul civil);

- Cadrul normativ de bază cu caracter general și special, care vine să reglementeze principiile și normele de constituire, înregistrare, de desfășurare și încetare a activității, domeniile de activitate ale OSC precum și reglementările în baza cărora se realizează dialogul și coopera-

⁹ Ghid practic pentru societatea civilă. Spațiul societății civile și sistemul Națiunilor Unite de protecție a drepturilor omului. UNHR, 2014

rea OSC cu autoritățile statului pe diferite domenii de interacțiune și dezvoltare (Legea cu privire la organizațiile necomerciale nr.86/2020); Legea nr.100/2017 privind actele normative, Legea nr. 51 din 23.03.2018 privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018–2020 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei, Legea nr. 239 din 13.11.2008 privind transparența în procesul decizional, Legea nr. 982 din 11.05.2000 privind accesul la informație, Legea bugetului de stat, Legea privind achizițiile publice nr. 131 din 03.07.2015, Legea nr. 179 din 10.07.2008 cu privire la parteneriatul public–privat, Legea nr. 1420 din 31.10.2002 cu privire la filantropie și sponsorizare, Hotărârea Guvernului nr. 610 din 03.07.2018 privind Regulamentul de activitate al Guvernului, Hotărârea Guvernului nr. 1286 din 30.11.2016 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la mecanismul desemnării procentuale); Hotărârea Guvernului nr. 967/2016 cu privire la mecanismul de consultare publică cu societatea civilă în procesul decizional.

- Cadrul normativ conex cu caracter general și special, care stabilește principiile și condițiile de colaborare și dialog specifice, reieșind din particularitățile și caracteristicile domeniilor sectoriale de colaborare, dintre autoritățile administrației publice centrale și locale și societatea civilă (Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală; Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28.12.2006,

Legea nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale, Hotărârile de Guvern de organizare și funcționare a autorităților administrației publice centrale de specialitate, Regulamentele de organizare și funcționare ale autorităților publice centrale de specialitate), Legea asistenței sociale nr. 547 din 25.12.2003; Legea cu privire la serviciile sociale nr. 123 din 18.06.2010; Legea privind incluziunea socială a persoanelor cu dezabilități nr.60 din 30.03.2012, Legea nr. 129 din 08-06-2012 privind acreditarea prestatorilor de servicii sociale, HG nr. 1286/2016 privind aprobarea Regulamentului cu privire la mecanismul desemnării procentuale etc.

Clasificarea după aceste principii ale actelor normative nu ține cont de ierarhia lor și are la bază doar caracterul lor subordonat arilor de reglementare.

Dreptul la asociere nu este prevăzut expres în Constituția Republicii Moldova (se face referință doar la partide și alte organizații social-politice și sindicate în art. 41 și 42),¹⁰ dar, deoarece Moldova a ratificat atât Declarația Universală a Drepturilor Omului a Națiunilor Unite, cât și Convenția europeană a Drepturilor Omului a Consiliului Europei, aceste documente au devenit părți componente din legislația țării. În acest sens, Constituția Republicii Moldova statuează în art. 4 că, dispozițiile constituționale privind drepturile și libertățile omului se interpretează și se aplică în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului, cu pactele și cu celelalte tratate la care Republica Moldova este parte.¹¹

¹⁰ Constituția Republicii Moldova, art. 41, 42. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ro

¹¹ Constituția Republicii Moldova, art. 4. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=111918&lang=ro

Cele mai multe instrumente internaționale de bază privind drepturile omului includ dispoziții ce țin direct de protecția libertăților publice și se referă toate la principiul nediscriminării:

- Declarația Universală a Drepturilor Omului (articolele 19, 20, 21);

- Pactul internațional cu privire la drepturile civile și politice prevede dreptul la libertatea de opinie și de exprimare, de întrunire pașnică și asociere, precum și participarea la viața publică (articolele 19, 21, 22, 25);

- Pactul internațional cu privire la drepturile economice, sociale și culturale prevede dreptul de a forma sau de a face parte dintr-un sindicat și de a participa la viața culturală (articolele 8, 15);

- Convenția cu privire la eliminarea tuturor formelor de discriminare împotriva femeilor prevede dreptul femeilor de a participa la viața politică, economică și culturală (articolul 3);

- Convenția internațională privind eliminarea discriminării rasiale interzice discriminarea în ceea ce privește modul de exprimare, întrunire și asociere, și în conducerea vieții publice (articolul 5);

- Convenția cu privire la drepturile copilului prevede libertatea de exprimare, de asociere și de întrunire pașnică (articolele 13, 15);

- Convenția privind drepturile persoanelor cu dezabilități garantează dreptul la libertatea de opinie și de exprimare, precum și accesul la informație, participarea la viața politică și publică, precum și la viața culturală (articolele 21, 29, 30);

- Convenția internațională pentru

protecția tuturor persoanelor contra disparițiilor forțate prevede dreptul de a forma și participa liber în organizațiile și asociațiile, ce caută să stabilească circumstanțele disparițiilor forțate și soarta persoanelor dispărute, și să acorde asistență victimelor disparițiilor forțate (articolul 24);

- Convenția internațională privind protecția drepturilor tuturor lucrătorilor migranți și a membrilor familiilor acestora prevede dreptul de asociere (articolul 26).¹²

În termeni legislativi nu există o definiție general stipulată și acceptată a termenului „societate civilă” în Republica Moldova. Documentele de politici (SDSC 2017-2020), cadrul legal de reglementare, fac referire la definiția Organizației Națiunilor Unite: „entități nonprofit, grupuri voluntare de cetățeni, organizate la nivel local, național și internațional pentru a scoate în evidență probleme de interes public. Totalmente orientate spre și create de persoane cu interese comune, acestea realizează diverse servicii și funcții umanitare, reprezintă nevoile cetățenilor în fața structurilor guvernamentale, monitorizează implementarea politicilor și a programelor și susțin participarea sectorului civil la nivel comunitar”.¹³ În ultimii ani s-a simțit nevoia unei completări aduse noțiunii, denumită acum sectorul nonprofit (necomercial), sau cel de-al treilea sector al societății, unde primele două sunt instituțiile fundamentale ale statului (sectorul public) și sectorul de afaceri.

¹² Ghid practic pentru societatea civilă. Spațiul societății civile și sistemul Națiunilor Unite de protecție a drepturilor omului. UNHR, 2014.

¹³ <http://www.ngo.bham.ac.uk/Definingfurther.htm>

Dispozițiile legale generale cu privire la organizațiile necomerciale se conțin în reglementările Codului Civil al Republicii Moldova nr. 1107 din 06.06.2002 (Codul). Organizațiile necomerciale, conform Codului sunt de trei feluri: asociație, fundație și instituție privată.¹⁴

Asociația este organizația necomercială constituită benevol de fondatori, în modul prevăzut de lege, pentru satisfacerea unor necesități necomerciale. Asociația poate avea forma de asociație obștească, cult religios sau parte componentă a acestuia, partid sau de altă organizație social-politică, de sindicat, de patronat, alte forme în condițiile legii.¹⁵

Fundația este organizația necomercială, fără membri, înființată de una sau mai multe persoane, dotată cu patrimoniu distinct și separat de cel al fondatorilor, destinat atingerii scopurilor necomerciale prevăzute în actul de constituire.¹⁶

Instituția privată este organizația necomercială constituită de către o singură persoană pentru realizarea unor scopuri necomerciale, finanțată parțial sau integral de aceasta.¹⁷

Un nou Cod Civil a intrat în vigoare în luna martie 2019. Versiunea modificată nu menționează uniunile de persoane

juridice – o formă răspândită de asociere a persoanelor juridice cu scop lucrativ. Ca rezultat, uniunile de persoane nu puteau fi înregistrate, fiind constrânse, până la adoptarea noii Legi cu privire la organizațiile necomerciale, să se înregistreze ca asociații patronale.¹⁸

Organizațiile necomerciale, în interpretarea și reglementarea juridică a altor legi organice sunt definite diferit, decât stabilesc prevederile Codului Civil. În acest sens și în corespundere cu necesitatea de a veni cu anumite noțiuni și norme de concretizare și reglementare a fost elaborată și aprobată în anul 2020 noua lege cu privire la organizațiile necomerciale.

Legea nr. 86 din 11.06.2020 cu privire la organizațiile necomerciale (Legea) stabilește, la art. 1, alin. 1,2,3, principiile de constituire, înregistrare, de desfășurare și încetare a activității organizațiilor necomerciale, precum și procedura de obținere a statutului de utilitate publică. Prevederile prezentei legi nu se aplică organizațiilor care nu sunt înregistrate, instituțiilor publice, partidelor politice, sindicatelor, patronatelor, cultelor religioase și părților lor componente, precum și altor persoane juridice de drept public sau privat al

¹⁴ Codului Civil al Republicii Moldova (Cod nr. 1107 din 06.06.2002), secțiunea a 5-a, art. 296, alin. 2, Monitorul Oficial nr. 66-75, art. 132, republicat la 01.03.2019

¹⁵ Codului Civil al Republicii Moldova (Cod nr. 1107 din 06.06.2002), secțiunea a 5-a, art. 297, alin. 1,2, Monitorul Oficial nr. 66-75, art. 132, republicat la 01.03.2019

¹⁶ Codului Civil al Republicii Moldova (Cod nr. 1107 din 06.06.2002), secțiunea a 5-a, art. 298, alin. 1, Monitorul Oficial nr. 66-75, art. 132, republicat la 01.03.2019

¹⁷ Codului Civil al Republicii Moldova (Cod nr. 1107 din 06.06.2002), secțiunea a 5-a, art. 299, alin. 1, Monitorul Oficial nr. 66-75, art. 132, republicat la 01.03.2019

¹⁸ Indexul sustenabilității OSC-urilor din Republica Moldova în anul 2019, USAID, fhi360, ICNL, 2019, www.management.md/wp-content/uploads/2020/09/Indexul-Sustenabilității-OSC-urilor-2019.pdf

căror mod de constituire și funcționare este reglementat de alte legi speciale. În sensul prezentei legi, organizație necomercială este persoana juridică al cărei scop principal este altul decât obținerea de venit. În sensul prezentei legi, organizații necomerciale sunt: asociația obștească, fundația și instituția privată.

Termenii asociația obștească, fundația și instituția privată trebuie înțeleși și tratați în sensul definițiilor pe care le atestăm în Lege, în arealul domeniului strict de activitate al organizațiilor necomerciale, deoarece scoaterea lor în afara acestui cadru poate crea dificultăți de interpretare și utilizare. Dacă cu asociația obștească și fundația lucrurile sunt mai mult sau mai puțin clare, atunci instituția privată nu este neapărat o organizație a sectorului necomercial. Și fundația în termenii și condițiile legale de funcționare în alte state ar putea avea și funcții comerciale.

În sensul relațiilor dintre administrația publică și organizațiile necomerciale, art. 5 al Legii reglementează relația dintre stat și organizațiile necomerciale, conținutul reglementărilor făcând referire la relațiile dintre toate autoritățile statului în raport cu organizațiile necomerciale. Autoritățile puterii legislative și judecătorești au obligația de a asigura libertatea de asociere prin crearea condițiilor legale de reglementare, respectare și protejare a acestor drepturi. Autoritățile administrației publice, în virtutea drepturilor, obligațiilor

și competențelor cu care sun investite acordă organizațiilor necomerciale sprijin financiar și material pentru dezvoltarea organizațională a acestora și implementarea proiectelor conform priorităților stabilite pentru fiecare domeniu de dezvoltare. Resurse alocate în acest scop sunt prevăzute în bugetul de stat și în bugetele unităților administrativ-teritoriale.¹⁹

Sprijinul financiar acordat de stat se realizează în principal prin finanțare nerambursabilă, contractare de lucrări și servicii sau prin finanțare cu destinație specială, inclusiv comandă socială. Sprijinul material acordat de stat se realizează în principal prin oferirea gratuită sau în condiții preferențiale a dreptului de a folosi proprietatea publică.²⁰

Sprijinul financiar poate fi acordat și prin intermediul mecanismului de desemnare procentuală (numit și mecanismul 2%), care este o modalitate indirectă prin care statul susține financiar organizațiile necomerciale și cultele. Statul renunță la 2% din impozitul pe venit al persoanelor fizice și permite acestora să decidă cine va beneficia de această sumă. Mecanismul desemnării procentuale este stabilită prin Regulament, adoptat de Guvern, care prevede beneficiarii desemnării procentuale, procedura de desemnare procentuală, utilizarea sumelor obținute, raportarea privind utilizarea acestor sume, precum și controlul și răspunderea privind utilizarea sumelor de desemnare procentuală.²¹

¹⁹ Legea nr. 86 din 11.06.2020 cu privire la organizațiile necomerciale, art. 5, alin. 4, Monitorul oficial nr. 193, art. 370 din 27.07.2020

²⁰ Legea nr. 86 din 11.06.2020 cu privire la organizațiile necomerciale, art. 5, alin. 6, Monitorul oficial nr. 193, art. 370 din 27.07.2020

²¹ Hotărârea Guvernului nr. 1286 din 30.11.2016 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la mecanismul desemnării procentuale, Monitorul Oficial nr. 416-422, art. 1382

Statutul nonprofit al organizației necomerciale nu exclude dreptul de desfășurare a activității economice, inclusiv de antreprenariat social. Activitatea economică poate fi exercitată fie nemijlocit de către organizația necomercială, fie prin constituirea persoanelor juridice cu scop lucrativ. Activitatea organizației necomerciale care, conform legii, este supusă licențierii poate fi practică doar după obținerea licenței.²²

În sensul prezentei Legi activitatea de utilitate publică este activitatea organizației necomerciale desfășurată în interes general sau în interesul unor colectivități locale,²³ care presupune un șir de activități în domenii considerate de Lege de utilitate publică. Organizațiile necomerciale care prestează aceste activități pot obține statut de utilitate publică, care oferă, în condiția legii, un șir de beneficii de ordin fiscal, de folosire preferențială a proprietății publice, finanțări nerambursabile, finanțări cu destinații speciale, inclusiv, comanda socială. Nu este clar rolul Capitolului V al Legii (Statutul de utilitate publică) odată ce toate organizațiile necomerciale, care realizează activități de utilitate publică pot, în condiția art. 23, alin. 3, pretinde la beneficiile care le oferă statutul de utilitate publică. În acest caz, necesitatea obținerii prin procedura prevăzută de Lege a statutului de utilitate publică decade și procedurile și entitățile birocratice (Comisiile de certificare) nu se încadrează într-o logică juridică și instituțională pertinentă.

Această concluzie se referă direct la

relația dintre administrația publică și organizațiile necomerciale și clarificarea acestei situații poate contribui nemijlocit la consolidarea dialogului politic dintre ele.

Legea nr. 86 din 11.06.2020 cu privire la organizațiile necomerciale stabilește câteva arii de reglementare a raporturilor dintre autoritățile statului și organizațiile necomerciale:

- Respectarea, protejarea și asigurarea dreptului la asociere prin reglementarea legală a condițiilor de constituire, înregistrare, de desfășurare și încetare a activității organizațiilor necomerciale;

- Tratarea în mod egal și nediscriminarea organizațiilor necomerciale oferind accesul la informația de interes public, respectând principiile transparenței decizionale și asigurând participarea și implicarea plenară în administrarea treburilor publice, inclusiv, prin elaborarea și aplicarea mecanismelor concrete de asigurare a acestor activități;

- Acordarea organizațiilor necomerciale a sprijinului financiar și material pentru dezvoltarea organizațională a acestora și implementarea proiectelor comune conform priorităților stabilite pentru fiecare domeniu de dezvoltare.

Noua Lege reglementează și substituie Legea cu privire la asociațiile obștești din 1996 și Legea cu privire la fundații din 1999 și aduce mai multe îmbunătățiri domeniului dat: simplifică procedura de înregistrare, elimină taxa de înregistrare, elimină restricțiile de asociere pentru unele categorii de persoane, introduce un sistem flexibil al

²² Legea nr. 86 din 11.06.2020 cu privire la organizațiile necomerciale, art. 6, alin. 2, Monitorul oficial nr. 193, art. 370 din 27.07.2020

²³ Legea nr. 86 din 11.06.2020 cu privire la organizațiile necomerciale, art. 21, alin. 1, Monitorul oficial nr. 193, art. 370 din 27.07.2020

organizării interne, inclusiv posibilitatea proiectării individuale a structurii de administrare internă.²⁴

Dezvoltarea societății civile are o importanță majoră pentru fortificarea valorilor supreme ale oricărei țări, dar și pentru încurajarea implicării populației în dezvoltarea comunităților. Prin urmare, parte a interesului național al Republicii Moldova este susținerea dezvoltării sectorului asociativ, adoptarea politicilor și a unui cadru normativ favorabile activității sectorului respectiv.

Strategia de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018–2020 (în continuare – Strategie) reflectă angajamentul Republicii Moldova de a consolida în mod sistematic condițiile pentru dezvoltarea dinamică a societății civile. Fiind edificată pe principiile încrederii reciproce, parteneriatului, transparenței, participării, non-partizanatului politic, Strategia continuă eforturile demarate în cadrul realizării strategiilor precedente de dezvoltare a societății civile (pentru perioadele 2009–2011 și 2012–2015) și se axează pe aceleași priorități.²⁵

Strategia de Dezvoltare a Societății

Civile (2018-2020), însoțită de Planul de Acțiuni aferent, conține 3 domenii de intervenție, fiecare reprezentând un obiectiv separat cu obiective specifice și acțiuni corespunzătoare, astfel născându-se următoarele dimensiuni: a) Consolidarea cadrului normativ și al celui instituțional privind participarea societății civile la elaborarea și monitorizarea implementării politicilor publice”; b) Promovarea și consolidarea sustenabilității financiare a societății civile” și c) „Dezvoltarea spiritului civic activ și a voluntariatului”.

Conform unor rapoarte, sectorul OSC din Republica Moldova prezintă o ușoară îmbunătățire, menționând printre schimbările semnificative adoptarea Legii cu privire la organizații necomerciale și elaborarea unui mecanism unic de finanțare a OSC-urilor din bugetul de stat, care va deveni aplicabil odată cu aprobarea proiectului hotărârii Guvernului privind aprobarea Regulamentului-cadru cu privire la mecanismul de finanțare nerambursabilă directă a proiectelor organizațiilor necomerciale, care se află la ultimele etape de legislație.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova. În: <https://cutt.ly/vEsxHXs>
2. Codul civil al Republicii Moldova. Legea nr.1107-XV din 6 iunie 2002. Monitorul Oficial nr 82-86 din 26.06.2002.
3. Legea nr. 86 din 11.06.2020 cu privire la organizațiile necomerciale, art. 5, alin. 4. Monitorul oficial nr. 193, art. 370 din 27.07.2020.

²⁴ Raport privind implementarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018-2020, p. 7. https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/raport_strategie_dsc_2018-2020_iii_anexe.pdf

²⁵ Legea nr. 51 din 23.03.2018 privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018-2020 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018-2020, Monitorul Oficial nr. 157-166, art. 298. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=105436&lang=ro

4. Legea nr. 51 din 23.03.2018 privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018-2020 și a Planului de acțiuni pentru implementarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018-2020. Monitorul Oficial nr. 157-166, art.298. În: <https://cutt.ly/yEsxCaT>

5. Legea nr.837 din 17.05.1996 cu privire la asociațiile obștești. Monitorul Oficial nr. 6 din 23.01.1997.

6. Legea cu privire la serviciile sociale nr.123 din 18.06.2010. Monitorul Oficial nr 155-158 din 2010.

7. Legea nr. 436 din 28.12.2006 privind administrația publică locală. Monitorul Oficial nr 32-35 din 09.03.2007.

8. Legea privind descentralizarea administrativă nr. 435 din 28.12.2006. Monitorul Oficial nr. 29-31 din 02.03.2007.

9. Legea cu privire la fundații nr. 581-XIV din 30.07.99. Monitorul Oficial nr. 118-119 din 28.10.1999.

10. Hotărârea Parlamentului nr 373 of 29.12.2005 pentru aprobarea Concepției privind cooperarea dintre Parlament și societatea civilă. Monitorul Oficial nr. 5-8 art. 55. În: https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=20911&lang=ro

11. Hotărârea Guvernului nr. 1286 din 30.11.2016 pentru aprobarea Regulamentului cu privire la mecanismul desemnării procentuale. Monitorul Oficial nr. 416-422, art. 1382.

12. Hotărârea Guvernului nr. 11 of 19.01.2010 cu privire la crearea Consiliului Național pentru Participare. Monitorul Oficial nr. 8-10 art. 42, din 22.01.2010.

13. Hotărârea Guvernului nr. 915/2018 cu privire la modificarea unor hotărâri de guvern . Monitorul Oficial nr. 366-376 art. 976, din 28.09.2018.

14. Hotărârea Guvernului nr.763/2020 cu privire la modificarea Hotărârea Guvernului nr. 657/2009 pentru aprobarea Regulamentului de organizare si funcționare, structura si personalul Cancelariei de Stat. Monitorul Oficial nr. 272-277 art. 897 din 23.10.2020.

15. Hotărârea Guvernului nr. 693 din 11.07.2018 cu privire la determinarea obligațiilor fiscale aferente impozitului pe venit. Monitorul Oficial nr. 295-308 art. 834, din 10.08.2018.

16. Acordul de Asociere între Uniunea Europeană și Republica Moldova. În: <https://cutt.ly/sEsxBZp>

17. Gîscă Fl. Chișinău 2020. CSO Meter. Evaluarea mediului de activitate al organizațiilor societății civile din statele Parteneriatului Estic. În: <https://cutt.ly/ZEsx9eT>

18. Palihovici L. Chisinau 2018. Finanțarea directă a OSC de către stat în Republica Moldova. În: <https://cutt.ly/aEsx4ul>

19. Palihovici S, Palihovici L. Chișinău 2020. Responsabilitatea și transparența în administrația publică: element-cheie în procesul de reformare a administrației publice. În: <https://cutt.ly/wEsx54j>

20. Țugui E., IDIS Viitorul. Chișinău. 2013. Organizațiile neguvernamentale din

Republica Moldova: evoluție, activități și perspectivele dezvoltării. În: <https://cutt.ly/2Escwmq>

21. Cancelaria de Stat. 2021. Raport privind asigurarea transparenței în procesul decizional de către autoritățile administrației publice centrale. În: <https://cutt.ly/JEsctsK>

22. SIGMA. 2015. The Principles of Public Administration. Moldova. În: <https://cutt.ly/SEscdsd>

23. Konrad Adenauer Stiftung, IDIS Viitorul. Chișinău 2014. Organizațiile Societății Civile din Republica Moldova: evoluția, sustenabilitatea și participarea la dialogul politic. În: <https://cutt.ly/pEschEy>

24. GIZ, Ministerul Economiei și Infrastructurii. 2019. Raport de analiză a situației actuale și a provocărilor în ceea ce privește dezvoltarea antreprenoriatului social în Republica Moldova. În: <https://cutt.ly/YEsck7v>

25. USAID, FHI360, ICNL. 2020. 2019 Civil Society Organization Sustainability Index. În: <https://cutt.ly/YEscx0G>

26. Cancelaria de Stat. 2020. Raport privind implementarea Strategiei de dezvoltare a societății civile pentru perioada 2018-2020. În: <https://cutt.ly/oEscb1F>

27. OHCHR. 2014. Ghid practic pentru societatea civilă. Spațiul societății civile și sistemul Națiunilor Unite de protecție a drepturilor omului. În: <https://cutt.ly/5EscW3j>

Acest articol a fost elaborat cu sprijinul grantului de cercetare oferit de Open Society Foundations. Opiniile exprimate aici sunt ale autorului și nu exprimă neapărat punctele de vedere ale Open Society Foundations.

Prezentat: 30.11.2021.

E-mail: palihovici.liliana@gmail.com

(continuare în numărul nr. 1/2022)

COMUNICAREA INTERCULTURALĂ DIN PERSPECTIVA CULTURILOR INDIVIDUALISTE ȘI COLECTIVISTE

INTERCULTURAL COMMUNICATION FROM THE PERSPECTIVE OF INDIVIDUALIST AND COLLECTIVIST CULTURES

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.4\(112\).03](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.4(112).03)

CZU: 316.77:008

Stela SPÎNU,
doctor, conferențiar universitar
Academia de Administrare Publică,
Universitatea de Stat de Medicină și Farmacie „Nicolae Testemițanu”

SUMMARY

The process of globalization, which initially dominated only the economic sphere, subsequently led to profound socio-political and cultural transformations, influencing interethnic and inter-confessional relations in multicultural and multilingual environments. In the context of the new socio-political and cultural realities, the need to raise awareness of the importance of intercultural communication is evident. Intercultural communication contributes to overcoming the negative aspects of individualism and collectivism, changes the human perception of traditional values, causes changes in the way people think and behave.

Keywords: Individualism, collectivism, cultural dimensions, communication barriers, communication styles.

REZUMAT

Pentru o comunicare eficientă cu persoane provenite din culturi diferite trebuie conștientizate diferențele. Or, acestea le influențează modul în care percep și interpretează diversitatea, gândesc și se comportă. Potrivit sociologului olandez Geert Hofstede, diferențele culturale pot fi reduse la cinci dimensiuni: individualism/colectivism, masculinitate/feminitate, distanța față de putere, indexul de evitare a incertitudinii și orientarea pe termen lung. În prezentul studiu ne-am axat pe dimensiunile culturale individualism/colectivism, definindu-le din perspectiva interculturalității, elucidând principalele asemănări și deosebiri, propunând acțiuni menite să ajute la stabilirea unui dialog constructiv și consistent dintre reprezentanții acestor culturi.

Cuvinte-cheie: individualism, colectivism, dimensiuni culturale, bariere de comunicare, stiluri de comunicare.

Introducere. Procesul de globalizare, care inițial a dominat doar sfera economică, ulterior a determinat profunde transformări economice, sociopolitice și culturale, contribuind la îmbunătățirea relațiilor interetnice și interculturale, încurajând colaborarea la nivel regional, național și internațional. În acest context, comunicarea interculturală a devenit un fapt inevitabil și oportun, oferind posibilitate persoanelor ce aparțin diferitelor medii culturale să-și împărtășească miturile și simbolurile, valorile și identitățile, stilul de viață și bunele maniere.

Pentru o comunicare eficientă cu persoane provenite din culturi diferite, trebuie conștientizate diferențele. Ori, acestea le influențează modul în care percep și interpretează diversitatea, gândesc și se comportă. Potrivit sociologului olandez Geert Hofstede, diferențele culturale pot fi reduse la cinci dimensiuni: individualism/ colectivism, masculinitate/feminitate, distanța față de putere, indexul de evitare a incertitudinii și orientarea pe termen lung.

În prezentul studiu ne vom axa pe dimensiunile culturale individualism/ colectivism, definindu-le din perspectiva interculturalității, elucidând principalele asemănări și deosebiri, propunând acțiuni menite să ajute la stabilirea unui dialog constructiv și consistent dintre reprezentanții acestor culturi.

Individualismul din perspectivă interculturală. Individualismul este o denumire generică pentru concepțiile etice, care iau ca punct de plecare individul. Ideea autonomiei individului și a demnității sale s-a născut la greci, deși

Introduction. The process of globalization, which initially dominated only the economic sphere, later led to profound economic, socio-political and cultural transformations, influencing interethnic and interfaith relations, encouraging collaboration at regional, national and international levels. In this context, intercultural communication has become an inevitable and opportune fact, giving people from different cultures the opportunity to share their myths and symbols, values and identities, lifestyles and good manners.

For effective communication with people from different cultures, we must be aware of the similarities and differences that influence their behavior. Or, these influence the way they perceive and interpret diversity, think and behave. According to the Dutch sociologist Geert Hofstede, they can be reduced to five cultural dimensions: individualism/collectivism, masculinity/femininity, distance from power, uncertainty avoidance index, and long-term orientation.

In this study, we will focus on the cultural dimensions of individualism/collectivism, define the concepts of individualism and collectivism, analyze the ways in which they influence intercultural communication, and propose actions to help overcome barriers in intercultural communication.

An Intercultural Perspective on Individualism. Individualism is a generic name for ethical conceptions, which take the individual as a starting point. The Greeks gave birth to the idea of the autonomy and dignity of

principiul spiritual al culturii acestora nu era individualismul, ci umanismul [2, p. 225].

Ulterior, în cadrul civilizației greco-romane s-a desăvârșit trecerea de la spiritul colectivist al orașelor-state antice, la un spirit individualist și cosmopolit, care a determinat dezrădăcinarea și sentimentul de izolare al indivizilor [1, p. 26].

Valorile morale ale individului au fost promovate de scriitorii și artiștii renașcențiști, în Europa de Vest. Conceptul de individualism a fost interpretat de filozofii John Locke, precursor al liberalismului, și David Hume, reprezentant al iluminismului scoțian, ambii punând accent pe independența și valoarea de sine a individului. Ulterior, despre principiul individualismului metodologic vorbește Adam Smith, economist și filozof scoțian, în lucrarea „Avuția națiunilor. Cercetare asupra naturii și cauzelor ei”. Individualismul obține o conotație negativă în teoriile socialiste, reprezentate de Karl Marx, Friedrich Engels, Pierre Leroux etc.

În sociologie, conceptul de individualism a fost interpretat în contextul opoziției culturilor moderne și tradiționale. Potrivit lui Emile Durkheim, filozof și sociolog francez, dezvoltarea economică a societății este în strânsă corelație cu opțiunea societății pentru individualism sau colectivism. Herbert Spencer, faimos sociolog și psiholog britanic, în lucrările sale „Individul împotriva statului” și „Eseuri morale, politice și speculative”, a abordat cele mai importante aspecte politice ale societății în care a trăit. El a fost un susținător al „legii libertății egale”,

the individual, although the spiritual principle of their culture was not individualism, but humanism [2, p. 225].

Later, in the Greco-Roman civilization, the transition was made from the collectivist spirit of the ancient city-states to an individualistic and cosmopolitan spirit, which contributed to the development of the feelings of loneliness and isolation of individuals [1, p. 26].

The moral values of the individual were promoted by Renaissance writers and artists in Western Europe. The concept of individualism was re-interpreted by philosophers John Locke, a Scottish Enlightenment philosopher, both emphasizing the independence and self-worth of the individual. Later, Adam Smith, Scottish social philosopher and political economist, talks about the principle of methodological individualism in his work „The Wealth of Nations”. The individualism obtained a pejorative connotation in the socialist theories, represented by Karl Marx, Friedrich Engels, Pierre Leroux etc.

In sociology, the concept of individualism was defined in the context of the opposition of modern and traditional cultures. According to Emile Durkheim, the founder of the French school of sociology, the economic development of society is closely correlated with society's choice for individualism or collectivism. Herbert Spencer, a famous British sociologist and psychologist, in his works „The Man Versus the State” and „Essays: Scientific, Political and Speculative” addressed the most important political aspects of the society in which he lived. He was a supporter of the „law of equal liberty”,

care susține că orice individ este liber să facă ce dorește atâta timp cât nu încalcă drepturile altui individ. Pentru a justifica individualismul și a respinge acele legi care constrâng acțiunile indivizilor, Spencer susținea: „pentru a crește natural, orice organism are nevoie de libertate” [1, p. 76].

Actualmente, din perspectivă interculturală, valori ale individualismului sunt considerate autonomia, libertatea, drepturile individului, ambiția, creativitatea, armonia interioară etc. Reprezentanții culturilor individualiste pun accent pe propriile scopuri și dorințe, forțe și mijloace, nu acceptă să fie dependenți sau subordonați, nu împărtășesc ideea de lucru în echipă. Comportamentul acestora este dictat de dorința de a fi independent și deosebit de ceilalți, iar drepturile deținute individual de membrii grupului sunt mai importante decât drepturile colective. Opinia socială este parțial neglijată, deoarece știrbește din personalitate și încrederea în sine. Totuși, o cultură individualistă nu este una egoistă, susține Daniel David, ci, dimpotrivă, generoasă; nu este vorba despre un individualism egoist, ci despre independență și autonomie. O cultură individualistă creează solidarități sociale excepționale [3].

Individualiste, în opinia lui Geert Hofstede, tind să fie culturile din SUA, Australia, Austria, Marea Britanie, Canada, Olanda, Noua Zeelandă, Belgia, Franța, Elveția, Africa de Sud etc. [6].

Colectivismul în context intercultural. Colectivismul este o trăsătură a relațiilor sociale, în care munca este organizată în comun, respectându-se unitatea și solidaritatea membrilor grupului, colegialitatea, comunitatea de

which can be summarized as the view that any individual is free to do as he wants as long as he does not violate the rights of another individual. To justify individualism and to reject laws that constrain the actions of individuals, Spencer said: „in order to grow naturally, any organism needs freedom” [1, p. 76].

Currently, from an intercultural perspective, the values of individualism are autonomy, freedom, individual rights, ambition, creativity, inner harmony. Representatives of individualistic cultures emphasize their own goals and desires, forces and means; they do not accept to be dependent or subordinate and do not share the idea of teamwork. Their behavior is dictated by the desire to be independent and distinct from others, and the rights held individually by group members are more important than the collective rights. Social opinion is partially neglected because it undermines self-confidence. However, an individualistic culture is not a selfish one, says Daniel David, but, on the contrary, it is generous; it is not about selfish individualism, but about independence and autonomy. An individualistic culture creates exceptional social solidarity [3].

In Hofstede's opinion, the cultures of the USA, Australia, Austria, Great Britain, Canada, Holland, New Zealand, Belgium, France, Switzerland, South Africa, etc. tend to be individualistic ones [6].

An Intercultural Perspective on Collectivism. Collectivism is a feature of social relations, in which labor is organized together respecting the unity and solidarity of group members, collegiality, community of interests

interese și devotamentul față de cauza generală comună. Din perspectivă diacronică, o concepție a „vieții împreună” a fost promovată de filozofii din Grecia Antică, fiind numită „politeea”. Pe această linie de idei, Aristotel definea omul ca „ființă socială”, susținând: „dacă individul nu poate sau nu are trebuință să se întovărească în societate, din cauza suficienței sale, atunci individul nu este membru al cetății, ci o fiară ori un zeu” [2, p. 225].

În perioada iluminismului, filozoful elvețian Jean Jacques Rousseau revine la ideea de colectivism. În lucrarea sa „Despre contractul social sau Principiile dreptului politic” (1762), autorul afirmă: „puterea de stat este legitimă doar atunci când se bazează pe înțelegerea încheiată între indivizi („contractul social”), în virtutea căreia aceștia cedează o parte din drepturile lor comunității” [1, p. 44].

Porivit lui Georg Wilhelm Friedrich Hegel, reprezentant al filosofiei clasice germane, format sub principiile iluminismului, relația individului cu statul este mediată de societatea civilă, în sensul că realizarea idealurilor individuale este în strânsă legătură cu satisfacerea intereselor comune ale cetățenilor. Cu alte cuvinte, libertatea individuală se obține printr-un exercițiu intuitiv, în urma căruia voința individuală se supune de bună voie interesului general, adică puterii statale [9, p. 87].

Actualmente, din perspectivă interculturală, valori ale colectivismului sunt considerate tradiționalismul, binefacerea, consonanța, onoarea, prietenia, respectul, succesul de grup etc. Reprezentanții acestei culturi pun accent pe interesele, nevoile și dorințele grupului, se pot dezice de propriile

and devotion to the common general cause. From a diachronic perspective, the concept of living together was promoted by philosophers in ancient Greece, being called politeia. Aristotle defined man as a social animal, arguing that „If the individual cannot or does not need to be in society because of his sufficiency, then the individual is not a member of the polis (city-state), but a beast or a god” [2, p. 225].

During the Enlightenment, the Swiss philosopher Jean Jacques Rousseau returned to the idea of collectivism. In his paper „A Treatise on the Social Contract or the Principles of Political Law” (1762), the author states: „State power is legitimate only when it is based on the agreement concluded between individuals („the social contract”), by virtue their rights to the community” [1, p. 44].

According to Georg Wilhelm Friedrich Hegel, German philosopher, trained under the principles of the Enlightenment, the individual relationship with the state is mediated by civil society, in the sense that the realization of individual ideals is closely related to satisfying the common interests of citizens. In other words, individual freedom is obtained through an intuitive exercise, following your individual freedom voluntarily submits to the general interest, in other words to state power [9, p. 87].

Currently, from an intercultural perspective, values of collectivism are considered traditionalism, benevolence, consonance, honor, friendship, respect, group success, etc. The representatives of the collectivist cultures emphasize the interests, needs and desires of the group; they can give up their personal

interese în favoarea creării unei echipe de succes. Atitudinea binevoitoare și dezinteresată din partea colegilor, sentimentul de convingere, lipsa de îndoială și calitatea de a fi generos sunt esențiale pentru ei. Relațiile colegiale stabilite sunt pe termen lung, iar incluziunea socială facilitează respectarea statutului și drepturilor fundamentale ale tuturor membrilor societății.

Potrivit lui Geert Hofstede, colectiviste tind să fie culturile din Indonezia, Columbia, Venezuela, Panama, Ecuador, Guatemala, China, Taiwan, Coreea, Japonia, Mexic, Rusia și întregul spațiu post-sovietic etc.

Dimensiunile culturale individualism – colectivism în sprijinul conștientizării diversității. Individualismul, pe de o parte, și colectivismul, pe de altă parte, se referă la măsura în care indivizii sunt integrați în grupuri. Opțiunea individualistă caracterizează societățile în care legăturile dintre indivizi sunt mai slabe: se așteaptă de la fiecare persoană să aibă grijă de ea însăși și de rudele imediate. În versiunea identitară colectivistă găsim societăți în care, încă de la naștere, oamenii sunt integrați în grupuri puternic coezive, configurate adesea în rețelele familiilor extinse (cu unchi, mătuși și bunici), care continuă să-i protejeze în schimbul unei loialități indiscutabile [4, p. 10].

Efectuând un studiu contrastiv al acestor culturi, D. David susținea: „Fiecare tip de cultură are aspecte pozitive și negative. Spre exemplu, o cultură colectivistă nu va avea un indice mare de inovare, dar poate excela la activitățile colective (ex. producerea de bunuri);

goals in favor of creating a successful team. The benevolent and selfless attitude of colleagues, the feeling of conviction, the lack of doubt and the quality of being generous are essential for them. Established peer relationships are long-term, and social inclusion facilitates respect for the status and the fundamental rights of all members of society.

According to Hofstede, the cultures of Indonesia, Colombia, Venezuela, Panama, Ecuador, Guatemala, China, Taiwan, Korea, Japan, Mexico, the entire post-Soviet space, etc. tend to be collectivist ones.

The cultural dimensions of individualism-collectivism in support of diversity awareness. Individualism, on the one hand, and collectivism, on the other, refers to the extent to which individuals are integrated into groups. The individualistic option characterizes societies in which the connections between individuals are weaker: each person is expected to take care of himself and his immediate relatives. In the collectivist identity version, we find societies in which people are integrated in highly cohesive groups from birth, often configured in networks of extended families (with uncles, aunts and grandparents), who continue to protect them in exchange for indisputable loyalty [4, p. 10].

Carrying out a contrastive study of these cultures, D. David stated: „Each type of culture has positive and negative aspects. For example, a collectivist culture will not have a high index of innovation, but may excel in collective activities (e.g. production of goods); an

o cultură individualistă are un indice mare de inovare, dar este mai puțin performantă la activități colective. Nivelul de fericire/satisfacție în viață este mai scăzut într-o cultură colectivistă, dar nivelul problemelor emoționale de tip anxios/depresiv este mai crescut într-o cultură individualistă” [3].

Actualmente, într-o epocă a interferențelor pe plan mondial, nu putem vorbi despre un individualism sau colectivism „pur”. Acest indice este diferit pentru fiecare stat. Experții semnalează și asupra faptului că în țările caracterizate de un aflux pozitiv de migranți sunt grupuri cu trăsături tranzitorii de la o cultură colectivistă la cea individualistă sau viceversa. Drept exemple ne-ar servi SUA, Marea Britanie, Canada, Germania, Italia etc.

Referindu-ne la Republica Moldova, semnalăm atitudini collectiviste, în special, la persoanele de vârstă a doua sau a treia; cei tineri având tendințe vădit individualiste, imitând comportamente și preocupări deosebite de cele ale predecessorilor, dând dovadă de impasibilitate pentru păstrarea și promovarea valorilor, atitudinilor și normelor moștenite. Aceste schimbări se datorează globalizării (care își face simțite efectele prin tendința de omogenizare culturală și schimbarea modelului valoric național) și migrației (care a devenit un fenomen global).

Comunicarea dintre purtătorii de culturi individualiste și collectiviste. Comunicarea dintre reprezentanții culturilor individualiste și collectiviste este dificilă și anevoioasă, deoarece aceștia au viziuni diferite asupra interculturalității. Aceste diferențe pot provoca neînțelegeri și eșecuri în co-

individualistic culture has a high index of innovation, but is less successful in collective activities. The level of happiness/satisfaction in life is lower in a collectivist culture, but the level of anxiety/depressive emotional problems is higher in an individualistic culture” [3].

Nowadays, in the age of global interference, we cannot speak of „pure” individualism or collectivism. This index is different for each state. Experts point out that in countries characterized by a positive influx of migrants there are groups with transient features from a collectivist culture to an individualistic one or vice versa. The USA, Great Britain, Canada, Germany, Italy etc. would serve as an example.

Referring to the Republic of Moldova, we notice the dominance of collectivist attitudes, especially in the elderly and senior; young people have clearly individualistic tendencies, imitating behaviors and interests different from those of their predecessors, showing passivity in terms of participation in the cultural life of the community. These changes are due to globalization (a process that aims at the socio-economic and cultural integration of contemporary societies at international level) and migration (which has become a global phenomenon).

Communication between representatives of individualistic and collectivist cultures. The communication between representatives of individualistic and collectivist cultures is difficult and arduous, because they have opposing views on the status of the individual in society and social behavior. That is why attention must be focused on the

municare și comportament. De aceea atenția trebuie să fie axată pe asemănările dintre cele două culturi, nu pe diferențe.

Totuși, reprezentanții culturii colectiviste se arată mai deschiși pentru un dialog și, deseori, sunt inițiatorii acestuia. În acest context, urmează a fi ales un stil de comunicare potrivit situației.

În literatura de specialitate distingem patru stiluri prioritare: competitiv (care presupune concurența), colaborativ (axat pe participarea activă alături de alte persoane la realizarea unei acțiuni, activități etc.), evaziv (caracterizat printr-o atitudine nehotărâtă sau nesigură), concesiv (indulgent, tolerant). Pentru societățile individualiste caracteristice sunt stilurile competitiv și evaziv; membrii societăților de tip colectivist apelează, în special, la stilul colaborativ sau concesiv. Prin urmare, pentru realizarea unui dialog intercultural de succes trebuie să fie aplicat stilul de comportament comunicațional potrivit situației.

Pentru a obține o informație veridică despre eficiența acestor stiluri de comunicare din perspectivă interculturală, am realizat un sondaj de opinie, la care au participat studenți din Republica Moldova, India, Israel și SUA, care își fac studiile la Universitatea de Stat de Medicină și Farmacie „Nicolae Testemițanu”.

Analizând rezultatele obținute, am semnalat că tinerii, care reprezintă culturi colectiviste, aleg stilul evaziv (acest fapt denotă etnocentrismul acestora, tendința spre unitatea și solidaritatea grupului pe care îl reprezintă), iar cei din societățile individualiste – stilul colaborativ. Ori, aceste tendințe nu vor contribui, într-un final, la realizarea unui dia-

similarities between the two cultures, not on the differences.

However, representatives of collectivist culture are more open to dialogue and are often its initiators. In this context, a style of communication behavior should be chosen according to the situation.

In specialized literature, we distinguish four priority styles: competitive (where competition is possible), collaborative (active participation with others in carrying out an action, activities, etc.), evasive (denoting an indecisive or insecure attitude), and concessive (indulgent, tolerant). The competitive and evasive styles are characteristic of individualistic societies; members of collectivist societies share collaborative and concessive styles. Therefore, in order to achieve a successful dialogue with the representatives of another cultural environment, it is advisable to apply the style of communicative behavior according to the communication situation and the status of the interlocutor.

In order to obtain truthful information on the effectiveness of these communication styles among young people, representatives of collectivist cultures, we conducted an opinion poll in which Romanian Bessarabian, Russian, Indian (country of origin - India) and Arab (country of origin - Israel) students participated. They are all studying at the State University of Medicine and Pharmacy „Nicolae Testemițanu”.

Analyzing the results, we pointed out that young people, who represent collectivist cultures, choose the evasive style (this fact denotes their ethnocentrism, the tendency towards unity and solidarity of the members of the group they represent), and young people, who

log de succes, ci la o distanțare socială.

Prin urmare, pentru un dialog intercultural de succes trebuie aplicate stiluri de comunicare favorabile situației, fiind conștientizate diferențele de percepție, memorie și gândire a participanților la actul comunicational.

Întru depășirea eventualelor bariere în comunicarea interculturală și amplificarea colaborării, reprezentanții culturilor colectiviste trebuie să cunoască și să conștientizeze principalele trăsături ale culturii individualiste, cum ar fi autonomia, independența, ambiția, armonia interioară etc.

În dialog, își vor pune în valoare propria persoană și propriile succese, pe care le au în grup, vor acorda o atenție corespunzătoare detaliilor cu caracter personal, se vor axa pe dezvoltarea relațiilor de cooperare pe termen scurt.

Reprezentanții culturilor individualiste trebuie, la rândul său, să cunoască și să conștientizeze principalele trăsături ale culturii colectiviste, cum ar fi tradiționalismul, binefacerea, consonanța, onoarea, prietenia, respectul, succesul de grup etc. În discuții, vor acorda o atenție deosebită apartenenței de grup, se vor axa pe dezvoltarea relațiilor de cooperare pe termen lung, vor fi atenți la capitolul critică.

Concluzii. Prin urmare, cultura, ca fenomen social, influențează modul în care oamenii gândesc, se comportă și comunică; întâlnirile interculturale evidențiază diferențele dintre societățile colectiviste și cele individualiste. Pentru a depăși eventualele bariere în comunicare, propunem:

- formarea unei conștiințe interculturale prin cunoașterea intuitivă sau re-

present individualistic societies - the collaborative style. Or, these tendencies will not help us build an open dialogue, Or, these tendencies will not help us to build an open dialogue, but will lead to social distancing.

In order to overcome possible barriers in intercultural communication and amplify collaboration, representatives of collectivist cultures must know and be aware of the main features of individualistic culture, such as autonomy, independence, ambition, inner harmony, etc.

In the dialogue, they will highlight their own person and their own successes, which they have in the group, will pay due attention to personal details, will focus on developing short-term cooperative relationships.

Representatives of individualistic cultures must in turn know and be aware of the main features of collectivist culture, such as traditionalism, benevolence, consonance, honor, friendship, respect, group success, etc. In the discussions, they will pay special attention to the group membership, they will focus on the development of long-term cooperation relations, they will pay attention to the criticism.

Conclusions. Therefore, culture, as a social phenomenon, influences the way people think, behave and communicate; intercultural meetings highlight the differences between collectivist and individualist societies. In order to overcome possible barriers in communication, we propose:

- to form an intercultural consciousness through intuitive or reflective knowledge not only of one's own

flexivă nu doar a propriilor valori, norme și simboluri culturale, ci și ale altor popoare;

- cultivarea unei sensibilități interculturale, a capacității de a transmite și provoca emoții pozitive;

- însușirea limbilor străine întru dezvoltarea capacității de comunicare cu persoane din alte spații culturale și lingvistice;

- introducerea în planul de învățământ a disciplinelor care i-ar familiariza pe tineri cu diferențele dintre culturi și provocările lumii contemporane;

- organizarea evenimentelor culturale și științifice, care ar facilita comunicarea între tinerii de diferite culturi;

- promovarea și monitorizarea mobilității în domeniul academic/ educațional, încurajarea studenților de a aplica la proiecte de mobilitate.

cultural values, norms and symbols, but also of other peoples;

- to cultivate an intercultural sensitivity, the ability to transmit and provoke positive emotions;

- to learn foreign languages in order to develop the ability to communicate with people from other cultural and linguistic spaces;

- to introduce in the curriculum disciplines that would familiarize young people with the differences between cultures and the challenges of the contemporary world;

- to organize cultural and scientific events, which would facilitate communication between young people from different cultures;

- to promote and monitor mobility in the academic/ educational field, encouraging students to apply to mobility projects.

BIBLIOGRAFIE

1. Blidaru H., Elemente de psihologie politică, București, 2007.

2. Capcelea V., Filosofia socială, București, Editura Pro Universitaria, 2019.

3. David, Daniel, Despre ciocnirea civilizațiilor în mediul academic românesc 2020. În: <http://www.romaniacurata.ro/despre-ciocnirea-civilizatiilor-in-mediul-academic-romanesc/>

4. Gavreliuc D., Axiome sociale și autonomie personală în mediul educațional românesc, Cluj-Napoca, Editura Eikon, 2011.

5. Hofstede G., Cultures and organizations: Software of the mind, 3rd Edition, New York, McGraw-Hill, 2010.

6. Hofstede, Geert, Country Compa-

BIBLIOGRAPHY

1. Blidaru H., Elemente de psihologie politică, București, 2007.

2. Capcelea V., Filosofia socială, București, Editura Pro Universitaria, 2019.

3. David, Daniel, Despre ciocnirea civilizațiilor în mediul academic românesc 2020. In the: <http://www.romaniacurata.ro/despre-ciocnirea-civilizatiilor-in-mediul-academic-romanesc/>

4. Gavreliuc D., Axiome sociale și autonomie personală în mediul educațional românesc, Cluj-Napoca, Editura Eikon, 2011.

5. Hofstede G., Cultures and organizations: Software of the mind, 3rd Edition, New York, McGraw-Hill, 2010.

6. Hofstede, Geert, Country Compa-

parison, 2020. În: <https://www.hofstede-insights.com/country-comparison/moldova/>

7. Opreș D., Educația interculturală și formarea cadrelor didactice din învățământul primar și preșcolar, în Educația din perspectiva valorilor, Tom 16, Cluj-Napoca, Editura Eikon, 2019, p.p. 32-37.

8. Spînu S., Scheau I. Comunicare educațională, Editura Aeternitas, Alba Iulia, 2020.

9. Varzari P., Istoria gândirii politice, Chișinău, 2017.

10. Энциклопедия Krugosvet. Индивидуализм. În: https://www.krugosvet.ru/enc/gumanitarnye_nauki/sociologiya

Prezentat: 25.10.21

E-mail: stela.spinu@mail.ru

rison, 2020. In the: <https://www.hofstede-insights.com/country-comparison/moldova/>

7. Opreș D., Educația interculturală și formarea cadrelor didactice din învățământul primar și preșcolar, în Educația din perspectiva valorilor, Tom 16, Cluj-Napoca, Editura Eikon, 2019, p.p. 32-37.

8. Spînu S., Scheau I. Comunicare educațională, Editura Aeternitas, Alba Iulia, 2020.

9. Varzari P., Istoria gândirii politice, Chișinău, 2017.

10. Энциклопедия Krugosvet. Индивидуализм. In the: https://www.krugosvet.ru/enc/gumanitarnye_nauki/sociologiya

Presented: 25.10.21

E-mail: stela.spinu@mail.ru

Societatea civilă și statul de drept



DREPTUL LA UITARE DIGITALĂ – UNUL DIN DREPTURILE FUNDAMENTALE ALE UTILIZATORILOR DE INTERNET

THE RIGHT TO BE FORGOTTEN – ONE OF THE FUNDAMENTAL RIGHTS OF INTERNET USERS

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.4\(112\).04](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.4(112).04)

CZU: 342.738:004.738.5

Andrei SMOCHINĂ,
doctor habilitat în științe juridice, profesor universitar,
Academia de Administrare Publică

Alexandru ȚĂRNĂ,
doctorand,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Information technology changed the way we relate to information as any data posted on the Internet can remain accessible indefinitely. This ease of access undoubtedly favored the freedom of information, but the fundamental right to privacy of natural persons seems to be under threat in the absence of adequate legal mechanisms.

Since recently the Court of Justice of the European Union („CJEU”) ruled in two cases (C-136/17 and C-507/17) on a series of questions concerning the implementation of the right to de-referencing (digital right to be forgotten) and its territorial scope, this paper analyses the impact of those two judgments on the effectiveness of the right to be forgotten.

On the one hand, we are witnessing its strengthening, especially as a result of the clarification that, in principle, the operator of a search engine is required to admit a request for de-referencing where the information relates to an earlier stage of a legal proceeding and no longer corresponds to the current situation. On the other hand, we find a limitation of its effectiveness, since, by default, the links removal by the operator of the search engine will only be done on the versions of that search engine corresponding to all member states. However, we must not forget that CJEU emphasized that, in the light of national standards of protection of fundamental rights, a supervisory or judicial authority of a member state remains competent to order, where appropriate, the operator of that search engine to carry out a de-referencing concerning all its versions.

Keywords: *personal data, sensitive data, freedom of expression and information, right to be forgotten, right to de-referencing, right to be delisted, right to de-indexing.*

REZUMAT

Tehnologia informației a schimbat modul în care ne raportăm la informații, întrucât orice date postate în internet pot rămâne accesibile pe o perioadă nedeterminată. Fără îndoială, această ușurință de acces a favorizat libertatea de informare, însă dreptul fundamental la viața privată al persoanelor fizice pare să fie amenințat.

Cum de curând Curtea de Justiție a Uniunii Europene („CJUE”) s-a pronunțat în două cauze (C-136/17 și C-507/17) asupra unor aspecte privind punerea în aplicare a dreptului la înlăturare (dreptul la uitare digitală) și domeniul său de aplicare teritorială, acest articol își propune să analizeze impactul celor două hotărâri asupra efectivității dreptului de a fi uitat.

Pe de o parte, asistăm la o consolidare a acestuia, în special ca urmare a clarificării faptului că, în principiu, operatorul unui motor de căutare este obligat să admită o cerere de înlăturare atunci când aceste informații se referă la o etapă anterioară a unei proceduri judiciare și care nu mai corespund situației actuale. Pe de altă parte, constatăm o limitare a efectivității sale, de vreme ce, în mod implicit, înlăturarea linkurilor urmează a se face de către operatorul motorului de căutare numai în versiunile acestuia care corespund ansamblului statelor membre. Totuși nu trebuie să scăpăm din vedere că CJUE a subliniat că, în lumina standardelor naționale pentru protecția drepturilor fundamentale, autoritățile de supraveghere, precum și cele judiciare din statele membre rămân competente, atunci când este cazul, să impună operatorului unui motor de căutare să procedeze la o înlăturare privind ansamblul versiunilor sale.

Cuvinte-cheie: *date cu caracter personal, date sensibile, libertatea de exprimare și de informare, dreptul de a fi uitat, dreptul la înlăturare, dreptul la delistare, dreptul la dezindexare.*

Preliminarii. Marea majoritate a informațiilor și datelor personale care circulă în mod constant pe web au făcut ca identitatea digitală să se afle mai puțin sub controlul nostru, dar în același timp să aibă repercusiuni semnificative în viața reală de zi cu zi.

Utilizarea constantă a aplicațiilor și a obiectelor conectate la o rețea de calculatoare afectează în mod iremediabil comportamentul oamenilor, care împărtășesc cu ușurință informații personale, fără să se gândească la consecințe și la înlăturarea lor dificilă din lumea virtuală: de fapt odată încărcat, un fișier de pe web

devine aproape imposibil de eliminat complet.

Pentru a proteja drepturile legate de difuzarea necorespunzătoare a acestor date în rețele de calculatoare și pentru a asigura intimitatea fiecărui cetățean a luat naștere așa-numitul „drept la uitare” și anume dreptul unei persoane de a fi uitat și de a nu-i fi aduse aminte fapte care îl privesc. În practică, acest drept este ca o garanție pentru cei care nu doresc să fie expuși pe termen nelimitat la consecințe dăunătoare, care le pot afecta negativ reputația, pentru evenimente care au avut loc în trecut (în special într-o eră digitală ca a noas-

tră, în care cele mai multe informații circulă on-line).

Dreptul de a fi uitat, sau altfel spus, dreptul la ștergerea datelor cu caracter personal reprezintă unul dintre elementele care compun genul proximal al drepturilor privind protecția datelor cu caracter personal, cuprinse în art. 15-22 din Regulamentul (UE) nr. 2016/679 General Data Protection Regulation (GDPR) [24], sau în traducere din engleză – Regulamentul General de Protecție a Datelor (RGPD), dar și în TFUE (art. 16, alin. 1) sau în Carta drepturilor fundamentale a UE (art. 8, alin. 1). Astfel, având în vedere importanța deosebită a dreptului de a fi uitat ca drept la protecția datelor cu caracter personal, ne propunem să investigăm în esența acestui drept.

Importanța cunoașterii dificultăților în asigurarea dreptului omului la la ștergerea datelor cu caracter personal. Din start vom aduce o claritate în terminologia utilizată în legislație și doctrină. Astfel, pot fi întâlnite expresiile: „Dreptul de a fi uitat”, „Dreptul la ștergerea datelor cu caracter personal”, „Dreptul la înlăturare”, „Dreptul la delistare”, „Dreptul la dezindexarea web”. Cu o singură precizare că, spre deosebire de delistarea din lista de rezultate afișată atunci când se utilizează drept cuvânt-cheie numele persoanei vizate, dezindexarea constă în ștergerea linkurilor către paginile web ale terților din însăși baza de date indexate a motorului de căutare, linkurile respective nemaifiind afișate în lista de rezultate indiferent de cuvintele-cheie utilizate.

După cum era și de așteptat, toate aceste noțiuni și termeni derivă de

la sintagma utilizată în limba engleză: „the right to be forgotten”.

În doctrină, cu precădere în cea anglosaxonă, dreptul de a fi uitat, este considerat unul din elementele constitutive și fundamentale al exercitării controlului asupra datelor personale de către o persoană [30, p.24]. În esență, acesta reprezintă unul din drepturile pozitive cu referire la protecția datelor cu caracter personal.

Dreptul de a fi uitat, fiind la etapa incipientă de dezvoltare, de consacrare, și-a găsit o reglementare în special în statele dezvoltate, atât la nivel național, cât și pe dimensiunea actelor internaționale, cu precădere în Uniunea Europeană. Totodată, se constată că anume practica judiciară a fost cea care a clarificat modul practic de realizare a dreptului la uitare [8].

Există opinia, conform căreia dreptul la uitare își are originile în ordinele latinoamericane habeas data, prin intermediul cărora persoana obținea dreptul de a solicita accesul la fișierele ce conțineau informații despre ea sau corectarea unor date incorecte [14, p. 2].

Astfel, în general, dreptul de a fi uitat nu conține nimic fundamental nou din punct de vedere juridic. În epoca digitală, importanța acestui drept sporește, pe măsură ce oamenii câștigă noi oportunități aproape nelimitate de diseminare a informațiilor personale confidențiale despre ei și despre ceilalți și adesea fac acest lucru fără să-și dea seama de consecințele, adesea nefaste [25]. Dreptul de a fi uitat permite corectarea consecințelor negative de activitate excesivă pe Internet. În același timp, exercitarea acestui drept

în legătură cu informațiile postate online dă naștere la o serie de probleme datorită naturii tehnice a internetului, care complică implementarea acestuia și necesită o soluție legală.

O problemă gravă este legată de faptul că, din punct de vedere tehnic, informațiile care odată plasate pe Internet nu pot fi șterse complet și definitiv, „informațiile de pe Internet sunt continuu copiate, multiplicare și, prin urmare, devin practic indestructibile” [31, p. 73]. „Internetul înregistrează totul și nu uită nimic” [30, p. 31]. Această problemă este rezolvată prin eliminarea localizatorului de resurse uniform (URL) din indexul motorului de căutare (altfel zis, dezindexare – nota noastră), după care informațiile devin invizibile pentru utilizatorii terți atunci când efectuează o căutare după numele persoanei, dar datele originale rămân disponibile în sursa originală [15]. Informațiile „șterse” sunt stocate pe site-urile corespunzătoare, în documente oficiale, în arhive online, dar le puteți găsi doar din pură întâmplare sau dacă căutați intenționat și știți unde să căutați.

În același timp, doctrinarii identifică originile acestei abordări în prevederile legislației franceze și elvețiene, care oferea unei persoane reabilitate sau unei persoane a cărei antecedente penale au fost stinse, posibilitatea de a obiecta la dezvăluirea faptului condamnării sale. Se prezumă că stigma condamnării nu ar trebui să fie aplicată pentru tot restul vieții. Prin urmare, atât societatea, cât și de fapt, în interes public, nu ar trebui să existe un acces la informații despre circumstanțele comiterii infracțiunii și condamnarea unei

persoane pe o perioadă nedeterminată [30, p. 24].

În dezvoltarea acestei idei, Curtea Constituțională Federală a Germaniei consideră că diseminarea informațiilor care și-au pierdut relevanța cu privire la infracțiunea comisă de o persoană (speța în discuție se referă la difuzarea unui film documentar pe posturile de televiziune) încalcă dreptul unei persoane la dezvoltare, deoarece împiedică reintegrarea sa socială, iar acest drept în contextul dat a fost recunoscut de Curte ca fiind mai semnificativ și prioritar decât libertatea presei [6].

În esență dreptul de a fi uitat este un fel de răspuns legal „la provocarea din partea tehnologiilor digitale” [31, p. 84]. Per ansamblu, „dreptul de a fi uitat” sau „dreptul de a fi șters” este mai degrabă o metaforă frumoasă; în realitate totul se reduce la dreptul de a cere ca accesul la informațiile postate pe internet să fie mai dificil din punct de vedere tehnic și, prin urmare, informațiile relevante să fie mai puțin publice. Dar, probabil, în legătură cu dezvoltarea tehnologiilor de căutare și „autoinstruirea avansată” a „utilizatorului mediu”, dreptul de a fi uitat „va fi uitat în curând” [15].

Este evident că nu împărtășim acest ultim deziderat, pe care îl catalogăm drept unul fie optimist, fie prea pesimist. În realitate, dreptul de a fi uitat este la început de cale în ceea ce privește consacrarea și apărarea sa. În acest sens, Republica Moldova ar urma să analizeze cu maximă atenție realitățile din Uniunea Europeană în domeniul protecției datelor cu caracter personal.

La nivelul Uniunii Europene, dreptul de a fi uitat este consacrat în prevede-

rile art. 17 din Regulamentul (UE) nr. 2016/679 și, potrivit doctrinei, își are izvorul în jurisprudența Curții de Justiție a Uniunii Europene (CJUE) [28, nota nr. 21; 26, nota nr. 21], mai exact în cauza Google Spain și Google [7, pp. 18-20]. Din textul art. 17, alin. (1) din RGPD rezultă următoarea definiție: dreptul de a fi uitat este dreptul potestativ pe temeiul căruia persoana vizată obligă operatorul la ștergerea, fără întârzieri nejustificate, a datelor cu caracter personal care o privesc, în condițiile și limitele art. 17 din RGPD.

Acest drept implică obligația corelativă a operatorului de a șterge datele cu caracter personal fără întârzieri nejustificate în cazul în care își găsesc aplicabilitate motivele enumerate limitativ de art. 17, alin. (1), lit. a-f din RGPD. Totodată, în strânsă legătură cu dreptul la ștergerea datelor, dar fără a intra în sfera obligației corelative a acestuia, în sarcina operatorului există și obligația de notificare consacrată în cuprinsul art. 19 din RGPD.

Subiectul dreptului de a fi uitat îl constituie persoana vizată. Respectiv „persoana fizică sau juridică căreia îi aparține dreptul subiectiv”. Această noțiune vizează persoana fizică identificată sau identificabilă a cărei date personale sunt supuse colectării, potrivit art. 4, pct. 1. din RGPD. Desigur, conform art. 1, alin. (1) din RGPD, prevederile regulamentului protejează exclusiv persoanele fizice, deci, pe cale de consecință, persoanele juridice nu pot fi titulari a dreptului de a fi uitat.

Subiectul pasiv al dreptului de a fi uitat, respectiv titularul obligației corelative dreptului, îl constituie operatorul,

respectiv „persoana fizică sau juridică, autoritatea publică, agenția sau alt organism care, singur sau împreună cu altele, stabilește scopurile și mijloacele de prelucrare a datelor cu caracter personal” [24, art. 4 pct. 7].

În doctrină s-a apreciat faptul că dreptul la protecția datelor cu caracter personal, implicit și dreptul de a fi uitat nu se confunda cu dreptul la viață privată, chiar dacă nu de puține ori domeniul lor de incidență se intersectează. Savanții C. Munteanu și O. Ungureanu invocă decizia Tribunalului de primă instanță al CJUE din cauza Bavarian Lager, în care s-a reținut faptul că „nu toate datele cu caracter personal pot, prin natura lor, să aducă atingere vieții private a persoanei vizate” [22, nota nr. 11 și 12]. Credem că adoptarea RGPD tranșează problema autonomiei acestei categorii de drepturi în raport cu dreptul la viață privată, dată fiind consacrarea legislativă expresă a acestora în mod separat, cu stabilirea unor limite și condiții specifice în privința exercitării acestuia. În plus, dreptul la ștergerea datelor protejează adesea și informații cu caracter public, mai ales în contextul dezvoltării accelerate a platformelor de socializare în ultimul deceniu [28, nota nr. 7].

Totodată, dreptul de a fi uitat, asemenea celorlalte drepturi care vizează protecția datelor cu caracter personal, își are izvorul în dreptul la viață privată, dar evoluția tehnologică a domeniului informatic a determinat necesitatea conferirii autonomiei juridice acestui drept, în vederea sporirii standardului de protecție al integrității datelor personale [22, nota nr. 15].

Sub aspect material, art. 17, alin. (1), lit. a-f din RGPD instituie șase temeuri alternative pe care se fundamentează exercitarea dreptului de a fi uitat [23, par. 27]:

(1) scopul procesării a fost deja atins și datele nu mai sunt necesare;

(2) consimțământul a fost retras și nu există alt temei legal pentru procesare;

(3) persoana vizată obiectează conform art. 21, alin. (1) RGPD;

(4) datele au fost procesate ilegal;

(5) ștergerea este necesară pentru executarea unei obligații legale conform dreptului Uniunii sau dreptului național;

(6) procesarea s-a efectuat în baza consimțământului minorului în contextul ofertei de servicii informaționale

1. Scopul procesării a fost deja atins și datele nu mai sunt necesare. În conformitate cu prevederile art. 17, alin. (1), lit. a) din RGPD, ștergerea datelor cu caracter personal poate fi obținută atunci când datele nu mai sunt necesare pentru îndeplinirea scopurilor pentru care au fost colectate sau prelucrate. Potrivit principiului reducerii la minimum a datelor, datele trebuie să fie adecvate, relevante și limitate la ceea ce este necesar în raport cu scopurile în care sunt prelucrate. Astfel, dacă datele nu mai sunt necesare pentru îndeplinirea scopurilor prelucrării, această operațiune nu mai are un temei legitim. Această regulă subliniază importanța stabilirii în mod neechivoc a unui scop al fiecărei prelucrări de date cu caracter personal în parte, scop ce trebuie cunoscut de persoana vizată, astfel încât aceasta să-și poată exer-

cita, de exemplu, dreptul la ștergerea respectivelor datele.

2. Consimțământul a fost retras și nu există alt temei legal pentru procesare. În conformitate cu prevederile art. 17, alin. (1), lit. b) din RGPD, ștergerea datelor cu caracter personal poate fi obținută atunci când persoana vizată își retrage consimțământul pe baza căruia are loc prelucrarea și nu există niciun alt temei juridic pentru prelucrare. Retragerea consimțământului va lipsi prelucrarea de temeiul juridic necesar, astfel că, de vreme ce datele trebuie prelucrate în mod legal, dacă nu mai există niciun alt temei juridic pentru a continua prelucrarea, operatorul va trebui să dea curs cererii de ștergere a datelor.

Retragerea consimțământului, reprezintă cel mai larg temei pentru exercitarea acestui drept [5, pct.5], nefiind necesar ca persoana vizată să invoce un motiv sau un interes pentru a-și retrage în mod efectiv consimțământul. Sub acest aspect, consimțământul persoanei vizate are un caracter nedefinit, fundamentat pe dreptul discreționar al persoanei vizate de a-și retrage acceptul dat pentru prelucrarea datelor cu caracter personal [5, nota nr.66], deci, odată îndeplinite condițiile materiale, acest drept poate fi exercitat unilateral și neîngrădit. Astfel, exercitarea dreptului pe acest temei relevă în mod univoc caracterul potestativ al acestui drept, necesar în vederea garantării efective a integrității datelor persoanei vizate.

Totodată, în lumina reglementărilor din art. 7, alin. (3) din RGPD, retragerea consimțământului nu afectează legalitatea prelucrării efectuate

pe baza consimțământului înainte de retragerea acestuia. În urma retragerii consimțământului operatorul va putea să continue prelucrarea datelor cu caracter personal spre exemplu în temeiul intereselor sale legitime, adică în baza art. 6, alin. (1), lit. f) din RGPD, caz în care persoana vizată nu va putea obține ștergerea datelor decât în condițiile exercitării dreptului la opoziție prevăzut de art. 21 din RGPD.

3. Persoana vizată obiectează conform art. 21, alin. (1) RGPD. În conformitate cu prevederile art. 17, alin. (1), lit. c) din RGPD, ștergerea datelor cu caracter personal poate fi obținută atunci când persoana vizată și-a exercitat cu succes dreptul la opoziție în temeiul art.21 din RGPD. De vreme ce dreptul de opoziție cu privire la prelucrare nu pare a avea ca efect direct obligația operatorului de a șterge datele, prevederile privind dreptul la ștergerea datelor pot fi interpretate în sensul în care se impune formularea unei cereri exprese privind ștergerea datelor, alături de exprimarea opoziției, cel puțin în situația în care aceasta din urmă nu privește prelucrarea în scop de marketing direct.

4. Datele au fost procesate ilegal. În conformitate cu prevederile art. 17, alin. (1), lit. d) din RGPD, ștergerea datelor cu caracter personal poate fi obținută atunci când datele cu caracter personal au fost prelucrate în mod ilegal. Orice prelucrare a datelor cu caracter personal trebuie, pe de o parte, să fie conformă cu principiile legate de prelucrarea datelor cu caracter personal, enunțate în cadrul art.5 din RGPD, și, pe de altă parte, să respecte unul

dintre criteriile privind legitimitatea prelucrării datelor, enumerate la art.6 din RGPD. Prin urmare, orice prelucrare care nu este conformă acestor prevederi va fi considerată nelegală și va da naștere dreptului de a obține ștergerea datelor respective. Sarcina probei privind justificarea prelucrării datelor revine operatorului de date deoarece acesta este responsabil de legitimitatea prelucrării datelor. În conformitate cu principiul responsabilității, operatorul trebuie, în orice moment, să poată demonstra că există un temei juridic solid pentru prelucrarea datelor, iar în caz contrar procesul trebuie întrerupt.

5. Ștergerea este necesară pentru executarea unei obligații legale conform dreptului Uniunii sau dreptului național. În conformitate cu prevederile art. 17, alin. (1), lit. e) din RGPD, datele cu caracter personal trebuie șterse pentru respectarea unei obligații legale care revine operatorului în temeiul dreptului Uniunii sau al dreptului intern sub incidența căruia se află operatorul. În acest caz dreptul de a obține ștergerea datelor invocat de persoana vizată trebuie să fie prevăzut de alte dispoziții ale dreptului UE sau ale dreptului intern.

6. Procesarea s-a efectuat în baza consimțământului minorului în contextul ofertei de servicii informaționale. În conformitate cu prevederile art. 17, alin. (1), lit. f) din RGPD, ștergerea datelor cu caracter personal poate fi obținută atunci când datele cu caracter personal au fost colectate în legătură cu oferirea de servicii ale societății informaționale menționate la art. 8, alin.(1) din RGPD. Potrivit art.

1, alin. (1), lit. b) din Directiva (UE) 2015/1535, prin aceste servicii ale societății informaționale înțelegem orice serviciu prestat în mod normal în schimbul unei remunerații, la distanță, prin mijloace electronice și la solicitarea individuală a beneficiarului serviciului.

Situația în care operatorul a făcut publice datele cu caracter personal, este prevăzută de art. 17, alin. (2) din RGPD și de jurisprudența CJUE, respectiv cauza Google Spain și Google [10, nota nr. 3], în care Curtea a reținut că, în anumite condiții, „operatorul unui motor de căutare este obligat să elimine de pe lista de rezultate, afișată în urma unei căutări efectuate plecând de la numele unei persoane, linkurile către paginile web publicate de terți și care conțin informații referitoare la această persoană” [7, pct.3 din partea dispozitivă a hotărârii].

Pe de altă parte, art. 17, alin. (3), lit. a-e din RGPD reglementează cinci situații derogatorii, a căror incidență are ca efect blocarea exercitării dreptului de a fi uitat. Scopul acestor derogări îl constituie asigurarea echilibrului între dreptul la ștergerea datelor și unele drepturi subiective sau interese legitime ale operatorului ori ale societății. Textul legal stabilește în terminis și limitativ care sunt aceste drepturi sau interese preeminente în raport cu dreptul de a fi uitat: dreptul la liberă exprimare și la informare; respectarea unei anumite obligații legale în sarcina operatorului; interesul public în domeniul sănătății publice; arhivare în interes public, cercetare, ori scopuri statistice; ori pentru constatarea, exercitarea

sau apărarea unui drept în instanță.

Potrivit art. 51 din RGPD, în fiecare stat membru UE se înființează o autoritate independentă de supraveghere a prelucrării datelor. Spre exemplu, în România – stat membru, a fost înființată Autoritatea Națională de Supraveghere a Prelucrării Datelor cu Caracter Personal (ANSPDCP), care reprezintă o autoritate publică, autonomă și independentă a cărei obiectiv este apărarea drepturilor și libertăților fundamentale ale persoanelor fizice, în special a dreptului la viață intimă, familială și privată, în legătură cu prelucrarea datelor cu caracter personal și cu libera circulație a acestor date, conform art. 1, alin. (1) și (2) din Legea nr. 102/2005 privind înființarea, organizarea și funcționarea ANSPDCP.

Cu referire la cauza Google Spain și Google [7, pp. 18-20], este lesne să menționăm că respectiva cauză privește un cetățean spaniol care dorește ca un articol din ziarul spaniol La Vanguardia Ediciones să fie șters, sau, dacă acest lucru nu este posibil, atunci solicită ca articolul să nu mai apară pe lista rezultatelor de căutare a Google [7]. Acesta susține că informația pe care o dorește ștersă se referă la o datorie veche, pe care a plătit-o demult. Solicitățile sale au fost respinse și de publicație și de Google Spania, care a argumentat că cererea trebuie înaintată sediului principal al Google din SUA. Drept urmare, cetățeanul a depus o plângere la autoritatea spaniolă de supraveghere a datelor personale, care a respins solicitarea cu privire la ștergerea informațiilor de către publicație, dar a emis, în schimb, un ordin adresat Google Spa-

nia „pentru a lua toți pașii necesari în retragerea datelor vizate din indexările sale și să facă imposibil accesul la aceste date în viitor” [2].

Deși cadrul legal actual pentru garantarea dreptului la ștergere a fost considerat „inadecvat” în doctrina din acea perioadă (anii 2012-2013) [3, p. 145], această cauză arată că prevederile directivei protecției datelor pot fi interpretate fără o dificultate ridicată în sensul existenței deja a unui drept de a fi uitat, care are însă o structură fragmentară și care are nevoie de o interpretare dinamică pentru a fi aplicat eficient. O asemenea interpretare a fost făcută deja de către autoritatea spaniolă de supraveghere a protecției datelor, și a convins o curte supremă a unui stat membru UE să ridice întrebări detaliate și clare în fața CJUE în problema motoarelor de căutare ca facilitatori ai uitării informațiilor. Cu toate acestea, a devenit clar că Uniunea Europeană nu conține un drept general și explicit de a fi uitat [1, p.7] și drept urmare, ar trebui să adopte un cadru legal de consfințire a dreptului de a fi uitat, fapt care s-a și produs peste cinci ani.

Într-un final, Curtea de Justiție a Uniunii Europene a publicat în mai 2014 o hotărâre defavorabilă Google, consecința fiind că utilizatorii pot cere motoarelor de căutare - în anumite condiții - să șteargă informații care încalcă dreptul la viața privată și dreptul la protecția datelor cu caracter personal.

După cum este și firesc, Decizia CJUE din 2014, prescurtată în presa internațională sub exprimarea „right to be forgotten” (dreptul la uitare) a stârnit multe controverse între cei care

susțin libertatea de exprimare și cei care susțin dreptul la viață privată.

Practica judiciară a fost cea care a dezvoltat conceptul de drept la uitare și i-a fixat anumite limite, atunci când este vorba de aplicarea sa.

În esență, Curtea de Justiție a Uniunii Europene nu a consacrat pe cale jurisprudențială uitarea în sine, ci un drept a cărui exercitare creează premisele uitării naturale, fenomen inerent oricărei ființe umane, însă căruia tehnologia i se opune. Practic, s-a impus motoarelor de căutare obligația de a șterge legătura care unește anumite date de numele persoanei vizate, legătură ce decurge din modul de funcționare al motorului de căutare și datorită căreia, în lista de rezultate afișată în urma unei căutări efectuate plecând de la numele acelei persoane, figurează linkuri către paginile web publicate de terți, pagini web ce conțin informații referitoare la această persoană [27, p. 63].

Unul din cele mai relevante exemple în acest sens este Hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene (Marea Cameră) C-507/17 din 24 septembrie 2019 „Trimitere preliminară – Date cu caracter personal – Protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea acestor date – Directiva 95/46/CE – Regulamentul (UE) 2016/679 – Motoare de căutare pe internet – Prelucrarea datelor care figurează pe pagini web – Întinderea teritorială a dreptului la dezindexare”, cauza Google LLC împotriva Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL – Consiliul Național de Informații și Libertăți, Franța) și Conseil d’État (Consiliul de Stat, Franța) [16].

Fondul problemei relevă faptul că printr-o decizie din 21 mai 2015, președinta CNIL a pus în întârziere Google ca, atunci când admite cererea unei persoane fizice având ca obiect eliminarea din lista de rezultate, afișată în urma unei căutări efectuate plecând de la numele său, a unor linkuri care duc spre pagini web, să aplice această eliminare în privința tuturor extensiilor numelui de domeniu al motorului său de căutare.

Google a refuzat să se conformeze acestei puneri în întârziere, limitându-se la eliminarea linkurilor în cauză doar din rezultatele afișate ca răspuns la căutări efectuate, plecând de la numele de domeniu care corespund declinărilor motorului său de căutare în statele membre [16, pct. 31].

Pe de altă parte, CNIL a considerat insuficientă propunerea complementară denumită de „geoblocare” făcută de Google după expirarea termenului punerii în întârziere, constând în eliminarea posibilității de acces, de la o adresă IP (Internet Protocol) considerată a fi localizată în statul de reședință al persoanei vizate, la rezultatele în litigiu în urma unei căutări efectuate, plecând de la numele acesteia, indiferent de declinarea motorului de căutare solicitată de utilizatorul de internet [16, pct. 32].

După ce a constatat că Google nu s-a conformat punerii în întârziere menționate în termenul acordat, CNIL, printr-o deliberare din data de 10 martie 2016, a aplicat acestei societăți o sancțiune de 100 000 de euro, care a fost adusă la cunoștința publicului [16, pct. 33].

Prin cererea formulată în fața Conseil d'État (Consiliul de Stat, Franța),

Google solicită anularea acestei delibere.

În fața Conseil d'État (Consiliul de Stat), Google susține că sancțiunea în litigiu se întemeiază pe o interpretare eronată a dispozițiilor Legii din 6 ianuarie 1978, care transpun articolul 12, litera (b) și articolul 14, primul paragraf, litera (a) din Directiva 95/46, în temeiul cărora Curtea a recunoscut, în Hotărârea din 13 mai 2014, Google Spain și Google (C 131/12, EU:C:2014:317), un „drept la dezindexare”. Google arată că acest drept nu implică în mod necesar eliminarea linkurilor în litigiu, fără limitare geografică, din ansamblul numelor de domeniu ale motorului său. În plus, reținând o astfel de interpretare, CNIL ar fi încălcat principiile curtoaziei și neamestecului recunoscute de dreptul internațional public și ar fi adus o atingere disproporționată libertății de exprimare, de informare, de comunicare și a presei garantate în special de articolul 11 din cartă [16, pct. 38].

Întrucât a constatat că această argumentație ridică mai multe dificultăți serioase de interpretare a Directivei 95/46, Conseil d'État (Consiliul de Stat) a hotărât să suspende judecarea cauzei și să adreseze Curții de Justiție a Uniunii Europene trei întrebări preliminare de ordin magistral, prin care urmărea să se stabilească dacă normele dreptului Uniunii de protecție a datelor cu caracter personal [9 și 24] trebuie interpretate în sensul că, atunci când operatorul unui motor de căutare admite o cerere de dezindexare, el este obligat să efectueze această dezindexare în ansamblul versiunilor motorului său sau dacă, dimpotrivă, este obligat

să o realizeze doar în versiunile acestuia care corespund ansamblului statelor membre sau chiar numai în versiunea care corespunde statului membru de reședință al beneficiarului dezindexării.

La modul concret, aceste 3 întrebări preliminare abordează următoarele probleme [16, pct. 39]:

1. „Dreptul la dezindexare”, astfel cum a fost consacrat de [Curte] prin Hotărârea din 13 mai 2014 [Google Spain și Google (C 131/12, EU:C:2014:317)] în temeiul dispozițiilor articolului 12, litera (b) și ale articolului 14 [primul paragraf], litera (a) din Directiva [95/46], trebuie interpretat în sensul că operatorul unui motor de căutare are obligația, în cazul în care admite o cerere de dezindexare, să efectueze această dezindexare din toate numele de domeniu ale motorului său de căutare, astfel încât linkurile în litigiu să nu mai fie afișate indiferent de locul de unde este lansată căutarea privind numele solicitantului, inclusiv atunci când acest loc se află în afara domeniului de aplicare teritorial al Directivei [95/46]?

2. În cazul unui răspuns negativ la această primă întrebare, „dreptul la dezindexare”, astfel cum a fost consacrat de [Curte] prin hotărârea citată anterior, trebuie interpretat în sensul că operatorul unui motor de căutare are obligația, în cazul în care admite o cerere de dezindexare, să elimine linkurile în litigiu din lista rezultatelor afișate în urma unei căutări efectuate, plecând de la numele solicitantului doar din numele de domeniu corespunzător statului în care se consideră că s-a efectuat căutarea sau, în sens mai general, din numele de domeniu ale motorului de

căutare corespunzătoare extensiilor naționale ale acestui motor în toate statele membre [...]?

3. În plus, pe lângă obligația menționată [în cea de-a doua întrebare], „dreptul la dezindexare”, astfel cum a fost consacrat de [Curte] prin hotărârea citată anterior, trebuie interpretat în sensul că operatorul unui motor de căutare are obligația, în cazul în care admite o cerere de dezindexare, să elimine prin tehnica denumită de „geoblocare”, pornind de la o adresă IP considerată a fi localizată în statul de reședință al beneficiarului „dreptului la dezindexare”, rezultatele în litigiu ale căutărilor efectuate plecând de la numele acestui beneficiar sau chiar, în sens mai general, de la o adresă IP considerată a fi localizată în unul dintre statele membre care intră sub incidența Directivei [95/46], indiferent de numele de domeniu folosit de utilizatorul de internet care efectuează căutarea?

La examinarea fondului cauzei, CJUE a făcut referințe la mai multe prevederi din Regulamentul (UE) 2016/679 General Data Protection Regulation [24], considerate a fi relevante speței. Vom examina minuțios unele dintre ele, considerate a fi de importanță magistrală pentru cercetarea noastră.

Protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal este un drept fundamental. Articolul 8, alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene („carta”) și articolul 16, alineatul (1) [TFUE] prevăd dreptul oricărei persoane la protecția datelor cu caracter personal care o privesc [24, art. 1].

Prelucrarea datelor cu caracter personal ar trebui să fie în serviciul cetățenilor. Dreptul la protecția datelor cu caracter personal nu este un drept absolut; acesta trebuie luat în considerare în raport cu funcția pe care o îndeplinește în societate și echilibrat cu alte drepturi fundamentale, în conformitate cu principiul proporționalității. Prezentul regulament respectă toate drepturile fundamentale și libertățile și principiile recunoscute în cartă astfel cum sunt consacrate în tratate, în special respectarea vieții private și de familie, [...] a protecției datelor cu caracter personal, a libertății de gândire, de conștiință și de religie, a libertății de exprimare și de informare, a libertății de a desfășura o activitate comercială, [...] [24, art. 4].

Directiva 95/46 [...] nu a prevenit fragmentarea modului în care protecția datelor este pusă în aplicare în Uniune [...]. Diferențele dintre nivelurile de protecție [...] din statele membre pot împiedica libera circulație a datelor cu caracter personal în întreaga Uniune. Aceste diferențe pot constitui, prin urmare, un obstacol în desfășurarea de activități economice la nivelul Uniunii [...] [24, art. 9].

Pentru a se asigura un nivel consecvent și ridicat de protecție a persoanelor fizice și pentru a se îndepărta obstacolele din calea circulației datelor cu caracter personal în cadrul Uniunii, nivelul protecției drepturilor și libertăților persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea unor astfel de date ar trebui să fie echivalent în toate statele membre. [...] [24, art. 10].

Protecția efectivă a datelor cu caracter personal în întreaga Uniune necesită nu numai consolidarea și stabilirea în detaliu a drepturilor persoanelor vizate și a obligațiilor celor care prelucrează și decid prelucrarea datelor cu caracter personal, ci și competențe echivalente pentru monitorizarea și asigurarea conformității cu normele de protecție a datelor cu caracter personal și sancțiuni echivalente pentru infracțiuni în statele membre [24, art. 11].

Modalități de depășire a dificultăților în asigurarea dreptului la uitare digitală. În vederea asigurării unui nivel uniform de protecție pentru persoanele fizice în întreaga Uniune și a preîntâmpinării discrepanțelor care împiedică libera circulație a datelor în cadrul pieței interne, este necesar un regulament în scopul de a furniza securitate juridică și transparență pentru operatorii economici, [...] precum și de a oferi persoanelor fizice în toate statele membre același nivel de drepturi, obligații și responsabilități opozabile din punct de vedere juridic pentru operatori și persoanele împuternicite de aceștia, pentru a se asigura o monitorizare coerentă a prelucrării datelor cu caracter personal, sancțiuni echivalente în toate statele membre, precum și cooperarea eficace a autorităților de supraveghere ale diferitelor state membre. Pentru buna funcționare a pieței interne, este necesar ca libera circulație a datelor cu caracter personal în cadrul Uniunii să nu fie restricționată sau interzisă din motive legate de protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal. [...] [24, art. 13].

Orice prelucrare a datelor cu caracter personal în cadrul activităților unui sediu al unui operator sau al unei persoane împuternicite de operator din Uniune ar trebui efectuată în conformitate cu prezentul regulament, indiferent dacă procesul de prelucrare în sine are loc sau nu în cadrul Uniunii. [...] [24, art. 22].

Pentru a se asigura că persoanele fizice nu sunt lipsite de protecția la care au dreptul în temeiul prezentului regulament, prelucrarea datelor cu caracter personal ale persoanelor vizate care se află pe teritoriul Uniunii de către un operator sau o persoană împuternicită de acesta care nu își are sediul în Uniune ar trebui să facă obiectul prezentului regulament în cazul în care activitățile de prelucrare au legătură cu oferirea de bunuri sau servicii unor astfel de persoane vizate, indiferent dacă acestea sunt sau nu legate de o plată. Pentru a determina dacă un astfel de operator sau o astfel de persoană împuternicită de operator oferă bunuri sau servicii unor persoane vizate care se află pe teritoriul Uniunii, ar trebui să se stabilească dacă reiese că operatorul sau persoana împuternicită de operator intenționează să furnizeze servicii persoanelor vizate din unul sau mai multe state membre din Uniune. [...] [24, art. 23].

Prelucrarea datelor cu caracter personal ale persoanelor vizate care se află pe teritoriul Uniunii de către un operator sau o persoană împuternicită de acesta care nu își are sediul în Uniune ar trebui, de asemenea, să facă obiectul prezentului regulament în cazul în care este legată de monitorizarea com-

portamentului unor astfel de persoane vizate, în măsura în care acest comportament se manifestă pe teritoriul Uniunii. Pentru a se determina dacă o activitate de prelucrare poate fi considerată ca „monitorizare a comportamentului” persoanelor vizate, ar trebui să se stabilească dacă persoanele fizice sunt urmărite pe internet, inclusiv posibila utilizare ulterioară a unor tehnici de prelucrare a datelor cu caracter personal care constau în crearea unui profil al unei persoane fizice, în special în scopul de a lua decizii cu privire la aceasta sau de a analiza sau de a face previziuni referitoare la preferințele personale, comportamentele și atitudinile acestora [24, art. 24].

În cazul în care dreptul unui stat membru se aplică în temeiul dreptului internațional public, prezentul regulament ar trebui să se aplice, de asemenea, unui operator care nu este stabilit în Uniune, ci, de exemplu, într-o misiune diplomatică sau într-un oficiu consular al unui stat membru [24, art. 25].

O persoană vizată ar trebui să aibă [...] „dreptul de a fi uitată”, în cazul în care păstrarea acestor date încalcă prezentul regulament sau dreptul Uniunii sau dreptul intern sub incidența căruia intră operatorul [...]. Cu toate acestea, păstrarea în continuare a datelor cu caracter personal ar trebui să fie legală în cazul în care este necesară pentru exercitarea dreptului la libertatea de exprimare și de informare [...]” [24, art. 65].

În urma examinării cauzei, CJUE a invocat mai multe argumente, de natură să influențeze consacrarea și apărarea dreptului la uitare. Printre cele mai rele-

vante atât studiului de față, cât și practicienilor din Republica Moldova, ar fi:

În hotărârea sa, CJUE începe prin a aminti că a statuat deja [7] că operatorul unui motor de căutare este obligat să elimine de pe lista de rezultate, afișată în urma unei căutări efectuate plecând de la numele unei persoane, linkurile către paginile de internet publicate de terți și care conțin informații referitoare la această persoană și în ipoteza în care acest nume sau aceste informații nu sunt șterse în prealabil sau simultan de pe paginile de internet respective, iar aceasta, dacă este cazul, chiar dacă publicarea lor în sine pe paginile menționate este legală.

Curtea subliniază că, într-o lume globalizată, accesul utilizatorilor de internet, în special al celor care se află în afara Uniunii, la indexarea unui link care trimite la informații cu privire la o persoană al cărei centru de interes este situat în Uniune este astfel susceptibil să producă asupra acesteia efecte imediate și substanțiale chiar în cadrul Uniunii, astfel încât o dezindexare mondială ar fi de natură să satisfacă pe deplin obiectivul de protecție vizat de dreptul Uniunii. Ea precizează însă că numeroase state terțe nu cunosc dreptul la dezindexare sau adoptă o abordare diferită față de acest drept.

Pe de altă parte, dreptul la protecția datelor cu caracter personal nu este un drept absolut, ci trebuie luat în considerare în raport cu funcția pe care o îndeplinește în societate și trebuie echilibrat cu alte drepturi fundamentale, în conformitate cu principiul proporționalității [17, pct. 48; 4, pct. 136].. La aceasta se adaugă faptul că

echilibrul dintre dreptul la respectarea vieții private și la protecția datelor cu caracter personal, pe de o parte, și libertatea de informare a utilizatorilor de internet, pe de altă parte, este susceptibil să varieze în mod semnificativ la nivel mondial [16, pct. 60].

De altfel, în timp ce Regulamentul 2016/679 furnizează, la articolele 56 și 60-66 din acesta, autorităților de supraveghere din statele membre instrumentele și mecanismele care le permit, dacă este cazul, să coopereze pentru a ajunge la o decizie comună întemeiată pe o evaluare comparativă între dreptul persoanei vizate la respectarea vieții sale private și la protecția datelor cu caracter personal care o privesc și interesul publicului din diferite state membre de a avea acces la o informație, trebuie să se constate că dreptul Uniunii nu prevede în prezent asemenea instrumente și mecanisme de cooperare în ceea ce privește extinderea unei dezindexări în afara Uniunii [16, pct. 63].

Rezultă că, în stadiul actual, nu există pentru operatorul unui motor de căutare care admite o cerere de dezindexare formulată de persoana vizată, eventual ca urmare a unei somații a unei autorități de supraveghere sau a unei autorități judiciare dintr-un stat membru, o obligație care decurge din dreptul Uniunii de a efectua o asemenea dezindexare în ansamblul versiunilor motorului său [16, pct. 64].

Ținând seama de ansamblul acestor considerații, operatorul unui motor de căutare nu poate fi obligat, în temeiul articolului 12, litera (b) și al articolului 14, primul paragraf, litera (a) din

Directiva 95/46, precum și al articolului 17, alineatul (1) din Regulamentul 2016/679, să efectueze o dezindexare în ansamblul versiunilor motorului său [16, pct. 65].

În ceea ce privește aspectul dacă o asemenea dezindexare trebuie să se efectueze în versiunile motorului de căutare care corespund statelor membre sau numai în versiunea acestui motor ce corespunde statului membru de reședință al beneficiarului dezindexării, rezultă în special din faptul că legiuitorul Uniunii a ales în prezent să stabilească normele în materie de protecție a datelor prin intermediul unui regulament, care este direct aplicabil în toate statele membre, și aceasta, astfel cum subliniază considerentul (10) al Regulamentului 2016/679, pentru a se asigura un nivel consecvent și ridicat de protecție în întreaga Uniune și pentru a se înlătura obstacolele din calea circulației datelor din cadrul acesteia, că se presupune că dezindexarea în cauză este în principiu efectuată pentru ansamblul statelor membre [16, pct. 66].

Revine, în plus, operatorului motorului de căutare sarcina de a lua, dacă este necesar, măsuri suficient de eficiente pentru a asigura o protecție efectivă a drepturilor fundamentale ale persoanei vizate [16, pct. 70]. Aceste măsuri trebuie, ele însele, să îndeplinească toate cerințele legale și să aibă ca efect împiedicarea sau, cel puțin, descurajarea în mod serios a utilizatorilor de internet din statele membre de la a avea acces la linkurile în cauză plecând de la o căutare efectuată pe baza numelui acestei persoane [18, pct. 62; 19, pct. 96].

În sfârșit, trebuie să se sublinieze că, deși, astfel cum s-a arătat la punctul 64 din prezenta hotărâre, dreptul Uniunii nu impune, în stadiul actual, ca dezindexarea care s-ar admite să privească ansamblul versiunilor motorului de căutare în cauză, nici nu o interzice [16, pct. 72]. Prin urmare, o autoritate de supraveghere sau o autoritate judiciară dintr-un stat membru rămâne competentă să efectueze, în raport cu standardele naționale de protecție a drepturilor fundamentale [20, pct. 29; 21, pct. 60], o evaluare comparativă între, pe de o parte, dreptul persoanei vizate la respectarea vieții sale private și la protecția datelor cu caracter personal care o privesc și, pe de altă parte, dreptul la libertatea de informare și, în urma acestei evaluări comparative, să impună, dacă este cazul, operatorului acestui motor de căutare să procedeze la o dezindexare privind ansamblul versiunilor acestui motor.

În cele din urmă, Curtea de Justiție a Uniunii Europene vine cu o concluzie fundamentală, specificând expres că legislația Uniunii Europene în domeniul protecției dreptului la uitare trebuie interpretată în sensul că, atunci când operatorul unui motor de căutare admite o cerere de dezindexare în temeiul acestor dispoziții, el nu este obligat să efectueze această dezindexare în ansamblul versiunilor motorului său, ci în versiunile acestuia care corespund ansamblului statelor membre, iar aceasta, dacă este necesar, în combinație cu măsuri care, îndeplinind totodată cerințele legale, permit efectiv să îi împiedice sau, cel puțin, să îi descurajeze în mod serios pe utilizatorii de internet

care efectuează o căutare pe baza numelui persoanei vizate din unul dintre statele membre de la a avea acces, prin intermediul listei de rezultate afișate în urma acestei căutări, la linkurile care fac obiectul acestei cereri [16, concluzia finală].

Așa cum s-a afirmat în doctrina românească – „...În privința efectivității dreptului la uitare digitală, asistăm la o consolidare a acestuia în special ca urmare a clarificării faptului că, în principiu, operatorul unui motor de căutare este obligat să admită o cerere de înlăturare, atunci când aceste informații se referă la o etapă anterioară a unei proceduri judiciare și care nu mai corespund situației actuale sau cel puțin are obligația să organizeze lista de rezultate, astfel încât imaginea globală privind persoana vizată ce este prezentată utilizatorului de internet să reflecte situația judiciară actuală, iar aceasta întrucât, prin intermediul listei de rezultate, internauții obțin o imagine de ansamblu structurată a informațiilor referitoare la persoana vizată care pot fi găsite pe internet, ceea ce le permite să stabilească un profil mai mult sau mai puțin detaliat al acesteia...” [29, p. 90].

Concluzii și recomandări. Pornind de la ideile sus menționate, considerăm că cele mai importante concluzii de ordin teoretic și practic, cu rezonanțe deosebite în actualitate, sunt următoarele:

- „Dreptul de a fi uitat” a fost creat pentru a apăra drepturile legate de folosirea ilegală a datelor personale pe internet și pentru a garanta intimitatea fiecărui cetățean. În acest sens, la data de 3 decembrie 2015, Curtea de

la Roma cu sentința nr. 23771 a reiterat faptul că dreptul la uitare nu este altceva decât o expresie aparte a dreptului la viață privată (de asemenea, exprimată la nivel european în articolele 7 și 8 din Carta drepturilor fundamentale).

- Concluziile desprinse din această hotărâre arată că trebuie să fie clar că faptul pe care intenționați să-l faceți uitat nu trebuie să fie recent și că nu este de interes public. În echilibrarea intereselor care stau la baza legii în cauză, în lipsa unei legislații italiene aparte, trebuie remarcat modul în care interesul public joacă un rol-cheie în decizie. Astfel, se recomandă ca ziariștii să evite să facă referire la anumite fapte din trecut, cu excepția cazului în care acestea sunt esențiale pentru caracterul complet al informării.

- Prin reglementarea sa în cadrul art. 17 din Regulamentul general privind protecția datelor la nivelul Uniunii Europene s-a urmărit crearea cadrului prin care persoana vizată poate interveni direct asupra prelucrării, iar alin.(1) enumeră cele șase situații în care persoana vizată are dreptul de a obține din partea operatorului ștergerea datelor cu caracter personal care o privesc, operatorul având obligația de a șterge acele date fără întârzieri nejustificate. Persoana vizată nu va trebui să justifice în vreun fel cererea de ștergere a datelor cu caracter personal, dincolo de identificarea unuia din cele șase temeuri.

- Mai nou, dreptul la uitare digitală este invocat de foștii deținuți. Astfel, un fenomen care ia amploare este invocarea dreptului la uitare digitală, materializat prin solicitarea îndepărtării articolelor scrise în mediul online, des-

pre persoane care au fost condamnate penal. Respectivele persoane invocă dreptul la viață privată și dreptul la uitare, menționând printre altele, că și-au ispășit pedeapsa și că ar avea dreptul la o nouă șansă. Acest fapt ne demonstrează cu prisosință caracterul complex și extrem de important al dreptului de a fi uitat în mediul Internet.

- Venim cu recomandarea adresată instituțiilor din Republica Moldova cu atribuții în domeniul protecției drepturilor persoanelor în Internet de a prelua legislația, experiența și bunele practici ale Uniunii Europene în acest domeniu, inclusiv pe dimensiunea gestionării situațiilor legate de demersurile privind consacrarea și apărarea dreptului la uitare.

BIBLIOGRAFIE

1. Ambrose M. and Ausloos J. The right to be forgotten across the pond, Telecommunications Policy Research Conference, 2012.
2. Audiencia Nacional, Recurso 725/2010, Sala de lo Contencioso-Administrativo. Sección 1ª, din 2 februarie 2012 (t.a.).
3. Ausloos J. The Right to be Forgotten - Worth Remembering?, Computers Law and Security Review nr. 28, 2012.
4. Avizul 1/15 (Acordul PNR UE Canada) din 26 iulie 2017, EU:C:2017:592, punctul 136.
5. Bercea L. Standardul „consumatorului mediu” și consimțământul pentru prelucrarea datelor cu caracter personal, RRDP nr. 1/2018.
6. BVerfGE35, 202 - Lebach. In the: <http://www.servat.unibe.ch/dfr/bv035202.html> (visited on 04.09.2021).
7. C-131/12, Google Spain și Google, Hotărârea din 13 mai 2014, ECLI:EU:C:2014:317. În: https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/default/files/case-law_2001_2015_en.pdf
8. CJEU. Grand Chamber. Case C-131/12. Google Spain SL and Google Inc.v. Agencia Espanola de Proteccion de Datos (AEPD) and Mario Costeja Gonzalez. Judgment of 13 May 2014.
9. Directiva 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 1995 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date (JO 1995, L 281, p. 31, Ediție specială, 13/vol. 17, p. 10) (abrogată).
10. Duțu A. Uniunea Europeană: dreptul la eliminarea datelor personale din motoarele de căutare, P.R. nr. 12/2015. Nota nr. 3.
11. ECtHR. Khelili v. Switzerland. Application no. 16188/07. Judgment of 18 October 2011.
12. ECtHR. M. L. and W. W. v. Germany. Applications nos. 60798/10 and 65599/10. Judgment of 28 June 2018.
13. ECtHR. Pihl v. Sweden. Application no. 74742/14. Decision of 7 February 2017.

14. Ekmekdjian M. A., Calogero P. Habeas data: El derecho a la intimidad frente a la revolucion informatica. Buenos Aires, 1996.

15. Gstrein O. J. The Judgment That Will Be Forgotten: How the ECJ Missed an Opportunity in Google vs CNIL (C-507/17) // Verfassungsblog. 25 September 2019. În: <https://verfassungsblog.de/the-judgment-that-will-be-forgotten/> (visited on 02.09.2021).

16. Hotărârea Curții de Justiție a Uniunii Europene (Marea Cameră) C-507/17 din 24 septembrie 2019 „Trimitere preliminară – Date cu caracter personal – Protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea acestor date – Directiva 95/46/CE – Regulamentul (UE) 2016/679 – Motoare de căutare pe internet – Prelucrarea datelor care figurează pe pagini web – Întinderea teritorială a dreptului la dezindexare”, cauza Google LLC împotriva Commission nationale de l’informatique et des libertés (CNIL – Consiliul Național de Informații și Libertăți, Franța) și Conseil d’État (Consiliul de Stat, Franța). În: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=218105&pageIndex=0&doclang=RO&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=2120718> (vizitat la 21.09.2021).

17. Hotărârea din 9 noiembrie 2010, Volker und Markus Schecke și Eifert, C 92/09 și C 93/09, EU:C:2010:662, punctul 48.

18. Hotărârea din 27 martie 2014, UPC Telekabel Wien, C 314/12, EU:C:2014:192, punctul 62

19. Hotărârea din 15 septembrie 2016, Mc Fadden, C 484/14, EU:C:2016:689, punctul 96.

20. Hotărârea din 26 februarie 2013, Åkerberg Fransson, C 617/10, EU:C:2013:105, punctul 29.

21. Hotărârea din 26 februarie 2013, Melloni, C 399/11, EU:C:2013:107, punctul 60.

22. Munteanu C., Ungureanu O. Dreptul la protecția datelor cu caracter personal, un drept autonom?, RRDP nr. 1/2014, nota nr. 11 și 12.

23. Popa I.F. Impactul Regulamentului privind protecția datelor cu caracter personal asupra răspunderii civile, RRDP nr. 1/2018, par. 27.

24. Regulamentul (UE) 2016/679 al Parlamentului European și al Consiliului din 27 aprilie 2016 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și privind libera circulație a acestor date și de abrogare a Directivei 95/46 (Regulamentul general privind protecția datelor) (JO 2016, L 119, p. 1, rectificare în JO 2018, L 127, p. 2). Forma prescurtată utilizată în acte și doctrină - General Data Protection Regulation (GDPR).

25. Steyer J. Why Kids Need an Eraser Button // Common Sense Media. 2013. În: <http://www.commonsensemedia.org/blog/why-kids-need-aneraser> (visited on 02.09.2021).

26. Șandru A. M. Inovări și reevaluări în privința drepturilor persoanei vizate în Regulamentul nr. 2016/679, RRDA nr. 4/2018, nota nr. 21.

27. Șchiopu S. D. Aplicarea teritorială a dreptului la uitare digitală (dreptul la înlăturare) în lumina cererii de decizie preliminară introdusă de Conseil d’Etat

(Franța) la 21 august 2017 - Google Inc./CNIL [Cauza C-507/17], P.R., nr. 1/2018.

28. Șchiopu S. D. Perspectivele dreptului de a fi uitat, în Dreptul nr. 5/2019, nota nr. 10;

29. Șchiopu S. D. Spre o reconfigurare a dreptului la uitare digitală ulterior hotărârilor Curții de Justiție a Uniunii Europene în cauzele GC și alții (C-136/17) și Google (C-507/17). Revista Română de Drept European nr. 4/2019. pp.82-94.

30. Zeller B., Trakman L., Walters R., Rosadi S.D. The Right to Be Forgotten - The EU and Asia Pacific Experience (Australia, Indonesia, Japan and Singapore) // European Human Rights Law Review, 2019. Iss. 1. p. 24.

31. Войниканис Е. А. Право быть забытым: правовое регулирование и его теоретическое осмысление//Известия высших учебных заведений. Правоведение. 2016, № 3.

Prezentat: 12.10.2021.

E-mail: studii_juridice@yahoo.com
tarna-alex@mail.ru

CONTROVERSE PRIVIND REMUNERAREA ADMINISTRATORILOR AUTORIZAȚI ÎN CADRUL PROCESELOR DE INSOLVABILITATE

DISPUTES REGARDING THE REMUNERATION OF AUTHORIZED DIRECTORS IN INSOLVENCY PROCEEDINGS

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.4\(112\).05](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.4(112).05)
CZU: 347.739:331.2

Andrian PALADII,
doctor în drept, lector universitar,
Academia de Administrare Publică

Carolina CATAN,
doctor în drept, avocat

SUMMARY

The authorized administrator, regardless of the way he is appointed, fulfills the function of representative of justice, because he represents and defends not only the interests of the debtor and creditors, but, together with the insolvency court, offers the guarantee of compliance with legal provisions and coordinates, supervises and acts in in order to carry out the procedure.

Keywords: *authorized administrator, debtor, creditors, insolvency court.*

REZUMAT

Administratorul autorizat, indiferent de modalitatea de desemnare a sa, îndeplinește funcția de reprezentant al justiției, deoarece reprezintă și apără nu numai interesele debitorului și ale creditorilor, dar, alături de instanța de insolabilitate, oferă garanția respectării prevederilor legale și coordonează, supraveghează și acționează în vederea derulării procedurii.

Cuvinte-cheie: *administrator autorizat, debitor, creditor, instanță de insolabilitate.*

Conform prevederilor art. 3, alin. (1) al Legii privind administratorii autorizați, acesta desfășoară o activitate de liber profesionist de interes public, care nu este activitate de întreprinzător, fiind-ui atribuit statut de subiect care desfășoară activitate profesională în domeniul justiției (art. 5,

alin. 36/2 Cod Fiscal) [2]. Astfel, reieșind din prevederile legale enunțate supra, administratorul autorizat, indiferent de modalitatea de desemnare a sa, îndeplinește funcția de reprezentant al justiției, deoarece reprezintă și apără nu numai interesele debitorului și ale creditorilor, dar, alături de instanța de insolvabilitate, oferă garanția respectării prevederilor legale și coordonează, supraveghează și acționează în vederea derulării procedurii.

Totodată, este de menționat faptul că în conformitate cu prevederile art.4 al Legii insolvabilității, administratorul provizoriu are statutul de participant la procedura de insolvabilitate, nefiind parte în proces, cu rol și atribuții determinate de lege, având o poziție independentă, acesta nu poate avea statut de angajat al debitorului/creditorului, conform constatărilor Curții Constituționale nr. 78g/ 2018 privind excepția de neconstituționalitate a unor texte din articolul 70, aliniatele (7) și (8) din Legea insolvabilității nr. 149 din 29 iunie 2012 [6].

Ca natură juridică, reprezentarea exercitată de administratorul autorizat se asimilează în esență cu cea realizată în baza unui contract de mandat, deosebindu-se de acesta prin:

- dacă obiectul contractului de mandat este lăsat de legiuitor la latitudinea părților contractante, sub condiția respectării normelor imperative ale legii, obiectul reprezentării exercitate de administratorul autorizat este unul legal-judiciar, adică atribuțiile sale pot fi doar cele enumerate de lege și/sau stabilite de instanța de insolvabilitate.

- limitele contractului de mandat

rezultă cu evidența din conținutul contractului actului încheiat de părți, terții luând cunoștință de acestea din chiar cuprinsul actului, iar limitele reprezentării exercitate de administratorul autorizat sunt stabilite de lege și instanța de insolvabilitate.

- în cazul reprezentării exercitate de administratorul autorizat nu există posibilitatea substituirii în îndeplinirea mandatului și nici cea de solidaritate sau de mandat în interes comun, ca în dreptul comun;

- obținerea calității de mandatar necesită capacitatea deplină de exercițiu, care se dobândește prin împlinirea vârstei de 18 ani, pe când cea de reprezentant al justiției ca administrator autorizat presupune nu numai capacitate deplină de exercițiu, dar întotdeauna și studii superioare de o anumită specialitate și experiență în activitatea practică;

- încetarea funcției de mandatar are loc în cazurile și condițiile prevăzute de dreptul comun, pe când cea de reprezentant al justiției are loc doar pentru motive temeinice ce au la bază dolul sau culpa gravă a administratorului autorizat, fiind responsabilitatea instanței de insolvabilitate sau la încetarea procedurii.

Astfel, putem afirma cu certitudine că natura juridică a activității desfășurate de administratorul autorizat este a unui contract de mandat și nicidecum al unui contract individul de muncă, pentru că, la stabilirea remunerației, regulile legislației muncii privind salarizarea și normarea muncii, garanțiile sociale, timpul de muncă și timpul de odihnă, garanțiile și compensațiile, nu pot fi

aplicate în conformitate cu prevederile art.2 al Codului Muncii [3], astfel încât acestea nu includ activitățile independente (notar, avocat, executor judecătoresc, administrator autorizat, expert judiciar, auditor), iar în caz contrar, am ajunge la situația absurdă și anume că instanța de judecată este angajatorul, iar administratorul autorizat este angajatul acestuia, urmând ca primul să-i asigure toate garanțiile sociale celui de al doilea.

Conform prevederilor art. 25, alin. 5(i) al Legii insolabilității [4], administratorul provizoriu desemnat are dreptul la primirea remunerației și recuperarea cheltuielilor suportate în activitatea sa, iar conform art. 25, alin. 6 al Legii insolabilității, cuantumul de remunerare a administratorului provizoriu îl stabilește instanța de insolabilitate în mărime fixă, pentru fiecare lună de activitate efectiv lucrată și confirmată documentar, care nu poate fi mai mică de coeficientul minim de multiplicare recomandat pentru stabilirea salariilor de funcție ale conducătorilor încadrați în unitățile ce nu aplică sistemul de salarizare bazat pe rețeaua tarifară unică de salarizare, înmulțit la cuantumul minim garantat al salariului în sectorul real la unitățile cu autonomie financiară.

Comparativ cu legislația națională care este lipsită de claritate referitor la momentul în care instanța de insolabilitate urmează să stabilească remunerația administratorului provizoriu, cuantumul acesteia și criterii (circumstanțe) previzibile, verificabile ce au stat la baza stabilirii unui onorariu fix, legislația României, spre exemplu,

la art. 37, alin. (2) [5], stabilește criteriile ce stau la baza stabilirii onorariului fix de către instanța de insolabilitate în momentul admiterii spre examinare a cererii introductive și nu post factum în baza prevederilor Codului muncii.

Astfel, circumstanțele verificabile ce stau la baza stabilirii onorariului fix (circumstanțe ce sunt cunoscute în momentul admiterii spre examinare a cererii introductive) sunt:

La stabilirea nivelului onorariului se vor avea în vedere următoarele tipuri de factori care reflectă gradul de complexitate a activității depuse:

- a) numărul de salariați ai debitorului;
- b) riscul privind conflictele de muncă;
- c) cifra de afaceri a debitorului pe ultimii 3 ani;
- d) valoarea totală a datoriilor și numărul creditorilor;
- e) valoarea creanțelor, numărul debitorilor;
- f) numărul și complexitatea litigiilor aflate pe rol în care debitorul are calitate de reclamant și, respectiv, de pârât;
- g) valoarea patrimoniului, potrivit evaluării;
- h) natura activelor, atractivitatea pe piață, riscurile legate de conservarea lor;
- i) nivelul de lichidități aflate la dispoziția debitorului pentru acoperirea cheltuielilor inițiale de lichidare.

Din lipsa unor prevederi clare în acest sens, în practica judiciară s-a ajuns la situații absurde în care instanța de insolabilitate stabilește remunerația administratorului provizoriu în cuantum de „0” lei, invocându-se motivul lipsei tabelului de pontaj, spre exemplu, pre-

vederi ce sunt aplicabile unui angajat conform prevederilor codului muncii, interpretare ce contravine însăși naturii juridice a statutului/profesiei de administrator autorizat.

Într-o astfel de interpretare, art. 5, alin. (5), lit. c) din Legea insolvenței este contrară principiului previzibilității normei de drept.

Pentru a corespunde celor trei criterii de calitate – accesibilitate, previzibilitate și claritate – norma de drept trebuie să fie formulată cu suficientă precizie, astfel încât să permită persoanei să decidă asupra conduitei sale și să prevadă, în mod rezonabil, în funcție de circumstanțele cauzei, consecințele acestei conduite.

În caz contrar, cu toate că legea conține o normă de drept care aparent descrie conduita persoanei în situația dată, persoana poate pretinde că nu-și cunoaște drepturile și obligațiile.

Într-o astfel de interpretare, norma ce nu corespunde criteriilor clarității este contrară art. 23 din Constituție [1], care statuează obligația statului de a garanta fiecărui om dreptul de a-și cunoaște drepturile.

Examinând art. 5, alin. (5), lit. c) din Legea insolvenței după standardele care privesc calitatea legii, îl considerăm integral neconform art. 23 din Constituție.

Necesitatea examinării calității legii de către autoritățile publice ale Republicii Moldova a fost evidențiată și în jurisprudența CtEDO pe mai multe cauze (Busuioc v. Moldova [7], Guțu v. Moldova [8]). Astfel, în cauza Guțu v. Moldova, §66 (Guțu v. Moldova nr. 20289/02, 7 iunie 2007): „...expresia

“prevăzută de lege” nu presupune doar corespunderea cu legislația națională, dar, de asemenea, se referă la calitatea acelei legislații (a se vedea *Halford v. the United Kingdom*, Reports 1997-III, p.1017, §49 [9]). ...Legislația națională trebuie să indice cu o claritate rezonabilă scopul și modalitatea de exercitare a discreției relevante acordate autorităților publice, pentru a asigura persoanelor nivelul minim de protecție la care cetățenii au dreptul în virtutea principiului preeminenței dreptului într-o societate democratică (a se vedea *Domenichini v. Italy*, Reports 1996-V, p. 1800, §33)”.

În fapt, prevederile cuprinse la art. 5, alin. (5), lit. c) din Legea insolvenței, acordă posibilitatea instanței de insolvență de a desemna un administrator autorizat în calitate de administrator provizoriu (calitate ce nu poate fi refuzată de către administratorul autorizat pe motivul nestabilirii remunerației), fără ai fi stabilită remunerația din start, iar după o activitate de minimum 45 de zile să-i acorde o remunerație de 0 lei, în baza unor raționamente și criterii cunoscute doar de instanța de insolvență.

Situația menționată supra creează o stare de incertitudine pentru administratorul provizoriu întrucât instanța de insolvență îl obligă pe administratorul autorizat să presteze o anumită activitate fără să cunoască care este remunerația minimă pentru acea muncă sau în genere dacă va fi remunerat.

În aceeași ordine de idei trebuie menționat art. 43, alin. (1) din Constituție (Dreptul la muncă și la protecția muncii) ce stabilește că orice

persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă, precum și la protecția împotriva șomajului.

Conform interpretării oferite de Curtea Constituțională, Constituția garantează, prin articolul 43, că orice persoană are dreptul la muncă, la libera alegere a muncii, la condiții echitabile și satisfăcătoare de muncă (a se vedea HCC nr. 6 din 10 martie 2020, § 57 [11]). Astfel, dreptul la muncă și protecția muncii este aplicabil în toate cazurile în care se pretinde apărarea drepturilor salariale (HCC nr. 6 din 10 martie 2020, § 28). Curtea a precizat că noțiunea de remunerație, în sensul articolului 43 din Constituție, trebuie interpretată într-un sens larg. Acesta cuprinde, în special, toate avantajele prezente sau viitoare, cu condiția să fie acordate, chiar dacă indirect, de angajator lucrătorului pentru munca prestată de acesta, în baza unui contract de muncă sau al unor dispoziții legale (a se vedea HCC nr. 21 din 3 octombrie 2019, § 25). Dreptul la salariu derivă din dreptul la muncă și constituie un drept fundamental protejat de articolul 43 din Constituție (a se vedea HCC nr. 6 din 10 martie 2020, § 57).

Reieșind din interpretarea Curții Constituționale, putem afirma cu certitudine că, prin coroborarea prevederilor art. 23 cu cele ale art. 43 din Constituție, instanța de insolvabilitate ar urma ca odata cu numirea administratorului provizoriu să stabilească și remunerația minimă pentru cele 45 de zile în care administratorul provizoriu urmează să realizeze munca, iar la finele activității în baza raportului adminis-

tratorului provizoriu să hotărască dacă sporește sau nu acea remunerație stabilită inițial.

Dacă e să analizăm per a contrario, ajungem la o situație absurdă existență la moment datorită normei a cărei constituționalitate se cere a fi verificată, prin care administratorul autorizat nu poate refuza desemnarea făcută, fiind obligat să presteze o anumită muncă, pentru care nu cunoaște exact remunerația, aceasta urmând a fi stabilită post factum în lipsa unor criterii clare, previzibile, obiective din care ar rezulta calculul remunerației. Mai mult, în practică există cauze în care remunerația stabilită este de 0 lei.

Astfel, neremunerarea sau nestabilirea remunerației înainte de începerea muncii propriu-zise constituie o încălcare gravă a dreptului de a fi remunerat și este pe cale de consecință a art. 43 al Constituției.

Reieșind din cele menționate, considerăm că în situația stabilirii unei obligații legale de prestare a unei munci în lipsa unor criterii clare privind stabilirea remunerației (fapt ce în practică de multe ori duce în genere la lipsa remunerației), constituie o muncă forțată, muncă ce nu se încadrează în excepțiile prevăzute de norma constituțională.

Concluzia ce reiese și din prevederile art. 71 al Legii insolvabilității (destituirea și demisia), care nu reglementează posibilitatea refuzului prestării unei munci stabilite de instanța de insolvabilitate, în lipsa stabilirii unei remunerații minime pentru perioada de minim 45 de zile, perioadă în care administratorul provizoriu urmează să

realizeze cele prescrise în Încheierea de admitere spre examinare a cererii introductive.

Conform art. 7, alin. (4) al Codului muncii, la munca forțată sau obligatorie se atribuie încălcarea termenelor stabilite de plată a salariului sau achitarea parțială a acestuia.

De asemenea practica în acest domeniu a Curții Europene pentru Drepturile Omului arată:

Art. 4, §2 din Convenție interzice munca forțată sau obligatorie [Stummer împotriva Austriei(MC), pct. 117 [10]]. Cu toate acestea, art. 4 nu definește ce se înțelege prin „muncă forțată sau obligatorie”, iar documentele Consiliului Europei referitoare la lucrările pregătitoare ale Convenției Europene (Van der Mussele împotriva Belgiei, pct. 32 [12]), nu conțin îndrumări cu privire la acest aspect.

În cauza Van der Mussele împotriva Belgiei Curtea a invocat Convenția nr. 29 a OIM privind munca forțată sau obligatorie. În sensul acestei convenții, expresia „muncă forțată sau obligatorie” înseamnă „orice muncă sau serviciu pretins unui individ sub amenințarea unei pedepse oarecare și pentru care numitul individ nu s-a oferit de bunăvoie”. Curtea a adoptat această definiție ca punct de plecare pentru interpretarea art. 4, § 2 din Convenție [ibid.; Graziani-Weiss împotriva Austriei; Stummer împotriva Austriei (MC), pct. 118, și Adigüzel împotriva Turciei (dec.), pct. 26-27, și jurisprudența citată acolo].

Pentru a clarifica noțiunea de „muncă” în sensul art. 4, § 2 din Convenție, Curtea a subliniat că nu orice tip de muncă impusă unei persoane sub amenințarea

unei „pedepse” constituie în mod necesar „muncă forțată sau obligatorie”, interzisă de această dispoziție. Factorii care trebuie luați în considerare includ natura și volumul muncii în cauză. Acești factori contribuie la distincția între „muncă forțată” și un ajutor care se poate aștepta în mod rezonabil din partea altor membri ai familiei sau a persoanelor care împart o locuință. În acest sens, în cauza Van der Mussele împotriva Belgiei Curtea s-a bazat pe noțiunea de „sarcină disproporționată” pentru a stabili dacă un avocat a fost supus muncii obligatorii atunci când i s-a cerut să apere gratuit clienți, în calitate de avocat desemnat de instanță din oficiu (pct. 39; a se vedea și C.N. și V. împotriva Franței, pct. 74).

Primul adjectiv - „forțată” evocă ideea de constrângere fizică sau psihică. Cel de-al doilea adjectiv - „obligatorie”, nu se poate referi la orice formă de constrângere sau obligație legală. De exemplu, nu se poate considera că o activitate care urmează să fie desfășurată în temeiul unui contract negociat liber intră în domeniul de aplicare al art. 4 doar pe motiv că una dintre părți s-a angajat față de cealaltă parte să efectueze activitatea respectivă și că va face obiectul unor sancțiuni în cazul în care nu își onorează promisiunea (Van der Mussele împotriva Belgiei, pct. 34). Trebuie să fie vorba despre o muncă „pretinsă [...] sub amenințarea unei pedepse oarecare” și, de asemenea, realizată împotriva voinței persoanei în cauză, adică o activitate pentru care aceasta „nu s-a oferit de bunăvoie” (ibid.).

Curtea a constatat că primul criteriu, și anume „amenințarea unei pedep-

se”, este îndeplinit în Van der Mussele împotriva Belgiei în care reclamantul, avocat stagiar, risca radierea din tabloul avocaților stagiarilor sau să îi fie respinsă cererea de înscriere în tabloul avocaților (pct. 35) de către Ordinul avocaților (Ordre des avocats); în Graziani-Weiss împotriva Austriei în care refuzul reclamantului, un avocat, de a acționa în calitate de tutore a avut ca rezultat aplicarea unor sancțiuni disciplinare (pct. 39); în C.N. și V. împotriva Franței în care reclamanta a fost amenințată că va fi trimisă înapoi în țara sa de origine (pct. 78).

În ceea ce privește al doilea criteriu, și anume dacă reclamantul s-a oferit de bună voie să presteze activitatea în cauză (Van der Mussele împotriva Belgiei, pct. 36), Curtea a luat în considerare elementul acordului prealabil al reclamantului privind realizarea sarcinilor în cauză, dar nu i-a acordat o importanță decisivă [ibid.; Graziani-Weiss împotriva Austriei, pct. 40; Adigüzel împotriva Turciei (dec.), pct. 30 [13]].

Curtea va ține cont, mai degrabă, de toate circumstanțele cauzei, având în vedere obiectivele care stau la baza art. 4, pentru a decide dacă un serviciu solicitat se încadrează în sfera interdicției privind „munca forțată sau obligatorie” [ibid., pct. 37; Bucha împotriva Slovaciei (dec.)]. Standardele elaborate de Curte pentru a evalua ce anume poate

fi considerat normal în ceea ce privește obligațiile care le revin membrilor unei anumite profesii iau în considerare mai multe aspecte: dacă serviciile prestate nu intră în sfera activităților profesionale normale ale persoanei în cauză; dacă serviciile sunt remunerate sau nu sau dacă serviciul include o altă formă de compensare; dacă obligația se întemeiază pe o concepție de solidaritate socială; și dacă sarcina impusă este disproporționată [Graziani-Weiss împotriva Austriei, pct. 38; Mihal împotriva Slovaciei (dec.), pct. 64].

Curtea a constatat că nu va lua naștere nici o problemă în temeiul art.4 în cauzele în care un angajat nu a fost plătit pentru activitatea desfășurată, dar aceasta a fost realizată de bunăvoie, iar dreptul la plată nu a fost contestat [Sokur împotriva Ucrainei (dec.)].

În concluzie constatăm că, reieșind din interpretarea oferită de Curtea Europeană pentru drepturile omului la caz, impunerea administratorului autorizat în temeiul uni act judecătoresc de a presta o muncă considerabilă (45 de zile), la care acesta nu a consimțit în lipsa unei remunerații clare, refuzul având drept consecință sancționarea acestuia (desemnarea nu poate fi contestată, neexistând o procedură legală în acest sens), se încadrează în noțiunea de muncă obligatorie echivalentul la muncă forțată.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 78, art. 140 din 29-03-2016.
2. Codul fiscal al Republicii Moldova, Legea nr. 1163 din 24-04-1997. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 62, art. 522 din 18-09-1997.

3. Codul muncii al Republicii Moldova, Legea nr. 154 din 28-03-2003. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 159-162, art. 648 din 29-07-2003.

4. Legea insolvenței nr. 149 din 29-06-2012. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 193-197, art. 663 din 14-09-2012.

5. OUG nr. 86/2006, publicat în Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 724 din 13 octombrie 2011.

6. În: <https://constcourt.md/ccdocview.php?l=ro&tip=hotariri&docid=675>.

7. În: <https://www.legislationline.org/documents/id/6310>.

8. În: <http://agent.gov.md/felix-gutu-v-republica-moldova/>

9. În: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/13642989708406677?journalCode=fjhr20>

10. În: <http://ier.gov.ro/wp-content/uploads/cedo/Stummer-impotriva-Austriei-MC-rez..pdf>

11. În: <https://www.constcourt.md/ccdocview.php?tip=hotariri&docid=725&l=ro?tip=hotariri&docid=725&l=ro>

12. În: <https://jurisprudencedo.com/VAN-DER-MUSSELE-c.-BELGIEI-Obligatia-unui-avocat-stagiar-de-a-asista-un-arestat-preventiv-fara-sa-fie-remunerat-si-sa-i-se-ramburseze-cheltuielile.html>

13. În: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Art_4_ROM.pdf

Prezentat: 15.11.2021.

E-mail: paladiadrian@yahoo.com

catan.carina@yahoo.com

Economie și finanțe publice



CONSOLIDAREA RELAȚIILOR DE PARTENERIAT ÎN SCOPUL ASIGURĂRII UNUI TRAI DECENT

STRENGTHENING PARTNERSHIPS IN ORDER TO ENSURE A DECENT LIVING

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.4\(112\).06](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.4(112).06)

CZU: [364+369]:061.2

Angela BOGUȘ,
doctor, conferențiar universitar,
Academia de Studii Econoice din Moldova

SUMMARY

In this article it is reported the strengthening of partnership relations in order to ensure a decent living in the Republic of Moldova. It describes the forms of partnership in the social field is one of the most important principles of social assistance: social partnership as a means of implementing social assistance measures.

Keywords: *partnership, social partnership, forms of social partnership, social insurance.*

REZUMAT

În acest articol se raportează consolidarea relațiilor de parteneriat în vederea asigurării unui trai decent în Republica Moldova. Se descriu formele de parteneriat în domeniul social, care este unul dintre cele mai importante principii ale asistenței sociale: parteneriatul social ca mijloc de implementare a măsurilor de asistență socială.

Cuvinte-cheie: *parteneriat, parteneriat social, forme de parteneriat social, asigurări sociale.*

Viața socială, fiind una colectivă, presupune existența unei mari diversități de relații, interacțiuni între agenții săi, fie ei indivizi sau grupuri de indivizi. În acest sens, la baza societății moderne stau relațiile sociale, care sunt într-o evoluție ascendentă, progresivă, fapt ce permite asigurarea unui nivel de trai decent fiecărui cetățean și familiei sale.

În sens larg, traiul decent presupune posibilitatea omului de a deține și

de a beneficia de bunurile și realizările civilizației, cele pe care societatea le pune la dispoziția sa: asigurarea cu hrană rațională și calorică, învățământ, medicină, tehnică modernă, mijloace de transport, servicii ale întreprinderilor din sfera de deservire, acumulare de bogății culturale, științifice etc., fără de care este imposibilă dezvoltarea liberă a personalității umane.

Pornind de la ideea că asigurarea

traului decent depinde nu doar de efortul propriu, dar și de cel al statului, care este responsabil pentru măsurile de protecție socială corespunzătoare, este important să amintim că statul este principalul care poate și trebuie să asigure traiul și bunăstarea cetățenilor, bazându-se pe o economie puternică și durabilă.

Cu toate că fiecare cetățean contribuie decisiv, prin plățile efectuate în formă de taxe și impozite, asigurări sociale, medicale etc., la creșterea bugetului public, totuși, urmare a promovării unor politici economice și sociale ineficiente, statul înregistrează performanțe economice modeste și nu reușește să asigure un nivel de trai decent, oferind doar un minimum de subzistență. De multe ori, asistența statului nu este foarte cuprinzătoare și se caracterizează printr-un grad redus de redistributivitate. Situația cu care se confruntă instituțiile publice din domeniul social este una specifică: existența unor anumite servicii sociale puțin eficiente, nu numai datorită numărului redus de personal, calificării inadecvate a acestuia, dar și a imposibilității de atragere a specialiștilor competenți, surse bugetare insuficiente etc. [2, p. 55]. Soluția ce se impune, în asemenea condiții, constă în dezvoltarea unor relații de parteneriat cu reprezentanții altor sectoare, prin aceasta reușindu-se asigurarea unui spectru mult mai larg de servicii sociale acordate.

Actorii comunitari, potențiali parteneri pentru dezvoltarea serviciilor de asistență socială, pot fi reprezentanți ai sectorului guvernamental, ai sectorului de afaceri și celui asociativ (nonprofit).

Dacă sectorul public este obligat,

prin definiție, să asigure cetățenilor un trai decent și să ofere servicii de calitate, sectorul privat are ca scop creșterea economică și obținerea unui profit, atunci sectorul asociativ, în virtutea misiunii pe care o are în fața comunității, caută și identifică modalități noi de a asigura și presta din ce în ce mai multe servicii sociale, de caritate, filantropice. Organizațiile din sectorul asociativ propun soluții eficiente la problemele cu care se confruntă atât mediul de afaceri, cât și sectorul public. Prin integrarea intereselor complementare, a eforturilor comune ale celor trei sectoare în jurul unui scop comun se creează condiții extrem de favorabile pentru rezolvarea problemelor de ordin social. În societățile contemporane, obiectivele și activitățile celor trei sectoare: public, privat și asociativ se intersectează tot mai des. Deși finanțarea este importantă în sine, cooperarea cu sectorul guvernamental și cu cel privat face posibilă complinirea punctelor forte ale fiecăruia și realizarea unor scopuri în favoarea comunității. Sectorul neguvernamental nu poate să substituie nici unul din sectoare, dar oferă soluții de alternativă ori complementare ce deschid calea către o adevărată colaborare între ele.

În ultimul timp, la scară largă, se constată o creștere tot mai mare a interesului pentru cooperarea dintre sectorul guvernamental și celelalte sectoare în domeniul politicilor sociale. Interesul sporit și receptivitatea celor două sectoare de a prelua o parte din responsabilitățile sectorului public în domeniul social au condus spre o conjugare reușită a eforturilor celor trei actori și a contribuit la scăderea poverii secto-

rului guvernamental, reducerea costurilor și sporirea calității serviciilor sociale.

Drept punct de pornire în dezvoltarea diverselor forme de parteneriat în domeniul social este chiar unul dintre cele mai importante principii ale asistenței sociale: parteneriatul social ca mijloc de realizare a măsurilor de asistență socială. Pentru un parteneriat de succes este extrem de important ca implementarea acestuia să aibă loc în stricta concordanță și cu alte câteva principii ale asistenței sociale: solidaritatea socială, universalitatea dreptului la asistență socială, garantarea accesibilității acesteia, flexibilitatea măsurilor de asistență socială și aducerea lor în concordanță cu necesitățile reale ale persoanei sau ale familiei aflate în dificultate, recunoașterea independenței și autonomiei personalității, respectarea demnității umane [2, p. 51].

Scopul urmărit la crearea parteneriatelor în domeniul social rezidă în faptul că într-un mod cât mai eficient să se satisfacă „nevoia de asistență socială, cea care desemnează resursele elementare minime necesare pentru o viață demnă și o funcționare socială normală, neacoperite prin efortul persoanei/familiei în cauză și nici de componentele de asigurare socială ale sistemului de securitate socială”, cuprinzând:

- nevoia provenită din lipsa resurselor economice - un nivel de viață sub standardele minime acceptate, lipsa locuinței, lipsa de acces la serviciile de asistență medicală sau educație;

- nevoia provenită din limitarea severă a capacităților personale de a duce o viață normală - dependența de alcool sau droguri, probleme de integrare în

viața de familie, școală, muncă, comunitate, dificultăți de relaționare cu ceilalți [7, p. 445].

Parteneriatele dintre cei trei mari actori în domeniul social cuprind forme de cooperare variate, generate de dinamismul dezvoltării sociale, multitudinea particularităților, aranjamentelor contractuale și acestea din urmă trebuie privite ca o opțiune viabilă, printre alte modele tradiționale existente în prestarea serviciilor sociale.

Experiența țărilor care au explorat această oportunitate și au întreprins acțiuni sigure în legitimarea parteneriatului cu diverși actori sociali oferă o mai bună acoperire beneficiarilor serviciilor sociale ale comunității. În ultimii ani, atât în țările cu performanțe economice, cât și în țările în curs de dezvoltare sau în tranziție a crescut foarte mult interesul pentru dezvoltarea parteneriatului și cooperării dintre guverne și actori non-guvernamentali. Se atestă o tendință globală de reformare a practicilor administrative și de guvernare în cadrul căreia sunt reconsiderate rolurile statului în societate, precum și modalitățile prin care se pot rezolva probleme ale societății prin cooperare intersectorială. Deși, la nivel internațional, conlucrarea pentru un scop comun a devenit o practică răspândită, în Republica Moldova, în domeniul social, cu regret, această oportunitate este extrem de slab explorată. Caracteristic pentru țara noastră este faptul că sectorul de afaceri este practic absent în susținerea sistemului de asistență socială. Sectorul asociativ, dimpotrivă, în calitate de actor cointeresat, apare să asigure buna funcționare a unei societăți moderne și se implică

activ în diverse activități de ordin social. Reprezentanții sectorului dat sunt cei mai activi în zonele în care, din motive economice, sociale, geografice sau chiar politice, serviciile statului sunt imposibil de realizat sau oferite parțial celor ce au nevoie de aceste servicii. Or, precum bine se cunoaște, cea mai critică stare se înregistrează în domeniul serviciilor sociale, în special, grupurilor defavorizate. Mai mult, în ultimii ani se înregistrează o creștere a numărului de organizații non-guvernamentale în domeniul prestării serviciilor sociale.

Potrivit Indexului sustenabilității organizațiilor societății civile în 2019, sectorul asociativ din Republica Moldova este prezent în diferite sfere de activitate, principalele fiind domeniul educației și trainingului - 50% și cel al serviciilor sociale - 41%, cel al sănătății - constituind doar 19%, al culturii - 17%, fiind în coada clasamentului. Datele relevă că în domeniul serviciilor sociale se atestă o prezență a OSC relativ bună. În această ordine de idei, potrivit studiilor realizate de Centrul CONTACT, se atestă o stare prielnică, condiționată de faptul că organizațiile nonprofit din domeniul serviciilor sociale au cel mai mare număr de beneficiari, grupurile sociale defavorizate constituind peste 40 la sută, urmat de categoria de tineret și copii. Acest fapt scoate în evidență misiunea nobilă pe care acestea o îndeplinesc. Ele își concentrează atenția asupra celor mai vulnerabile categorii de cetățeni [6, p. 30].

Cadrul legal, aparent, oferă multiple posibilități OSC-urilor să acceseze fonduri atât din surse publice, cât și din surse private în formă de suport financiar sau în natură. Printre formele stipulate

expres în legislație se numără dreptul de a accesa granturi și burse de la alte țări, de la fundații și organizații naționale, străine și internaționale și de la persoane particulare și dreptul de a participa la concursuri naționale și internaționale în vederea obținerii de comenzi sociale și dotații (subvenții) din partea statului. De asemenea, pot obține mijloace financiare din activitățile economice statutare, au dreptul să încheie cu persoane fizice și juridice acorduri de colaborare tehnico-științifică, economică, financiară și de producție, de executare de lucrări și de prestare de servicii, inclusiv către autoritățile publice centrale și locale în vederea realizării scopurilor și sarcinilor statutare. Totuși, o serie de factori limitează posibilitățile reale ale OSC-urilor de prestare a serviciilor sociale, motivul principal constând în posibilitățile reduse de obținere a resurselor financiare necesare în acest scop.

Conform Raportului CSO Meter, prezentat în 2019 de Asociația Promo-LEX, în anii 2017-2018, 75% din organizațiile monitorizate au raportat că au primit finanțare din exterior. Prin urmare, sprijinul financiar din sursele naționale este extrem de mic. Alte surse de venit raportate de OSC-uri au fost donațiile de la persoane fizice (36%), mecanismul de desemnare procentuală (41%), cotizațiile de membru (30%), finanțarea de la bugetul public (20%), suport din partea agenților economici (20%) și activitățile economice (21%) [3, p. 21].

În comparație cu situația țărilor din regiune, OSC-urile din Republica Moldova înregistrează cea mai mare dependență de sursele de finanțare din exterior. Astfel, conform unor studii pri-

vind durabilitatea financiară a OSC în mai multe țări europene, printre care și România, Polonia, Ungaria, Cehia și Slovacia, cea mai mare cotă, de circa 44% a resurselor financiare ale OSC provine din veniturile proprii, inclusiv din cotizații de membru, activități economice, servicii contra plată, venitul generat de investiții. Totodată, suportul sectorului public, de asemenea, constituie o sursă importantă de venit, de circa 35%, urmat de filantropia privată (22%), inclusiv facilitățile fiscale pentru agenții economici privați, facilitățile fiscale individuale, contribuția voluntarilor etc. [5].

Dat fiind finanțarea modestă din bugetul public, de doar 20%, și dependența de finanțarea donatorilor, OSC-urile se axează preponderent pe elaborarea propunerilor de proiect și raportare către finanțatori în detrimentul comunicării cu constituenții și grupurile din care fac parte, fapt ce diminuează calitatea serviciilor prestate. Mai mult, potrivit raportului, s-au înregistrat situații contrare, când, în anumite cazuri, instituțiile publice au preluat controlul asupra fluxurilor financiare, deși finanțarea externă a OSC-urilor nu ține de competența statului. Suma totală oferită din bugetul de stat pentru OSC-uri în 2018 a fost de 2,4 milioane euro. Deși în creștere cu 0,5 milioane euro față de 2017, această sumă este o sursă relativ modestă.

Totodată, contractarea limitată de către stat a serviciilor sociale ale OSC reduce posibilitatea obținerii finanțărilor prin prestare de servicii. O soluție eficientă în acest sens ar putea fi dezvoltarea unor relații de colaborare cu mediul de afaceri, care, cu regret, în Republica Moldova sunt foarte slabe. Deși OSC-urile

manifestă un interes major pentru dezvoltarea colaborării cu sectorul privat, totuși, cel din urmă manifestă reticență. Totodată, experiența internațională demonstrează că mediul de afaceri ar putea deveni o sursă importantă de venit dacă sectorul va dezvolta o strategie pe termen lung (5-10 ani), care să pună temelia conștientizării rolului deosebit pe care îl au organizațiile non-guvernamentale și a conceptului de responsabilitate socială, dezvoltare a abilităților de atragere a fondurilor din partea sectorului privat, consolidare a credibilității și vizibilității acestor organizații. Este de reținut faptul că legislația în vigoare nu încurajează agenții economici să desfășoare activitate filantropică, se atestă lipsa unei comunicări eficiente, neîncrederea oamenilor de afaceri față de OSC.

O posibilitate nouă de creștere a surselor de venit a apărut urmare introducerii în 2017, în Codul Fiscal, a desemnării procentuale (Legea 2%), prin care persoanele fizice au avut dreptul să redirecționeze 2% din impozitul lor pe venit către un OSC-ul acreditat. Drept consecință, în 2019, veniturile colectate prin acest mecanism au constituit circa 7,6 milioane lei (434.000 dolari), în creștere cu 37% față de 2018 [4, p. 5].

În ultimii ani se înregistrează o creștere a interesului pentru prestarea serviciilor contra plată sau desfășurarea de activități economice prin intermediul întreprinderilor sociale. În prezent există peste douăzeci de întreprinderi sociale și un număr tot mai mare de inițiative și programe de sprijin atât a întreprinderilor sociale existente, cât și celor noi. În septembrie 2019 a fost organiza-

tă cea de-a cincea ediție a Conferinței Naționale pentru Antreprenoriat Social, care a fost dedicată evaluării impactului întreprinderilor sociale și promovării bunelor practici.

Totuși, în 2019, situația financiară a OSC-urilor s-a îmbunătățit ușor, în mare parte, datorită creșterii finanțării din partea organizațiilor internaționale.

Relațiile de parteneriat pot fi realizate și între organizații din cadrul aceluiași sector. Astfel, potrivit datelor prezentate de Forumul național ale ONG-urilor, circa 93 la sută din organizațiile non-guvernamentale colaborează cu alte organizații din sectorul non-profit.

În concluzie, urmărind asigurarea unui nivel de trai decent, statul identifică mecanismele prin care va pune la dispoziția fiecărui om și a familiei aces-

tuia bunurile și realizările civilizației, fără de care este imposibilă dezvoltarea liberă a personalității umane. În acest sens, autoritățile publice, trebuie să ofere servicii sociale de calitate, o varietate de garanții și beneficii sociale. Deseori, însă, procesul de elaborare și implementare a mecanismelor necesare este unul anevoios și de durată, iar serviciile sociale din cadrul sectorului public nu pot rezolva toate problemele sociale pe cont propriu. Soluția ce se impune, în asemenea condiții, constă în dezvoltarea unor relații de parteneriat cu reprezentanții tuturor sectoarelor, prin aceasta reușindu-se acoperirea unui spectru mult mai larg de servicii sociale acordate. Parteneriatele joacă astfel un rol-cheie în rezolvarea problemelor de ordin social.

BIBLIOGRAFIE

1. Declarația universală a drepturilor omului: nr. 12 din 10 decembrie 1948. În: https://www.ohchr.org/en/udhr/documents/udhr_translations/rum.pdf
2. Costachi J., Parteneriat Public Privat în prestarea serviciilor Publice, UNIVERSITATEA din BUCUREȘTI, București, 2006.
3. Gîscă F., CSO METER, Evaluarea mediului de activitate al organizațiilor societății civile din țările Parteneriatului Estic, Promo-Lex, Chișinău, 2019.
4. Indexul sustenabilității Organizațiilor Societății Civile 2019, Republica Moldova. În: <https://crjm.org/wp-content/uploads/2019/10/Indexul-Sustenabilitatii-OSC-2018.pdf>
5. Laws and Other Mechanisms for Promoting NGO Financial Stability, ICNL, 2005. În: https://www.icnl.org/research/library/transnational_lawsmech/
6. Nedelea I., Societatea civilă și guvernarea responsabilă. Institutul de Politici Publice, Chișinău 2002.
7. Pop L., M., (coordonator) Dicționar de Politici Sociale, Editura Expert, București, 2002, ISBN 973-8177-44-8.

Prezentat: 26.11.2021.

E-mail: tatianatofan@yahoo.com

ETAPELE PRINCIPALE ALE PROCESULUI DE ÎMBUNĂTĂȚIRE A CALITĂȚII SERVICIILOR MEDICALE ÎN REPUBLICA MOLDOVA

THE MAIN STAGES OF THE PROCESS OF IMPROVEMENT OF THE MEDICAL SERVICES IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.4\(112\).07](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.4(112).07)

CZU: 614.2:005.6(478)

Lilia DRAGOMIR,
doctor în științe economice, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The health system of the Republic of Moldova is organized according to the principles of universal access to basic medical services, equity and solidarity in financing medical services both by the state and by citizens through AOAM mechanisms.

Compulsory health care means that every person can benefit from quality medical services in order to prevent disease, treatment itself, but also rehabilitation and palliative care. The year 2019 continued to be a challenge for the compulsory health insurance system, both in order to increase access to health services and to improve their quality, having as benchmarks demographic trends, expectations of society and the rapid development of information technologies.

Keywords: *quality measurement process, healthcare services, consumer satisfaction.*

REZUMAT

Sistemul de sănătate al Republicii Moldova este organizat conform principiilor de acces universal la serviciile medicale de bază, de echitate și solidaritate în finanțarea serviciilor medicale atât din partea statului, cât și din partea cetățenilor prin intermediul mecanismelor AOAM.

Asigurarea obligatorie de asistență medicală presupune că fiecare persoană poate beneficia de servicii medicale de calitate în vederea prevenirii bolilor, tratamentul propriu-zis, dar și reabilitare și îngrijire paliativă. Anul 2019 a continuat să reprezinte o provocare pentru sistemul de asigurare obligatorie de asistență medicală atât în vederea sporirii accesului la serviciile de sănătate, precum și privind îmbunătățirea calității acestora, având ca puncte de reper tendințele demografice, așteptările societății și dezvoltarea rapidă a tehnologiilor informaționale.

Cuvinte-cheie: proces de măsurare a calității, servicii de sănătate, satisfacția consumatorului.

Sănătatea constituie valoarea cea mai de preț și componenta indispensabilă a dezvoltării și prosperării sociale – obiectiv primordial în politica statului.

Domeniul ocrotirii sănătății a devenit unul dintre pilonii de bază a economiei naționale, precum și a celei mondiale. La etapa actuală sănătatea este o investiție pe termen lung în capitalul uman, iar tendințele din domeniu presupun prestarea serviciilor medicale bazate pe rezultate, dar și un control al costurilor, fără a știrbi din calitatea lor.

Modelele de organizare și finanțare a sistemului de sănătate variază de la un stat la altul, fiind puternic influențate de diverși factori economici, sociali, politici, de mediu și culturali. Nu există o rețeta universală pentru un sistem perfect de organizare și finanțare a sănătății, lucrurile trebuie privite și anali-

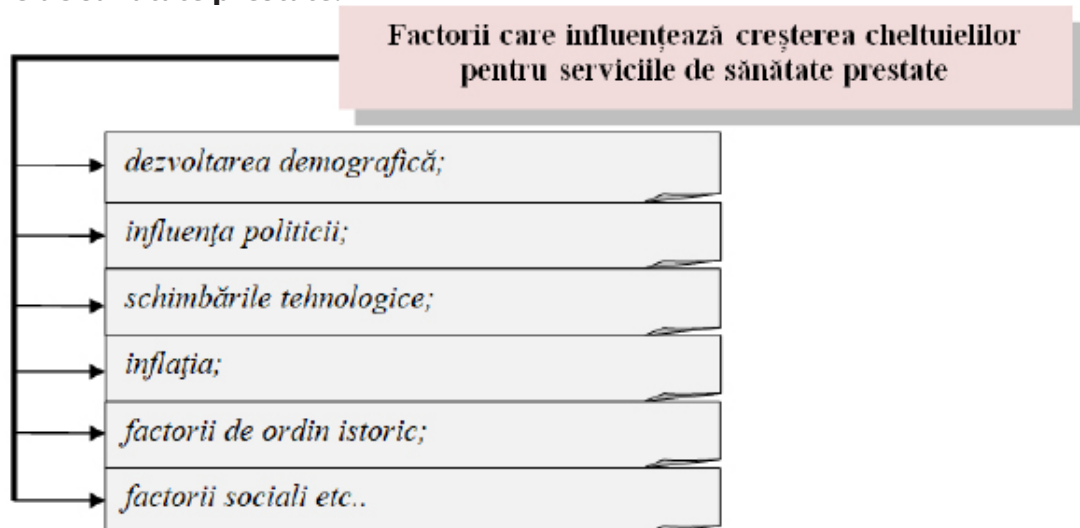
zate în context, evaluând punctele tari și punctele slabe în relație directă cu măsura în care sistemul satisface nevoile populației pe care o deservește.

În toate statele lumii există o tendință de creștere a cheltuielilor pentru serviciile de sănătate prestate, având la bază următorii factori:

Calitatea serviciilor de sănătate poate fi privită ca o posibilitate pentru îmbunătățirea activității resurselor umane și a performanței organizației, prin introducerea de noi metode și tehnici pentru creșterea satisfacției pacientului, reducerea costurilor și creșterea eficienței.

Abordarea îmbunătățirii calității are rolul de a identifica procesele care nu sunt necesare, părțile inutile ale acestora și îmbunătățirea calității prin eficientizarea sau simplificarea proceselor.

Figura 1. Factorii care influențează creșterea cheltuielilor pentru serviciile de sănătate prestate.



Sursa: elaborat de autor.

Tabelul 1. Evoluția indicatorilor principali ai FAOAM, 2015-2019, mii lei.

Indicatorii	UM	2015	2016	2017	2018	2019
Numărului de servicii prestate	mii servicii	568,3	515,9	599,1	613,7	631,6
Venituri FAOAM	mil. lei	5062,9	5764,2	6256,6	6877,4	7636,3
Ponderea veniturilor FAOAM în PIB	%	3,4	3,4	3,5	3,5	3,6
Ponderea transferurilor din BS în veniturile FAOAM	%	42,0	41,1	40,4	38,3	36,8
Cheltuieli FAOAM	mil. lei	5152,5	5673,4	6260,8	6714,1	7489,6
Ponderea cheltuielilor FAOAM în PIB	%	3,5	3,5	3,5	3,5	3,6
Ponderea cheltuielilor în BPN	%	79,8	87,2	86,1	86,1	88,5
Persoane asigurate	NP	2571960	2575586	2608426	2642969	2626691
Gradul de asigurare	%	85,6	85,8	86,9	88,2	87,8
Persoane angajate	NP	850107	852124	860261	874643	874661
Persoane asigurate individual	NP	48307	40113	53684	55451	60340
Persoane asigurate de Guvern	NP	1673546	1683349	1694481	1712875	1691690
Mărimea primei procentuale	%	9	9	9	9	9
Mărimea primei în sumă fixă	lei	4056,0	4056,0	4056,0	4056,0	4056,0

Sursa: elaborat de autor în baza Raportului anual privind executarea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, Guvernul Republicii Moldova, Compania Națională de Asigurări în Medicină, anul 2019.

În procesul de îmbunătățire continuă a calității, managerii și personalul din subordine se vor confrunta cu numeroase probleme. Pentru rezolvarea problemelor, aceștia pot utiliza diferite tehnici și instrumente concretizate în indicatori, dar înainte de toate trebuie ierarhizate problemele și apoi foarte bine definite cele stabilite spre rezolvare.

Etapile principale ale procesului de îmbunătățire a calității serviciilor medicale în Republica Moldova sunt:

- identificarea segmentului de îmbunătățire;
- constatarea și actualizarea problemei: agenda are relevanță pentru societate;
- descrierea narativă a problemei;
- evaluarea corelației între elementele problemei;
- analiza factorilor interni și externi de influență;
- analiza riscurilor;
- elaborarea acțiunilor și alternativelor;
- decizia de implementare;
- decizia de finanțare;
- implementarea acțiunilor și alternativelor;
- monitorizarea rezultatelor.

Sistemul actual de finanțare a ocrotirii sănătății este direcționat în mare măsură spre susținerea infrastructurii, dar nu spre satisfacerea necesarului de asistență medicală prestată populației. În aceste condiții, populația este impusă să achite prin plăți directe majoritatea serviciilor medicale.

Pentru ca investițiile în sănătate să fie eficiente, ele trebuie să corespundă sistemului economic de piață promovat în Republica Moldova și să cuprindă o componentă majoră de protecție a păturilor defavorizate.

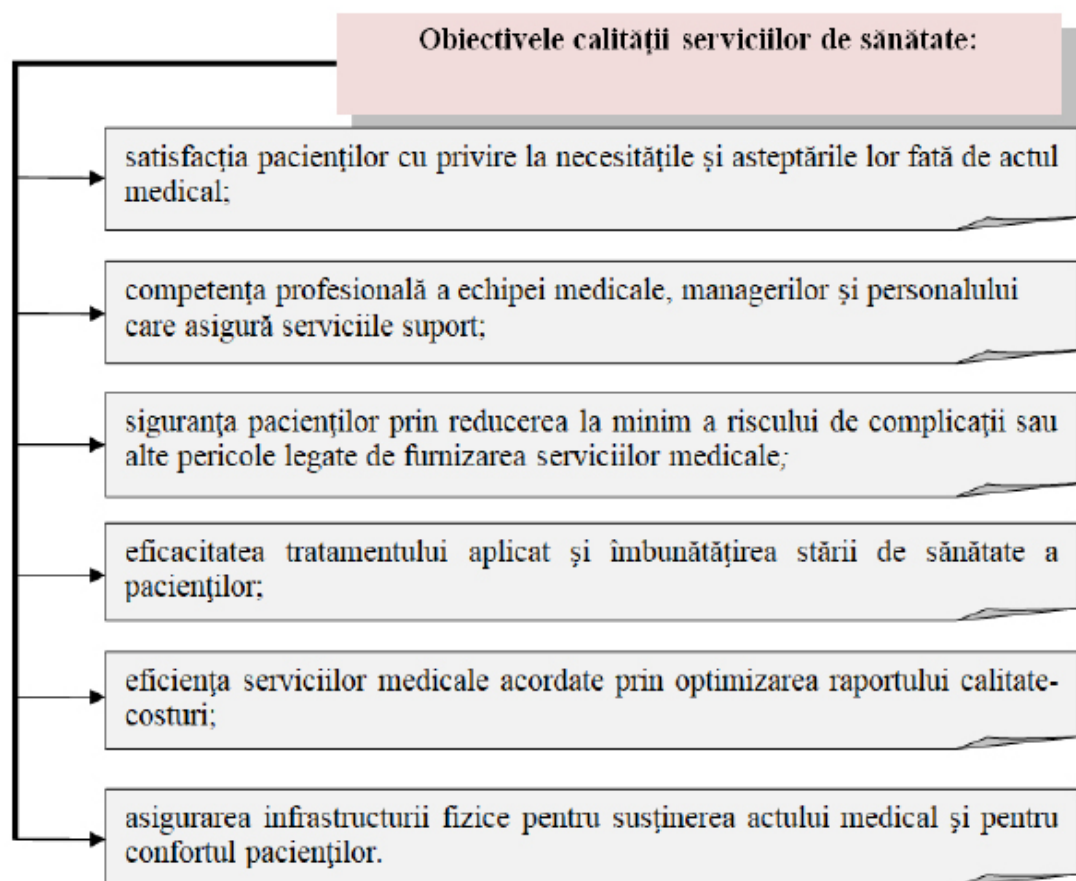
În tabelul 1 este prezentată evoluția indicatorilor principali ai FAOAM, pentru perioada 2015-2019, în baza Raportului anual privind executarea fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, Guvernul Republicii Moldova, Compania Națională de Asigurări în Medicină, anul 2019:

Numărul persoanelor asigurate în sistemul AOAM la finele anului 2019 a constituit 2626691 persoane, dintre care: persoane asigurate angajate – 874661, persoane asigurate de către Guvern – 1691690, persoane asigurate în mod individual – 60340.

Cu referire la structura serviciilor medicale de înaltă performanță, se observă o majorare a numărului de servicii medicale prestate, per total, în baza tehnologiilor înalt specializate, cele mai multe servicii fiind din grupul Investigații genetice, deși în comparație cu anul 2018 acestea s-au redus cu peste șapte mii investigații sau cu circa 11,2%.

În Republica Moldova, la etapa actuală, asigurarea funcționalității sistemului instituțional de management al calității serviciilor de sănătate este importantă, identificarea, planificarea și alocarea eficientă a resurselor ca fiind prioritare în instituțiile medico-sanitare, prin aplicarea unor metode și instrumente lucrative și evaluarea performanței utilizând indicatorii de performanță a serviciilor de sănătate, determinarea și evaluarea riscurilor.

Calitatea este o strategie competitivă care și-a găsit aplicația în procesele industriale la producerea bunurilor materiale, pentru ca, mai apoi, să fie folosită și la evaluarea prestărilor de servicii la general, inclusiv, a celor de sănătate.

Figura 2. Obiectivele calității serviciilor de sănătate.

Sursa: elaborat de autor.

Calitatea este cea mai bună metodă de a menține fidelitatea cetățenilor față de sistemul de sănătate, cea mai eficace apărare împotriva concurenței, care există deja între instituțiile medicale, și singura cale de dezvoltare și obținere a profiturilor.

În figura 2 sunt redate obiectivele calității serviciilor de sănătate.

Studiind metodologia costului și resurselor în ocrotirea sănătății, oricare cercetător se va confrunta, inevitabil, cu problemele calității serviciilor medicale, care, la etapa actuală, sunt deosebit de importante. Aceasta va permite a înțe-

lege relațiile reciproce dintre calitatea serviciilor medicale și diferite elemente ale metodologiei, cum ar fi: costul, eficiența, caracterul adecvat, finanțarea.

În domeniul sănătății, prin calitate se înțelege, de asemenea, efectuarea corespunzătoare a intervențiilor lipsite de riscuri, pe care societatea poate să le acopere din punct de vedere al costurilor, care au capacitatea de a satisface nevoile și așteptările rezonabile ale pacientului și de a produce un impact favorabil asupra morbidității, invalidității și mortalității populației.

Actualmente, majoritatea țărilor lu-

mii trec printr-un proces de reformă a sistemelor proprii de sănătate. Aceste reforme sunt, de obicei, de natură politică, dar reprezintă rezultatul constrângerilor economice sau financiare. Dar experiența demonstrează, că modificările în finanțarea sistemelor de sănătate sunt strâns legate de schimbările în organizarea sistemului însuși prin aplicarea unor metode eficiente de utilizare a resurselor materiale și umane.

Scopul fundamental al reformelor sistemului de ocrotire a sănătății este creșterea speranței de viață și satisfacerea necesităților beneficiarilor serviciilor medicale.

Problema resurselor insuficiente și înțelegerea faptului că sănătatea reprezintă, de fapt, o investiție, în sensul că o stare de sănătate mai bună a populației determină o productivitate mai bună și cheltuieli de susținere socială mai mici din partea statului, au adus sistemul de ocrotire a sănătății pe un loc central în sfera politicului.

Gradul de implicare a statului în administrarea resurselor sistemului de sănătate depinde direct de procentul de finanțare din surse publice.

La nivelul sistemului, implicarea statului vizează măsurile adoptate în vederea eliminării sau înlăturării unor dezechilibre și capătă forma politicilor de sănătate, a cheltuielilor publice. Măsurile adoptate în vederea reglementării activității furnizorilor de servicii de sănătate vizează: stabilirea unor prețuri, fixarea unor limite minime sau maxime de preț, determinarea nivelului salariului, gestionarea și administrarea proprietății publice.

Obiectivele majore ale sistemelor de sănătate sunt reprezentate de asigurarea unui acces universal pentru toți cetățenii, asigurarea unor îngrijiri de sănătate de calitate care să îmbunătățească starea de sănătate a populației, utilizarea eficientă a resurselor, dezvoltarea capacității de răspuns la problemele cetățenilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Badea E. și alții. Managementul spitalului. Manual. Școala Națională de Sănătate Publică și Management Sanitar. București: Public H Press, 2006, 258 p.
2. Boardman A. și alții. Analiza cost-beneficiu: concepte și practică. Ed. a II-a. Chișinău: Arc, Tipografia Centrală, 2004. 680 p.
3. Filip Gh. (coord.) Impactul factorilor financiar-monetari asupra dezvoltării economice. Iași: Sedcom Libris, 2001.
4. Lozan O., Gramma R. Managementul calității în instituțiile spitalicești. Chișinău: Tipografia „T-Par”, 2007.
5. Văcărel Iu. și alții. Finanțe publice. Ediția III-a. București: Didactică și Pedagogică R. A., 2002. 741 p.

Prezentat: 12.11.2021.

E-mail: rotarulilia@inbox.ru

Relații internaționale și integrare europeană



TIPOLOGIA ȘI EFECTELE SANȚIUNILOR ECONOMICE ASUPRA COMERȚULUI EXTERIOR

TYOLOGY AND EFFECTS OF ECONOMIC SANCTIONS ON FOREIGN TRADE

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.4\(112\).08](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.4(112).08)

CZU: 339.5:339.986

Nicolae ȚÂU,
profesor universitar, doctor habilitat,
Academia de Administrare Publică

Natalia ANTOCI,
conferențiar universitar, doctor,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Economic sanctions are defined in the dictionary of economics, in general, as „prohibitive economic measures applied by the international community on the export and/or import of material goods, services, resources, etc. to or from a particular country”.

The types of sanctions range from personal restrictions to almost total bans on international trade with one or more countries, which can be extended even to restrictions on legal rights such as trademark protection and other intellectual property. Sometimes sanctions can be included as part of protectionist measures representing behaviors designed to increase wealth without creating wealth, the most famous cases being attempts to force a country's authorities into desirable political action. Usually, these attempts target political and economic leaders, businesses and assets that are considered vulnerable to external pressures. Although some doubt the effectiveness of sanctions, the prevailing opinion is slightly in their favor.

Keywords: *economic sanctions, financial sanctions, travel restrictions, transport restrictions (road, air, sea), cultural sanctions, sports sanctions, diplomatic sanctions, military sanctions.*

REZUMAT

Sanțiunile economice sunt definite în dicționarul de economie, în general, ca „măsurile economice prohibitive aplicate de comunitatea internațională la exportul și/sau importul de bunuri materiale, servicii, resurse etc. către sau dintr-o anumită țară”.

Tipurile de sancțiuni variază de la restricții personale până la interdicții aproape totale asupra comerțului internațional cu una sau mai multe țări, care pot fi extinse

chiar și la restricții privind drepturile legale, cum ar fi protecția mărcilor comerciale și alte proprietăți intelectuale. Uneori, sancțiunile pot fi incluse ca parte a măsurilor protecționiste care reprezintă comportamente menite să crească bogăția fără a crea bogăție, cele mai faimoase cazuri fiind încercările de a forța autoritățile unei țări să acționeze politic. De obicei, aceste încercări vizează liderii politici și economici, întreprinderile și activele care sunt considerate vulnerabile la presiunile externe. Deși unii se îndoiesc de eficacitatea sancțiunilor, opinia dominantă este ușor în favoarea lor.

Cuvinte-cheie: *sancțiuni economice, sancțiuni financiare, restricții de călătorie, restricții de transport (rutier, aerian, maritim), sancțiuni culturale, sancțiuni sportive, sancțiuni diplomatice, sancțiuni militare.*

Instituirea de regimuri sancționatorii la nivel internațional reprezintă un instrument important pentru menținerea păcii și a securității internaționale. Sancțiunile se adoptă cu scopul de a determina schimbarea unor activități sau politici neconforme cu anumite standarde de conduită împărtășite de comunitatea internațională. Odată cu încheierea Războiului Rece, sancțiunile adoptate în cadrul ONU și, ulterior, de către Uniunea Europeană au început să fie din ce în ce mai frecvent folosite ca instrument „intermediar” între negocieri și acțiune coercitivă, ce urmărește inducerea comportamentului dorit cu evitarea recursului la forța armată [1, p.177]. Odată cu utilizarea lor tot mai frecventă, caracteristicile sancțiunilor s-au modificat sub presiunea necesității evitării efectelor colaterale ale acestora și a eficientizării impactului lor asupra grupurilor țintă [2, p. 60].

Tipurile de sancțiuni utilizate la nivel internațional de către ONU, UE și OSCE sunt:

1. economice (restricții la import, export, investiții, embargouri privind armele);
2. financiare (înghețarea fondurilor și a celorlalte resurse economice);

3. restricții de călătorie, restricții de transport (rutier, aerian, maritim);

4. sancțiuni culturale;

5. sancțiuni sportive;

6. sancțiuni diplomatice.

În elaborarea și implementarea acestor sancțiuni individualizate se urmărește respectarea drepturilor omului și libertăților fundamentale, în special a dreptului persoanelor sau entităților sancționate la un proces echitabil și a accesului acestora la căi de atac efective. De asemenea, se urmărește ca măsurile să fie proporționale cu scopul urmărit și să fie însoțite de un regim de excepții care să țină cont de nevoile de bază ale celor sancționați.

Pe de altă parte, Galtung în articolul intitulat „On the effects of International Economic Sanctions: With example from the case of Rhodesia” clasifică sancțiunile prin intermediul următoarelor întrebări:

- Sunt sancțiunile negative ori pozitive?
 - Sunt sancțiunile individuale sau colective?
 - Sunt sancțiunile interne sau externe?
 - Sunt sancțiunile unilaterale, multilaterale sau universale?
 - Sunt sancțiunile generale ori selective?
 - Sunt sancțiunile totale sau parțiale?
- [3, p. 378].

Autorul este de acord că "Rolul vectorilor globalizării în armonizarea funcționării sistemului relațiilor internaționale din secolul XXI cu schimbările ce apar în mediul internațional de securitate" publicat de Centrul de Studii Strategice de Apărare și Securitate de la București, se referă la sistemul internațional, unde vectorii activi ai globalizării, cel militar și cel economic, sunt baza de acțiune care poate fi folosită atunci când un actor dorește să folosească componenta hard a puterii, componentă care se poate manifesta prin mijloace militare și mijloace economice directe ce pot însemna de la amenințarea cu forța, utilizarea puterii militare, și până la sancțiuni economice, blocaje comerciale, fonduri pentru coruperea factorilor de decizie aparținând sistemului agresiv, fonduri direcționate pentru sprijinul opozițiilor sau asistență economică pentru actori non-statali din opoziție sau actori statali opoziți.

Asemenea tuturor formelor de putere, eforturile de a exercita sancțiuni economice depind de context, scopuri și priceperea în a converti resurse în comportamente dorite. Evaluarea succesului presupune identificarea clară a obiectivelor, iar participanții activi și observatorii amestecă scopurile uneori. Printre obiectivele majore ale sancțiunilor se numără schimbarea comportamentală, îngrădirea și schimbarea regimului dintr-o țară. În mod alternativ, obiectivele pot fi descrise ca fiind coercitive, de împiedicare și de semnalare. Coerciția este un efort de a-l condiționa pe cel vizat să facă ceva, împiedicarea înseamnă a face ca anumite

acțiuni ale acestuia să fie costisitoare, iar semnalarea indică angajamentul față de țintă, publicul intern sau terțe părți. În urma unui studiu s-a concluzionat că sancțiunile comerciale au rareori efectul de a forța conformarea sau de a distruge guvernul-țintă și au valoare de descurajare limitată, dar își ating în mod frecvent ținta ca simboluri internaționale și interne [4, p. 128].

De exemplu, Banneheka și Bystrov în articolul "Sunt sancțiunile economice "ucigași ai creșterii"? clasifică țările asupra cărora s-au aplicat sancțiuni în două categorii:

1. Țările care sunt sub presiune moderată. Sancțiunile sunt impuse figurilor politice semnificative și/sau oamenilor de afaceri și activelor lor, și aceste țări sunt subiectul unor limitări comerciale: Belarus (2000), Burma/Myanmar (1997).

2. Țările care sunt sub presiune extremă, fiind expuse unor limitări majore politice, comerciale și financiare: Cuba (1960), Iran (1979).

Investigația inițială a lui Banneheka și Bystrov a arătat că cel puțin în cazurile studiate sancțiunile nu au efecte devastatoare și în unele situații permit economiilor să se dezvolte cu rate de creștere îmbunătățite [5, p. 57].

Cele mai cunoscute forme de sancțiuni și măsuri de ordin economic bazate pe constrângere, prin care se încearcă forțarea pașnică a unui stat să pună capăt încălcării unor norme de drept internațional sau a unor principii de politică economică, să revină asupra unor măsuri nedrepte pe care le-a luat și să repare prejudiciul astfel creat sau să facă anumite concesii sunt:

Boicot – refuzul parțial sau total de participare a unei/unor țări sau agenți economici la tranzacțiile bilaterale de piață. Boicotul este o formă particulară a represaliilor și constă în acțiuni de constrângere a unui stat care încalcă grav dreptul internațional, mai ales când pune în pericol pacea și securitatea internațională. Aceste acțiuni pot consta în întreruperea relațiilor comerciale între state, ca și întreruperea comunicațiilor feroviare, maritime, poștale, telegrafice, prin radio sau alte asemenea mijloace, pentru a pune capăt unei încălcări a normelor de drept internațional. Această sancțiune se aplică, în general, de către Consiliul de Securitate sau Adunarea Generală a ONU, prin rezoluție, împotriva statelor care comit acte de amenințare a păcii, de violare a ei, ori de agresiune. Statele pot să recurgă, individual, la boicot numai ca mijloc de represalii;

Blocadă – izolarea totală sau parțială a statului țintă pentru a-i submina la maximum potențialul economic (împiedicarea legăturilor maritime și aeriene internaționale etc.), lipsindu-l de posibilitatea de a avea relații comerciale cu state neutre;

Embargo – ruperea relațiilor comerciale, prin interzicerea importurilor și exporturilor, precum și reținerea, sechestrarea de către un stat a mărfurilor unui alt stat sau a navelor comerciale (împreună cu încărcătura lor), în porturile sau în apele sale teritoriale. El se poate aplica și numai asupra unui/sau câtorva produse. Embargoul reprezintă o formă particulară a represaliilor și constă în acțiunea cu caracter preventiv prin care unui stat care încalcă

grav dreptul internațional i se interzic importurile și exporturile, intrarea sau ieșirea navelor comerciale din porturile, aeroporturile sau din marea sa teritorială, ori chiar reținerea bunurilor acestuia, până la încetarea acțiunilor ilegale și repararea prejudiciilor. Această sancțiune poate fi dispusă și asupra altor bunuri ale statului considerat vinovat ori ale cetățenilor acestuia, fiind considerată ca o măsură care se ia asupra proprietății. Precizăm că nu sunt supuse embargoului bunurile necesare supraviețuirii populației, ajutoarele umanitare, precum și medicamentele [6, p. 7-8];

Linkage negativ (legătură negativă) – relaționarea politicii economice a unui stat cu un alt stat pentru acordarea de către acel stat a unor concesi de natură politică sau economică. Astfel, speranța unui avantaj comercial sau financiar trebuie să determine statul țintă să-și modereze comportamentul adoptat în politica externă și/sau internă;

Retorsiune – constă în măsurile luate de către un stat, în vederea constrângerii altui stat să pună capăt actelor sale neprietenești, contrare uzanțelor internaționale. Prin urmare, actele inamicale la care se răspunde nu sunt încălcări ale dreptului internațional public, ci doar ale curtoaziei internaționale, precum unele acte legislative, judecătorești sau administrative, care afectează bunele relații dintre state sau cetățenii acestora. Retorsiunea poate consta în acte neamicale, dar nu ilicite, cum ar fi: reducerea importurilor de la statul care a comis acte neprietenești, sporirea taxelor vamale, nerecunoașterea actelor sale, ne-

acordarea unui ajutor de natură financiară, expulzarea resortisanților aceluși stat, interzicerea accesului în porturi a cetățenilor și navelor aceluiași stat, ca și recurgerea la diferite măsuri prohibitive privind comerțul internațional;

Ruperea relațiilor diplomatice este o formă particulară a represaliilor, ce reprezintă un act unilateral al statului, prin care decide rechemarea misiunii sale diplomatice și cere celui alt stat să-și recheme misiunea sa diplomatică, reprezentarea reciprocă a acestor state putând fi realizată în continuare prin intermediul unui terț stat sau organizație internațională.

În ce privește sancțiunile care se aplică pentru asigurarea respectării normelor și principiilor dreptului internațional, Slonovschi în manualul intitulat „Note de curs de drept internațional public” le clasifică în:

Sancțiuni cu folosirea forței armate. Carta ONU instituie un sistem de sancțiuni colective contra păcii și actelor de agresiune. Constatarea și aplicarea sancțiunilor este încredințată Consiliului de Securitate care are răspunderea principală pentru menținerea păcii și securității internaționale. Carta recunoaște dreptul statelor la autoapărare individuală sau colectivă împotriva unui atac armat până Consiliul de Securitate va lua măsurile necesare pentru menținerea păcii și securității internaționale. Întrucât un atac armat constituie o măsură ilegală a forței, dreptul la apărare apare ca reacție la un asemenea act și are caracter de sancțiune. Acesta este singurul caz în care statele au voie să recurgă la forța armată ca formă de autoapărare și aceasta în

limitele prevăzute de carta O.N.U.

Sancțiuni fără folosirea forței armate. Consiliul de Securitate poate lua măsuri de întrerupere totală sau parțială a relațiilor economice, culturale, politice, maritime, aeriene fără folosirea forței armate. La aceste interdicții se mai adaugă și altele în cazul încheierii unor tratate internaționale ca:

- nulitatea unor tratate încheiate sub imperiul forței sau amenințării cu forța ori care încălcă normele imperative ale dreptului internațional;
- încetarea efectelor unui tratat pentru încălcarea gravă a prevederilor sale de cealaltă parte;
- excluderea sau suspendarea din organizațiile internaționale;
- pedepsele penale aplicate celor vinovați de crime contra păcii și umanității.

Dreptul internațional nu este lipsit de sancțiune și nu este imperfect, iar sancțiunea intră în acțiune atunci când interesele statelor converg spre un interes comun, acest scop ar trebui să servească păcii și securității internaționale tuturor statelor și popoarelor și să fie străin de apariția în scena politică a unor interese strategice de dominație, supremație ori legate de politica sferelor de influență ori a unei poziții dominante în economia mondială [7, p. 25].

Regimurile sancționatorii ale Consiliului de Securitate au cunoscut o evoluție semnificativă, în special după sfârșitul Războiului Rece. În perioada 1945-1990, Consiliul de Securitate a impus sancțiuni numai în două cazuri – împotriva Rhodesiei (actualul Zimbabwe) și Africii de Sud – pentru a condamna încălcarea drepturilor omului și

abuzul de putere din viața politică internă. După 1990, odată cu adoptarea sancțiunilor împotriva Irakului, Consiliul de Securitate a extins utilizarea acestui tip de instrument la tipuri diferite de situații cum ar fi: conflicte armate inter-statale, conflicte civile interne, terorism, violări grave ale drepturilor omului și ale dreptului internațional umanitar. Din 1990, au fost adoptate 18 regimuri sancționatorii, dintre care 14 erau în vigoare la nivelul anului 2010.

Practic, sancțiunile internaționale sunt mijlocul prin care se urmărește restabilirea ordinii normative internaționale, încălcată prin conduita unor state. Ele au drept scop de a determina statul autor al încălcării să-și modifice conduita. Prin urmare, sancțiunile internaționale pot fi cu folosirea sau fără folosirea forțelor armate [7, p. 490].

Creșterea numărului de regimuri sancționatorii și complexitatea lor sporită au determinat Consiliul de Securitate să adopte anumite măsuri administrative pentru eficiența lor gestionare. Astfel, s-a creat, în subordinea sa, un cadru instituțional format din organe, unele cu caracter temporar, altele permanente, pentru urmărirea și îmbunătățirea procesului de elaborare, aplicare și implementare a sancțiunilor internaționale impuse.

Pe site-ul oficial al ONU se spune că pentru problemele specifice fiecărui regim de sancțiuni au fost create Comitete de Sancțiuni care, în general, au mandatul de a supraveghea implementarea de către statele membre ale ONU a sancțiunilor specifice impuse prin rezoluțiile Consiliului de Securitate. În

prezent, își desfășoară activitatea 12 comitete de sancțiuni ce funcționează ca organe subsidiare ale Consiliului de Securitate. Pentru aspectele generale legate de sancțiunile internaționale, Consiliul de Securitate a decis crearea la 17 aprilie 2000 a unui Grup de lucru informal numit Working Group on General Issues on Sanctions, cu mandatul de a elabora recomandări și ghiduri de bune practici pentru îmbunătățirea procedurilor de elaborare, aplicare și implementare a sancțiunilor impuse de Consiliul de Securitate.

Pentru a se asigura respectarea standardelor de protecție a drepturilor omului și a libertăților fundamentale la includerea sau excluderea pe sau de pe liste a persoanelor sau entităților supuse sancțiunilor internaționale, prin Rezoluția 1730 (2006), Consiliul de Securitate a decis înființarea unui Punct focal pentru cererile de de-listare. Acest organ permanent a primit mandatul de a administra cererile privind de-listarea în strânsă colaborare cu experții comitetelor de sancțiuni și de a asigura un canal de comunicare cu indivizii sau entitățile supuși sancțiunilor Consiliului de Securitate.

Există o gamă largă de măsuri restrictive care ar putea fi impuse, de exemplu, și de Uniunea Europeană. Atunci când se iau decizii privind măsurile restrictive, este important să se analizeze ce măsură sau pachet de măsuri ar contribui mai bine la obținerea rezultatului scontat [8, p. 202]. Acestea pot fi: sancțiuni diplomatice (expulzarea diplomaților, ruperea raporturilor diplomatice, suspendarea vizitelor oficiale); suspendarea cooperării cu o

țară terță; boicotarea evenimentelor sportive și culturale; sancțiuni comerciale (generale sau specifice, embargouri asupra armelor); sancțiuni financiare (blocarea fondurilor sau a resurselor economice, interzicerea tranzacțiilor financiare, restricții privind creditele la export sau investițiile); interdicții de zbor și restricții privind admiterea.

Măsurile restrictive impuse de UE pot viza guverne ale unor țări terțe sau persoane și entități fără caracter statal (teroriști și grupări teroriste). De reținut că UE nu poate impune sancțiuni autonome împotriva unor persoane sau entități, dacă nu există o dimensiune de politică externă [9, p. 80]. În cazul în care persoanele sau entitățile fac obiectul unor măsuri restrictive specifice (denumite uneori „sancțiuni inteligente”), trebuie să existe criterii clare, adaptate cazurilor concrete, pentru a se putea stabili cine trebuie să figureze pe listă și cine trebuie eliminat. Prin urmare, Consiliul de Securitate al ONU poate cere tuturor statelor membre să implementeze măsuri, cu excepția utilizării forței armate. Articolul 41 din Carta Națiunilor Unite prevede că astfel de măsuri pot include întreruperea completă sau parțială a relațiilor economice și a comunicațiilor feroviare, maritime, aeriene, poștale, telegrafice, radio, precum și a altor mijloace de comunicare și, de asemenea, ruperea relațiilor diplomatice.

Ca și Consiliul de Securitate al ONU, în ultimii ani, UE a aplicat, în general, măsuri restrictive de tipul embargourilor asupra armelor, restricțiilor economice și financiare și restricțiilor privind admiterea. Consiliul UE a adoptat

orientări privind aplicarea și evaluarea măsurilor restrictive (sancțiunilor) în cadrul politicii externe și de securitate comună, care oferă îndrumări cu privire la problemele comune și conțin formule standard și definiții comune care pot fi utilizate în normele de aplicare a măsurilor restrictive [9, p. 232].

În principiu, sancțiunile ar trebui să vizeze, pe cât posibil, persoanele și entitățile care se fac răspunzătoare de politici și acțiuni reprobabile. În acest fel ar fi minimizate efectele negative pentru ceilalți. Introducerea și aplicarea măsurilor restrictive trebuie să se facă, întotdeauna, în conformitate cu legislația internațională, să respecte drepturile omului și libertățile fundamentale, în special dreptul la un proces echitabil și la un recurs efectiv. Măsurile impuse trebuie să corespundă întotdeauna obiectivelor. Sancțiunile specifice prevăd derogări care permit luarea în considerare a necesităților de bază ale persoanelor vizate. De asemenea, măsurile restrictive trebuie să respecte obligațiile internaționale ale Comunității Europene și ale statelor membre, în special Acordurile OMC [10, p. 345].

Prin urmare, UE utilizează cu prudență sancțiunile economice și financiare, ca excepții de la principiile pieței comune, care se bazează pe libera circulație a capitalurilor și pe liberalizarea schimburilor comerciale. Înainte de aplicarea sancțiunilor, poate fi necesar să se invoce clauze de suspendare a acordurilor cu țări terțe sau să se pună capăt acordurilor cu acestea. UE se va abține să adopte instrumente legislative care, având în vedere aplicabilitatea lor extraterritorială, ar încălca dreptul

internațional. Un alt element fundamental al măsurilor restrictive aplicate de UE constă în introducerea unei clauze de expirare sau de revizuire, astfel încât să existe garanția abrogării măsurilor restrictive sau a adaptării acestora în funcție de evoluțiile înregistrate. Toate măsurile autonome ale UE sunt permanent revizuite [11, p. 8].

De reținut că UE nu poate impune sancțiuni autonome împotriva unor persoane sau entități, dacă nu există o dimensiune de politică externă. În cazul în care persoanele sau entitățile fac obiectul unor măsuri restrictive specifice (denumite uneori „sancțiuni inteligente”), trebuie să existe criterii clare, adaptate cazurilor concrete, pentru a se putea stabili cine trebuie să figureze pe listă și cine trebuie eliminat [6, p. 70].

Embargouri asupra armelor. Embargourile asupra armelor pot fi impuse în vederea stopării exportului de arme și de echipament militar în zonele de conflict sau în țări în care regimurile politice ar putea să le folosească pentru represiuni interne sau acte de agresiune îndreptate împotriva unei alte țări.

Sancțiunile economice și financiare. Ținând cont de importanța economică a UE, sancțiunile economice și financiare pot constitui un instrument foarte eficient [73, p. 100]. Ele pot consta în interdicții la export și/sau import (sancțiuni comerciale care pot fi aplicate anumitor produse precum petrolul, lemnul sau diamantele), interdicții privind prestarea anumitor servicii (brokeraj, servicii financiare, asistență tehnică), interdicții de zbor, interdicții privind investițiile, plățile și mișcările de capital sau suprimarea preferințelor tarifare.

Cu toate acestea, restricțiile economice sau financiare stricte pot conduce la costuri economice și umanitare prea mari. Măsurile restrictive de natură economică și financiară, inclusiv sancțiunile financiare specifice, trebuie aplicate de către toate persoanele și entitățile care desfășoară activități economice pe teritoriul UE, inclusiv de către resortisanții din țări terțe, resortisanții UE și entitățile constituite conform legislației unui stat membru al UE atunci când își desfășoară activitatea în afara UE [43, p.12].

Restricții privind admiterea (interdicția de acordare a vizelor sau interdicția de călătorie). Resortisanții țărilor terțe pot face obiectul unei interdicții de admitere pe teritoriul UE, conform obiectivelor menționate la punctul 1. Statele membre sunt invitate să ia toate măsurile necesare pentru a preveni intrarea pe teritoriul lor sau tranzitarea acestuia de către persoanele care figurează pe listă. Ca regulă generală, instrumentul juridic care impune astfel de restricții va autoriza unele derogări de la interdicția de acordare a vizelor sau de la interdicția de călătorie fie în temeiul unor motive umanitare sau de alt tip, fie cu scopul de a permite unui stat membru să-și respecte obligațiile care îi revin conform dreptului internațional. Restricțiile privind admiterea nu obligă un stat membru să le refuze propriilor cetățeni intrarea pe teritoriul său.

Sancțiuni specifice pentru combaterea terorismului. UE aplică sancțiuni pe baza rezoluțiilor Consiliului de Securitate al ONU nr. 1267 și 1373. UE aplică măsuri îndreptate împotriva persoanelor și grupurilor implicate în acte

de terorism și care figurează pe lista preluată în cea mai recentă poziție comună, de modificare a Poziției Comune 2001/931/PESC. Persoanelor ale căror nume sunt urmate de un asterisc nu li se aplică sancțiuni financiare în baza unui regulament comunitar, cu toate că pot face obiectul unor sancțiuni financiare la nivel național; celelalte persoane de pe listă fac obiectul sancțiunilor financiare prevăzute de Regulamentul Nr. 2580/2001 al Consiliului. Consiliul UE a elaborat o fișă informativă intitulată "Lista UE cuprinzând persoanele, grupările și entitățile care fac obiectul măsurilor specifice de combatere a terorismului". Mandatul și metodele Grupului de lucru „CP 931”, care evaluează propunerile de înscriere și de radiere de pe listă, sunt stabilite în Documentul 10826/1/07 REV 1 al Consiliului [14].

Nemijlocit la conflictul din Transnistria, Kreutz în articolul numit "Hard Measures by a Soft Power, Sanctions Policy of the European Union. Sanctions policy of the European Union 1981—2004", explică cauzele aplicării în februarie 2003, de către Uniunea Europeană și SUA a sancțiunilor de călătorie împotriva liderilor Transnistriei în încercarea de a ieși din impas la masa negocierilor.

În continuare, autorul analizează detaliat următoarele două studii de caz:

1. Instaurarea sancțiunilor economice de către SUA față de Iran.

2. Sancțiunile economice aplicate Federației Ruse de către comunitatea internațională.

1. Instaurarea sancțiunilor economice de către SUA față de Iran. Dosarul confruntării între SUA și Iran,

din ultimii ani, deschide periodic noi și noi file prin declarații, amenințări, sancțiuni, pași fără precedent și fără întoarcere. De exemplu, blocarea de SUA a exportului bunurilor iraniene în urma luării ca ostatici a personalului lor diplomatic a ambasadei din Teheran în 1979. De exemplu, la sfârșitul lunii decembrie 2006, New York Time relatează că „SUA și Marea Britanie vor începe să trimită nave de război suplimentare și avioane în regiunea Golfului Persic într-o etalare a capacităților militare față de Iran, care va avea loc în timp ce ONU continuă să dezbată posibile sancțiuni împotriva Teheranului.

Interesul Iranului pentru tehnologie nucleară datează din anii 1950, când șahul Reza Pahlavi a început să primească sprijin de la Statele Unite ale Americii prin programul Atomi pentru Pace. După o perioadă de stagnare care a urmat revoluției teocratice, Iranul a redevenit interesat de un program nuclear la mijlocul anilor 1980, și după unele experimente întreprinse în anii 1990 dar și la începutul anilor 2000 programul nuclear iranian a început să acapareze întreaga atenție a comunității internaționale, fiind considerat cel mai grav caz de proliferare nucleară alături de cel al Coreei de Nord. Ținând cont de consecințele pe care le-ar putea avea dezvoltarea unui program nuclear militar asupra regimului internațional al neproliferării nucleare, dar și asupra securității internaționale, nu este de mirare că atât organisme internaționale, cât și marile puteri nu au ezitat să reacționeze. În ciuda încercărilor constante ale Agenției Internaționale pentru Energie Atomică de a clarifica evoluția

programului, dar și posibilele dimensiuni militare ale acestuia, rămân încă numeroase chestiuni de lămurit [15, p. 65]. Nici încercările Uniunii pentru unii, pare a fi un război care nu se va termina niciodată. Pentru alții, acest conflict poate declanșa o apocalipsă nucleară.

De partea cealaltă, Iranul îi cere Americii să ridice sancțiunile impuse țării, să retrocedeze bunurile iraniene asupra cărora a pus sechestru, să-și retragă trupele din Afganistan, Irak și Golful Persic, să înceteze sprijinul necondiționat acordat Israelului, să pună capăt manipulării opiniei internaționale și intimidării țărilor mai mici [16, p.17].

Deși instituționalismul alegerii raționale este abordarea cea mai adecvată pentru explicarea intervenției Uniunii Europene în soluționarea crizei nucleare iraniene, ea nu se dovedește a fi utilă în explicarea mijloacelor de intervenție ale Uniunii Europene în acest caz de proliferare. Astfel, întrebarea care se pune este: a fost abordarea Uniunii Europene rațională? Răspunsul este unul negativ din moment ce există numeroase argumente care susțin iraționalitatea mijloacelor utilizate de către Uniunea Europeană, fie că vorbim despre încheierea acordurilor cu Iranul, în perioada 2003-2004, fie că avem în vedere sancțiunile multilaterale adoptate sub auspiciile ONU și sancțiunile unilaterale adoptate de Uniunea Europeană ca o completare la primele. Argumentele care susțin iraționalitatea intervenției UE țin de lipsa de stimulente pe care le putea oferi Iranului, lipsa de încredere dintre UE și Iran care a condus și la un ritm extrem de lent al negocierilor, neajunsurile acordurilor încheiate în

perioada 2003-2004, slăbiciunea sancțiunilor multilaterale adoptate sub auspiciile ONU, dar și efectele extrem de costisitoare ale sancțiunilor unilaterale adoptate de UE chiar asupra statelor sale membre [16, p. 89].

Timp, de cinci ani, din 2010 până în 2015, Statele Unite au impus sancțiuni economice dure Iranului, acuzând regimul de la Teheran pentru programul său nuclear.

Agenția Internațională pentru Energie Atomică a anunțat că inspectorii săi au verificat pe teren că Iranul a luat măsurile prevăzute. Ridicarea acestor sancțiuni internaționale va debloca active în valoare de miliarde de dolari și va permite Republicii Islamice să-și vândă petrolul pe piața internațională.

În această ordine de idei, autorul tezei de doctorat cu titlul „Securitate nucleară. Studiu de caz: Uniunea Europeană și Iran” amintește că identitatea internațională a Uniunii Europene are la bază valori precum preferința pentru mijloacele pașnice în soluționarea problemelor internaționale, multilateralismul, respectul pentru dreptul internațional și pentru organizațiile internaționale ceea ce, de fapt, a influențat într-o măsură considerabilă abordarea UE în cazul nuclear iranian. De asemenea, statele membre ale Uniunii Europene au trecut printr-un proces de socializare în ceea ce privește chestiunile de politică externă, astfel încât cooperarea bună din trecut cu statul iranian și anii de experiență în domeniul neproliferării nucleare au determinat statele membre să considere că cea mai adecvată abordare în soluționarea crizei nucleare este utilizarea mijloace-

lor diplomatice și politice. Doar în caz de eșec al acestora urma să se recurgă la sancțiuni multilaterale și unilaterale.

Autorul, Haidar, în teza de doctorat cu titlul "Sanctions and Exports Deflection: Evidence from Iran (Sancțiunile și devierea exporturilor: dovezi bazate pe studiul de caz al Iranului)" redă existența, măsura și mecanismul devierii exporturilor, care au urmat devastării exporturilor, după impunerea sancțiunilor economice împotriva exportatorilor iranieni. Utilizând date dezagregate cu privire la exporturile companiilor iraniene din domeniul ne petrolier, Haidar arată cum dimensiunea exportatorului, fostul statut de exportator și strategia de preț contează în procesul devierii exporturilor.

Principalele constatări ale autorului au fost următoarele:

a) două treimi din valoarea exporturilor iraniene ne petroliere crezute a fi distruse de sancțiunile impuse împotriva exporturilor din Iran, de fapt, au fost deviate spre țări de destinație care nu au aplicat sancțiuni economice împotriva Iranului;

b) exportatorii au redus prețul produselor lor, deoarece ei au deviat exporturile lor spre noi destinații;

c) exportatorii au deviat mai mult produsele lor de export din sectoarele cheie și cele omogene; (iv) exportatorii mai mari au deviat mai mult exporturile față de exportatorii de talie mică;

d) noile destinații sunt mai favorabile și prietenoase din punct de vedere politic față de Iran;

e) probabilitatea unui exportator de a devia exporturile către o altă destinație apărea dacă compania ex-

portatoare exporta produsele sale și înainte de instaurarea sancțiunilor, sugerând că costul de export nu trebuie neglijat.

În opinia noastră, această situație este valabilă și pentru Rusia. Deja mulți analiști speculează referitor la care piețe de desfacere ar putea beneficia de pe urma golului lăsat în piața rusă de sancțiunile aplicate de Occident. După ce Rusia a răspuns cu o acțiune de retorsiune, interzicând importul la mai multe produse alimentare din UE și SUA, precum și Australia, Canada și Norvegia, aproximativ 90 întreprinderi producătoare de carne au fost aprobate să vândă carne de pui, vită și de porc în Rusia. Totodată, Brazilia speră să crească exporturile de porumb și soie în Rusia, conform declarațiilor făcute de Secretarul pe politică agricolă, Seneri Paludo. De asemenea, Moscova a avut întrevederi cu reprezentanții altor guverne din America Latină cu privire la diversificarea în continuare a rutelor sale comerciale.

2. Sancțiunile economice aplicate Federației Ruse de către comunitatea internațională.

Un alt exemplu de aplicare a sancțiunilor de către comunitatea internațională este în rezultatul escaladării tensiunilor dintre Rusia și Ucraina care a culminat cu anexarea Crimeii la Federația Rusă, a devenit evidentă pentru comunitatea occidentală democratică necesitatea impunerii unor sancțiuni economice, care, deși costisitoare, în special pentru UE, reprezentau expresia condamnării fără echivoc a politicii expansionist agresive a Rusiei [17].

Autorii Jura și Burian în articolul

„Sancțiuni Internaționale. Studiu de caz” enumeră și analizează cazul Rusiei și divizează sancțiunile în:

1. *Sancțiuni aplicate Rusiei de către Organizațiile Internaționale:*

- Organizația pentru Cooperare și Dezvoltare Economică (a suspendat procesul de admitere a Rusiei ca stat membru în organizație și a anunțat înțărirea cooperării cu Ucraina).

- Organizația Tratatului Atlanticului de Nord (a suspendat întâlnirile militare și civile cu Rusia, refuzând și planificarea misiunilor militare comune etc.).

- Uniunea Europeană (a anulat summitul UE-Rusia; Parlamentul European a adoptat o rezoluție cu caracter consultativ, în care a cerut să se renunțe la construcția gazoductului „South Stream”, etc.).

- Consiliul Europei (a anulat toate activitățile planificate în Rusia; a privat delegația rusă de dreptul la vot și a interzis membrilor delegației rusești să ocupe poziții de conducere în Adunarea Parlamentară a Consiliului Europei, în plus a interzis reprezentanților ruși dreptul de a participa la misiunile de observare a Adunării Parlamentare a Consiliului Europei până la sfârșitul anului 2014).

- Organizația Europeană pentru Siguranța Navigației Aeriene (a interzis transportul aerian în Crimeea).

- Grupul celor Opt - G8 (a anulat summit-ul „Grupul celor Opt”, care urma să aibă loc în luna iunie la Soci și a suspendat participarea Rusiei la G8).

- Grupul de Acțiune Financiară Internațională pentru Combaterea Spălării Banilor (a refuzat să mai țină reuniunea plenară programată la Moscova, în ciuda faptului că Rusia, în pri-

ma jumătate a anului 2014 a deținut Președinția organizației);

- Banca Europeană pentru Reconstrucție și Dezvoltare (a înghețat luarea deciziilor privind noi proiecte în Rusia).

- North American Aerospace Defense Command (a anulat exercițiile militare comune cu Rusia „Vigilant Eagle”, care urmau să aibă loc în largul coastei din Alaska).

2. *Sancțiuni Individuale ale statelor aplicate Rusiei, de exemplu, de Australia, Marea Britanie, Germania, Israel, Islanda, Canada, SUA, Ucraina etc.*

Situația din Ucraina, potrivit președintelui american, prezintă în continuare o „amenințare extraordinară pentru securitatea și politica externă a Statelor Unite ale Americii” care a ajuns la concluzia că sancțiunile impuse anul trecut Rusiei „trebuie să rămână în vigoare încă un an după 6 martie 2015”. Este vorba de sancțiunile aplicate pe 6, 16, 20 martie și 19 decembrie 2014 Rusiei în urma anexării peninsulei ucrainene Crimeea și susținerii rebelilor proruși care au făcut ravagii în estul Ucrainei. Sancțiunile vizează oficiali și oameni de afaceri ruși, precum și apropiați ai fostului președinte. Mai mult, Statele Unite au adoptat sancțiuni și împotriva unor companii rusești ce activează în regiunile separatiste ucrainene Donețk și Lugansk [18].

În The Economist din 2014 se arată că mesajul impunerii sancțiunilor economice este acela de a sublinia pentru autoritățile de la Kremlin, că o continuare a politicii expansioniste cu posibile consecințe și asupra altor state învecinate este inacceptabilă și va conduce la o izolare în plan politic și economic a Rusiei, cu consecințe extrem de nefaste

asupra economiei naționale. Sancțiunile economice impuse de UE au vizat, în special, blocarea conturilor și acțiunilor mai multor persoane importante din Rusia și neacordarea vizelor de călătorie unor personalități. După organizarea așa-numitelor referendumuri pentru autonomie din estul Ucrainei, UE rămâne fermă în decizia de a menține sancțiunile economice la adresa Rusiei. Consiliul European ar putea adopta o nouă serie de sancțiuni împotriva Rusiei dacă situația din Ucraina nu se va detensiona.

De asemenea, la data de 20 martie 2014 și SUA au stabilit sancțiuni economice împotriva a 20 de membri ai cercului de apropiați ai președintelui rus și a băncii care i-a susținut pe aceștia. Sancțiunile prevăd înghețarea activelor din SUA ale persoanelor în cauză, care nu vor putea nici să mai încheie parteneriate de afaceri cu cetățeni sau companii americane. Sancțiunile economice impuse de SUA au vizat și impulsivarea retragerii unor importante companii de pe piața rusă, printre ele operatorii de plăți cu cardul Visa și MasterCard, care au sistat furnizarea serviciilor de plăți pentru clienții mai multor bănci din Rusia, printre care și Banca Rossiya, bancă ce deține unele dintre cele mai valoroase active ale statului.

Canada a decis, de asemenea, să adopte, la data de 12 mai 2014, noi sancțiuni împotriva a 12 oficiali ruși și ucraineni, printre care și șeful Statului Major al Forțelor Armate din Rusia, ca urmare a referendumurilor de independență organizate la data de 11 mai în estul Ucrainei. Referitor la acest aspect, premierul canadian Stephen Harper a precizat că Occidentul ar putea aplica noi sancțiuni

economice Federației Ruse cu scopul de detensiona situația din Ucraina în condițiile în care Rusia, precum și activitatea sa militară provocatoare rămân un motiv serios de îngrijorare pentru comunitatea internațională [19].

În fișa tehnică despre UE intitulată „partenerii estici” al Parlamentului European, se spune că „deși conflictul militar s-a diminuat în intensitate grație acordului de încetare a focului convenit la Minsk, intensificări periodice ale luptelor au pus sub semnul întrebării sustenabilitatea armistițiului. UE a legat sancțiunile sale economice împotriva Rusiei de respectarea deplină de către aceasta a Acordului de la Minsk”.

Potrivit evaluării Agenției de Rating Fitch, perspectivele evoluției economiei ruse nu sunt deloc optimiste, întrucât băncile din SUA și UE ar putea fi reticente să împrumute Rusia în actualele circumstanțe, situație în care ritmul PIB se va deprecia în continuare, iar sectorul privat ar putea avea nevoie de sprijinul statului, pe fondalul declinului constant al ISD și al retragerilor masive de capital extern. Evaluările Standard & Poor's indică, de asemenea, faptul că riscurile geopolitice ridicate și perspectiva sancțiunilor din partea UE și SUA, ca urmare a anexării Crimeii, ar putea reduce fluxul investițiilor, determinând ieșiri mai mari de capital și încetinind puternic creșterea economică în Rusia. Pe cale de consecință, Standard & Poor's a coborât rating-ul Rusiei de la BBB (stabil) la BBB (instabil), doar cu o treaptă superior celui de climat economic cu risc maxim („Junk”). De asemenea, ambele Agenții de rating au anunțat că vor reduce și mai mult ra-

tingul Rusiei, în cazul în care împotriva acesteia vor fi luate măsuri mai dure din partea SUA și a Uniunii Europene (în special legate de exporturi).

UE, NATO, SUA au condamnat acțiunile Rusiei de acaparare a noi teritorii din fostele state sovietice prin impunerea unor sancțiuni economice. Surprinzător de neplăcut pentru poporul rus este efectul de bumerang asupra economiei Rusiei prin destabilizare, realizat de către Putin, coroborat cu sancțiunile economice prelungite, prăbușirea pieței petrolului, a celei de energie electrică au generat o importantă scădere economică și o depreciere foarte importantă a rublei, fapt ce a condus la scăderea rezervei valutare a Băncii Centrale Ruse, de la circa 600 de miliarde dolari la sub jumătate.

Noi considerăm că consecințele măsurilor impuse de Occident sunt însemnate, dar nu atât de dramatice pentru cursul politic al Rusiei și, probabil, pentru bugetul național cât sunt prețurile produselor de export - petrolul și gazul - drept rezultat al pierderilor anuale în urma scăderii prețului "aurului negru" [20, p. 154].

Din același motiv s-a înregistrat și declinul dramatic al rublei. De la sfârșitul anului 2014, cursul oscilează aproape sincron cu cotația petrolului. Problema fundamentală a Rusiei este că Putin a pariat pe un flux continuu de petrodolari fără să-l intereseze modernizarea

și diversificarea economiei autohtone.

Aplicarea unor sancțiuni economice reale ar fi, în mod evident, costisitoare pentru UE. Potrivit unui raport confidențial al Comisiei Europene, Germania ar trebui să ia în calcul un declin cu 0,9 p. p. al ratei de creștere economică, în acest an și de 0,3 p. p. anul viitor. Situația ar fi mult mai dificilă în alte țări. În orice caz, probabilitatea ca UE să treacă la sancțiuni economice majore la adresa Rusiei este foarte redusă, întrucât acestea nu pot fi aplicate decât cu unanimitatea statelor membre.

După cum accentuează Nye, instrumentele economice precum sancțiunile și ajutorul vor fi cruciale în acest secol, pentru că acestea sunt deseori cele mai eficiente în termeni de costuri relative. Însa este o greșeală să afirmăm că secolul XXI va fi era geoeconomiei. Difuzia puterii spre actori non statali, inclusiv corporațiile transnaționale, stabilește limite ale strategiilor statelor în privința folosirii instrumentelor economice. Statele se vor confrunta deseori cu obstacole în a-și exercita puterea economică, atât pentru că participanții activi de pe piață sunt dificil de controlat, cât și deoarece condițiile pieții sunt variabile. Totuși, chiar dacă este o greșeală să facem generalizări cu privire la dominația puterii economice asupra puterii militare în secolul XXI, este la fel de important să înțelegem întreaga serie de instrumente de politică economică [21, p. 37].

BIBLIOGRAFIE

1. Cîmpean O.V. Politica externă și de securitate a Uniunii Europene. Definirea interesului european și dezvoltarea relațiilor strategice partenariale. Teză de doctorat, Universitatea „Babeș-Bolyai”, Cluj Napoca, 2013.

2. Elliott K. A. The sanctions glass: Half full or completely empty? *International Security*, Vol. 23, nr. 1, p. 50-65.
3. Galtung J. On the effects of International Economic Sanctions: With example from the case of Rhodesia in *World Politics*, Volume 19, Issue 3, p. 378-416.
4. Iordache E., Mihăilescu M., Voicu I. I. Comerț internațional și politici comerciale. Curs aplicativ, Editura „Independența Economică”, Pitești, 2010, p.105.
5. Banneheka S., Bystrov I., Sunt sancțiunile economice „ucigași ai creșterii”? În: http://www.upm.ro/facultati_departamente/ea/RePEc/oeconomica/2014/oeconomica1401_01.pdf (vizitat la 22.03.2015).
6. Antoci N. Impactul sancțiunilor economice asupra dezvoltării economiei naționale prin prisma politicilor comunitare. Materialele Conferinței științifico-practică- internațională „Managementul public și guvernanta în Uniunea Europeană”, IRIM, Chișinău 2015, p. 68-75 , ISBN 978-9975-56-241-6.
7. Paraschiv D.S. Sistemul sancțiunilor în dreptul internațional public, Editura C.H. Beck, București, 2012, 344 p.
8. O’ Sullivan M. Shrewd Sanctions: Statecraft and state sponsors of terrorism, Brookings Institution Press, Washington, DC, 2003, 288 p.
9. Antoci N. Foreign trade of republic of Moldova from the perspective of economic sanctions. Scientific symposium of young researchers, Ed. a 13-a (April 23-24, 2015) ASEM, 2015, p. 231- 234. ISBN 978-9975-75-748-5.
10. Voiculescu L. Miza sancțiunilor economice dictate de Rusia. MAE: Federația Rusă nu se află în poziția de a „sanționa”, la rândul său, comunitatea internațională. În: <http://www.gandul.info/financiar/miza-sanctiunilor-economice-dictate-de-rusia-mae-federatia-rusa-nu-se-afla-in-pozitia-de-a-sanctiona-la-randul-sau-comunitatea-internationala-13055396> (vizitat la 19 august 2021).
11. EU sanctions against Russia over Ukraine crisis. În: http://europa.eu/newsroom/highlights/special-coverage/eu_sanctions/index_en.htm (vizitat la 23.08.2021).
12. Gottemoeller R. The evolution of sanctions in practice and theory. *Survival*, Vol. 49, nr. 4, 2007-2008, p.100.
13. Bonetti S. Distinguishing Characteristics of Degrees of Success and Failure in Economic Sanctions Episode, *Applied Economics*, vol. 30, 1998, p. 805-813.
14. Council Regulation (EC) No 55/2008 of 21 January 2008 introducing autonomous trade preferences for the Republic of Moldova and amending Regulation (EC) No 980/2005 and Commission Decision 2005/924/EC.
15. Pape A.R. Why economic sanctions still do not work. *International Security*, Vol. 23, nr. 1, p. 67-77.
16. Giumelli F., Paul I. The effectiveness of EU sanctions. An analysis of Iran, Belarus, Syria and Myanmar (Burma), E P C Issue Paper No. 76, November 2013.
17. Drăgoi A., Russia - post sancțiuni. Implicații ale tensiunilor cu UE și SUA asupra evoluției economiei în 2014. În: <http://www.iem.ro/fisiere/Sinteze-comunic%C4%83ri/RUSIApost%20sanctiuni.pdf> (vizitat la 15.09.2021).

18. Giumelli F. Coercing, Constraining and Signaling: Explaining UN and EU Sanctions After the Cold War (ECPR Monographs) Paperback – 23. În: <http://www.giumelli.org/coercing-constraining-and-signalling/> (vizitat la 10.08.2021).

19. Canadian Sanctions Related to Russia. În: <http://www.international.gc.ca/sanctions/countries-pays/russia-russie.aspx?lang=eng> (vizitat la 17.08.2021).

20. Lindsay J. Trade Sanctions as Policy Instruments: A Reexamination. *International Studies Quarterly*, Vol. 30, Nr. 2, Iunie 1986, p.154.

21. Nye J. S. Viitorul puterii, Polirom, Iasi, 2012, 289 p.

Prezentat: 06.10.2021.

E-mail: ntau1@cisr-md.org

THEORETICAL AND CONCEPTUAL APPROACHES TO THE ROLE OF NATIONAL AND REGIONAL SECURITY ON ENSURING STABILITY IN EASTERN EUROPE

ABORDĂRI TEORETICE ȘI CONCEPTUALE ALE ROLULUI SECURITĂȚII NAȚIONALE ȘI REGIONALE ÎN ASIGURAREA STABILITĂȚII DIN EUROPA DE EST

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.4\(112\).09](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.4(112).09)

CZU: 327+355.2(4-11)

Carolina BUDURINA-GOREACII,
Doctor of Political Sciences, university lecturer,
Moldova State University

Svetlana CEBOTARI,
Doctor habilitat in Political Sciences, Associate Professor,
Moldova State University

SUMMARY

Events in Europe in the last decades of the twentieth century (the fall of the Berlin Wall, the unification of Germany, the abolition of the Warsaw Pact, the collapse of the communist bloc and the USSR) led to a reconsideration of Eastern European security. After the abolition of the Warsaw Pact, the „balance of power” strategy in achieving security no longer works and, as such, the Eastern European security system must be rebuilt in accordance with the new realities.

The tendencies regarding the reorganization of the European security system are diverse and contradictory, each actor (state, group of states, organization) wanting to occupy a more advantageous place in order to be able to promote and, if necessary, to defend its own interests.

This article aims to determine the main definitions and theories of national and regional security in the context of Eastern European stability. Also the authors are willing to identify some problems and trends in the region and to list the main actors who are responsible for dealing with challenging issues and how to avoid them.

Keywords: *National security, regional security, Eastern Europe, stability, definitions, theories.*

REZUMAT

Evenimentele din Europa din ultimele decenii ale secolului XX (căderea Zidului Berlinului, unificarea Germaniei, abolirea Pactului de la Varșovia, prăbușirea blocului comunist și a URSS) au dus la o revizuire a problemei de securitate din Europa de Est. După abolirea Pactului de la Varșovia, strategia „echilibrului puterii” pentru realizarea securității nu mai funcționează și, prin urmare, sistemul de securitate din Europa de Est trebuie reconstruit în conformitate cu noile realități.

Tendențele în reorganizarea sistemului european de securitate sunt diverse și contradictorii, fiecare subiect (stat, grup de state, organizație) dorește să ocupe un loc cât mai avantajos pentru a putea promova și, dacă este necesar, a apăra propriile interese.

Acest articol vizează abordarea principalelor definiții și teorii ale securității naționale și regionale în contextul stabilității est-europene. De asemenea, autorii vor să identifice unele dintre problemele și tendințele din regiune și să enumere principalele actori care sunt responsabili de rezolvarea problemelor complexe și cum să le evite.

Cuvinte-cheie: securitate națională, securitate regională, Europa de Est, stabilitate, definiții, teorii.

Introduction. Security is a term that has several meanings. In fact it is composed of a multidimensional classification. Security is the full right of both the human being and the state. Freedom, peace, well-being and identity must persist in full security. On the other side, „national security” and „regional security” are two basic components of security, which achieve the objectives of state policy in the world arena. The area of Eastern Europe was also hit by great challenges and trials, and security was often a major problem in an imbalance, especially in the late twentieth century, and the beginning of the twenty-first century. In particular, the great changes led to the disintegration of communism, revolutions, national movements, independent countries and some regional conflicts, political, economic and social issues.

The role of national and regional security on ensuring stability in eastern europe. Between 1982 and 1993,

the concept of security was given different meanings. Thus, P. Hartland-Thunberg defined security as „the ability of a nation to successfully promote its national interests”; On the other hand, W. Lippmann states that „a nation has security, insofar as it is not in danger of having to sacrifice important values; if it wants to avoid war, and is able, if provoked, to preserve them by gaining victory in - such a war”. For O. Waever, security is „the preservation, under acceptable conditions of evolution, of traditional patterns of language, culture, association, and national, religious, and customary identity” [1, p. 171].

Next, we analyze the concept of „security”, which began to be widely used in the United States in the late 1940s, when the term referred to the civilian-military sphere of research strategy, technology, control of weapons during the Cold War, in which the issue of military confrontations, especially in the

new nuclear dimension, has emerged as a dominant area of international relations. Security as an object of independent study emerged after World War II (1939-1945), and was later absorbed as a subdomain of international relations in the 1950s. The establishment of a new world order favored the deeper implementation of the term and multidimensional concept in the practical and scientific circuit.

Thus, the formation of new international security organizations was intended to maintain lasting peace and to avoid the outbreak of new global conflagrations. International security is the totality of measures taken by several states or international organizations, in order to ensure mutual survival and security. These include some diplomatic actions and agreements, such as international treaties and conventions. The concept of national security were mentioned in international security, but also spread in new terms of democratic security, security of cooperation. There have been some successes within international organizations in the fields of zonal, regional and global security.

Romanian researcher G. Chirleşan is of the opinion that „in terms of its features, the post-Cold War international environment is characterized by several defining elements: the dissolution of the Soviet Union, the unilateral imposition of peace, the supremacy of capitalism, highlighting increased regional authorities (MERCOSUR, GATT, ASEAN, SAARC, etc.), maintaining NATO's position as an important power structure (especially in Europe), the fragmentation or disintegration of some states in

Europe and the Third World, having as catalyst exacerbated nationalism” [2, p. 61]. Global security is in a bilateral relationship with national security, therefore the character of contemporary states must be based on a national idea of their own security, reflected in the conception of foreign policy.

Security is the means by which each state defends itself from a real and potential attack, conflict or war, in response to some external threats: economic, political, social, military, information and environmental. A strong state has the ability to avoid disputes, by having considerable political, economic and military strength. In such a way security is indeed lasting, and threats from abroad are small and insignificant.

It is also taken into account that no weak state would come with an unfavorable criticism of the largest nuclear powers: USA, Russia, Great Britain, France, China, because it would find itself in a tense political situation. But it is not excluded a possible war. Instead, small states would seek to strengthen their capacity in global regional cooperation organizations. National security means that a nation is protected from any danger outside the borders of the state. Although there are various factors (economic, political, social) that try to destabilize national security, it remains the only fundamental component in the life of a sustainable nation.

In his paper „Policies between Nations” H. Morgenthau states that „national security represents the integrity of the national territory and its institutions” [3, p. 382], while in the opinion of the Romanian researcher T. Repciuc na-

tional security represents „the degree of satisfaction of the fundamental national interests of a country”, as well as the set of measures taken, in accordance with a unitary conception, to promote those interests and defend them against aggressions, dangers, threats and risks of any kind” [4, p. 38].

Summarizing the above definitions, it is observed that generally national security refers to the existence of a concept of national security, approved by the Constitution and in execution within the Ministry of Foreign Affairs of a democratic and prosperous nation. States that have a well-formulated strategic concept are integrated into the international security environment, in other words, they have a status that does not allow abuse by others.

The national interest demonstrates and protects some objectives of society and the state, when it manifests its national security in relations with other countries of the world, these major elements such as sovereignty, the principle of non-intervention in domestic policy and territorial integrity are paramount. The possibility of ensuring autonomous decisions and actions, ensuring the well-being of citizens and the prestige of the state are nothing but primary objectives of national security. National interests can be classified into primary and secondary and the state acts to implement them through diplomatic, political, economic or military means.

According to the British specialist in international relations, B. Buzan: „In terms of security, „region” means that a distinct and significant subsystem of

security relations consists of a group of states that have been destined to be geographically close to each other” [5, p. 233]. Neighboring or adjacent countries that are characterized by almost the same geographical specificity are called regions, zones or areas. From a historical perspective, any region was formed to create a cordon in case of foreign invasions. This territorial boundary so far designates a region, a civilization, a whole. In the case of Eastern Europe, it would be an imaginary line that would include the Black Sea and the Baltic Sea. Over time, countries in the region tended to maintain security, which is why they began to unite in alliances and politico-military organizations, for example: Central European Initiative (CEI), The Black Sea Economic Cooperation (BSEC), Organization for Democracy and Economic Development (GUAM), The South-East European Cooperation Process (SEECP), Regional Cooperation Council (RCC).

British scientists B. Buzan, O. Wæver consider that „regional power is an important player in determining the polarity structure of a regional security complex” [6, p.491]. However, the regional security complex manifests a considerable position in the international arena, in preserving and spreading the freedoms and identity of its regions as characteristics of nations, peoples, states. This regional security complex is seen as a regional power, because it includes several states, with real political, military, economic and social systems, capitalized by world actors, depending on the level of diplomatic relations. Whether or not the security of a regio-

nal complex is devastated by a regional actor, the whole hierarchy collapses, with a negative effect on international security.

The Russian researcher, I. K. Sovetov, emphasizes that „regional security is a state of individual defense, society and parts of the state from security threats, which ensures the implementation of the constitutional rights and freedoms of the citizens of the Russian Federation, the decent quality and their standard of living, sustainable social and economic development within a subject (group of subjects) of the Russian Federation” [7, p. 10].

As mentioned above we conclude that the regional security is ensured when the constitution of independent countries is adopted and provides national stability of state security, defense of fundamental human rights and interests, economic development and international cooperation.

Regional security is in fact an element of national security. Increasingly, Eastern European countries are making progress in the area of regional security cooperation (economic security, cyber security, environmental security, energy security, etc.) through regional organizations. As a result, there is a positive outcome in mitigating existing challenges and problems in the field of international security.

According to the Moldovan researcher, N. Albu, the issue of security is approached as follows: „With the consecration of nation-states, in the middle of the 19th century, the issue of national security was traditionally approached through the concepts of peace

and power. Peace became the central concept of idealists and dominated international relations, especially in the interval between the two world wars. And in the vision of the realistic current, security was becoming a consequence of power. The degree of security was determined by the accumulation of sufficient power to discourage or defeat an opponent in the event of a conflict, and the threat of war and the war itself was the quintessence of security”. Adherents of realism and idealism have introduced the study of the problem of security in the field of international relations, as a result of the former conflicts on the European continent.

In the twentieth century, security was approached through two dominant perspectives:

- the theory of realism, for which international relations is understood as a power that is distributed between states. International relations are an area of necessity (states must gain power in order to survive in a competitive environment) and continuity over time. In the realistic school, the emphasis is on the concept of power and its derivatives: the politics of power and the balance of power. The authors who represent the realistic current are: Raymond Aron, Edward Hallett Carr, Robert Gilpin, John Hertz, George Kennan, Henry Kissinger, Stephen Krasner, Hans Morgenthau, Kenneth Waltz.

- the theory of idealism, for which war is considered a major threat, derived from the problem of national security, the elimination of war and the establishment of peace that lead to the elimination of the problem from the

international agenda. The representatives of the idealistic school are: Norman Angell, Charles Beitz, Michael Doyle, Francis Fukuyama, David Held, John Hobson, Stanley Hoffmann, Richard Rosecrance, Woodrow Wilson, Alfred Zimmern [8, p. 171].

Both theories brought new visions in international relations, sometimes contradicted, but thanks to them, the concept of security evolved multidimensional, they were the theorists who brought the new order after the two world conflagrations, through theoretical and practical attempts. Realists have an amoral view of the world. For them, the balance of power is the basis of international relations; they support security through alliances and limited collective security through NATO. For them, war is a corrective behavior. The theories characteristic of the concepts of „national security” and „regional security” remain realism and idealism, theories that have historically developed the concept of security, through which new horizons of academic research have been opened in the field of „International Security”.

Idealism is a current that has been studied by great scholars such as J. Locke, I. Kant, J. J. Rousseau. It is believed that one of the first founders was the German philosopher I. Kant with his essay „Eternal Peace”. Idealism as a theory manifested itself after the First World War (1914-1918), having a view of the moral world, which believes that international relations are based on universal values. US President Woodrow Wilson laid the groundwork for idealism in „The 14 Points”. The normal state of in-

ternational relations is peace, because the laws of nature dictate harmony and cooperation between people and wars. The idealists claim that: „War is an artificial product of undemocratic states”. One of the causes of the war would be artificial trade barriers. Thus it is considered that only free trade and the existence of a free market will bring peace to the world. Among their suggestions for avoiding war are the formulation of international law and the creation of international institutions designed to ensure peace, ie their principle is to obtain peace by law (League of Nations (1919), UN (1945)). The theory of collective security appears to idealists, through the idea of creating a world security system [9].

Security has been widely covered by international relations researchers. In particular, it is a concept by which a state is free from any threat. Today, in the event of a new challenge, the state uses the most effective means of resolving conflicts - diplomacy, considered to be the one that brings peace and quiet. Through cooperation diplomats are empowered to maintain the national security of their countries. Also, its excellences represent the state in regional organizations. As a result, the states of Eastern Europe experienced various stages of security, from the lack of their own security during the communist regime, to the rooting of the term security like democracy. Although the former Soviet republics became independent after the disintegration of the USSR, some challenges of maintaining national security of the former states can still be seen. Eastern Europe is not

only a conglomeration of states but also a set of mentalities imprinted that of communism regime nostalgia.

In the light of stated above, we continue mentioning that the British scientists B. Buzan and O. Wæver believes that „regional power is an actor that matters in determining the polarity structure of a regional security complex”. Eastern Europe has undergone great historical changes in the international security system, but it is a well-known fact that it remains a valuable regional player. For a regional security to exist, it is necessary first of all good relations between states (dialogue) and then some common historical and cultural elements, similar interests. Fewer differences and more similarities, the golden rule of productive cooperation in the regional security system, because states with practically the same common ideas will be able to settle conflicts. Otherwise, regional security becomes the area where, with the help of all its members, the cultural heritage, religion and, of course, the national values and principles of its surface are preserved. Security is an example through which the policies of the state are determined.

The definitions and theories of the concepts of „national security” and „regional security” in the Eastern European area are determined and known in a multitude of ideas approached by political scientists, researchers, historians. National security is meant to protect the state from a possible attack, war or siege. Also, the approval in the legal framework of the country of a law on national security will be a benefit

for the state in question, because it will surely remain in the world arena. Thus, regional security is a power, through which a huge potential of political-diplomatic, commercial-economic, socio-cultural but also technical-scientific activity is exercised.

The theories reflect the attitude of large groups of intellectuals towards the field of international relations, who due to their conceptualizations have formed notions and critical thoughts about security, as a political process and international phenomenon. It is understood that avoiding a war is security. The peacekeeping process seems to be simple, but it is much more difficult, as it balances with political morals, diplomatic necessities and orientation towards a common denominator, aiming at the difference of both military and economic power. Consequently, global, collective or regional security aims to keep the international situation under control, to establish a favorable environment for multilateral cooperation and cooperation with peacekeeping directives.

Conclusions. Regional security is the security of several countries in the immediate vicinity, which can fully create a regional system designed to ensure and preserve the peace, integrity, history, culture and values of all states in the area. Also, according to the authors, national security is the defining element of the existence of a democratic state. When we say „national security”, we mean not only the importance of the approved legal act, but also the way of being of the state, freedom is the lack of dangers, so it is

the country's ability to have its own protective shield against external challenges. National security means nothing more than the defense of the country's territory, its citizens and cultural heritage.

The authors conclude that examining the definitions and theories of national and regional security helped us to identify new challenges and trends

in the process of ensuring stability in Eastern Europe. The idealists' theories mark collective security as a means of stopping world wars, while realists consider war to be natural. The realists claim that security is a result of power, which gives us to understand that eastern European countries are always in a tension of security challenges, because they do not have military power.

BIBLIOGRAPHY

1. Funieru F. *Societate și Securitate*. „Revista Română de Sociologie”, serie nouă, anul XXII, nr. 1–2, , București, 2011, p. 170–184.
2. Chirleşan G. *Strategia de securitate națională a României: evoluții și tendințe între securitatea regională și cea euro-atlantică*. Editura Academiei Forțelor Terestre „Nicolae Bălcescu” Sibiu, 2013, 246 p.
3. Morgenthau H. J., Thompson K. W., *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, McGraw-Hill Education; Ediție: ediția a 6-a (16 ianuarie 1984), 688 p.
4. Repciuc T. *Conceptele Securității*. București: Axioma Print, 2008, 100 p.
5. Buzan B. *Popoarele, statele și frica: O agendă pentru studii de securitate internațională în epoca de după Războiul Rece*. trad. din engl. de Vivia Săndulescu, cop.: Vitalie Coroban. Ediția a III-a, cu o nouă introducere a aut. Chișinău: Cartier, 2017. Tipogr. „Bons Office”, 452 p.
6. Buzan B., Wæver O. *Regiuni și puteri: structura securității internaționale*. New York, Cambridge University Press, 2003, 564 p.
7. Советов Игорь Константинович. Региональная безопасность – составная часть национальной безопасности России // Вестник Прикамского социального института. Пермь, Россия 2016, № 2 (74), 6-10 с.
8. Funieru F. *Societate și Securitate*. *Revista Română de Sociologie*. Serie nouă, anul XXII, nr. 1–2, București, 2011, p. 170-184.
9. Библиотека Михаила Грачева .Карр Э. Х. Двадцать лет кризиса: 1919–1939. Введение в изучение международных отношений Источник: Теория международных отношений: Хрестоматия /Сост., науч. ред. и коммент. П. А. Цыганкова. – М.: Гардарики, 2002. с. 53–68. В: <http://grachev62.narod.ru/tmo/chapt02.html>

Prezentat: 31.10.2021.

E-mail: carolina.budurina@gmail.com
svetlana.cebotari@mail.ru

Instruirea funcționarilor publici: strategii și tehnologii noi



PARADIGME MODERNE DE EVALUARE ȘI MĂSURARE A PERFORMANȚEI ADMINISTRAȚIEI PUBLICE

MODERN PARADIGMS FOR EVALUATION AND MEASUREMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION PERFORMANCE

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.4\(112\).10](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.4(112).10)

CZU: 35:005

Tatiana FURCULIȚA,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Performance measurement is a concept whose definition cannot be made precisely because it goes beyond the scope of a particular scientific field. In the public sector, performance is extremely difficult to identify, as no clear and concrete criteria are set to accurately reflect the purpose of the work of public institutions. The concern for measuring performance in public institutions has arisen as a result of the increasing difficulty of solving the increasingly complex problems that citizens face. The relevance of measuring performance in PA is provided by the way in which this process influences the entire activity of an organization, in all internal managerial directions.

Keywords: *performance, performance indicators, performance measurement, public institutions, efficiency, effectiveness, quality.*

REZUMAT

Măsurarea performanțelor este un concept a cărui definiție nu poate fi făcută în mod exact, din considerentul că aceasta depășește aria unui anumit domeniu științific. În sectorul public, performanța este extrem de dificil de identificat, deoarece nu sunt stabilite criterii clare și concrete care să reflecte cu exactitate finalitatea desfășurării activității instituțiilor publice. Preocuparea pentru măsurarea performanței în cadrul instituțiilor publice a apărut ca urmare a creșterii gradului de dificultate a soluționării problemelor, tot mai complexe, cu care se confruntă cetățenii. Relevanța măsurării performanței în AP este oferită de modul în care acest proces influențează întreaga activitate a unei organizații, în toate direcțiile manageriale interne.

Cuvinte-cheie: *performanță, indicatori de performanță, măsurarea performanței, instituții publice, eficiență, eficacitate, calitate.*

Autoritățile administrației publice locale au fost organizate în scopul asigurării binelui social și economic la nivel de comunitate locală. Aceste autorități sunt reprezentate de un aparat propriu de organizare, care prin realizarea atribuțiilor contribuie la punerea în aplicare de acte normative, regulamente, norme metodologice și programe politice. Odată cu organizarea cadrului legislativ, legiuitorul din Republica Moldova a investit puterea locală ca autoritate publică pentru asigurarea binelui general al populației. În aceeași măsură, autoritățile locale trebuie să organizeze și să presteze servicii de calitate cetățenilor prin asigurarea unui grad înalt de profesionalism în condiții de eficacitate și eficiență economică. În același context, acestea trebuie să asigure un grad înalt de performanță multidimensională prin îndeplinirea indicatorilor de rentabilitate, calitate, inovație și creștere [9, p. 328].

Performanța, în sens larg, a reprezentat dintotdeauna un subiect de cercetare pentru administrație. Utilizarea generalizată a instrumentelor de evaluare a managementului public aduce o totalitate de beneficii sumarizate de către Bernand Marr [6, p. 138], care identifică trei mari beneficii ale măsurării performanței:

1. controlul comportamentului, care presupune că măsurarea performanței este utilizată într-o modalitate descententă de a ghida și controla comportamentele și acțiunile oamenilor. În acest scop, măsurile sunt utilizate pentru stabilirea obiectivelor sau regulilor, pentru a atinge în mod obiectiv realiza-

rea acestora și pentru a oferi feed-back asupra variațiilor nedorite între realități și obiective;

2. raportare și conformare externă, din considerentul că măsurările sunt utilizate pentru a informa stakeholderii externi și pentru a realiza conformarea cu regulile de raportare externe, precum și cu nevoile de informație. Asemenea măsurări sunt realizate pentru raportarea externă, iar toate rapoartele (și indicatorii asociați) sunt realizate (măsurări) fie pe bază de obligativitate (situații financiare), fie pe bază de voluntariat (ex. Raport de impact asupra mediului);

3. învățare și abilitare, datorită faptului că măsurile sunt utilizate pentru a-i împuternici sau abilita pe angajați și pentru a-i dota cu informația necesară, care să-i facă să ia decizii care duc la îmbunătățirea activității. În acest sens măsurările sunt utilizate drept bază pentru deciziile managementului și pentru dezvoltare, îmbunătățire și învățare continuă [7, p. 75].

Măsurarea performanței organizaționale și, implicit, analiza acesteia este considerată a fi un instrument util pentru manageri, în vederea implementării strategiei organizaționale. Prin urmare, cercetătorul Simons (1995) sumarizează și enunță „patru metode importante care controlează sistemele care pot ajuta la simplificarea implementării strategiei în cadrul unei organizații. Cu excepția mecanismului de control, managerul unei organizații se bazează pe măsuri de performanță critice, pentru monitorizarea implementării strategiei, dar și pentru diagnosticarea posibilelor deviații de la

standardele de performanță prestabilite” [10, p. 125]. Procedurile sau acele măsuri prin care se dorește atingerea performanței și a obiectivelor stabilite implică utilizarea și oferirea unor stimulente atât managerilor, cât și angajaților. Acest lucru are ca scop „motivarea membrilor organizației de a contribui la atingerea obiectivelor organizaționale și, în cele din urmă, de a extinde și dezvolta performanța organizațională” (Ittner și Larcker, 1998; Kaplan și Norton, 1996) [3, p. 198; 5, p. 230].

Cu toate că schimbările radicale prezente din managementul public, în general, dar și din cultura organizațională din instituțiile publice, în special, acestea implică o serie de costuri pe care administrația din țările dezvoltate au înțeles că trebuie să le suporte, în timp, pentru simplul motiv că nu există nici o cale de întors la modelul tradițional al administrației publice. În conformitate cu părerea cercetătoare din România A. Androniceanu, pot fi identificate cinci categorii de performanțe în instituțiile publice: performanțe financiare; performanțe bugetare; performanțe manageriale; performanțe politice; performanțe profesionale [1, p. 210].

Măsurarea performanței organizațiilor din sectorul privat este direcționată către creșterea profitului, satisfacția nevoilor proprietarilor și fondatorilor, pe când principalul obiectiv al organizațiilor din sectorul public este de a furniza servicii publice de calitate societății civile, deci managementul performanței în organizațiile publice trebuie să fie direcționat către punerea în aplicare a acestor obiective [12].

Stabilirea performanței unei organizații de orice tip nu este un lucru ușor, cu atât mai mult pentru o organizație de interes public. În principiu, în sectorul public există o serie de dificultăți în definirea noțiunii de performanță din următoarele considerente:

- prima se referă la sensul dat conceptului de performanță;
- a doua dificultate ține de modalitatea de obținere a performanțelor;
- a treia are în vedere identificarea criteriilor și a indicatorilor de performanță, altfel spus, evaluarea acestora.

Măsurarea performanțelor sectorului public presupune luarea în considerare a diferenței dintre următoarele aspecte ce apar într-un proces de producție, și anume: mijloacele utilizate (input), procesul (throughput), produsul (output) și rezultatul, efectul (outcome). Din acest punct de vedere poate fi stabilită o legătură, pe de o parte, între prestațiile publice și mijloacele folosite pentru a le obține și, pe de altă parte, între obiectivele realizate prin aceste prestații.

Diferitele preocupări exprimate la diferite niveluri de luare a deciziilor au determinat conturarea mai multor dimensiuni ale performanței (OECD, 1995). Astfel, în țările OECD, performanța poate fi evaluată cu ajutorul mai multor categorii generale de măsurători:

- a) Măsurarea economiei de resurse: ce poate fi definită ca obținerea de resurse de calitate adecvată, cu costuri mai scăzute decât cele prognozate. În această evaluare trebuie incluse toate costurile pertinente. O măsură a economiei de resurse poate fi raportul între

prețurile de achiziție a inputurilor sau resurselor și valoarea așteptată, programată sau adoptată drept obiectiv;

b) Măsurarea costurilor, a mijloacelor: ceea ce presupune măsurarea, în expresie monetară, a consumului de resurse realizat pentru furnizarea unui anumit volum de servicii. Ea poate întâmpina dificultăți atunci când unele organizații primesc servicii gratuite din partea altor organizații publice sau acolo unde sistemul de contabilitate este bazat doar pe contabilitatea financiară;

c) Măsurarea eficienței: are în vedere relația dintre rezultatul obținut și mijloacele folosite pentru a-l obține. Un proces este eficient dacă obține maximum de rezultate posibile la o cantitate dată de resurse sau dacă utilizează minimum de resurse la un volum dat de rezultate.

În marea majoritate a constituțiilor europene, eficiența și eficacitatea administrației publice au fost semnalate ca principii constituționale, alături de alte principii clasice, cum sunt respectarea legii, transparența și imparțialitatea.

În alte state, legea administrației se referă adesea la economie, eficiență, eficacitate (cunoscute sub numele de „cele trei E-uri”) și respectarea legii, ca principii care trebuie să conducă administrația publică în activitățile și deciziile sale. În anumite cazuri, logica eficienței poate intra în conflict cu legea și cu procedurile administrative sau poate fi în contradicție cu anumite valori tradiționale ale serviciilor publice. Managerii publici văd adesea procedurile legale ca inamici ai eficienței.

Legislația Comunității Europene

prevede necesitatea unei administrații eficiente, având în vedere directivele și regulamentele Comunității. Acest lucru a obligat statele membre să facă modificări în structurile administrative și în procesele decizionale, cu scopul de a susține efectiv și în mod eficient implementarea legislației europene.

De altfel și în Republica Moldova, în contextul pregătirii țării noastre în vederea integrării în Uniunea Europeană, strategia de reformă a administrației publice a stabilit câteva măsuri pentru îndeplinirea acestui obiectiv al eficientizării administrației: urmărirea unor scopuri clare și precise de către activitățile administrative, raționalizarea procedurilor administrative, generalizarea utilizării sistemului ghișeului unic, eficientizarea raporturilor dintre administrația centrală și locală, dintre autoritățile județene și cele locale din comune, orașe, municipii, crearea unui sistem informațional integrat al administrației publice centrale și locale.

d) Măsurarea eficacității are în vedere capacitatea unei activități de a produce rezultatul scontat. Cuantificarea ei este dată de raportul dintre rezultatul obținut și obiectivul prevăzut la inițierea unui program. Aceasta presupune ca obiectivul să fie definit în prealabil, iar rezultatul obținut să poată fi măsurat cu ajutorul unui indicator. Eficacitatea este elementul cel mai important al raportului calitate-preț. Bunurile sau serviciile pot fi furnizate de o manieră economică sau eficientă, dar dacă nu ating obiectivul (rezultatul) așteptat, putem spune că resursele folosite vor fi în mare parte risipite.

Măsurarea eficacității este însă un

proces mai dificil, datorită dificultăților ce apar în definirea obiectivelor. Totodată, uneori este dificilă cuantificarea în mod clar a rezultatelor obținute în urma unor programe, întrucât uneori rezultatele obținute pot fi influențate și de alți factori, care nu țin, în mod strict, de derularea programului respectiv. Una dintre particularitățile de aplicare a conceptului de eficacitate în sectorul public este luarea în considerare atât a efectelor la nivel „macro”, cât și la nivel „micro”, fără de care s-ar pierde condițiile de reușită și ne-am îndepărta fundamental de sensul acțiunii serviciului public.

e) Măsurarea calității serviciilor urmărește gradul în care produsul sau serviciul răspunde nevoilor consumatorilor. În acest sens, calitatea înglobează eficacitatea unui program. Totuși, în general se folosește acest termen într-un sens restrâns, prin referire la nevoile imediate sau directe ale utilizatorilor, precum: punctualitatea, exactitatea, continuitatea și adaptabilitatea serviciilor, nivelul de confort și amabilitatea întâlnită în obținerea serviciului. Totuși calitatea nu este în mod suficient reflectată prin indicatori de produse bazați pe măsuratori cantitative. Așadar, calitatea reprezintă un concept vag și complex și include capacitatea unui produs de a răspunde exigențelor consumatorului, ceea ce îl caracterizează ca fiind un concept subiectiv. Astfel se impune delimitarea distincției între criteriile de calitate obiective și subiective, pe de o parte, și calitatea procesului, calitatea produsului și calitatea sistemului, pe de altă parte, ca fiind specificații tehnice.

Drept criterii obiective de măsurare

a calității pot fi menționate: procentul de trenuri care respectă orarele, timpul mediu de sosire a pompierilor sau a salvării la un incendiu sau un accident, procentul de cursuri anulate, procentul de rețete eronate, procentul de reclamații satisfăcute, altfel spus, acele specificații tehnice real de măsurat sub unități cuantificabile. Există însă numeroase aspecte ale calității care sunt dificil de măsurat, cum ar fi primirea prin rezervare a pacienților sau justetea intervențiilor medicale. Judecățile subiective privind produsul sau procesul de producție poate furniza informații suplimentare. Ele pot fi solicitate utilizatorului, unui observator extern sau personalului. Pe lângă calitatea produsului și calitatea procesului poate fi, în egală măsură, pertinentă. În primul rând, calitatea produselor poate fi controlată în mod indirect, analizând dacă procesul de producție satisface anumite exigențe (formarea adecvată a personalului, respectarea procedurilor prescrise, măsurile de asigurare a calității). În al doilea rând, anumite aspecte ale procesului de producție, care nu sunt legate în mod direct de produsul final pot avea și ele multă importanță pentru utilizator. Calitatea sistemului se referă, printre altele, la adaptarea ofertei la cerere, o inadaptare fiind posibil să antreneze o listă de așteptare sau o inocupare. Procesul de producție este, în general, mai puțin raportat la efectele (outcomes) obținute, decât la produsele rezultate (outputs).

Performanța administrației publice poate fi determinată de o manieră subiectivă, stabilind un raport între cheltuielile pe care ea le ocazionează și ca-

litatea subiectivă. Calitatea subiectivă a autorităților publice reprezintă un indice care se compune din scorurile înregistrate în ceea ce privește birocrăția, transparența, eficacitatea și corupția.

f) Măsurarea performanțelor financiare este urmărită, în principal, de serviciile publice de natură economică.

g) Măsurarea performanței globale are în vedere dimensiunile performanței, abordată în mod global. Experiența a arătat că nu există o singură latură a performanței care trebuie atinsă, deși la nivelul unei organizații publice trebuie privilegiate unele dimensiuni ale acesteia, precum eficacitatea. Totodată, anumite dimensiuni individuale pot fi antagonice, în timp ce altele pot fi complementare, măsurarea performanței globale depinzând de cunoașterea aprofundată a tuturor interacțiunilor care au loc între aceste dimensiuni. Este de asemenea util și recomandabil de a face distincție între obiectivele directe, măsurabile prin intermediul produsului finit, și obiectivele sociale mult mai profunde [8, p. 49].

Evaluarea programelor și activităților se realizează prin efectuarea unor studii sistematice asupra modului de funcționare a acestora. În procesul de evaluare a programelor și activităților sunt examinate o gamă largă de date și informații privind performanțele acestora, ceea ce facilitează realizarea unei monitorizări eficiente pe parcursul implementării și derulării lor.

Un indicator de performanță este o măsurătoare cuantificabilă ce reflectă factorii critici de succes ai unei organizații, ai unui departament sau ai unui proiect. De asemenea, key perfor-

mance indicators (KPI) pot arăta concret direcția în care se duce proiectul respectiv.

Sistemele de măsurare a performanței constituie premisa și baza procesului de management al performanței. Acestea vor facilita măsurarea și îmbunătățirea activității la nivel de Top Management. Prin definirea obiectivelor și a mecanismelor de controlling se formează un sistem de conducere bazat pe indicatori care permit analiza cauzelor creării deviațiilor și găsirea timpurie a soluțiilor pentru combaterea acestora.

În cadrul dezvoltării conceptului și a implementării unui sistem de indicatori de performanță există, conform experienței acumulate, următoarele provocări care trebuie luate în considerare și totodată și înlăturate:

- înlăturarea dominanței indicatorilor financiari: indicatorii financiari formează cu siguranță rezultatul activității organizației, dar totodată nu reprezintă premisa succesului;

- focus asupra informațiilor importante: din multitudinea de informații cu care se confruntă fiecare organizație și care provin din surse diferite, trebuie selecțate și identificați doar acei indicatori relevanți activității și transformați în indicatori de măsurare a performanței (KPI);

- crearea legăturii între controlul strategic și cel operativ: indicatorii de măsurare a performanței (KPI) trebuie să faciliteze măsurarea obiectivelor fixate în cadrul strategiei companiei și totodată să facă legătura cu sistemul de control operativ;

- standardizare și sistematizare: pentru asigurarea existenței unor informații transparente și prezente în cadrul în-

tregii organizații definirea indicatorilor trebuie armonizată. Pentru a conduce spre obiective strategice, indicatorii trebuie să fie unificați și transpuși într-un sistem cauză-efect integrat;

- raportare directă către adresanți: indicatorii de măsurare a performanței, relevanți pentru conducerea prin obiective, constituie baza elementară a unei raportării manageriale axată pe adresanți. Pentru a crea o astfel de raportare este necesară formarea legăturii între indicatorii definiți și un Sistem IT complex și integrat.

Începând cu anul 2010, managementul performanței se aplică pentru evaluarea performanței profesionale a funcționarilor publici. Prevederi privind evaluarea performanței colective au fost incorporate în Legea nr. 48 din 22 martie 2012 privind sistemul de salarizare a funcționarilor publici, ulterior fiind aprobat cadrul normativ referitor la acest aspect. Pornind de la elementele sistemului complex al managementului performanței, autorul constată că lipsește managementul performanței organizaționale, nu există cadrul normativ relevant unui sistem integrat de management al performanței, care ar asigura corelarea între performanța individuală, colectivă și cea organizațională. În acest context, se propune introducerea evaluării performanței organizaționale pentru autoritățile publice, corelată cu performanța profesională colectivă la nivel de subdiviziune și cu cea individuală a funcționarilor publici [2, p. 20].

Managementul performanței, dezvoltat inițial pentru sectorul întreprinderii private, reprezintă o parte a strategiei practice și a tehnicilor de

management pentru îmbunătățirea performanței angajaților pentru a urmări performanța corporativă. Unele studii [4, p. 83] se concentrează pe evaluarea „performanței anterioare” a angajatului și a organizației. Cu toate acestea, conceptul inovator de management al performanței menționat inițial de revista *Personnel Psychology*, este de a adăuga activității angajatului și a organizației și, în continuare, să exploreze diverse strategii noi de management în realizarea obiectivelor organizațiilor (Beer și colab., 1978).

Pentru a propune inovația „fără măsurare, fără performanță, fără management”, aceste tehnici de management și metodele manageriale au fost adaptate prin creșterea numărului de întreprinderi private și au primit atenție din partea managerilor din sectorul public. Aceste strategii includ inclusiv planificarea strategică (luarea deciziilor privind alocarea resurselor pentru urmărirea obiectivelor organizaționale), performanță măsurare (măsurarea metodelor de performanță pentru urmărirea acestor obiective), performanță monitorizare (instrumente pentru planificarea și gestionarea resurselor de performanță) și managementul calității totale (metode bazate pe orientarea către client, munca în echipă și îmbunătățirea treptată a serviciilor și procedurilor). Aceste tehnici similare, aplicate în general, explică rolul din ce în ce mai semnificativ al managementului performanței în timpul reformei administrative.

Intenția inițială de a promova managementul performanței în întreprinderile private cu resurse limitate era de a

gestiona nu numai cheltuielile financiare eficient, ci și de a inova și atinge obiective de performanță mai ridicate. Odată cu lărgirea zonelor de aplicare de strategii și tactici de management pentru managementul performanței, cercetători din diverse sectoare au început să creeze definiții diferite pentru managementului performanței. De exemplu, managementul tradițional al performanței axat pe dezvoltarea competenței și responsabilitatea membrilor organizației este de a atinge obiectivele echipei. Cu alte cuvinte, tradițional, managementul performanței reprezintă procesul de încurajare a angajaților să îndeplinească cerințele organizației pentru a crește eficiența și eficacitatea în mediile de lucru.

Alternativ celor menționate anterior, specialistul Marr (2005) definește managementul performanței în conformitate cu următoarele elemente de măsurare:

- măsurarea performanței este în conformitate cu managementul;
- măsurarea performanței și gestionarea acesteia trebuie să fie legate de obiectivele organizaționale;
- pentru a realiza managementul general al performanței, organizațiile trebuie să ia în considerare metodele, structuri, obiective și strategii de măsurare a performanței.

Lunger (2006) susține că mana-

gementul performanței moderne trebuie să provină din dezvoltarea organizațională, din strategii, obiective și valori, să fie în legătură cu funcțiile de coordonare ale performanței, cu satisfacția clienților interni și externi, accentul să fie pus pe performanța grupului și a echipei, pe evaluarea intersectorială și pe funcții, iar monitorizarea performanței și dezvoltarea acesteia, trebuie susținută în creștere.

Pe de altă parte, Armstrong (2008) a evidențiat că aplicarea managementului performanței se referă la îmbunătățirea performanței membrilor organizației prin dezvoltarea capacității echipei și a membrilor săi printr-un sistem strategic și integrat care poate încuraja organizațiile să funcționeze cu succes. Din anii 1980, guvernul reinventează mișcările în sectorul public în întreaga lume, care ulterior au inițiat tendința „noului management public”.

Prin urmare diverse teorii, definiții și metode bazate pe managementul performanței au devenit în cele din urmă instrumente politice semnificative pentru îmbunătățirea performanței organizațiilor publice și calitatea serviciilor publice. Între timp, operațiunea guvernamentală bazată pe performanță a devenit fundamentul pentru implementarea esenței noilor servicii publice și consolidarea competitivității naționale.

BIBLIOGRAFIE

1. Androniceanu Armenia. Noutăți în managementul public. București, Editura Universitară 2005, ediția a II-a, p. 210.
2. Gheorghiu Tamara. Modernizarea managementului funcției publice și funcționarului public în Republica Moldova. Materiale ale Conferinței științifico-practice: Teoria și practica administrării publice, 2015, p. 20.

3. Ittner, C.D. și Larcker, D.F., Innovations in Performance Measurement: Trends and Research Implications, 1998. Journal of Management Accounting Research, vol. 10, p. 230.

4. Jie-Shin Lin and Po-Yu Lee. Performance management in public organizations: a complexity perspective. International Public Management Review. Vol. 12, Issue 2, p. 83.

5. Kaplan, R. S. și Norton, D. P., The Balanced Scorecard: Translating Strategy into Action, Harvard: Harvard Business Review Press, 1996, p.198.

6. Marr B., Managing and Delivering Performance. Amsterdam, Boston. Editura Butterworth-Heinemann/ Elsevier, 2009, p.138.

7. Moldovan Bogdan Andrei. Instrumente de măsurare a performanței financiare a administrației publice locale. Revista Transilvană de Științe Administrative 2 (35)/ 2014, p. 75.

8. Profiroiu Alina, Profiroiu Marius. Cadrul de analiză a performanțelor sectorului public. Economie teoretică și aplicată 1 (506), 2007, p. 49.

9. Sava S., Dicționar macmillan de economie modernă, București: Ed. CODECS, 2013, p. 328. Marr B., Managing and Delivering Performance. Amsterdam, Boston. Editura Butterworth-Heinemann/ Elsevier, 2009.

10. Simons, R., Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal, Boston: Harvard Business School Press, 1995, p. 125.

11. Tangen S. Demystifying productivity and performance. International Journal of Productivity and Performance Management. Vol. 54, nr. 1, 2005, p. 39.

12. The peculiarities of performance measurement in universities. Procedia social and behavioral sciences: 19th international scientific conference Economics and Management 2014, ICEM-2014, 23-25 April 2014, Riga, Latvia.

Prezentat: 04.11.2021.

E-mail: silvia_moldovan@mail.ru

Tineri cercetători



DIRECȚII PRIORITARE DE PERSPECTIVĂ A INOVĂRII RELAȚIEI INTERES PUBLIC - PROCES DECIZIONAL ÎN CONTEXTUL MODERNIZĂRII ADMINISTRAȚIEI PUBLICE LOCALE

POSSIBLE PRIORITIES DIRECTIONS FOR THE INNOVATION OF THE PUBLIC INTEREST RELATION - DECISIONAL PROCESS IN THE CONTEXT OF THE MODERNIZATION OF THE LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.4\(112\).11](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.4(112).11)

CZU: 352:342.9(478)

Tatiana BOGOS,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

In the present article, proposed for publication, the author analyzes the priority direction in the perspective of the innovation of the public interest relations versus the decisional process transparency in the process of modernisation of the local public administration. The efficiency of the public administration depends on the successful innovation process which ensures the development of better solutions for meeting the needs of the society, solving the social issues and using technologies, and resources. Thus, innovation becomes one of the main parts which ensure the modernization, economic growth, improvement of the provided services, identification of solutions for overcoming the problems and challenges the society faces or the innovation constantly establishes new rules in direction and stimulation of decision making.

Keywords: innovation, public interest, decision-making process, local public administration, the relation between the public interest and decision-making process, modernization, Republic of Moldova.

REZUMAT

În articolul propus spre publicare sunt cercetate direcțiile prioritare de perspectivă a inovării relației interes public-proces decizional în contextul modernizării administrației publice locale. Eficiența administrației publice depinde de inovarea cu succes care asigură dezvoltarea modalităților mai bune de satisfacere a necesităților societății, de rezolvare a problemelor și utilizarea resurselor și tehnologiilor. Astfel, ino-

varea devine componenta care asigură modernizarea, creșterea nivelului economic, îmbunătăţirea nivelului de servicii prestate, identificarea acelor soluții de depăşire a problemelor  i provocărilor cu care se confruntă societatea, or, inovația stabilește în mod constant noi orizonturi, direc ii și stimulente pentru luarea deciziilor.

Cuvinte-cheie: *inovare, interes public, proces decizional, administrație publică locală, relația interes public - proces decizional, modernizare, Republica Moldova.*

Provocările politice de astăzi sunt tot mai complexe, dinamice  i interdependente, iar sistemele administrative actuale  i mecanismele utilizate în activitatea lor nu reu esc în aceea i caden   să facă fa   cerin elor și proceselor globale. Criza economică, politică,  i socială a evidențiat o serie de lacune, iar recuperarea lentă demonstrează necesitatea reevaluării organizării  i funcționării structurilor administrative. Totodată, fiind actorii unei societăţi în tranzi ie, practica ne-a demonstrat necesitatea echipării cu instrumente adecvate pentru a păstra verticalitatea în fa   crizele următoare  i a gestiona provocările complexe, astfel încât statul să poată promova eficient interesul public. Se impune imperativul edificării unor structuri administrative solide, agile, strategice  i orientate spre soluționarea problemelor multilaterale  i crizelor, asigurarea unei societăţi democratice  i prospere, orientate spre viitor. Abordarea „holistică” sau de ansamblu a crizelor  i problemelor aflate într-o legătură continuă ar putea avea o solu ie inedită - inovarea, care permite acostarea flexibilă  i largă a chestiunilor, uneori mai eficientă decât acele norme strict reglementate, limitate  i direct utilizate de instituțiile publice. Amploarea inovării se reflectă în primul rând în ritmurile mari ale dezvoltării de noi produse  i tehnologii, dar schimbă-

The political challenges of today are becoming more and more complex and dynamic, but they are also interdependent. The current administrative systems and the mechanisms used for these systems' performance are no longer capable of facing global processes and requirements. This economic, political, and social crisis has brought up a dearth and the slow recovery process proves the necessity of a re-evaluation of the organisational and functional administrative structure. It is clearly proven through practice, that, as the main actors of a society in transition, we need to equip ourselves with appropriate tools to maintain straightforwardness to face the future crises and manage complex challenges, so that the state can effectively promote the public interest. It is imperative to build strong, agile, strategic and solution-oriented administrative structures for multilateral problems and crises, ensuring a democratic and prosperous, future-oriented society. The „holistic” or overall approach to crises and issues that are mapped out could have a unique solution - innovation, which allows a flexible and wide-ranging approach for these issues, sometimes more effective than those strictly regulated, limited and directly used by public institutions. The scale of innovation is primarily reflected in the high pace of development of new products

rile nu se referă doar la lucruri tangibile. Inovarea se manifestă în societate în general, materializându-se în noi strategii, concepte, idei și organizații, instituții care se adresează nevoilor sociale - de la piața muncii și condițiile de lucru, până la educație, sănătate și dezvoltarea comunitară. Importanța pe care o au în prezent activitățile de introducere a noului pot fi explicate din perspectiva transformărilor din economie și societate, determinate de creșterea concurenței, și mai ales de dezvoltarea inimaginabilă a tehnologiilor informaționale. Sursa reală de prosperitate și capital în această nouă eră nu o reprezintă bunurile materiale, ci gândirea umană, cunoașterea și inovarea [11, p. 5].

Crizele financiare și sociale globale și-au lăsat amprenta nu doar asupra sistemului administrativ dar și asupra calității serviciilor publice. Pentru a face față complexității de schimbări și incertitudini, guvernele și alte autorități publice trebuie să pună un accent deosebit pe inovarea proceselor și practicilor de politici publice. Astfel, reapare necesitatea constantă de a readapta procesele de elaborare și implementare a politicilor publice la condițiile societății în schimbare dar și centrarea pe valorificarea interesului public [5, p. 3]. Abordarea problemelor publice este o sarcină dificilă care revine administrației publice, iar inovația în acest context poate fi tratată drept o posibilitate de îmbunătățire a capacității sectorului public de a face față continuu și productiv problemelor publice [5, p. 4]. În cele din urmă, inovația este o modalitate de anticipare a viitorului într-o

and technologies, but the changes are not just about tangible things. Innovation comes in different forms to society; it can be new strategies, concepts, ideas and organizations, or institutions that address social needs - from the labor market and working conditions, to education, health and community development. The importance of the activities of introducing the new current trends can be explained from the perspective of the transformations in the economy and society, determined by the increase of competition, and especially by the unimaginable development of information technologies. The real source of prosperity and capital in this new era is not material goods, but human thinking, knowledge and innovation [11, p. 5].

The global financial and social crises have considerably impacted, not only on the administrative system but also on the quality of public services. To cope with the complexity of change and uncertainty, governments and other public authorities need to place particular emphasis on innovating public policy processes and practices. Thus, there is a constant need to readjust the processes of elaboration and implementation of public policies to the conditions of the changing society but also focusing those on the public interest [5, p. 3]. Addressing public problems is a difficult task for public administrations, and innovation in this context can be treated as an opportunity to improve the capacity of the public sector to continuously and productively deal with public problems [5, p. 4]. Finally, innovation is a way of anticipating the future in an unimaginable and

stare inimaginabilă și intangibilă, care face din procese concrete, cunoștințe, mijloace și rezultate ceva care trebuie constant reinventat și validat.

Peter Drucker afirma „Inovarea – este o schimbare care creează o nouă dimensiune a performanței” [11, p. 10]. Deci, pentru a obține rezultatele prestabilite și a atinge performanța, se impune necesitatea acceptării unor schimbări, adaptarea unor standarde de guvernare, potrivite sistemului administrativ din Republica Moldova, ținând cont de particularitățile-i specifice.

În ultimile decenii, sectorul public se concentrează tot mai mult pe rolul important pe care îl poate juca inovarea în transformarea serviciilor publice, cel puțin pentru că s-a demonstrat că inovația poate crește performanța și productivitatea în sectorul public și poate reduce costurile, precum și să identifice modalități noi și creative în activitatea sa [8, p.19]. Totodată, administrația publică centrală și locală trebuie să facă mai mult pentru a încuraja inovația și experiențele care rezultă din aceasta. Astfel, instituționalizarea procesului de inovație prin crearea unor centre unde inovațiile pot fi partajate, examinate și eventual lansate ar reprezenta o oportunitate de dezvoltare a statului. De exemplu, în Italia, Departamentul Administrației Publice a lansat un program care promovează inovația; în Franța, a fost creată o bază de date pentru a prezenta inovațiile; iar în Danemarca, Ministerul Economiei și Afacerilor a înființat centrul de inovare MindLab încă în anul 2002, acesta consiliind Ministerul cu privire la proiectele inovatoare pe care ar trebui să le finanțeze [8, p. 20].

intangible state, which makes concrete processes, knowledge, means and results something that must be constantly reinvented and validated.

Peter Drucker states „Innovation - is a change that creates a new dimension of performance” [11, p.10]. So, in order to obtain the predetermined results and to achieve the performance, it is necessary to accept some changes, to adapt some governance standards, suitable to the administrative system in the Republic of Moldova, taking into account its specific features.

In the last few decades, the public sector has increasingly focused on the important role that innovation can play in transforming the public services, at least because it has been shown that innovation can increase performance and productivity in the public sector and reduce costs, as well as identify new and creative ways in this activity [8, p.19]. At the same time, the central and local governments need to do more to encourage innovation and the resulting experiences. Thus, the institutionalization of the innovation process by creating centers where innovations can be shared, examined and possibly launched would represent an opportunity for state development. For example, in Italy, the Department of Public Administration has launched a program that promotes innovation; in France, a database has been set up to showcase innovations; and in Denmark, the Ministry of Economy and Business set up the MindLab innovation center back in 2002, advising the Ministry on the innovative projects it should fund [8, p. 20].

Interesul tot mai pronunțat în inovație atât sub aspect profesional, cât și științific în sectorul public a apărut de mai mult timp (Altshuler și Behn 1997, Borins 1998; Hartley 2005; Moore 2005; Mulgan și Albury 2003, Albury 2005, etc). În rândul profesioniștilor, inovația este privită ca o metodă critică pentru îmbunătățirea performanței administrației publice și pentru sporirea legitimității acesteia față de cetățeni. Un sistem administrativ inovator este un sistem care poate ține pasul cu aspirațiile cetățenilor, un sistem eficient în acțiunile sale și capabil să răspundă deverselor necesități ale unei societăți moderne [10, p. 52]. Astfel, promovarea inovării devine un element indispensabil pentru dezvoltarea și modernizarea sistemului administrativ, deoarece continua dezvoltare și perfecționare a sectorul public are nevoie de inovare și actualitate.

În sens general, inovația poate fi definită ca „idei noi care funcționează”. Într-un sens mai restrâns, inovația de succes - subînțelege în sine crearea și implementarea de noi procese, produse, servicii și metode de livrare care au ca rezultat îmbunătățiri semnificative ale eficienței, eficacității sau calității rezultatelor [9, p. 3].

Conform art. 20 al Codului cu privire la știință și inovare al Republicii Moldova, inovarea - este activitatea de aplicare a rezultatului obținut de pe urma cercetării și/sau experienței practice, care este orientată spre utilizarea în activitatea practică și/sau comercializarea pe piață a materialelor, produselor sau dispozitivelor, procedeele, sistemelor și serviciilor noi sau ameliorate

The increasing interest for innovation within the public sector, both professionally and scientifically, has emerged some time ago (Altshuler and Behn 1997, Borins 1998; Hartley 2005; Moore 2005; Mulgan and Albury 2003, Albury 2005, etc.). Innovation is seen as a critical method of improving the public administration performance and of increasing its legitimacy in front of the citizens, among professionals. An innovative administrative system is a system that can keep up with the aspirations of citizens, an efficient system in its actions and able to respond to the various needs of a modern society [10, p. 52]. Thus, the promotion of innovation becomes an indispensable element for the development and modernization of the administrative system, because the continuous development and improvement of the public sector needs innovation and modernisation.

In a more general meaning, innovation can be defined as „new ideas that work”. In a narrower meaning, a successful innovation - implies the creation and implementation of new processes, products, services and delivery methods that result in significant improvements in efficiency, effectiveness or quality of results [9, p. 3].

According to art. 20 of the Republic of Moldova Code on Science and Innovation, innovation - is the activity of applying the result obtained from research and/or practical experience, which is oriented towards the use in practical activity and/or marketing of materials, products or substantially new or substantially improved devices, processes, systems and services. Taking into account that the ba-

substanțial. Ținând cont că subiectul de bază cercetat este administrația publică locală, art. 62 al aceluiași Cod stabilește atribuțiile autorităților administrației publice locale [6]. Odată ce legislația conține reglementări clare și specifice vizavi de atribuțiile autorităților administrației publice locale în domeniul inovației, constatăm că acest instrument își are misiunea sa în Republica Moldova de mai mult timp, altceva este că aplicarea și implementarea nu este una desăvârșită. În cele din urmă, considerăm necesar elaborarea unor politici și luarea unor decizii de către factorii de decizie care ar impulsiona modul de organizare și funcționare a instituțiilor publice prin prisma inovării.

După cercetătoarea Maria Popescu: potențialul de creștere al unei țări depinde din ce în ce mai mult de eficacitatea sistemului de inovare al acesteia de a crea, difuza și utiliza cunoașterea [11, p. 24]. Totodată, valorificarea unor idei noi, a unor tendințe și modele de guvernare, a unor proiecte de dezvoltare comunitară - privită în conexiune cu cuantumul de cunoștințe de asemenea se încadrează în conceptul de inovare. Scopul principal al conceptului cheie abordat în această cercetare - este obținerea unor avantaje și beneficii pentru întreaga societate și satisfacerea interesului public.

Un sistem administrativ modernizat impune necesitatea ca factorii de decizie politică să fie flexibili și inovatori, menținerea verticalității în fața provocărilor și crearea unui climat favorabil pentru identificarea și aplicarea în practică a noilor idei. În ultima perioadă, dezvoltarea capacității de satisfacere a necesităților populației precum și conștientizarea

subiect investigat este administrația publică locală, art. 62 of the same Code establishes the attributions of the local public administration authorities [6]. Once the legislation particularly specifies these regulations regarding the tasks of the local public administration authorities concerning the innovation field, we find that this instrument has its mission in the Republic of Moldova for a long time; the fact that the application and implementation of these regulations are not perfect, is a separate discussion. Finally, we consider it necessary to develop policies and take decisions by decision-makers that would drive the organization and functioning of public institutions in terms of innovation.

According to researcher Maria Popescu: the growth potential of a country depends more and more on the effectiveness of its innovation system to create, disseminate and use knowledge [11, p. 24]. At the same time, the value of new ideas, trends and governance models, community development projects - in connection with the amount of knowledge - is also part of the concept innovation. The main purpose of the key concept addressed in this research - is to obtain advantages and benefits for the whole society and to comply with the public interest.

A modernized administrative system requires that political decision-makers are flexible and innovative, maintain verticality when facing challenges and create a favorable climate for the identification and implementation of new ideas. Lately, the development of meeting the population's needs capacity as well as the awareness of the need for

nevoii de inovații reprezintă obiective centrale a instituțiilor publice [7, p. 53]. Inovația implică două procese: 1. Căutare: cum factorii de decizie politică pot să se asigure că au luat în considerație o varietate de moduri de formulare sau abordare a problemei, care depășesc testarea și stabilirea; 2. Selecția: cum se pot asigura factorii de decizie politică că au ales cea mai bună opțiune dintre cele identificate [7, p. 56]. În cele din urmă, administrația publică are nevoie de o abordare complexă și sistematică pentru a se asigura că pe o gamă largă de situații diferite din cadrul serviciului public - inovația devine un mod de viață [7, p. 63].

Tony Blair declara: „Modernizarea guvernului înseamnă necesitatea continuă de a răspunde mai bine nevoilor cetățenilor” [12, p. 3]. În acest context, modernizarea administrației publice locale capătă următoarele semnificații: reformarea, reorganizarea, perfecționarea și inovarea continuă a organizării și funcționării structurilor administrative, prin prisma unor funcționari publici calificați și instruiți, utilizarea tehnologiilor informaționale și adaptarea unor sisteme electronice utile populației, și desfășurarea unui proces decizional eficient în scopul executării interesului public. Astfel, inovarea devine o componentă cheie a procesului de modernizarea a administrației publice.

Putem susține că Republica Moldova bifează valorile și rezultatele considerate drept etalon ale unei guvernări mai bune, cu toate acestea, neîndeplinirea integrală a sarcinilor și scopului pe care îl are administrația publică, înregistrând cele mai scăzute nivele de încredere ale societății în guvernanți, publi-

innovations are the central objectives of public institutions [7, p. 53]. Innovation involves two processes: 1. Research: how policy makers can ensure that they have considered a variety of ways for formulating or approaching the problem that go beyond testing and setting; 2. Selection: how to ensure that political decision-makers have chosen the best option from those identified [7, p. 56]. Finally, public administration needs a complex and systematic approach to ensure that, in a wide range of different public service situations - innovation becomes a way of life [7, p. 63].

Tony Blair states: „Government modernization means the continuing need to better face the needs of citizens” [12, p. 3]. In this context, the modernization of local public administration acquires the following meanings: reform, reorganization, improvement and continuous innovation of the organization and functioning of administrative structures, through the prism of qualified and trained civil servants, use of information technologies and adaptation of electronic systems useful to the population. effective decision-making process in order to meet the public interest. Thus, innovation becomes a key component of the public administration modernization process.

We can argue that the Republic of Moldova ticks the values and results considered as a benchmark of better governance, however, the failure to fully fulfill the tasks and purpose of public administration, registering the lowest levels of people's trust in the government, the public becoming largely dissatisfied

cul devenind în mare parte nemulțumit de calitatea și nivelul furnizării de servicii, fapt demonstrat și în BOP examinate, o face să rămână cu restanțată, și să nu poată fi inclusă în lista acelor state considerate drept model cu cele mai moderne sisteme de guvernare.

În baza ultimelor barometre de opinii 2015-2016-2017 [2] [3] [4], constatăm că cetățenii Republicii Moldova nu sunt satisfăcuți de conducerea țării, și modul de satisfacere a necesităților populației în special în domeniile: învățământului, culturii, agriculturii, asistenței medicale, nivelul de trai, combaterea corupției, locuri de muncă, salarii, conform cărora societatea este nu prea sau chiar deloc mulțumită, ceea ce atenționează imperativul de reformare, inovare și modernizare. Conform BOP aprilie 2017, cele mai importante probleme care trebuie rezolvate în Republica Moldova se enumără în primul rând: întărirea ordinii în stat 24%, dezvoltarea economiei 23%, ridicarea nivelului de trai 20%, lupta împotriva corupției 13%, ulterior îmbunătățirea situației în celelalte sectoare. În ceea ce privește veniturile actuale în mediu al unei familii din Republica Moldova, 43% din societate - ne ajung numai pentru strictul necesar; 7% - reușim să cumpărăm și unele bunuri mai scumpe, dar cu restrângeri în alte domenii; 1% - reușim să avem tot ce ne trebuie, fără să ne limităm la ceva [4].

Întrucât inovația în sectorul public a devenit un subiect popular în întreaga lume, considerăm că și sectorul public din Republica Moldova trebuie să preia anumite practici internaționale în acest sens și să creeze propriile sale structuri

with the quality and level of service provision, a fact that is also proven with the help of a Public Opinion Barometers (POB), makes it lag behind, and cannot be included in the list of those states considered as models with the most modern systems of government.

Based on the latest barometers of opinions 2015-2016-2017 [2] [3] [4], we find that the citizens of the Republic of Moldova are not satisfied with the country's leadership, and how the needs of the population are met, especially in the following fields: education, culture, agriculture, health care, living standards, anti-corruption, jobs, wages. According to these researches the society is not very or not at all satisfied, which automatically warns of the imperative need for reformation, innovation and modernization. According to the POB, from April 2017, the most important problems to be solved in the Republic of Moldova are listed first: strengthening state order 24%, economic development 23%, raising living standards 20%, fighting corruption 13%, then improving the situation in the other sectors. If speaking about the current average income of a family in the Republic of Moldova, the results are as follows: 43% of society - we get enough only for what is strictly necessary; 7% - we manage to buy some more expensive goods, but with restrictions in other areas; 1% - we manage to have everything we need, without limiting ourselves to something [4].

As innovation in the public sector has become a popular topic worldwide, we believe that the public sector in the Republic of Moldova must take over certain international practices in this regard and create its own structures in the field of

în domeniul inovării, inclusiv instruirea personalului pe această dimensiune și instituirea unor subdiviziuni atât la nivel central cât și la nivel local. Conform Agendei 2030 de dezvoltare durabilă a Republicii Moldova obiectivele de dezvoltare durabilă se enumeră: construirea unor infrastructuri rezistente, promovarea industrializării durabile și încurajarea inovației (Obiectivul 9). Pe măsură ce obiectivele în complexitatea lor reflectă o gamă largă de probleme legate de interesul public, inclusiv procesul decizional, domeniile de politici, reforma administrației publice, și alinirea la cele mai bune practici ale Uniunii Europene, un accent deosebit se pune pe transformarea administrației publice (nivelul central și local) în una responsabilă și transparentă, și desfășurarea unui proces decizional eficace, participativ și reprezentativ la toate nivelurile [1, p. 51].

Indubitabil implementarea „trinomului funcțiunii”: interes public - proces decizional - modernizarea administrației publice locale în Republica Moldova reprezintă un imperativ pentru întregul sistem administrativ, iar promovarea inovației va complini eficiența administrației publice, îmbunătățind calitatea serviciilor prestate, nivelul de satisfacere a necesităților populației, urmărind idei noi, și transpunerea acestora în practică, pentru a face față provocărilor și problemelor societale de mâine.

În concluzie, inovarea în administrația publică locală reprezintă un imperativ al prezentului, impus de condițiile societății în tranziție, care completează relația interes public-proces decizional, asigurând un sistem administrativ eficient, transparent, democratic și modern.

innovation, including training staff on this subject and establishing subdivisions both centrally and locally. According to the 2030 Agenda for Sustainable Development of the Republic of Moldova, the objectives of sustainable development are as follows: building resilient infrastructure, promoting sustainable industrialization and encouraging innovation (Objective 9). As the objectives in their complexity reflect a wide range of issues related to the public interest, including decision-making, policy areas, public administration reform, and alignment with European Union best practices, a particular emphasis is made on transforming public administration (central and local level) in a responsible and transparent, and the development of an effective, participatory and representative decision-making process at all levels [1, p. 51].

Undoubtedly, the implementation of the „trinom of function”: public interest - decision-making process - modernization of local public administration in the Republic of Moldova is an imperative for the entire administrative system, and promoting innovation will meet the efficiency of public administration, improving the quality of services, new ideas, and putting them into practice, to meet the societal challenges and problems of tomorrow.

In conclusion, innovation in local public administration is an imperative of the present, imposed by the conditions of the society in transition, which complements the public interest-decision-making relationship, ensuring an efficient, transparent, democratic and modern administrative system.

Sistemul administrativ are sarcina de a furniza o gamă largă de servicii publice cetăţenilor pe care  i deservește. Pentru a îndeplini această sarcină, instituțiile publice trebuie să inoveze simultan pentru a ține pasul cu cerințele cetăţenilor  i pie ele care sunt în schimbare  i evoluează rapid pentru a men ine stabilitatea în fața acestor tendin e ale societăţii aflate în continuă transformare. Un sistem administrativ flexibil  i inovator poate rapid  i eficient să se adapteze nevoilor populației, men in nd în același timp stabilitatea, nivelul ridicat de satisfacere a cerin elor comunităţilor locale, direc ionarea echilibrată a fondurilor pentru cele mai eficiente programe  i politici destinate atingerii interesului public [13, p.3]. Astfel, inovarea devine componenta care asigură modernizarea, creșterea nivelului economic, îmbunătăţirea nivelului de servicii prestate, identificarea acelor soluții de depăşire a problemelor  i provocărilor cu care se confruntă societatea, or, inovația stabilește în mod constant noi orizonturi, direc ii și stimulente pentru luarea deciziilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Adaptarea Agendei 2030 de dezvoltare durabilă la contextul Republicii Moldova, Martie, 2017. Raport elaborat în cadrul proiectului „Na ionalizarea Agendei de Dezvoltare Durabilă în contextul Republicii Moldova”, implementat de PNUD, cu suportul echipei de țară a Națiunilor Unite, inclusiv UNFPA, UNICEF, ILO  i UN Women.  n: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/adaptarea_agendei_2030_rom_0.pdf (vizitat la 31.08.2021).

The administrative system has the task of providing a wide range of public services to the citizens it serves. To accomplish this task, public institutions must simultaneously innovate to keep pace with the demands of citizens and rapidly changing and evolving markets in order to maintain stability in the face of these changing societal trends. A flexible and innovative administrative system can quickly and efficiently adapt to the needs of the population, while maintaining stability, a high level of meeting the requirements of local communities, a balanced allocation of funds for the most effective programs and policies to achieve the public interest [13, p. 3]. Thus, innovation becomes the component that ensures modernization, increasing the economic level, improving the level of services provided, identifying those solutions to overcome the problems and challenges facing society, or, innovation constantly sets new horizons, directions and incentives for decision making.

BIBLIOGRAPHY

1. Extracts of the 2030 Sustainable Development Agenda to the context of the Republic of Moldova, March, 2017. Report developed within the project „The nationalization of the Sustainable Development Agenda in the Republic of Moldova”, implemented by UNDP, with the support of the United Nations country team, including UNFPA, UNICEF, ILO and UN Women. In the: https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/adaptarea_agendei_2030_rom_0.pdf (visited on 31.08.2021).

2. Barometrul Opiniei Publice. Institutul de Politici Publice, Republica Moldova, aprilie 2015, 86 p., și noiembrie 2015, 95 p.

3. Barometrul Opiniei Publice. Institutul de Politici Publice, Republica Moldova, aprilie 2016, 79 p., și octombrie 2016, 97 p.

4. Barometrul Opiniei Publice. Institutul de Politici Publice, Republica Moldova, aprilie 2017, 98 p.

5. Christiansen J., Bunt L. Innovation in policy: allowing for creativity, social complexity and uncertainty in public. MindLab, October 2012, 40 p. În: https://media.nesta.org.uk/documents/innovation_in_policy_RgbLJKC.pdf (vizitat la 31.08.2021).

6. Cod nr. 259 din 15.07.2004 cu privire la știință și inovare al Republicii Moldova. Monitorul Oficial nr.125-129 art. 663. Publicat la 30.07.2004.

7. Hallsworth M., Parker S., Rutter J. Policy making in the real world. Evidence and Analysis. Institute for Government. April, 2011, 104 p. În: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Policy%20making%20in%20the%20real%20world.pdf> (vizitat la 05.09.2021).

8. Lodge G. Kalitowski S. Innovations in Government. International perspectives on civil service reform. Institute for Public Policy Research, April 2007, 34 p. În: https://www.ippr.org/files/images/media/files/publication/2011/05/innovations_in_government_1574.pdf (vizitat la 03.09.2021).

9. Mulgan G., Albury D. Innovation in the public sector. The strategy Unit's Strategy Survival Guide, ver 1.9, October 2003, 40 p. În: <http://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/>

2. Public Opinion Barometer. Institute of Public Policies, Republic of Moldova: April 2015, 86 p., And November 2015, 95 p.

3. Public Opinion Barometer. Institute of Public Policies, Republic of Moldova: April 2016, 79 p., And October 2016, 97 p.

4. Public Opinion Barometer. Institute of Public Policies, Republic of Moldova: April 2017, 98 p.

5. Christiansen J., Bunt L. Innovation in policy: allowing for creativity, social complexity and uncertainty in public. MindLab, October 2012, 40 p.

https://media.nesta.org.uk/documents/innovation_in_policy_RgbLJKC.pdf (visited on 31.08.2021).

6. Code No. 259 of 15.07.2004 on science and innovation of the Republic of Moldova. In: Monitorul Oficial No.125-129 art.663. Published on 30.07.2004.

7. Hallsworth M., Parker S., Rutter J. Policy making in the real world. Evidence and Analysis. Institute for Government. April, 2011, 104 p. In the: <https://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Policy%20making%20in%20the%20real%20world.pdf> (visited on 05.09.2021).

8. Lodge G., Kalitowski S. Innovations in Government. International perspectives on civil service reform. Institute for Public Policy Research, April 2007, 34 pp. https://www.ippr.org/files/images/media/files/publication/2011/05/innovations_in_government_1574.pdf (visited on 03.09.2021).

9. Mulgan G., Albury D. Innovation in the public sector. The strategy Unit's Strategy Survival Guide, ver 1.9, October 2003, 40 p. In the: <http://www.sba.oakland.edu/faculty/mathieson/>

mis524/resources/readings/innovation/innovation_in_the_public_sector.pdf (vizitat la 31.08.2021).

10. Osborne S. P. The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance, Taylor & Francis e-Library, 2010, 431 p. În: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3343001/mod_resource/content/0/Anexo%20sem%20t%C3%ADtulo%2000582.pdf (vizitat la 03.09.2021).

11. Popescu M. Managementul inovării. Editura Universității Transilvania din Brașov, 2016, 169 p. În: http://webbut.unitbv.ro/Carti%20on-line/Management/Popescu_Management.pdf (vizitat la 10.08.2021).

12. Staley L. Evidence - based Policy and Public Sector Innovation. Institute of Public Affairs, Melbourne, November 2008, 17 p. În: https://ipa.org.au/wp-content/uploads/archive/1226382181_document_staley_vic_gov_innovation.pdf (vizitat la 04.09.2021).

13. Witesman E. Evidence - based Innovation: Creating a Statewide Initiative. Romney Institute of Public Management, Brigham Young University, 19 p. În: <https://gopb.utah.gov/wp-content/uploads/2014/11/Evidence-Based-Innovation-08-20-14.pdf> (vizitat la 02.09.2021).

Prezentat: 17.11.2021.

E-mail: bogos_tanea@mail.ru

mis524/resources/readings/innovation/innovation_in_the_public_sector.pdf (visited on 31.08.2021).

10. Osborne S.P. The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance, Taylor & Francis e-Library, 2010, 431 p. In the: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3343001/mod_resource/content/0/Anexo%20sem%20t%C3%ADtulo%2000582.pdf (visited on 03.09.2021).

11. Popescu M. Innovation management. Transilvania University of Brașov Publishing House, 2016, 169 p. In the: http://webbut.unitbv.ro/Carti%20on-line/Management/Popescu_Management.pdf (visited on 10.08.2021).

12. Staley L. Evidence - based Policy and Public Sector Innovation. Institute of Public Affairs, Melbourne, November 2008, 17 p. In the: https://ipa.org.au/wp-content/uploads/archive/1226382181_document_staley_vic_gov_innovation.pdf (visited on 04.09.2021).

13. Witesman E. Evidence - based Innovation: Creating a Statewide Initiative. Romney Institute of Public Management, Brigham Young University, 19 pp. In the: <https://gopb.utah.gov/wp-content/uploads/2014/11/Evidence-Based-Innovation-08-20-14.pdf> (visited on 02.09. 2021).

Presented: 17.11.2021.

E-mail: bogos_tanea@mail.ru

NIVELUL DE REALIZARE ȘI RESPECTARE A PREVEDERILOR CARTEI EUROPENE A AUTONOMIEI LOCALE DE CĂTRE REPUBLICA MOLDOVA

LEVEL OF REALIZATION AND COMPLIANCE WITH THE PROVISIONS EUROPEAN CHARTER OF LOCAL AUTONOMY BY THE REPUBLIC OF MOLDOVA

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.4\(112\).12](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.4(112).12)
CZU: [342.25(4)+352](478)

Anastasia ȘTEFANIȚA,
doctorandă,
Academia de Administrare Publică

SUMMARY

Being a signatory to the European Charter of Local Self-Government since its ratification in 1997, the Republic of Moldova has the duty to correctly apply and implement the provisions of this document. Until now the Committee on the Honouring of Obligations and Commitments by Member States of the European Charter of Local Self-Government issued 6 reports on local and regional democracy in Moldova, and several Recommendations. The goal of the article is to analyse the level of compliance with the Charter's provisions by the Republic of Moldova.

Keywords: self-government, local democracy, European Charter of Local Self-Government, local authorities.

REZUMAT

Fiind semnatar al Cartei Europene a Autonomiei Locale de la ratificarea acesteia în 1997, statul Republica Moldova are datoria de a aplica și implementa corect prevederile acestui document. Până în prezent, Comitetul pentru onorarea obligațiilor și angajamentelor de către statele membre ale Cartei Europene a Autonomiei Locale a emis 6 rapoarte privind democrația locală și regională în Moldova și mai multe recomandări. Scopul articolului este de a analiza nivelul de conformitate cu prevederile Cartei a situației din Republica Moldova.

Cuvinte-cheie: autonomie locală, democrație locală, Carta Europeană a Autonomiei Locale, autorități locale.

Introducere. Republica Moldova a ratificat Carta Europeană a Autonomiei Locale în 1996 [2], document care a intrat în vigoare în 1998. Asumarea nor-

melor din Carta Europeană presupune angajamentul Republicii Moldova de a aplica standardele privind autonomia locală și buna guvernare. Scopul acestui articol este de a analiza nivelul de respectare și aplicare a prevederilor Cartei Europene de către Republica Moldova.

Aplicarea prevederilor Cartei Europene în Republica Moldova. Pornind de la ideea autorului Sîmboteanu A. privind „esența autonomiei locale ce constă în stabilirea unui statut distinct al comunităților locale din UAT și al autorităților administrative ale acestora în raport cu administrația de stat, fie centrală, fie desconcentrată în teritoriu”, [14] ne propunem analiza implementării autonomiei locale în Republica Moldova prin prisma normelor Cartei.

Până acum, Consiliul Europei a emis 6 rapoarte de monitorizare privind democrația locală în Republica Moldova, iar în total sunt aprox. 120 de astfel de rapoarte pentru cele 47 de state membre ale Consiliului. Încă din 1998, când a fost emisă Recomandarea 38, autoritățile locale erau considerate lipsite de orice fel de democrație reprezentativă. Iar raportul din 2000, cu toate că evidențiază drept element pozitiv reforma administrativ-teritorială, realizată la recomandarea Consiliului, când s-a trecut de la sistemul de raioane sovietice la județe, evidențiază un șir de probleme privind autonomia locală, mai ales cadrului legal controversat în domeniu. Raportul din 2002, a venit cu critici dure privind revenirea la sistemul raioanelor. Iar în contextul alegerilor generale din 2005, la care

s-a înregistrat un șir de presiuni politice, raportul de monitorizare analizează mai multe încălcări ale prevederilor Cartei. În Raportul din 2012 se constată că toate legile și reglementările privind administrația publică locală din Republica Moldova au evoluat din punct de vedere legislativ și instituțional, în special între 2005 și 2007, și se accentuează faptul că descentralizarea puterii și a autonomiei locale reprezintă una din prioritățile strategice ale țării. Cu toate acestea, unele dispoziții legislative sunt încă neclare. Prin Raportul privind democrația locală în Republica Moldova din 2018, se accentuează mai multe încălcări ale Cartei, în special în ceea ce privește lipsa unei baze legale clare pentru suspendarea unui reprezentant ales local care derivă și din dispoziții contradictorii în dreptul intern ceea ce are consecințe asupra disfuncției guvernantei locale [12].

În general, din punct de vedere legal, autonomia locală este reglementată de normele constituționale (art. 109, 112, 113 etc.) [3] și legale, așa cum prevede art. 2 al Cartei. Analiza art. 3.1 din Cartă, care definește conceptul de autonomie locală, relevă că pe de o parte, organismele locale (consiliile și primarii) sunt în mare parte libere și autonome în adoptarea deciziilor, planurilor și bugetelor la nivel local. Dar, în comparație cu cele mai generale standarde din Europa, domeniul de aplicare al autonomiei locale este prea limitat. Adică art. 3.1 este respectat în Republica Moldova, dar există loc pentru îmbunătățiri substanțiale.

Dispozițiile art. 3.2 din Carta europeană sunt respectate în Republica

Moldova. Structura autorităților locale moldovenești este similară cu cea din alte țări europene: există un consiliu și un primar, aleși prin diferite procese electorale. În afară de organele oficiale, pentru luarea deciziilor, legislația prevede și alte forme de participare a cetățenilor, cum ar fi referendumurile locale. Competențele și responsabilitățile autorităților locale nu sunt prevăzute de constituție, dar sunt identificate de legislația conexasă [9], ceea ce este în conformitate cu art. 4.1. Autoritățile locale au competențe de reglementare, deoarece pot aproba reglementări locale obligatorii care impun către rezidenții locali condiții și obligații. În ciuda acestei clasificări a competențelor, în practică acestea nu sunt delimitate în mod clar, existând cazuri de suprapunere între responsabilitățile diferitelor niveluri ale APL sau cu cele ale statului. În acest sens suntem de acord cu prof. Balan O. privind necesitatea de „raționalizare a cadrului instituțional excesiv de fragmentat al APL, eliminarea suprapunerilor de competențe, consolidarea capacității administrației publice prin îmbunătățirea eficienței, a gestionării resurselor umane, a instrumentelor decizionale și a coordonării în cadrul și între diferitele niveluri ale sistemului administrativ din RM.” [1] Observăm că art. 4.2 nu se respectă, autoritățile locale neavând deplina discreție de a-și exercita inițiativa „cu privire la orice chestiune care nu este exclusă din competența lor și nici atribuită altei autorități”. [2] Autoritățile locale ar trebui să acționeze strict în domeniile și sferile în care legea le-a atribuit competențe. Nici prevederile art. 4.3 nu

se aplică corect. Această dispoziție face trimitere la principiul subsidiarității, potrivit căruia sarcinile sunt realizate de către autoritățile cele mai apropiate de cetățean. Acest lucru ține și de descentralizare. Cu toate că există o lege specifică privind descentralizarea, în practică, reprezentanții APL nu sunt implicați în planificarea strategică.

Potrivit legislației, competențele acordate autorităților locale sunt depline și exclusive în sensul art. 4.4 din Cartă. Autoritățile locale pot primi puteri delegate de către autoritățile centrale conform normelor legale. Chiar și așa, atunci când se întâmplă acest lucru, autorităților locale nu li se permite discreția în adaptarea exercițiului lor la condițiile locale. Delegarea acestor competențe trebuie să fie pusă în aplicare strict în conformitate cu directivele emise de guvernul central, ceea ce contravine prevederilor art. 4.5 din Cartă.

Pe de o parte, legislația prevede obligația de a consulta autoritățile locale și asociațiile acestora. Pe de altă parte, în realitate APL-urile nu se simt implicate și consultate regulat în subiectele relevante (de ex., strategia privind reforma administrației publice). Acestea sunt consultate doar pe probleme minore și pe o bază selectivă, ceea ce vine în contradicție cu art. 4.6 din Cartă. Din motiv că nu există situații recente privind modificarea limitelor teritoriale locale se consideră că art. 5 este respectat, întrucât art. 75 din Constituție se referă la referendum în general, dar specificații exacte lipsesc. Codul electoral (art. 185) prevede necesitatea consultării populației,

prin referendum local, în aspectele de importanță deosebită, printre care considerăm și modificarea limitelor teritoriale locale. Și art. 6.1 se consideră a fi respectat – de regulă, autoritățile locale au puterea de a-și determina propriile structuri administrative interne, cu respectarea prevederilor și limitărilor legale. Însă această observație este în principal una legală, deoarece în marea majoritate a autorităților locale resursele administrative și umane sunt atât de reduse și slabe încât, în realitate, nu există aproape nimic de determinat sau de adaptat pentru a asigura „un management eficient” [2]. De aceea, art. 6.2 nu este aplicat corect. Condițiile actuale de funcționare a angajaților administrației locale nu permit acestora să recruteze personal de înaltă calitate; și nu există nici „oportunități de formare adecvate”, nici „perspective de remunerare și carieră”. În multe entități locale, în special în cele mai mici, numărul personalului este foarte redus. APL nu au nicio posibilitate de a decide referitor la remunerarea personalului, salariile fiind rigid reglementate [13].

Statutul alesului local este unul controversat în Moldova, iar art. 7.1 și 7.2 din Cartă nu sunt respectate. Oficial, legislația prevede condiții de funcționare ale aleșilor locali care le garantează exercitarea liberă a funcțiilor lor. Conform art. 177 din Codul electoral, un consiliu poate convoca un referendum local pentru a revoca primarul unei localități [4]. Referendumurile locale de rechemare pot produce o disfuncționalitate gravă a democrației locale, primarii fiind sub această amenințare. Din perspectivă concep-

tuală, această provocare a democrației locale aduce atingere autonomiei locale considerată de Pratchett L., drept libertate de a efectua anumite rezultate. [11] În același timp, condițiile de funcționare pentru aleșii locali în Moldova nu prevăd o compensare financiară adecvată. Salarizarea primarilor este extrem de redusă. Mulți primari trebuie să lucreze cu jumătate de normă în alte funcții, ceea ce împiedică mulți primari să își îndeplinească atribuțiile într-o manieră profesională. În schimb, legislația reglementează funcțiile și activitățile care sunt considerate incompatibile cu deținerea funcțiilor electiv locale, conform art. 7.3 din Cartă.

Cu referire la supravegherea și controlul autorităților locale, conform art. 8.1, acestea nu sunt reglementate în Constituție, ci prin legislația conexă, care stabilește cazurile și procedurile în baza cărora se poate desfășura această supraveghere. Cel puțin pe hârtie, supravegherea autorităților locale de către ministerele și departamentele de stat este limitată și strict reglementată de lege. Cancelaria de Stat este organismul care concentrează cele mai importante împuterniciri în domeniul guvernării locale și al descentralizării și coordonează toate problemele referitor la guvernarea locală, prin intermediul oficiilor teritoriale. Ministerul Finanțelor este limitat la probleme financiare și fiscale. Iar Curtea de Conturi are atribuții în controlul contabilității locale și al cheltuielilor publice. Cu toate acestea, art. 8.2 și 8.3 nu sunt respectate de Republica Moldova. În practică, Cancelaria de Stat verifică legalitatea acțiunilor autorităților locale

în sarcinile delegate, dar efectuează, de asemenea, o evaluare a adecvării sau oportunității măsurilor luate atunci când autoritățile locale acționează în domeniul propriilor competențe. Mai mult, făcând acest lucru, se presupune că se implementează o interpretare largă a sistemului juridic, ignorându-se autonomia locală și împuntermicirile autorităților locale.

Cele mai multe nereguli se înregistrează la capitolul resursele financiare ale autorităților locale. În acest sens prevederile art. 91, 9.2 și 9.4 nu sunt respectate. Deși se dedică mai multe prevederi autorităților locale, în Constituție nu se conține niciun paragraf cu privire la problema finanțării autorităților locale. Singura referință la finanțele locale se găsește la art. 131.5 și art. 132.1 [3], care sunt foarte generale. Prin urmare, principiile de suficiență și comensurabilitate ale finanțelor locale, precum și flotabilitatea și variația acestor resurse, nu sunt prevăzute în Constituție. Instituțiilor de stat nu li se permite să interfereze cu redactarea și execuția bugetelor locale. Situația generală a finanțelor locale din Moldova a fost evaluată în mod repetat de Congresul Autorităților Locale și Regionale al Consiliului Europei ca fiind precară. Finanțele publice sunt încă centralizate în mare măsură. Cu toate că în ultimii ani au fost introduse mai multe modificări în Legea privind finanțele publice locale [7] și în Codul Fiscal și s-a făcut o clarificare a veniturilor proprii ale APL de nivelul I, se observă că din totalul resurselor APL în 2019, doar 11% constituiau veniturile proprii și 15% din impozite locale, iar 65% - transferuri de la stat.

Posibilitatea extinderii bazei de impozitare locale este foarte limitată. În acest sens se consideră că art. 9.3 din Carta Europeană nu se respectă în Republica Moldova. În contextul prevederilor punctului 9.5 din Cartă, în Republica Moldova sistemul de egalizare pentru autoritățile locale funcționează prin două mecanisme: prin cota sau participarea pe care o au autoritățile locale în impozitul pe venit al persoanelor fizice care este colectată pe teritoriile lor, și prin transferuri generale de echilibrare, care sunt calculate pe bază de formulă, distinctă pentru autoritățile locale de nivelul I și II, acordând o atenție deosebită celor mai sărace autorități locale. Pe altă parte, însă, autoritățile locale nu sunt consultate de guvern cu privire la modul în care resursele redistribuite urmează să fie alocate acestora. Autoritățile locale nu sunt consultate de organele și instituțiile statului cu privire la finanțare, sistemul fiind definit de legislație în mod rigid, iar în practică nu se aplică metode de discuții și consultări regulate. Aceste argumente demonstrează că Republica Moldova nu aplică corect art. 9.6 din Carta Europeană, ca și în cazul art. 9.7. Practic, există două tipuri de transferuri de stat: cu destinație generală și cu destinație specială. Analiza cifrelor din ultimii ani indică că majoritatea transferurilor sunt cu destinație specială (de ex.: în 2017 – 87,3%). Fondurile fiind clar distribuite pe activități concrete, nu lasă APL-urilor spațiu pentru decizii cu privire la aceste transferuri [13].

În schimb, Legea nr. 397/2003 [7] permite APL să împrumute în scopuri de capital atât pe plan intern, cât și

din străinătate, precum și să acorde garanții pentru împrumuturi companiilor municipale. Între 2016 și 2018, opt autorități locale au primit aprobarea de la Ministerul Finanțelor pentru a împrumuta de la instituțiile bancare, iar trei - nu. Deși autoritățile locale au acces la piața națională de capital în limitele legii, rareori solicită împrumuturi de la sectorul privat, deoarece ratele dobânzii din țară sunt foarte mari. În general, art. 9.8 din Carta Europeană este respectat.

La capitolul drepturilor de asociere, se consideră că Republica Moldova respectă prevederile Cartei Europene – art. 10.1, 10.2 și 10.3 [2]. În Republica Moldova, dreptul autorităților locale de a se asocia între ele și de a forma platforme și structuri comune pentru furnizarea comună de servicii locale este pe deplin recunoscut în sistemul juridic intern. Guvernele locale pot forma liber consorții și se pot asocia pentru a oferi servicii comune. Aceasta este utilizată mai ales în domeniul serviciilor comunale (aprovizionarea cu apă, gestionarea deșeurilor, întreținerea drumurilor etc.). Autoritățile locale pot coopera cu alte companii, în procesul de implementare a competențelor lor, prin înființarea de servicii și lucrări comune, conform art. 5 din Legea 435/2006 [8]. În acest sens, orașele înființează de obicei întreprinderi comune sau societăți pe acțiuni, unde toate municipalitățile participante sunt fondatori. Deși cooperarea inter-municipală este o realitate în Moldova și există o serie de proiecte comune, aceasta nu este foarte dezvoltată în comparație cu standardele europene. În acest sens,

autorul Dulschi I. apreciază că „avantajul cooperării inter-municipale este faptul că aceasta permite păstrarea autonomiei locale, în special în raport cu cheltuielile și impozitarea.” [5] De asemenea, autoritățile locale au dreptul să înființeze asociații pentru protejarea și promovarea interesului lor comun și să se alăture sau să se retragă din asociațiile existente. Autoritățile locale moldovene sunt libere să se alăture asociațiilor internaționale ale autorităților locale. În țară există o asociație cuprinzătoare de autorități locale, Congresul Autorităților Locale din Moldova (CALM). Posibilitatea ca APL să coopereze cu omologii lor din alte state este recunoscută în legislație, iar Consiliile locale pot stabili proiecte de cooperare, inclusiv cele transfrontaliere și înfrățirea orașelor cu alte orașe din străinătate.

În contextul art. 11 din Carta Europeană, începând cu 2016, autoritățile locale au dreptul să facă apel la Curtea Constituțională dacă consideră că principiul constituțional și juridic al autoguvernării locale a fost neglijat sau încălcat de un act legislativ sau de un regulament guvernamental. Sistemul permite oricărui consiliu al UAT de nivelurile I și II, precum și cel al Adunării Populare din Găgăuzia să dea în judecată în Curtea Constituțională pe problemele autonomiei locale, pentru a declanșa un control, chiar dacă acestea nu sunt singurul destinatar al măsurii în cauză. Paradoxul este că, în perioada 2016 - 2019, nicio autoritate locală nu a folosit această posibilitate.

În urma raportului din 2019, la 15 aprilie 2021, Congresul și Guvernul Re-

publicii Moldova au semnat o foaie de parcurs pentru punerea în aplicare a recomandărilor Congresului menite să consolideze autonomia locală în țară. Documentul care a fost consultat cu Guvernul și CALM reprezintă o continuitate logică a primei Foi de parcurs din 2016. Foaia de parcurs prevede multiple activități ale autorităților publice centrale. Strategia națională de descentralizare din 2012 nu mai este una de referință. Așa cum menționează și Popovici A., în raport cu rezultatele obținute se constată faptul că nu sunt complet corelate toate dimensiunile reformei administrației publice, chiar dacă procesul de descentralizare în Republica Moldova este unul continuu și cuprinzător. [10, p.11] De aceea, se recomandă evaluarea implementării Strategiei și elaborarea, până în octombrie 2023, a proiectului de document strategic în domeniul consolidării autonomiei locale. Acestea din urmă se regăsesc de altfel și în Planul de acțiuni al Guvernului (2020 – 2023) [6]. Congresul constată că rolul și numărul raioanelor sunt un alt subiect de controversă în RM și recomandă înființarea de către Cancelaria de Stat a unui grup de lucru care să elaboreze modificările necesare ale cadrului legal pentru a clarifica și distinge, în mod

clar, responsabilitățile autorităților locale de primul și al doilea nivel. Autoritățile de la Chișinău sunt invitate să aloce resurse financiare suficiente autorităților locale, în conformitate cu principiul conform căruia resursele ar trebui să corespundă funcțiilor. Autoritățile centrale ar trebui să revizuiască sistemul de remunerare pentru angajații administrației locale și să facă propuneri concrete pentru creșterea salariilor acestora.

Concluzii. Semnarea Cartei Europene de către Republica Moldova presupune realizarea responsabilităților asumate la nivel național, ceea ce se reflectă în tentativele de perfecționare a cadrului legal și instituțional din Republica Moldova. La moment, Republica Moldova respectă și aplică în conformitate cu normele Cartei Europene 15 prevederi ale acesteia, iar altele 15 articole nu sunt aplicate și respectate corespunzător.

Se evidențiază o tendință spre re-centralizare, lipsa resurselor financiare și umane ale autorităților locale, lipsa unei consultări eficiente și absența unui dialog instituțional eficient între guvernul central și nivelul local. Sarcina actualei guvernări este de a evalua cadrul strategic expirat și stabilirea noilor priorități în domeniu.

BIBLIOGRAFIE

1. Balan, O. Academia de Administrare Publică în sprijinul reformei administrative. *Administrarea Publică*, 2018, nr. 4 (100), pp. 11-18. ISSN 1813-8489.
2. Carta Europeană a Autonomiei Locale din 15.10.1985, ratificată de către Republica Moldova prin Hotărârea Parlamentului nr. 1253-XIII din 16.07.1997.
3. Constituția Republicii Moldova din 29.07.1994. *Monitorul Oficial al Republicii Moldova* nr. 1 din 12.08.1994.

4. Codul Electoral nr. 1381 din 21.11.1997. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 81 din 08.12.1997.
5. Dulschi, I. Reforma administrativ-teritorială: oportunitate pentru Republica Moldova. Teoria și practica administrării publice. 20 mai 2016, Chișinău: S.C. „Garamont-Studio” S.R.L., 2016, pp. 28-32. ISBN 978-9975-3019-6-1.
6. Hotărârea Guvernului nr. 636 din 11.12.2019 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2020-2023. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 378-379 din 13.12.2019.
7. Legea nr. 397 din 16.10.2003 privind finanțele publice locale. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 248-253 din 19.12.2003.
8. Legea nr. 435-XVI din 28.12.2006 privind descentralizarea administrativă. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 29-31 din 02.03.2007.
9. Legea nr. 436 -XVI din 28.12.2006 privind administrația publică locală. Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 32-35 din 09.03.2007.
10. Popovici, A. Consolidarea capacității instituționale a administrației publice locale în condițiile descentralizării administrative. Administrarea Publică. 2015, nr. 3(87), pp. 11-20. ISSN 1813-8489.
11. Pratchett, L., Local Autonomy, Local Democracy and the 'New Localism'. Political Studies, Political Studies Association Vol 52, Issue 2, 2004. pp. 358–375.
12. Report on the situation of local democracy in the Republic of Moldova, CG34 (2018) 09/ 28.03.2018.
13. Report on the situation of local democracy in the Republic of Moldova, CG36 (2019) 4.04.2019.
14. Sîmboteanu, A., Capacitatea administrativă în contextul descentralizării și autonomiei locale. Revista de Filosofie, Sociologie și Științe Politice 2007, nr. 2(144), pp. 59-68. ISSN 1957-2294.

Prezentat: 23.06.2021.

E-mail: anastasia.stefanita@gmail.com

ETAPE ȘI ACȚIUNI PENTRU O REFORMĂ DE REORGANIZARE ADMINISTRATIV-TERITORIALĂ

STAGES AND ACTIONS FOR AN ADMINISTRATIVE-TERRITORIAL REORGANIZATION REFORM

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.4\(112\).13](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2021.4(112).13)

CZU: 342.26+35.071.55

Andrei RUSSU,
doctorand,

Academia de Administrare Publică

SUMMARY

This article addresses the process of implementing a territorial reform, as well as its importance for the reorganization of the territorial-administrative structure of the state. Regardless of the administrative-territorial organization of the state, this process involves planning, carrying out and monitoring the reform of territorial reorganization. Each step of the reform is the subject of a successive order, which will be set out in a chronological order, according to the recommendation of the committee of Ministers of the Member States of the Council of Europe Rec (2004) 12. According to the experience of other states, the postponement of territorial-administrative reform is influenced by a lack of political will, insufficient communication between CPA with LPA, inaction of civil society and others.

Keywords: territorial reform, central public administration, local public administration, area of administrative-territorial unit, architecture of local government, efficiency of local authority, public services.

REZUMAT

Acest articol abordează procesul de implementare a unei reforme teritoriale, precum și importanța acesteia pentru reorganizarea structurii teritorial-administrative a statului. Indiferent de organizarea administrativ-teritorială a statului, acest proces presupune planificarea, realizarea și monitorizarea reformei de reorganizare teritorială. Fiecare pas al reformei face obiectul unei ordini succesive, care va fi expusă într-o ordine cronologică, potrivit Recomandării Comitetului de Miniștri a statelor membre ale Consiliului Europei Rec (2004) 12. Potrivit experienței altor state, tergiversarea reformei administrativ-teritoriale este influențată de lipsa unei voințe politice, de comunicarea insuficientă dintre APC cu APL, de inacțiunea societății civile și altele.

Cuvinte-cheie: reformă teritorială, administrație publică centrală, administrație publică locală, suprafața unității administrativ-teritoriale, arhitectura administrației locale, eficiența autorității locale, servicii publice.

Reforma teritorială este una din cele mai dificile reforme de implementat. Aceasta provoacă reac ii sociale emoționale din partea cetățenilor, pe de o parte,  i atinge interesele elitei politice locale, pe de altă parte. Potrivit lui Pawel Swianiewicz [1], etapele unui proces de pregătire  i implementare a reformei pot fi numite după cum urmează: 1) diagnosticul situației actuale; 2) formularea obiectivelor detaliate pe care reforma ar trebui să le atingă; 3) dezbaterea scenariilor alternative pentru reformă; 4) pregătirea criteriilor de organizare teritoriala (criterii care ar trebui îndeplinite de noile unit ti teritoriale); 5) pregătirea proiec iilor/simulărilor efectelor modificărilor planificate; 6) construirea de coali ii pentru susținerea reformei; 7) identificarea solu iilor pentru atenuarea efectelor secundare negative ale reformei; 8) implementarea unei strategii de comunicare pentru demararea consultărilor cu autoritățile locale, experți  i societatea civilă; 9) elaborarea unui plan/calendar de punere în aplicare; 10) pregătirea unei metodologii de parcurgere a perioadei de tranzi ie; 11) asigurarea orchestr rii reformei teritoriale cu alte elemente ale arhitecturii administrației locale; 12) adoptarea oficială a deciziei; 13) punerea în aplicare; 14) evaluarea.

Fiind un proces etapizat, reorganizarea teritorială trebuie parcursă într-o ordine succesivă pentru asigurarea consolidării capacităților administrative. Însă  i respectarea unei ordini progresive contribuie la atingerea scopului de bază, inclusiv la: mic orarea fragmentării structurii administrativ-teritoriale, dezvoltarea modelelor alternative

de prestare a serviciilor publice locale, precum  i satisfacerea necesităților cetățenilor și ale entităților sociale  i economice.

Potrivit Recomandării Rec (2004) 12 [2], pregătirile pentru reformă ar trebui să pornească de la aspecte  i chestiuni primare care permit diagnosticarea problemei existente, inclusiv a dimensiunii insuficiente din cadrul unei localit  ii. Totodată, reformatorii ar trebui să ia deciziile strategice privind formatul reformei teritoriale:

a) gradual - fără a fixa un interval de timp sau cu indicarea unei perioade concrete; b) unic sau etapizat; c) obligatoriu sau voluntar. P n  la demararea procesului de reorganizare teritorială, trebuie demonstrat că în urma reformei se va obține pe termen lung: dezvoltare, eficiența costurilor  i performanța localit  ilor. Lipsa unei diferen e substan iale pune în dificultate justificarea reformei  i z d rnice te scopul sau obiectivele acesteia.

Odată ce s-a stabilit că reforma teritorială este o solu ie a unui  ir de probleme, ar trebui să se stabilească dacă reforma trebuie sau poate fi implementată în conexiune cu alte reforme. De obicei, o reformă teritorială pusă în aplicare în mod corespunzător ar trebui să includă, de asemenea, revizuirea funcțiilor nivelelor de guvernare  i noile aranjamente financiare interguvernamentale coordonate între diferite nivele de guvernare. Dacă există sinergii (sau poten iale conflicte)  ntre procesele de reformă, acestea ar trebui coordonate astfel încât, în mod ideal, toate schimbările necesare să fie puse în aplicare în paralel.

Exemplul reformei teritoriale a Danemarcei din 2007 denotă că în contextul re-distribuirii funcțiilor între nivelurile de guvernare s-a constatat că municipalitățile erau prea mici și prea vulnerabile pentru realizarea adecvată a sarcinilor sale. Pe fundalul discuțiilor despre o nouă distribuire a sarcinilor din sectorul public danez în timp de 15 luni, începând cu vara anului 2002, s-a conturat „o fereastră de oportunitate” de a duce dezbateri publice și naționale despre reforma teritorială. În 2007, Danemarca a implementat o reformă structurală la scară largă, prin care: municipalitățile au fost fuzionate de la 271 la 98, iar județele au fost înlocuite cu regiuni. Acest exemplu arată că o reformă importantă poate fi realizată în mod neașteptat dintr-o altă reformă în derulare, unde administrația statului a beneficiat de oportunitatea „ritmului” politic al țării în cauză.

După cum rezultă, procesul de elaborare a reformei constă în procese paralele, reciproc dependente și complementare privind: sensibilizarea și susținerea reformei, consultările publice, redactarea juridică, studii de experți privind condițiile prealabile și rezultatele reformei, evaluarea impactului rezultatului reformei etc. În acest sens, evidențiem etapele/fazele unei reforme de reorganizare teritorială, după cum urmează:

A. Faza pregătitoare a reformei.

Contextul socio-economic în care urmează să aibă loc reforma, trebuie analizat ținând cont de potențialul economic și distribuirea populației pe întreg teritoriul. Pentru a nu submina legitimitatea autorităților locale, ur-

mează de analizat condițiile prealabile existente pentru reformă: a) probleme de eficiență și capacitate de acțiune; b) probleme de legitimitate democratică, inclusiv efecte electorale; c) probleme de capacitate de a genera consens și de a menține sau de a genera un sentiment de comunitate.

În acest sens, faza de pregătire a reformei reprezintă un proces ce are tangență cu contextul socio-economic [3], având în vedere următoarele: a) impactul complex asupra capacității autorităților locale și regionale de a funcționa și de a-și îndeplini sarcinile, precum și asupra eficacității democrației locale și regionale; b) concentrarea eforturilor într-o atingerea rezultatelor optime, adaptată pentru fiecare caz în parte; c) devierea de la rezultatele optime pot fi compensate într-o oarecare măsură prin diferite măsuri (prin descentralizare internă și desconcentrare în unități mai mari și asociere externă și cooperare între unități mai mici); d) variabilitatea impactului dimensiunii, dacă este măsurat în termeni de eficacitate și eficiență a furnizării de servicii sau în termeni de modificări ale calității democrației locale și regionale; e) lipsa unei relații evidente între dimensiune și eficacitate în procesul de furnizare a serviciilor, întrucât: municipalitățile mari pot beneficia de economii de scară, precum și birocrății grele care pot influența eficacitatea și eficiența acțiunii lor; f) lipsa unei relații evidente între dimensiunea și calitatea democrației locale și regionale; g) existența unei relații clare între dimensiune și autonomia financiară/bugetară, în sensul că autoritățile locale foarte

mici, adesea, au foarte pu in  libertate financiară (sau chiar deloc) din cauza veniturilor sale mici  i a cheltuielilor ridicate; h) nivelul de satisfac ie atât în ceea ce privește furnizarea de servicii, c t  i credibilitatea  i sensibilitatea administrației locale/regionale este indicatorul principal pentru dimensiunea optimă; i) pentru evaluarea impactului unei eventuale modificări a dimensiunii unei autorita i locale sau regionale trebuie luat în considerare atât în ceea ce privește eficacitatea  i eficiența furnizării de servicii, c t  i calitatea democrației locale  i regionale; j)  n cazul în care se constata că o autoritate locală sau regională este prea mică în anumite privin e, asocierea  i cooperarea pot fi considerate soluții; k)  n cazul în care o autoritate locală sau regională este prea mare în anumite privin e, descentralizarea  i desconcentrarea pot fi considerate soluții; l)  n cazurile în care fuziunea autoritaților locale sau regionale mici se dovede te a fi adecvată, în lumina istoriei  i a tradi iei, trebuie avuta în vedere proiectarea structurii instituționale a noii entita i în a a fel încât sentimentul de identificare a populației cu entita ile existente anterior să poată fi, pe c t posibil, păstrat.

 n etapa pregătitoare nu ar trebui trecute cu vederea aspectele legate de proprietatea asupra patrimoniului public, transferul de personal  i instituții, precum  i distribuirea datoriilor, daca există, posibila schimbare a sarcinii fiscale. Astfel, ar trebui să se profite de noile tehnologii pentru a  mbun ta i eficacitatea  i eficiența furnizării de servicii  i pentru a  mbun ta i calitatea democrației locale  i regionale.  n plus,

ar trebui să se profite de experien ele altora, nu numai în cadrul aceleia i  ri, ci  i în întreaga  i în afara Europei [4]. Cu toate acestea, solu iile concrete sunt rareori transplantabile fără adaptare, astfel încât eforturile comparative pot fi mai utile. Fie urmează de axat pe identificarea obstacolelor, care au fost identificate în alte reforme, fie monitorizarea proceselor în cursul executării acestora.

Decizia de a înainta o propunere de reformă teritorială  i/sau administrativă ar trebui luată numai după ce a fost finalizată analiza pregătitoare  i dacă aceasta a luat în considera ie toate aspectele descrise mai sus [5]. Autorii reformei nu ar trebui să pretindă că au un răspuns la toate obiec iile. Anumite consecințe negative ar fi imposibil de eliminat complet. Deci un anumit grad de „e ec” poate afecta imaginea generală a unei reforme de succes. Dacă aceste situații sunt recunoscute sincer, aceasta nu va da impresia că factorii de decizie nu au prevăzut sau  i mai grav trec cu vederea opiniile cetătenilor sau ale opozi iei.

B. Faza de participare. Reformele sistemice cuprinzătoare depind în mare măsură de capacitatea de a crea un consens. Acest lucru poate fi mai puțin dificil în cazul reformelor la scară mai mică.  n r ndul părților interesate  i al altor părți interesate de o reformă trebuie să existe cel puțin acel grad de consens care să permită stabilirea unor obiective clare pentru reformă. Studiile pregătitoare de tip general care implică toate p r ile interesate este un mijloc util de atingere a acestui consens.

Reforma bazată pe participarea vo-

luntară a autorităților locale sau regionale depinde de inițiativa autorității publice [6]:

- în cazul inițiativei „de jos în sus”, pentru a duce la o reformă de succes, aceasta urmează să fie completată de decizii de nivel superior, chiar împotriva voinței unora dintre autoritățile implicate în reformă.

- în cazul inițiativei „de sus în jos”, pentru a duce la o reformă de succes, aceasta urmează să încerce să obțină participarea voluntară a nivelului administrației teritoriale care urmează a fi reformată.

Părțile reformatoare și alte părți interesate ar trebui implicate încă din etapa pregătitoare, în condiția în care fuziunile și alte modificări care implică modificări ale limitelor teritoriale ar trebui efectuate numai în conformitate cu principiile care stau la baza Cartei Europene a autoguvernării locale (cum ar fi consultarea comunităților locale în cauză, eventual prin referendum). Acest lucru nu împiedică autoritățile centrale să creeze stimulente pozitive pentru ca autoritățile locale să coopereze, să fuzioneze, să descentralizeze sau să se angajeze în deconcentrare. Orice proces de reformă ar trebui la etapa de pregătire, luare a deciziilor, punerea în aplicare și evaluarea, să se bazeze pe un dialog instituțional, care să îndeplinească parametrii eficacității, transparenței, responsabilității, reprezentativității și eficienței.

Pentru ca dialogul instituțional să fie eficient, trebuie să se asigure că [7]: a) acesta are loc în timp util; b) acesta are loc pe baza unor proceduri clar stabilite; c) toate informațiile relevante

sunt disponibile tuturor participanților, în special datele, agendele și evenimentele relevante trebuie puse la dispoziție în avans; d) rezultatul, dacă nu este obligatoriu, este luat în considerare cel puțin în mod corespunzător în procesul decizional final; e) dialogul instituțional este semnificativ și nu devine inefficient prin procese paralele; f) respectând regulile de acces public la informații, baza pe care informațiile despre proces trebuie puse la dispoziția publicului trebuie să fie convenită de toți participanții pentru a asigura încrederea necesară între participanți.

Pentru ca dialogul instituțional să fie transparent, trebuie respectate regulile de acces la informațiile publice, iar rezultatele dialogului trebuie făcute publice cât mai curând posibil. Pentru ca dialogul instituțional să fie eficient, este esențială utilizarea optimă a resurselor și respectarea procedurilor existente, precum și coordonarea dialogurilor între diferitele nivele din cadrul autorității publice.

C. Faza de proiectare. Calendarul pentru punerea în aplicare a unei reforme ar trebui să fie analizat minuțios la nivel central și local. În acest sens, orice plan de reformă ar trebui să fie conceput în pași clar distinși (întrucât orice reformă necesită atribuirea unor responsabilități clare, inclusiv pentru conducerea identificabilă), pentru a asigura atât continuitatea, cât și coerența. De asemenea, ar trebui acordată o importanță deosebită posibilității de ancorare a procesului de reformă într-un organism sau într-un acord administrativ între instituțiile implicate.

Cu toate acestea, soluțiile concrete

sunt rareori transplantabile fără adaptare [8], având în vedere că strategia de reformă ar trebui să includă o procedură de ajustare. Prin această procedură se contribuie la realizarea preocupărilor specifice ale autorităților locale specifice care apar în timpul procesului de reformă. Consensusul necesar cu privire la obiectivele reformei ar trebui să garanteze că această procedură nu este utilizată pentru a încerca să modifice obiectivele strategice ale reformei [9].

 n cazul în care popula ia nu este distribuită uniform pe întreg teritoriul, iar condițiile economice variază, ar trebui luată în considerare posibilitatea aplicării unor soluții diferen iate cu referire la: acelea i niveluri de administrație locală  i regională nu trebuie să existe peste tot în stat; competențele autorităților locale  i regionale de același nivel pot diferi; relațiile instituționale ale autorităților locale  i regionale de același nivel pot fi diferite etc.

D. Faza de implementare  i evaluare. La finalizarea reformei, ar trebui să se realizeze studii de evaluare independente cu un accent larg  i fără a se limita la reforma structurilor administrative ca atare, pentru a verifica dacă  i în ce măsură obiectivele reformei au fost atinse. Evaluarea ar trebui, de asemenea, să fie efectuată de către cei direct implicați în procesul de reformă.

Rezultatele evaluării se recomandă să fie făcute publice. Ar trebui luate măsuri pentru a se asigura faptul că reformele pot fi ajustate sau chiar inversate în cazul în care se dovede te că nu  i-au atins în mod semnificativ obiectivele. Aceste măsuri ar include, în cazul în care nu există deja, crearea unui ca-

dru juridic care să reglementeze drepturile  i obligațiile afectate de ajustarea sau inversarea reformei. Ar trebui luate măsuri pentru a se asigura că rezultatele evaluării sunt luate în considerare la elaborarea politicilor generale privind reforma  i în orice proces ulterior de reformă.

Rezultatele evaluării, de asemenea, vor fi puse la dispoziția altor state membre ale Consiliului Europei  i transmise Congresului Autorităților Locale  i Regionale ale Consiliului Europei pentru informare publică.

Concluzii. Principalele criterii de analiză  i optimizare a structurii administrativ teritoriale sunt: 1) criteriul geografic (distan a p n  la centrul administrativ, acces infrastructura drumuri); 2) criteriul demografic (numărul locuitorilor din UAT); 3) structura etnică a polu iei din fiecare localitate;  i 4) criteriul financiar (capacitatea fiscală de a colecta venituri, costurile serviciilor publice prestate.

Pentru o vizualizare mai simplă, pa ii unei reforme pot fi grupa i în 4 faze/etape. Astfel, pentru implementarea unei reforme administrativ-teritoriale este necesară parcurgerea următoarelor etape: 1. pregătitoare, 2. participare, 3. proiectare  i 4. implementare  i evaluare.

 n prezent procesul de reformă administrativ-teritorială în Republica Moldova se află la prima fază - cea pregătitoare. Pentru implementarea reformei în Republica Moldova, urmează de parcurs celelalte faze ale acesteia, ținând cont de următorii factori determinan i pentru succesul unei reforme: a) existența unei strategii si a unui plan de acțiuni pentru reformă; b)

resurse și capacitatea de implementare a reformei; c) voința politică pentru reformare; d) comunicarea și acceptul populației pentru realizarea reformei.

În Republica Moldova sunt elaborate suficiente studii de fundamentare pentru elaborarea și implementarea unei

politici publice de optimizare a structurii administrativ teritoriale. Lipsa unei voințe politice, precum și comunicarea insuficientă cu APL, societatea civilă și cetățenii conduc la tergiversarea reformei și agravarea situației administrației publice locale.

BIBLIOGRAFIE

1. „Territorial consolidation reforms in Europe, Pawel Swianiewicz, editată de Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute–Budapest, OSI/LGI, 2010, articol „Municipal Size, Economy, and Democracy”, Kurt Houlberg, pag. 34.

2. Council of Europe, Committee of Ministers, Recommendation Rec(2004)12 of the Committee of Ministers to member states on the processes of reform of boundaries and/or structure of local and regional authorities. În: [https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/Rec\(2004\)12.pdf](https://localgovernment.gov.mt/en/DLG/Legislation/Documents/Legislation/Rec(2004)12.pdf)

3. Blom-Hansen, J. (2004), Stordriftsfordele i den kommunale serviceproduktion? Skoleområdet som eksempel. J. Blom-Hansen, A. S. Nørgaard, T. Pallesen (eds.) Politisk Ukorrekt, Aarhus: Aarhus Universitetsforlag, pp. 260–74.

4. Blesse, S., Baskaran, T. (2016) Do municipal mergers reduce costs? Evidence from German Federal State, Regional Science and Urban Economics, p.54-74.

5. Ibidem, p. 59.

6. Byrnes, J., Dollery, B. (2002): Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence Urban Policy and Research, Vol. 20(4):391-414.

7. Ibidem.

8. Dillinger, W. (2003) Latvia: Beyond Territorial Reform, Washington: World Bank Report No. 25466-LV., Fox, W. F., Gurley, T. (2005) Will Consolidation Improve Sub-National Government?, Policy Research Working Paper 3913, Washington: World Bank Report.

9. Meligrana J. (2004), Changing local government boundaries in different political-ideological environments, In: Meligrana J. (ed.), Redrawing Local Boundaries: An International Study of Politics, Procedures, and Decisions, Vancouver–Toronto: UBC Press.

Prezentat: 6 octombrie 2021.

E-mail: onorislegis@gmail.com

Aniversări



ANDREI SMOCHINĂ – PROFESOR, SAVANT ȘI JURIST, LA 75 DE ANI

ANDREI SMOCHINĂ - PROFESSOR, SCIENTIST AND LAWYER, AT THE AGE OF 75



Profesorul universitar, doctor habilitat în drept, dl Andrei Smochină a aniversat onorabila vârstă de 75 de ani.

Jurist de vocație cu o vastă cultură generală și înaltă autoritate profesională, spirit inovator și intuiție aleasă, profesorul Andrei Smochină este una din personalitățile care au făurit și au trăit crearea statalității Republicii Moldova, ca apoi să-și racordeze întreaga sa existență idealurilor naționale, printre care un loc esențial îl ocupă – participarea la formarea unui corp profesionist de funcționari publici, capabili să răspundă provocărilor timpului.

Dl Andrei Smochină s-a născut la 12 decembrie 1946, în satul Berezlogi, raionul Orhei. Absolvind Școala Pedagogică din Orhei, este înmatriculat la Facultatea de Drept a Universității de Stat din Moldova, obținând diploma cu mențiune în studii juridice.

Însă, vocația înăscută de dascăl l-a adus în îndepărtatul an 1974, la Facultatea de Drept a Universității de Stat din Moldova, în calitate de lector, astfel fiind pusă temelia activității academice.

Rămâne fidel acestei meserii pe parcursul vieții, fiind apreciat în aulele universitare de generații de discipoli pentru capacitatea de a transmite fiecărui student cunoștințe, pentru dorința de a forma specialiști de talie, dar și pentru calitățile de promotor principal și consecvent al valorilor umane.

Domnia sa a înregistrat un parcurs profesional ilustru și plin de devotament față de țară și față de popor, aducându-și contribuția consistentă și valoroasă la edificarea statalității Republicii Moldova. Astfel, dl profesor Andrei Smochină a activat în calitate de Membru al Comitetului de Supraveghere Constituțională a URSS; Arbitru la Curtea de Arbitraj de pe lângă Camera de Comerț și Industrie a Republicii Moldova; Președinte al Comisiei de Experți în drept, sociologie și politologie al Comisiei Superioare de Atestare a Republicii Moldova; Prodecan Facultatea Drept, USM; Director al Departamentului Drept, ULIM; Director adjunct al Institutului de Istorie, Stat și Drept al Academiei de Științe a Moldovei.

Activitatea îndelungată și prodigioasă a dlui A. Smochină a fost remarcată și înalt apreciată prin decernarea numeroaselor distincții de stat, printre care - con-

ferirea în anul 2002 a Titlul Onorific „Om Emerit”, dar și acordarea în 2011 a celei mai înalte distincții a Republicii Moldova - „Ordinul Republicii”.

Este autor și coautor a peste 100 de lucrări științifice de referință (materiale, monografii și articole), consacrate problemelor fundamentale ale dreptului constituțional, teoriei statului și dreptului, istoriei statului și dreptului, problematicei privind statalitatea Republicii Moldova și reformelor juridice și instituționale în contextul integrării europene.

Fiind un cercetător cu calități excepționale și cu o preocupare permanentă de perfecționare, dl Andrei Smochină se impune celor din jur prin inteligența sa vie, prin umorul său de calitate și prin pornirea sinceră și sufletească de a-i ajuta pe colegi și pe discipoli cu sfaturi, cu un cuvânt cald-părintesc adresat din bunătate și mărinimie.

Profesorul Andrei Smochină este omul care a făcut din muncă o adevărată religie. Rămâne mereu conectat la lumea valorilor și a performanțelor, la lumea ideilor, a libertății de gândire și expresie.

Stimate Domnule Profesor Andrei Smochină, comunitatea Academiei de Administrare Publică Vă urează, cu acest frumos prilej, LA MULȚI ANI! cu sănătate, izbândă, noi realizări și împlinirea tuturor intențiilor Dumneavoastră pe viitor.

AVIZ

Abonarea 2022

Stimați cititori,

**Este în toi campania de abonare la presa scrisă pentru anul 2022.
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;

1 an - 168 lei

Indice poștal - 76957.

Ziarul

**„Funcționarul Public”
apare de 2 ori pe lună.**

Costul unui abonament:

3 luni - 39 lei;

6 luni - 78 lei;

1 an - 156 lei

Indice poștal - 67919.



**Abonarea poate fi perfectată la oficiile poștale
ale Întreprinderii de Stat „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

Tipar executat la Universitatea de Stat din Moldova

Tiraj: 235 exemplare. Hârtie offset.

Preț contractual.

ISSN 1813-8489