

ADMINISTRAREA PUBLICĂ



ISSN 1813-8489

Tipul B

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



Administrarea Publică

*Revistă metodico-științifică
trimestrială*

Nr. 4 (116)
octombrie - decembrie 2022

**Chișinău,
2022**

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>



În conformitate cu prevederile Hotărârii Guvernului Republicii Moldova nr. 485 din 13.07.2022 cu privire la reorganizarea prin fuziune (absorbție) a unor instituții din domeniile educației, cercetării și inovării și modificarea unor hotărâri ale Guvernului, Academia de Administrare Publică (persoană juridică absorbită) a fost reorganizată prin fuziune (absorbție) cu Universitatea de Stat din Moldova (persoană juridică absorbantă).

Nr. 4 (116), octombrie - decembrie 2022

COLEGIUL DE REDACȚIE

BALAN Oleg - redactor-șef, doctor habilitat în drept, profesor universitar

PALIHOVICI Serghei - doctor în științe politice, conferențiar universitar, director al Institutului de Administrație Publică, Universitatea de Stat din Moldova

GROZAVU Nistor - doctor în științe tehnice, conferențiar universitar

BARȚIȚ 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 - doctor în istorie, conferențiar universitar, Universitatea de Stat din Moldova

GORIUC Silvia - doctor în drept, conferențiar universitar, Universitatea de Stat din Moldova

GUCEAC Ion - academician, doctor habilitat în drept, profesor universitar, Universitatea de Stat din Moldova

IJA Micola - director al Institutului de Educație și Știință în Serviciului Public al Universității Politehnice din Odesa, Ucraina

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 - doctor în istorie, conferențiar universitar, Universitatea de Stat din Moldova

SOLOMON Constantin - doctor habilitat în științe istorice, profesor universitar, Universitatea de Stat din Moldova

ȘAPTEFRAȚI Tatiana - doctor în științe biologice, conferențiar universitar, Universitatea de Stat din Moldova

TOFAN Tatiana - doctor în științe economice, conferențiar universitar, Universitatea de Stat din Moldova

ȘLEAHTIȚCHI Mihail - doctor habilitat în psihologie socială, conferențiar universitar, Universitatea de Stat din Moldova

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

Echipa redacțională

Redactori științifici:

DULSCHI Ion, doctor în istorie, conferențiar universitar

ȘAPTEFRAȚI Tatiana, doctor în științe biologice, conferențiar universitar

Asistență computerizată: PASTUH Marina

SUMAR

ADMINISTRAREA PUBLICĂ: TEORIE ȘI PRACTICĂ

Oleg SOLOMON

Procesul decizional administrativ de la abordarea
clasică către cea inovativă10

Andrei GROZA

Despre originea rumânească a cuvintelor/noțiunilor boier, vodă și voievod18

Виталий КЮРКЧУ

Эффективное управление в органах местного
публичного управления Гагаузии: результаты исследования23

SOCIETATEA CIVILĂ ȘI STATUL DE DREPT

Natalia CTITOR

Parteneriatul public-privat ca mecanism juridic de realizare
a scopurilor de interes public35

Alexandr CAUIA, Corina ZACON

Evoluția istorică a companiilor militare și de securitate private (partea II)43

ECONOMIE ȘI FINANȚE PUBLICE

Tatiana DIACONU

Analiza activității de inovare a întreprinderilor din Republica Moldova52

Tatiana TOFAN, Vasile TOMUZ

Procesul de planificare strategică în cadrul autorităților
publice centrale din Republica Moldova62

RELĂȚII INTERNAȚIONALE ȘI ÎNTEGRARE EUROPEANĂ

Silvia DULSCHI

Diplomația internațională în contextul actual al globalizării74

Василий САКОВИЧ

Проблема наций и нациестроительства: теоретический дискурс
в контексте исторической ретроспекции84

INSTRUIREA FUNCȚIONARILOR PUBLICI: STRATEGII ȘI TEHNOLOGII NOI

Liudmila CUROȘ

Impactul digitalizării în domeniul educațional
pentru țările din Parteneriatul Estic97

TINERI CERCETĂTORI

Ștefan PAVLOV

Aspecte teoretice privind conceptul de bună guvernare:
caracteristici și dimensiuni107

Николай ГОТИШАН

Национальная система социальной защиты – как компонент
системы публичных услуг Республики Молдова119

Aliona MUNTEAN

Viziune teoretică despre flexibilizarea modului și
timpului de muncă în administrația publică138

Olga IURCO

Integrarea diasporei în elaborarea politicilor de dezvoltare locală150

Vladimir PUICA

Persoană autorizată sau investită de stat să presteze în numele acestuia
servicii publice sau să îndeplinească activități de interes public – subiect
al infracțiunii de exces de putere sau depășire a atribuțiilor de serviciu
în legislația penală a Republicii Moldova157

Nicolae PASCARU

Licența în activitatea de întreprinzător prin prisma prevederilor
convenției europene a drepturilor omului167

Ala GRECU

Metodologii de evaluare a serviciilor medicale prestate175

Tatiana FURCULIȚA

Sistemul de management al performanței în contextul instituțiilor publice180

CONTENTS

PUBLIC ADMINISTRATION: THEORY AND PRACTICE

Oleg SOLOMON

The administrative decisional process from
classical to innovative approach10

Andrei GROZA

About the romanian origin of the word/concepts boier, voda and voievod18

Vitali CHIURCCIU

Effective governance in local public administration
bodies of Gagauzia: research results23

CIVIL SOCIETY AND THE RULE OF LAW

Natalia CTITOR

Public-private partnership as a legal mechanism for
achieving public interest goals35

Alexandr CAUIA, Corina ZACON

Historical evolution of private military and security companies (part II)43

ECONOMICS AND PUBLIC FINANCES

Tatiana DIACONU

Analysis of the innovation activity of enterprises in the Republic of Moldova52

Tatiana TOFAN, Vasile TOMUZ

Strategic planning process within central public authorities
in the Republic of Moldova62

INTERNATIONAL RELATIONS AND EUROPEAN INTEGRATION

Silvia DULSCHI

International diplomacy in the current context of globalization74

Vasilii SACOVICI

The problem of nations and national building: theoretical discourse
in the context of historical retrospective84

TRAINING OF CIVIL SERVANTS: NEW STRATEGIES AND TECHNOLOGIES

Liudmila CUROȘ

The impact of digitalization in the education field
for Eastern Partnership Countries97

YOUNG RESEARCHERS

Ștefan PAVLOV

Theoretical aspects regarding the concept of good governance:
characteristics and dimensions107

Nicolai GOTISHAN

The national system of social protection as a component of the system
of public services of the Republic of Moldova119

Aliona MUNTEAN

Theoretical view on the flexibility of working mode
and time in the public administration138

Olga IURCO

Integration of the diaspora in the elaboration of local development policies150

Vladimir PUICA

Person authorized or employed by the state to provide public services
on behalf or perform public interest activities - subject of the crime
of excess of power or overriding of the duties in the criminal law of
the Republic of Moldova157

Nicolae PASCARU

License in entrepreneurial activity under the provisions of the
european convention of human rights167

Ala GRECU

Evaluation methodologies of the provided medical services175

Tatiana FURCULITSA

The performance management system in the context of public institutions180



Administrarea publică: teorie și practică



PROCESUL DECIZIONAL ADMINISTRATIV DE LA ABORDAREA CLASICĂ CĂTRE CEA INOVATIVĂ

THE ADMINISTRATIVE DECISIONAL PROCESS FROM CLASSICAL TO INNOVATIVE APPROACH

CZU: 351/354:005

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4\(116\).01](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4(116).01)

Oleg SOLOMON,
doctor în științe administrative, Ministerul Apărării

SUMMARY

Over the past few years it has been observed that the public sector, especially the public administration, faces very complex, unstructured and unregulated socio-economic problems. The solutions applied to these problems no longer produce results, thus perpetuating from one government to another. The methods used to identify solutions also do not help to locate the most appropriate and adequate decisions. In this context, there is a need to review the ways in which decision-making processes are carried out and the identification of the most qualitative decisions. Thus, in this article we will explore ways to improve decision-making processes by introducing innovative approaches which exist in the literature on the subject.

Keywords: public sector, government, decision-making, public policies, innovation, experimentation, effectiveness, efficiency, quality, scientific, academic environment, research institutions.

REZUMAT

Pe parcursul ultimelor ani se constată faptul că sectorul public, cu precădere administrația publică se confruntă cu probleme social-economice foarte complexe, nestructurate și nereglementate. Soluțiile aplicate acestor probleme nu mai produc rezultate, astfel, acestea perpetuând-se de la o guvernare la alta. Metodele utilizate de identificare a soluțiilor, la fel nu contribuie la localizarea celor mai adecvate și potrivite decizii. În acest context, apare necesitatea de a revedea modalitățile de desfășurare a proceselor decizionale și de identificare a celor mai calitative decizii. Astfel, în articolul dat vom cerceta modalitățile de îmbunătățire a proceselor decizionale prin introducerea abordărilor de inovare a sectorului public existente în literatura de specialitate.

Cuvinte-cheie: sector public, guvern, proces decizional, politici publice, inovare, experimentare, eficiență, eficacitate, calitate, științific, mediul academic, instituții de cercetare.

Rezultatele metodelor prin care guvernele se preocupă de subiectele din ce în ce mai interconectate, transversale și globale (schimbările climatice, îmbătrânirea populației, excluziunea socială, crima organizată, corupția ș.a.), de problemele nestructurate, neprevizibile și nereglementate, precum și de necesitățile cetățenilor, atestă faptul că aceste metode necesită a fi reconsiderate [1].

Majoritatea dintre aceste probleme persistă în timp, iar eforturile întreprinse de către guverne pentru a le soluționa, sunt insuficiente – stare suscitată de deficitul abordărilor multidimensionale, precum și de deprinderile guvernelor de a utiliza instrumentele de ieri pentru a administra provocările zilei de mâine [2], [3], [4]. Astfel, evoluția subiectelor multidimensionale menționate, solicită eforturi eterogene și susținute pentru dezvoltarea și implementarea inovațiilor în sectorul public [5, p.36]. În condițiile în care cetățenii nu mai sunt satisfăcuți de nivelul actual de performanță al actului de guvernare, este evident faptul că se necesită reformarea și inovarea acestuia.

Potrivit literaturii de specialitate inovarea este o modalitate de a face față problemelor care nu dispun de soluții evidente, o formă specifică de a schimba continuu, și o detașare radicală de trecut. În sectorul public inovarea se asociază cu procesul de introducere a elementelor noi în actul de funcționare a acestuia reprezentate de cunoștințe noi, structuri organizatorice noi, management nou, și care per ansamblu întruchipează discontinuitatea de trecut.

Cercetătorii H. Bakhshi, A. Freeman și J. Potts, analizând „starea de

incertitudine” actuală a guvernelor, consemnează faptul că o parte din legitimitatea guvernării publice ar putea fi obținută numai prin intermediul proceselor decizionale similare celor modelate potrivit experimentelor științifice și proceselor de descoperire. Astfel, se denotă, că aplicarea abordării experimentale, necesară pentru obținerea inovației este un imperativ al timpului. Or experimentarea provoacă cunoștințele și experiența necesară, în scopul de a obține descoperiri și rezultate noi [7].

Prin proces decizional administrativ se subînțelege totalitatea activităților pregătite și desfășurate în mod coerent de către factorii decizionali ai administrației publice pentru elaborarea, fundamentarea și adoptarea în comun cu cetățenii a unor decizii administrative eficiente și eficace, care urmează a fi implementate, monitorizate și evaluate potrivit scopului și obiectivelor decizionale proiectate.

În mod tradițional, eșecul politicilor publice era mereu imputat etapei de implementare a acestora, însă odată cu dezvoltarea diverselor studii și evaluări, s-a constatat, că eșecul provine și de la procedurile defectuoase de pregătire și documentare a acestora. Astfel, pornindu-se de la aceste rezultate, au fost lansate diverse cercetări pentru a inova metodele și procedurile de dezvoltare a politicilor [8, p. 4]. Prin consecință, s-a constatat faptul că inovațiile introduc un mod diferit de a ști și a cunoaște în actul de guvernare, astfel creând tensiune pentru status quo-ul public [1], [5]. Aceasta invocă imperativul de a explora, identifica și stabili noi principii

de luare a deciziilor publice, inspirate din progresul tehnologiei digitale, științelor sociale, experimentarea științifică, și gândirea creativă.

Numai un guvern inovativ dispune de capacitatea de a se sincroniza cu aspirațiile cetățenilor, de a fi eficient și efectiv în activitățile sale de bază, și capabil de a răspunde prompt la diversele și schimbătoarele necesități ale unei societăți moderne [9, p. 52].

Ch. Hood într-un raport adresat guvernului Suedez reliefează faptul că în contextul prezentelor austerități fiscale, guvernele ar putea apela la inovarea publică, care poate să furnizeze soluții mai multe și mai eficiente, în cuantumul acelorași resurse publice, sau chiar cu resurse mai puține, decât să se apeleze la alternative politice nepopulare și împovărătoare (reduceri de bugete și cheltuieli) [8, p.2]. Organizațiile publice trebuie să fie structurate în baza principiului de maximizare a valorii produse pentru clienți, și să se focuseze mai mult pe inovare, și nu pe reguli [6, p.8]. Regulile și procedurile interne trebuie să creeze condițiile și premisele necesare pentru încurajarea și facilitarea inovațiilor. Este imperios pentru autoritățile publice să conștientizeze faptul că unica sursă generatoare de inovații este omul, de aceea, investițiile în resursa umană reprezentate de crearea stimulentele (în special financiare), construirea unei culturi organizaționale propice inovațiilor și elaborarea unor norme care să prevadă noi metode de lucru - sunt indispensabile. *Concursul național pentru cea mai bună practică de inovare în managementul public* din Polonia, *Schema de management a*

ideilor din cadrul Cancelariei Federale Austriece, *Premiile de excelență în managementul din sectorul public* din Australia – reprezintă câteva dintre cele mai bune practici existente pe plan internațional cu privire la stimularea și susținerea eforturilor inovaționale [14].

Demersurile guvernelor trebuie să fie îndreptate spre construirea unei infrastructuri potrivite pentru încurajarea inovării, care în final, să constituie un ecosistem al inovării sectorului public. În opinia cercetătorului Ch. Bason *ecosistemul poate fi înălțat prin intermediul a patru schimbări simultane, după cum urmează*: trecerea de la inovarea din întâmplare către o abordare conștientă și sistematică; substituirea managementului resurselor umane cu procesul de construire a capacității de inovare la toate nivelele guvernamentale; renunțarea la simpla executare a misiunilor și proiectelor, și focusarea pe orchestrarea proceselor de co-creare, creând noi soluții împreună cu cetățenii; și trecerea de la administrarea organizațiilor publice către conducerea curajoasă a inovației în sectorul public, cât și dincolo de acesta [5, p. 5-6]. Un exemplul relevant în acest sens este cazul Spaniei, unde funcționează *Ecosistemul Social și de Cunoștințe*, responsabil de elaborarea și diseminarea inovațiilor în sectorul public [14, p. 72]

Actualmente, șefii guvernelor recunosc faptul că nu mai este suficient să așteptăm și să speri la momente de sclipire și inspirație întâmplătoare pentru a obține progrese, ci trebuie în mod perpetuu și consecvent să identifici metode și instrumente inovative pentru a soluționa problemele

complexe și transcendente [5, p.7-34]. Cele mai multe dintre acestea, dispun de unele unități speciale sau agenții, care sunt responsabile de dezvoltarea și promovarea inovației. Modelul acestora variază foarte mult, și poate include agenții independente, grupuri think-tanks, precum și unități speciale ce se regăsesc în centrul guvernului [10]. Statele în care astfel de entități de inovare există și produc rezultate pot fi prezentate după cum urmează: *Rețeaua agentului de schimbare guvernamentală* din Finlanda, *Rețeaua de învățare a inovației* din Belgia, *Academia Federală de Administrație Publică* din Austria, *MindLab* situat în centrul guvernului din Danemarca, *Futurs Public* situat în centrul oficiului prim-ministrului din Franța, *Inovvation Lab* din Irlanda de Nord, *Agenția de inovare Vinnova* din Suedia, *Agenția de inovare Sitra* din Finlanda [14, p. 72-154].

Carta albă cu privire la modernizarea Guvernului din Marea Britanie subliniază necesitatea ca factorii de decizie să fie flexibili și inovatori, dispuși să pună la îndoială modalitățile existente de soluționare a problemelor, și să creeze un mediu în care noile idei ar putea izvorî și ar fi testabile [11, p. 63]. În același context cercetătorul Kanter susține că *gândirea caleidoscopică* este o metaforă potrivită pentru procesul creativ de elaborare a deciziilor, caracterizat de capacitatea de a rearanja fragmentele în noi modele, și a imagina o nouă realitate în aceste modele. Prin urmare, persoanele cu cea mai mare probabilitate de ași exercita gândirea creativă sunt cei care dispun de cea mai bună viziune caleidoscopică, cei care pot

aduce cel mai bogat set de idei pentru o anumită problemă. O astfel de viziune extinsă poate fi instituționalizată prin design organizațional și prin proiectarea corectă a posturilor [12, p. 30].

Diminuarea și eliminarea ineficienței instituționale și a disipărilor de resurse, la fel constituie imperativele timpului prezent și viitor, care solicită metode și instrumente inovative. Prin consecință, învățarea și inovarea urmează a deveni factorii-cheie pentru eficientizarea proceselor decizionale guvernamentale, și pentru modernizarea sectorului public [10], [13].

Inovarea implică realizarea de prototipuri și experimente bazate pe o gamă largă de cunoștințe științifice și practici internaționale. Însă din considerentul că sectorul public nu dispune de astfel de capacități, guvernele și administrațiile publice trebuie să fie orientate mai mult spre crearea condițiilor de inovare pentru alte structuri și organizații [11, p.30]. Crearea condițiilor sau facilitarea activității altor instituții în vederea soluționării problemelor complexe utilizând metode inovative și de adaptare, reprezintă viitorul proceselor de elaborare judicioasă a bunelor politici. În opinia cercetătorilor M. Hallsworth, S. Parker și J. Rutter, procesul de elaborare a politicilor nu utilizează gândirea externă. Există dovezi suficiente pentru a crede că elaborarea deciziilor guvernamentale poate fi îmbunătățită prin importarea în interiorul sectorului public a mai multor surse de expertiză și experți externi, capabili de a provoca gândirea guvernamentală și ministerială [11, p. 46]. De aceea, guvernul și autoritățile

administrației publice ar trebuie să dispună de contracte permanente cu mediul academic și instituțiile de cercetare, în vederea încorporării produselor științifice, cercetătorilor și experților exteriori în cadrul echipelor de proiectare a politicilor [11, p. 31].

Totuși dincolo de faptul că guvernarea trebuie să creeze condiții de inovare pentru alte instituții și organizații, aceasta necesită să dispună și de propria capacitate de inovare. Prin urmare, se impun în mod stringent proiectarea și desfășurarea diverselor acțiuni pentru a promova și introduce inovarea în activitatea sectorului public. Potrivit literaturii de specialitate *cele mai recomandate acțiuni sunt următoarele*: finanțarea publică a unităților de cercetare pentru soluționarea unor probleme speciale; proiectarea unităților de funcții responsabile de desfășurarea cercetărilor științifice în cadrul guvernului, ministerelor și altor autorități publice administrative; autorizarea în baza contractelor a consultanților externi în vederea desfășurării cercetărilor specifice [15]; precum și încurajarea contestabilității politicilor prin diversificarea surselor de consiliere [16].

Colaborarea dintre diverși actori cu cunoștințe, experiență și resurse relevante, pot crea metode noi de a înțelege problemele de politici, de a dezvolta idei creative noi, de a testa și evalua funcționalitatea ideilor inovative selectate, precum și a disemina aceste inovații entităților publice [8, p.4]. Această formă de colaborare în literatura de specialitate este definită *guvernarea de rețea*. Guvernarea de rețea

reprezintă instituționalizarea temporară a unui forum de actori interdependenți, dar în același timp independenți și autoguvernați din punct de vedere operațional, care colaborează în baza eforturilor partajate pentru a realiza obiective negociate ce contribuie la realizarea unui scop public la o anumită perioadă de timp determinată [8, p. 5]. Avantajul rețelelor de guvernare în comparație cu alte forme de guvernare este determinat de faptul că prezența interdependenței și a obiectivelor negociate asigură ca actorii să fie foarte motivați și determinați pentru a realiza obiectivele partajate [8, p. 6].

Datorită guvernelor laburiste, care își doreau să redea actului de guvernare o nouă imagine și dimensiune de percepție, prin modernizarea acestuia, substituind procesul ideologic de elaborare a politicilor, cu cel bazat pe raționalitate [17] a fost modelată și dezvoltată paradigma intitulată *elaborarea deciziilor în baza evidențelor* (*evidence-based decision making process*). Afirmția ex-prim-ministrului Tony Blair „*ceea ce contează este ceea ce funcționează*”, a devenit piatra de temelie pentru eforturile guvernului de a moderniza procesele de elaborare a politicilor guvernamentale [18]. Scopul abordării constă în oferirea în mod sistematic a soluțiilor care funcționează, ca ulterior, acestea să fie aplicate în practică. Odată cu apariția primelor rezultate concludente, aceasta a devenit o aspirație modernă și o abordare atractivă preocupată de elaborarea unor politici inovative și eficiente [17], [16]. Abordarea procesului decizional prin prisma evidențelor de înaltă calitate,

este congruentă cu accentul modern plasat pe soluționarea problemelor pe cale rațională cu orientări pe diagnoze precise și cunoștințe derivate din legăturile de cauzalitate [16]. Noua abordare reprezintă o trecere de la politicile elaborate în baza opiniilor, la politicile pregătite în baza unui proces bazat pe o abordare mai riguroasă, mai rațională, care adună, evaluează critic, și folosește dovezi științifice de înaltă calitate. Dovezile utilizate în cadrul procesului de fundamentare a deciziilor trebuie să fie bazate pe probe și argumente sistematice, rezultate din cercetările științifice. Astfel termenul evidență (dovadă) include toate tipurile de probe, cu condiția ca acestea au fost colectate printr-un proces sistematic. Acestea includ investigațiile și evaluările critice, construirea teoretică, colectarea datelor, analiza, cercetarea, dovezile empirice [17], cunoștințele expertizate, cercetările publicate, statisticile, rezultatele consultărilor cu părțile interesate, rezultatele evaluărilor anterioare de politici, rezultatele modelelor statistice și economice, etc. În cadrul procesului de selectare a dovezilor, guvernele trebuie să ia în considerație dacă dovezile sunt precise, obiective, credibile, relevante, disponibile, înrădăcinate, și practice [17, p. 1-2].

O coordonare orizontală mai bună a politicilor publice reprezintă o altă tendință inovativă în cadrul sistemului de administrație publică. Studiile de caz demonstrează faptul, că implantarea unei coordonări orizontale mai eficiente între organizațiile sectorului public, contribuie la reducerea disipărilor de resurse publice și a ineficiențelor

instituționale, și dispune de repercusiuni motivaționale directe asupra modalităților de inovare în vederea soluționării problemelor complexe [12]. În literatura de specialitate existat două abordări generale cu privire la orizontalitatea politicilor publice [12]. Prima abordare comportă un caracter managerial în esență, și utilizează anumite instrumente și proceduri pentru a crește raționalitatea instrumentală bazată pe cele mai bune dovezi disponibile. Cealaltă abordare dispune de un aspect mai politic, apreciind emulația și conflictul politic ca elemente esențiale, inevitabile și necesare în procesul de elaborare a politicilor. Orizontalitatea administrativă pură, fără un angajament politic paralel este puțin probabilă să fie de succes. Pe de altă parte, politicienii vor coopera cu mult mai dificil cu ministerele, dacă structurile și procedurile administrative ale acestora rămân foarte rigide și vertical ierarhizate. Prin urmare, se constată faptul că numai combinarea judicioasă a elementelor politice cu cele tehnocratice poate suscita procese decizionale administrative de succes.

În final concluzionăm faptul că inovarea proceselor decizionale administrative nu mai este o opțiune la care s-ar putea apela funcție de timpul și resursele disponibile, ci este un imperativ al prezentului, determinat de caracterul complex și multistratificat al problemelor sociale și economice la care administrația trebuie să genereze soluții inovative și cuprinzătoare.

Inovarea poate ajunge în sectorul public doar dacă vor fi create condiții și premise necesare pentru facilitarea

și susținerea inovației, dacă unicul catalizator de idei noi, adică resursa umană va fi stimulată și încurajată pentru a reinventa procesele și metodele aplicate, dacă se va conștientiza că cunoștințele reprezintă o veritabilă

putere, și că ideile inovative izvorăsc doar din eforturi conjugate. La fel de important este și instituționalizarea unei unități structurale distincte responsabilă de organizarea, conducerea și facilitarea procesului de inovare publică.

BIBLIOGRAFIE

1. Christiansen J., Bunt L. Innovation In Policy: Allowing For Creativity, Social Complexity and Uncertainty In Public Governance. Nesta, 2012. http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/innovation_in_policy.pdf
2. Lodge G., Kalitowski S. Innovations in Government: International Perspectives on Civil Service Reform. Institute for Public Policy Research. London, 2007. <http://grandsorganismes.gouv.qc.ca/upload/cego/editor/asset/Veilles%20strat%C3%A9giques/Autre%20veille/innovations%20in%20government%20international%20perspectives%20on%20civil%20service%20reform.pdf>
3. Borins S. Innovation in Business and Government: Looking Forward. University of Toronto and Research Fellow, 2012. https://crawford.anu.edu.au/public_policy_community/content/doc/Sandford-Borins-Innovation-in-business-and-govt-Final.pdf
4. Chesbrough H., Vanhaverbeke W. Open Innovation And Public Policy In Europe. ESADE Business School & the Science Business Innovation Board AISBL, 2011. <http://www.sciencebusiness.net/Assets/27d0282a-3275-4f02-8a3c-b93c2815208c.pdf>
5. Bason Ch. Leading Public Sector Innovation: Co-Creating For A Better Society. Bristol: Policy Press, 2011. <http://books.google.md/books?id;>
6. Barzelay M. The New Public Management: Improving Research and Policy Dialogue, 2002. <http://link.springer.com/article/10.1023%2FA%3A1014927607218#page-1>
7. Bakhshi H., et all. State Of Uncertainty: Innovation Policy Through Experimentation. London: Nesta, 2011 http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/state_of_uncertainty.pdf
8. Sørensen E. The Metagovernance Of Public Innovation In Governance Networks. Policy & Politics conference in Bristol, 2014. <http://www.bristol.ac.uk/sps/polycypolitcs/policyandpolitics2014/fullpapers1/sorensonthemetagovernanceofpublicinnovation.pdf>
9. Osborne S. The New Public Governance: Emerging Perspectives On The Theory And Practice Of Public Governance, 2010. www.books.google.md/books?id
10. Borins S. Innovations in Government: Research, Recognition and Replication. Ash Institute for Democratic Governance and Innovation, 2008. <http://books.google.md/books>
11. Hallsworth M., et all. Policy Making In The Real World: Evidence and Analysis. Institute for Government, 2011. <http://www.instituteforgovernment.org.uk/sites/default/files/publications/Policy%20making%20in%20the%20real%20world.pdf>

12. Governments for the Future. Ministry of finance Finland. Report November 2013. http://www.vm.fi/vm/fi/04_julkaisut_ja_asiakirjat/01_julkaisut/08_muut_julkaisut/20131119Govern/Government_for_the_Future.pdf
13. Dunleavy P., Carrera L. Growing the Productivity of Government Services. Cheltenham: Edward Elgar, 2013. 365 p. <http://books.google.md/books?id>
14. Fostering Innovations in the Public Sector. OECD Publishing, Paris, 2017, 254 p.
15. Saunders P., Walter J. Ideas And Influence: Social Science And Public Policy In Australia. Political Science. UNSW Press: 2005. 268p. http://books.google.com.au/books/about/Ideas_And_Influence.html?id=K94pZAJYaKYC
16. Head B. Three Lenses of Evidence-Based Policy. The Australian Journal of Public Administration, vol. 67, no. 1, p. 1–11. University of Queensland http://www.vic.ipaa.org.au/sb_cache/professionaldevelopment/id/36/f/3%2520lenses%2520of%2520evidence%2520based%2520policy%2520-%2520brian%2520head.pdf
17. Sutcliffe S., Court J. Progressive Policymakers in Developing Countries. London: Overseas Development Institute, 2006. <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/190.pdf>
18. Staley L. Evidence-based Policy and Public Sector Innovation. Institute of Public Affairs, 2008. https://www.ipa.org.au/library/publication/1226382181_document_staley_vic_gov_innovation.pdf

DESPRE ORIGINEA RUMÂNEASCĂ A CUVINTELOR/ NOȚIUNILOR *BOIER, VODĂ ȘI VOIEVOD*

ABOUT THE ROMANIAN ORIGIN OF THE WORD/ CONCEPTS *BOIER, VODA AND VOIEVOD*

CZU: 811.135.1'01

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4\(116\).02](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4(116).02)

Andrei GROZA,
doctor în istorie conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

In the material, based on the analysis of ancient written sources, an attempt is made, on the one hand, to combat the unanimously accepted opinion that the words/ notions boyar, king and voivode are of Slavonic origin, on the other hand - to prove that they have Romanian roots.

REZUMAT

În materialul de mai jos, în temeiul analizei izvoarelor scrise în vechime, se încearcă, pe de o parte, a combate părerea unanim acceptată precum că cuvintele/noțiunile boier, vodă și voievod sunt de origine slavonă, pe de altă parte - a dovedi că acestea au rădăcini rumânești.

Istoriile neamurilor luate aparte, istoriile statelor, istoria universală, au prins contururile pe care astăzi le cunoaștem, nu de mult, în secolele XVIII-XIX.

Anume în această perioadă istoricii, reprezentanți ai națiunilor numeroase și puternice militar și economic, au scris istoriile, corespunzător importanței și mărimii care și-o dădeau, altfel spus, și-au tras istorii care au fost impuse celor din jur să le accepte.

Reprezentanții celorlalte neamuri, mai mici, au scris despre ceea ce le-a mai rămas și ceea ce li s-a permis.

Era oare posibil ca cineva, atunci, din cei care scriau istoria, să spună adevărul

în cazul în care îl depistau, dar care nu convenea celor puternici?

Clar lucru că nu.

Putea oare cineva în acea perioadă să admită că limba primară, limba în care Creatorul a vorbit cu primii oameni, a fost limba rumână/română, că toate limbile antice, inclusiv greaca, latina, ebraica, sanscrita au fost inventate de o persoană sau de un grup de persoane pentru a-i împiedica pe oamenii simpli să se unească și a-i folosi pe aceștia în interese proprii, mai ales pentru a se menține la putere și a se îmbogăți, că în același scop au fost inventați alți dumnezei, inventate alte religii?

Clar lucru că nu.

Este oare posibil ca noi, astăzi, să cunoaștem adevărul istoric și să vorbim despre aceasta, arătând toate momentele, atât pozitive cât și negative?

Da, este posibil.

Anume aceasta și vom încerca să facem în cele ce urmează.

Noi nu pretindem la nimic mai mult decât a încerca de a dezvălui adevărul istoric care trebuie cunoscut, indiferent de faptul dacă place sau nu cuiva, ca acesta să ne facă mai înțelepți, mai buni, pentru a înceta a ne mai lupta unii împotriva altora, pentru că vorbim limbi diferite ori că avem religii diferite. Să înțelegem că această luptă este numai în interesul unor persoane sau al unor grupuri de persoane care folosesc limba și religia pentru a-și acoperi adevăratele interese la baza cărora stă dorința lor de a conduce pentru a se căpătui în continuare, în timp ce săracii (oamenii, statele) sunt asmuțiți să se lupte între ei pentru „propriile limbi” și „proprii/adevărații dumnezei”.

Totodată, atragem atenția tuturor celor care vor citi rândurile de mai jos, dar mai ales dornicilor de a ne critica: cele scrise aici sunt puncte de pornire, niște repere, pe alocuri cu unele neajunsuri, lucru inevitabil în situația noastră, dar care urmează a fi dezvoltate și aduse până la o lucrare mai amplă, mai completă.

În continuare vom vorbi doar despre câteva cuvinte/noțiuni utilizate în limba română cunoscute ca împrumutate din alte limbi, dar care de fapt au rădăcini rumânești și fac parte din această limbă de la începutul vorbirii primului om.

Așadar, analiza izvoarelor scrise în

vechime ne arată că cuvântul rumânesc *voi* cu sensul de 1) rând de împletitură din papură sau nuiiele, într-o leasă sau în pereții unui pătur de păstrat porumb sau 2) fâșie de pământ arabil, a stat la baza cuvintelor rumânești *voinic*, *voier/boier*, *voievod*, numelor de familie Voicu, Voiculescu, Voinea, Voinescu, Voineanu ș.a.m.d., denumirii statului antic Voinicia (în limba greacă/elenă - Fenicia)[1], numelui legendarei pasăre Voinica (în limba greacă Fenix)[2], cuvintelor slave *voin*, *voina*, cu sens de luptător, soldat și corespunzător război.

Cuvântul *voi*, cu sens de fâșie, de rând împletit/făcut din ceva a existat din cele mai vechi timpuri, adică a făcut parte de la începutul începuturilor din limba română. Tot din cele mai vechi timpuri, participanții la bătălii, la războaie, bărbații tineri, sănătoși și puternici, de regulă așezați în rânduri, în *voiuri* erau numiți *voieri*, *voinici*. Mulți din ei, pentru vitejia de care au dat dovadă au fost supranumiți Voinea, Voicu, Voica, Voinicescu, Voichița, Voineanu, Voiculescu ș.a.m.d. Supranumele *voinic* este atestat în mai multe izvoare vechi scrise în limba greacă inventată, numai că în acestea, cuvântul popular, rumânesc este scris sub forma *foinic*[4].

Astfel, *Voinic/Foinic* a fost numele întemeietorului statului antic Voinicia/Foinicia (nu Fenicia[2], cum ne spun unii istorici – n.n.), amplasat pe coasta răsăriteană a Mării Mediterane, care a existat între secolele XIII și VIII î.e.n. și în care a fost inventat unul din primele alfabete sonore. Tot Voinic/Foinic a fost și numele unuia dintre învățătorii legendarului Ahile, care împreună cu acesta a participat la asediarea, apoi cucerirea Troiei.

Fiecare voi sau voiurile erau conduse de conducători numiți voievozi (voi-vodă), unde cuvântul vodă înseamnă cap, conducător care provenea de la alt cuvânt rumânesc a vedea. Adică cel care vede înainte, care prevede, care conduce. Cuvântul voievod este atestat pentru prima dată în lucrarea împăratului Rumâniei (Imperiul Roman de Răsărit sau cum îi zic unii Bizanț), Constantin al VII-lea Porfirogenetul (anii 905 - 959) „Despre administrarea imperiului”. [3]

Ceva mai înainte, la mijlocul secolului al IX-lea, cărturarii Chiril și Metodie, cei care au inventat alfabetul și limba slavonă au luat și au pus la baza acestuia/acesteia limba populară, limba rumână. Unele cuvinte rumânești au fost incluse în forma care se utilizau în viața de toate zilele (plug, steag, snop ș. a.), altele au fost puse la baza formării altor cuvinte slavone. Astfel, în baza cuvântului voi, care se utiliza mai mult ca termen militar, au fost formate cuvintele voin, voina care înseamnă luptător, soldat și corespunzător bătălie/război.

Aici, credeam necesar de a atrage atenția la faptul că cuvântul război din limba rumână tot își trage rădăcinile din cuvântul voi, și că DEX-ul limbii române induce în eroare atunci când afirmă că acesta provine din slavonă de la război.

Astfel, cuvântul război în limba rumână are sensurile de 1) luptă armată între oameni și 2) covor mare de perete. În primul caz cuvântul voi (rând de oameni) împreună cu un alt cuvânt rumânesc a răzui care înseamnă și a se rade unul de altul, a se izbi unul de altul, a se omorî, a format cuvântul rumânesc război. În acel de-al doilea caz voiurile, rândurile, numai că rânduri din fire de lână

sau alte materiale de diferite culori răzuite, adică izbite unele de altele, așezate prin izbitura unele lângă altele, formau un câmp, un covor colorat compus din diferite figuri, diferite rânduri, numit în popor război.

De la vechiul, rumânescul voier provine și cuvântul *boier*. Voierii, luptătorii, soldații, dar mai degrabă conducătorii de voi, fiind numiți administratori ai anumitor localități, mai ales ai unor mici orașe au început a fi numiți boieri, situație cunoscută în acea perioadă când unele litere din cuvintele limbii populare, limbii rumâne erau transcrise în altă limbă altfel. De exemplu, litera ș trecea în s (Ștefan în Stefan), e în ă (enciclopedie – ăntiklopedia) ș.a., la fel și litera v a trecut în b adică cuvântul *voier* a devenit *boier*. Atât istoriografia slavă cât și cea rumână, până în prezent, nu au o explicație cât de cât acceptabilă, care ar fi originea acestui cuvânt.

Cuvântul boier a fost utilizat multe secole la rând atât la rumâni cât și la rudele lor care au fost slavizate, devenind bulgari, sârbi, ruși ș.a.m.d.

Așadar, calea parcursă de la cuvântul rumânesc voi la cuvintele rumânești voinic, boier, voievod, la cuvintele slave voin, voina a fost destul de lungă încât s-a reușit a fi uitată, mai mult s-a făcut totul ca să se creadă că situația a fost alta.

La fel și cuvântul/noțiunea vodă – titlu purtat de domnitorii rumâni, își trage rădăcinile de la verbul/cuvântul rumânesc a vedea. Vodă înseamnă cel care vede, văzătorul, cel care cunoaște, cunoscătorul.

Cu timpul cel care vedea mai bine ca alții, pricepea și știa cum să facă ca lucrurile să se desfășoare bine a fost recu-

noscut ca cap al familiei, ca cap al comunității, conducător, domnitor, zeu.

Examinarea izvoarelor scrise în vechime arată că acest cuvânt are rădăcini destul de adânci și a acumulat conținuturile arătate mai sus, treptat, de-a lungul sutelor sau chiar poate miilor de ani.

Primele semne că acest cuvânt provine de la verbul a vedea pot fi observate, la o simplă examinare a așa-numitelor Vede, texte religioase și literare indiene, alcătuite în secolele XVII -VI î.e.n.

Astfel, textele au fost numite Vede (de la cuvântul a vedea - n.n.) considerându-se că acestea redă niște expuneri care îți permit, îți ajută să vezi, să cunoști, să înțelegi esența, conținutul lucrurilor, al lumii, al trecutului, prezentului și viitorului. Cunoscătorul, știitorul Vedelor, adică inclusiv al regulilor conținute în acele texte, și nu numai în acelea, ci și în multe altele, era recunoscut ca conducător, ca vodă. Ca argumente aici ne pot servi prezențele cuvântului vadă cu sens de cap în limba gujarati, vorbită cu peste 50 milioane de oameni din statul Gujarati din India și cuvântului vadila cu sens de tată din limba marathi, vorbită de peste 80 de milioane de oameni din statul Maharaștra din aceeași Indie.

Cuvântul vodă, titlul vodă, cu sens de conducător și chiar de zeu, s-a utilizat din cele mai vechi timpuri și la comunitățile germane și scandinave (să nu uităm că în vechime toată lumea simplă, începând de la marginea de vest a Europei și până la munții Himalaya, vorbea una și aceeași limbă – limba rumână, în timp ce celelalte limbi, fiind limbi inventate, erau vorbite numai la palate, în temple, utilizate ca limbă oficială de un

număr nu prea mare de oameni – n.n.).

Astfel, verbul/cuvântul a vedea ca cuvânt popular era cunoscut și utilizat atât de cei de pe Peninsula Hindustan cât și cei din Europa centrală și Europa de nord.

Vodan/Vodin – așa și-au numit germanii și scandinavii zeul suprem, venerat și ca înțelept, cunoscător al tuturor textelor vechi, rege-preot, ș.a.m.d.[5]

Cuvântul vodă cu sens de cap, se întâlnește în limbile slovenă (vodja) și letonă (vaditajs), iar cu sens de lider, conducător – în limba lituaniană (vadovas). Păstrat în limba populară, în limba rumână, care mai încoace a devenit limbă scrisă a rumânilor, cuvântul/titlul vodă devine cunoscut odată cu înscăunarea primilor domnitori.

Așadar, cuvântul/titlul vodă nu este de origine slavă, așa cum ne spun istoricii contemporani, ci are rădăcini rumânești, derivând de la verbul a vedea. Mai mult, cuvintele slave vesti, voditi ș.a. au fost formate în baza rumânescului vodă, care, după cum s-a văzut mai sus, însemna a conduce, a fi conducător și este foarte/foarte vechi.

Nu este corect nici atunci când se afirma că și cuvântul voievod ar fi de proveniență slavă. Examinarea izvoarelor scrise în vechime ne arată că prima informație despre titlul voievod ne-o aduce la mijlocul secolului al X-lea împăratul Constantin al VII-lea Porfirogenetul (anii 906-959) în lucrarea „Despre administrarea imperiului”. Acesta ne spune că așa-numiții turci, care la mijlocul secolului al IX-lea se aflau în partea de nord a Munților Caucaz (de unde, la sfârșitul aceluiași secol vin și se așează cu traiul între Dunărea de Mijloc și Munții Car-

pați, iar mult mai târziu, peste câteva secole, sunt numiți unguri – n.n.), erau conduși de mai mulți voievozi, ceea ce ne permite să credem că acest titlu apare mult mai devreme.

Totodată, văzând că cuvântul voievod este alcătuit din ale două cuvinte, voi și vod, și știind că vodă înseamnă conducător iar voi – rând, fâșie inclusiv rând, fâșie din luptători, soldați, am înțeles că voievod înseamnă conducător/comandant al voiurilor, adică, în primul rând, conducător militar. De la bun început vodă ca titlu era superior celui de voievod. Acesta se egala cu cel de stăpânitor, de cel mai mare conducător. Titlul voievod, preluat de slavi (ruși, polonezi, ucraineni ș.a.), înseamnă la ei doar conducător militar și nu întotdeauna de cel mai înalt rang.

Este interesant faptul că în lucrările cărturarilor Grigore Ureche, Ion Neculce și Nicolae Costin, domnitorii noștri nu sunt numiți voievozi, ci vodă – Bogdan Vodă, Alexandru Vodă, Mircea Vodă, Ște-

fan Vodă, Mihai Vodă și așa toți ceilalți.

Cel care îi numește voievozi pe conducătorii țărilor românești este Dimitrie Cantemir. Acesta, aflându-se în Rusia, nu putea să-i numească pe domnitorii noștri vodă, egalându-i astfel cu țarul rus, fiindcă acest lucru nu ar fi fost pe placul lui Petru I. De aceea, Dimitrie Cantemir îi cobora în rang și-i numește pe toți voievozi, fapt pe care noi îl apreciem ca fiind incorect.

Probabil, anume din aceste considerente istoricii ruși, ucraineni și alții, utilizează numai titlul de voievod față de domnitorii rumâni, iar rumânii, fără a suspecta ceva, fiindcă așa au fost educați, au acceptat această situație. Corect ar fi ca domnitorii rumâni să fie nominalizați numai cu titlul vodă, așa cum i-au numit marii noștri cărturari, și nu cu cel de voievod. Așadar, cuvintele, titlurile vodă și voievod sunt cuvinte, titluri românești din cele mai vechi timpuri și mult mai târziu au fost luate de Chiril și Metodiu și incluse în limba slavonă.

BIBLIOGRAFIE

1. Геродот. История кн. 7. Полигимния. <http://ancientrome.ru/antlittr/t.htm?a=1269007000#127>
2. Гомер. Илиада. IX. https://viewer.rusneb.ru/ru/000199_000009_002390627?page=9&rotate=0&theme=white
3. Константин Багрянородный. Об управлении империи. https://www.vostlit.info/Texts/rus11/Konst_Bagr_2/
4. Мифологический словарь.Феникс.Фойник.https://mythology.academic.ru/1125/%D0%A4%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%BA%D1%81%2C_%D0%A4%D0%BE%D0%B9%D0%BD%D0%B8%D0%BA
5. Один.<https://ru.wikipedia.org/wiki/%D0%9E%D0%B4%D0%B8%D0%BD1>.

ЭФФЕКТИВНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ ГАГАУЗИИ: РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

EFFECTIVE GOVERNANCE IN LOCAL PUBLIC ADMINISTRATION BODIES OF GAGAUZIA: RESEARCH RESULTS

CZU: 352(478-29)

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4\(116\).03](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4(116).03)

Виталий КЮРКЧУ,
преподаватель,
Комратский Государственный Университет
ORCID ID: 0000-0002-7218-7121

SUMMARY

The article presents the results of a study conducted through a survey of 26 mayor offices of the Autonomous-Territorial Unit of Gagauzia, the Republic of Moldova. The results of the study made it possible to identify problem areas in the activities of the LPA of Gagauzia, the presence or absence of regulations, as well as compliance with the norms of the current legislation of the Republic of Moldova. Based on the evaluation of the results, the author elaborates conclusions about possible directions for improving the mechanisms of LPA activities and ensuring effective governance.

Keywords: local public authorities, effective governance, regulations, mechanisms, Gagauzia.

АННОТАЦИЯ

В статье приводятся результаты исследования, проведенного посредством анкетирования 26 примарий автономно-территориального образования Гагаузия, Республики Молдова. Результаты исследования позволили выявить проблемные области в деятельности ОМПУ Гагаузии, наличие или отсутствие нормативных актов, а также соблюдение норм действующего законодательства Республики Молдова. На основе оценки результатов, автор делает выводы о возможных направлениях совершенствования механизмов деятельности ОМПУ и обеспечения эффективного управления.

Ключевые слова: местное публичное управление, эффективное управление, нормативные документы, механизмы, Гагаузия.

Введение. Строительство суверенного правового государства в современных условиях предусматривает формирование соответствующих структур органов управления на всех уровнях. Начиная с 1991 года Республика Молдова, объявив статус независимого и суверенного государства, также инициировала процессы построения органов власти, базирующихся на новых принципах. Составной частью данного процесса является организация и функционирование органов местного публичного управления. Это нашло должное отражение в основном правовом документе государства – Конституции РМ, где определены принципы на которых базируется местное публичное управление и их место в иерархии органов власти в государстве [1]. Принципы местной автономии перекликаются с аналогичными положениями приведенными в таком международном документе, как Европейская Хартия местного самоуправления. В целях установления и регламентации порядка организации и функционирования органов публичного управления в административно-территориальных единицах в 2006 году были приняты следующие правовые акты: Закон РМ «О местном публичном управлении» и Закон РМ «Об административной децентрализации».

В соответствии со ст. 1 Закона РМ «О местном публичном управлении» под местным публичным управлением понимают совокупность местных органов публичной власти, созданных в соответствии с законом для защиты общих интересов населения отдельной административно-территориальной единицы [2].

В Республике Молдова органы местного публичного управления подразделяются на: органы местного публичного управления I-го уровня; органы местного публичного управления II-го уровня; органы местного публичного управления особого уровня.

Согласно ст. 2 Закона РМ «Об административной децентрализации» определен порядок распределения полномочий между органами публичной власти [3].

В автономно-территориальном образовании Гагаузия (Гагауз Ери) 32 административно-территориальные единицы, объединенные в 26 примарий (2 муниципия, 1 город и 23 сельских населенных пункта), которые относятся к ОМПУ I-го уровня.

В 2022 году исполняется 16 лет с момента принятия 2-х вышеназванных законов, которые обозначили правовые рамки функционирования органов местного публичного управления (ОМПУ). В нынешних условиях кризиса в стране на первый план выходит вопрос реализации эффективного государственного управления, соблюдения стандартов качества деятельности ОМПУ и предоставления государственных услуг гражданам.

Результаты исследования. В данной статье приводятся результаты исследования, проведенного автором, посредством анкетирования в органах местного публичного управления Гагаузии.

Целью исследования было выявление проблемных областей и соблюдение ОМПУ Гагаузии норм действующего законодательства в части разработки и применения нормативных документов

и инструментов в своей деятельности, которые в итоге содействуют реализации эффективного управления.

В период с 01.03.2022 года по 20.04.2022 года было проведено исследование «Оценка инструментов, обеспечивающих эффективное управление в ОМПУ Гагаузии», которое охватило все 26 примарий автономии. Исследование проводилось посредством онлайн анкеты (37 вопросов), разработанной посредством Google Forms и разбитой на 7 блоков:

1. Наличие в примарии утвержденных правовых документов (10 вопросов).
2. Открытость и прозрачность (7 вопросов).
3. Консультирование с местным сообществом (4 вопроса).
4. Взаимодействие с гражданским

обществом, экспертным сообществом в процессе принятия решений (4 вопроса).

5. Работа с подведомственными учреждениями в примарии (2 вопроса).

6. Работа в примарии по разработке проектных инициатив (6 вопросов).

7. Обучение персонала в ОМПУ (4 вопроса).

На вопрос «1.1. В примарии населенного пункта есть утвержденный Устав?» получены следующие результаты: 18 примарий (69,23%) дали положительный ответ, а 8 примарий (30,77%) отметили, что не имеют утвержденного Устава населенного пункта (Баурчи, Буджак, Дезгинжа, Карболия, Котовское, Русская Киселия, Чок-Майдан, Ферапонтьевка).

Обобщенные результаты ответов на вопрос «1.2. Приведите дату утверждения Устава» представлены в таблице 1.

Таблица 1. Информация о наличии и утверждении Устава населенного пункта в Гагаузии.

№ п/п	Примария	Дата утверждения Устава населенного пункта	№ п/п	Примария	Дата утверждения Устава населенного пункта
1	Комрат	26.02.2004	10	Кириет-Лунга	14.05.2010
2	Чадыр-Лунга	23.03.2004 (нов. ред. 01.03.2016)	11	Кирсово	03.12.2010
3	Вулканешты	30.10.2007	12	Конгаз	04.02.2006
4	Авдарма	24.07.2011	13	Конгазчик	15.07.2011
5	Бешалма	16.12.2019	14	Копчак	05.05.2015
6	Бешгиоз	2011	15	Светлый	н/д
7	Гайдары	04.03.2021	16	Томай	н/д
8	Джолтай	05.05.2012	17	Чишмикиой	13.10.2010
9	Казаклия	14.08.2015	18	Этулия	29.09.2010

Источник: составлено автором по итогам обработки анкет.

Полученные данные свидетельствуют, что ОМПУ не имея утвержденного Устава, не осознают важность данного документа, его роль и место в системе местных нормативных актов, а также не соблюдают положения п. м) ст. 14 Закона РМ «О местном публичном управлении».

На вопрос «1.3. В примарии населенного пункта есть утвержденный Регламент (Положение) о создании и функционировании (работе) Совета?» 24 примарии или 92,31% дали положительный ответ, а 2 примарии (Баурчи, Конгазчик) или 7,69% ответили, что не имеют такого документа. В этом случае возникает вопрос, каким образом организует свою работу местный Совет, а также уровень правомочности принимаемых решений представительным органом.

На Рис. 1. представлены результаты ответов, полученных на вопрос «1.4. В примарии населенного пункта есть Регламент (Положение) о деятельности примарии населенного пункта?».

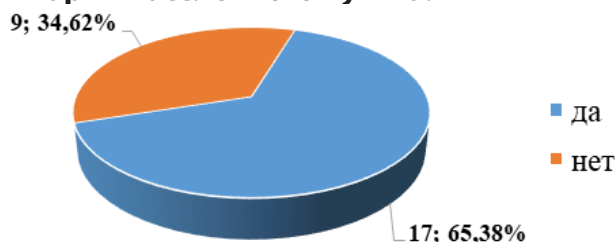
Полученные данные свидетельствуют, что примарам 9 населенных пунктов (Баурчи, Буджак, Гайдары, Дезгинжа, Кириет-Лунга, Котовское, Ферапонтьевка, Чишмикиой, Чок-

Майдан) необходимо в срочном порядке инициировать процедуру разработки и утверждения Регламента (Положения) о деятельности примарии населенного пункта. Отрадно, что после проведения опроса примарии мун. Комрат, с. Гайдары и с. Чишмикиой утвердили на заседаниях Советов данное Положение, что можно рассматривать, как положительное влияние самого факта проведения исследования.

На вопрос «1.5. Есть ли утвержденный Регламент (Положение) о создании и порядке использования резервного фонда?» 23 примарии или 88,46% ответили утвердительно, а 3 примарии (Баурчи, Кирсово, Русская Киселия) или 11,54% отметили, что у них нет такого документа. Отсутствие данного документа делает невозможным своевременное реагирование ОМПУ в чрезвычайных ситуациях и оказание поддержки гражданам населенного пункта.

В своей деятельности каждая примария определяет общее количество сотрудников, утверждая каждый календарный год штатное расписание. После утверждения местным Советом предельной численности аппарата

Рис. 1. Наличие в примарии утвержденного Регламента (Положения) о деятельности примарии населенного пункта.



Источник: составлено автором по итогам обработки анкет.

примарии, примар посредством издания распоряжения утверждает организграмму. На вопрос «1.6. В примарии населенного пункта, есть ли организграмма, отражающая уровни управления и взаимодействия сотрудников, утвержденная распоряжением примара?» 18 примарий или 69,23% ответили, что утвержденная организграмма есть, а 8 примарий (Комрат, Чадыр-Лунга, Вулканешты, Конгаз, Копчак, Русская Киселия, Томай, Этулия) или 30,77% дали отрицательный ответ.

Населенные пункты согласно действующего законодательства могут иметь местную символику, которую утверждает соответствующий представительный орган власти. На вопрос «1.7. В населенном пункте имеется утвержденный герб?», абсолютное большинство, а именно 20 примарий или 76,92% отметили что герба нет, а 6 примарий (Комрат (29.07.2005), Вулканешты (17.08.2001), Авдарма (30.09.2015), Буджак (16.05.2018), Кирсово (27.01.2008), Копчак (01.01.1992)) или 23,08% указали, что есть герб, утвержденный местным Советом.

На вопрос «1.9. В населенном пункте есть утвержденный флаг» только 2 примарии (Авдарма (30.09.2015), Кирсово (27.01.2008)) или 7,69% ответили положительно, а 24 примарии или 92,31% дали отрицательный ответ.

Ответы на вопросы 2.1, 2.2. и 2.7 были обработаны и систематизированы, а на их основе была составлена таблица 2.

19 примарий или 73,08% ответили, что у них есть официальный сайт, а 7 примарий или 26,92% указали, что официального сайта примарии и Со-

вета нет. 17 примарий или 65,38% отметили, что также ведут страницу в социальных сетях, а 9 примарий или 34,62% указали, что нет страницы в социальных сетях. Обобщая представленную информацию, можно отметить, что примария Чок-Майдан не имея официального сайта использует страницу в социальных сетях для информирования жителей села.

Наиболее распространенной социальной сетью для ОМПУ Гагаузии является facebook, ее используют 16 примарий, 4 примарии используют 2 социальные сети (facebook и odnoklassniki). Отрадно, что ряд примарий стали использовать приложения и мессенджеры для общения с жителями населенных пунктов. Несмотря на то, что ОМПУ стали использовать страницы в социальных сетях, и это следует рассматривать, как положительную составляющую в их деятельности, нужно отметить, что ни в одной примарии нет ни одного распорядительного документа, согласно которого определено, в какой социальной сети открывать страницу примарии, как и каким образом размещать информацию, структура и содержание размещаемой информации, ее периодичность, а также кто из числа сотрудников является ответственным за размещение информации.

Следует отметить, что только 4 примарии (Комрат, Чадыр-Лунга, Кирсово, Копчак) или 15,38% (от общего числа примарий) имеют утвержденный представительным органом Регламент о функционировании официального сайта примарии и Совета. Таким образом, можно отметить, что

Таблица 2. Информация о наличии официальных страниц примарий и Советов ОМПУ Гагаузии в сети Интернет.

№ п/п	Примария	Дата и год запуска официального сайта примарии и Совета	Страница примарии в социальных сетях
1	Комрат	01.05.2015	Facebook
2	Чадыр-Лунга	26.09.2011	Facebook
3	Вулканешты	01.03.2016	Facebook; Odnoklassniki; Instagram
4	Авдарма	24.07.2011	нет
5	Баурчи	01.01.2022	Facebook
6	Бешалма	н/д	Facebook
7	Бешгиоз	01.01.2016	Facebook
8	Буджак	н/д	Facebook
9	Гайдары	01.03.2020	Facebook; Odnoklassniki
10	Дезгинжа	01.01.2022	Facebook; Viber
11	Джолтай	01.01.2015	Facebook
12	Казаклия	01.01.2019	Facebook
13	Карболия	сайта нет	нет
14	Кирсово	01.01.2018	нет
15	Кириет-Лунга	20.02.2016	нет
16	Конгаз	01.01.2017	Facebook
17	Конгазчик	сайта нет	нет
18	Копчак	01.01.2009	Facebook; Instagram; Youtube
19	Котовское	сайта нет	нет
20	Русская Киселия	сайта нет	нет
21	Светлый	сайта нет	нет
22	Томай	н/д	Facebook
23	Ферапонтьевка	сайта нет	нет
24	Чишмикиой	01.01.2018	Facebook; Odnoklassniki
25	Чок-Майдан	сайта нет	Odnoklassniki; Facebook
26	Этулия	01.01.2019	Odnoklassniki

Источник: составлено автором по итогам обработки анкет.

примарии Гагаузии не соблюдают Постановление Правительства РМ № 188 от 03.04.2012г. «Об официальных страницах органов публичного управления в сети Интернет», которым утверждено типовое Положение о функционировании официального сайта примарии и Совета [5].

Из 19 примарий, отметивших наличие официального сайта, только 13 примарий указали, что в штатном расписании примарии есть служащий, который согласно должностным обязанностям обеспечивает администрирование официального сайта. При этом 7 примарий указали, что администрирование ведется служащим, которому вменены в должностные обязанности функции по администрированию сайта и страниц в социальных сетях, а 6 примарий ответили, что в штатном расписании есть служащий, который занимается только администрированием официального сайта и страниц в социальных сетях.

На вопрос «2.6. В примарии населенного пункта имеется утвержденная Стратегия по открытости и прозрачности?» были получены следующие ответы: 7 примарий (Комрат, Чадыр-Лунга, Вулканешты, Авдарма, Кирсово, Копчак, Светлый) или 26,92% ответили «Да», а 19 примарий или 73,08% ответили «Нет». Отсутствие данного стратегического документа демонстрирует отсутствие у 19 ОМПУ Гагаузии местных политик и документов, обеспечивающих прозрачность процесса принятия решений, согласно закона РМ «О прозрачности процесса принятия решений» № 239 от 13.11.2008г. [4].

Следующий блок вопросов посвящен оценке процесса консультирования ОМПУ с местным сообществом. На вопрос анкеты «3.1. В примарии населенного пункта есть утвержденный Регламент об организации и проведении публичных слушаний» только 4 примарии (Авдарма, Кирсово, Копчак, Светлый) или 15,38% ответили положительно, а 22 примарии или 84,62% ответили отрицательно. На вопрос анкеты «3.2. В примарии населенного пункта есть утвержденный Регламент об организации и проведении публичных консультаций с жителями населенного пункта.» утвердительный ответ дали 6 примарий или 23,08% (Комрат, Авдарма, Кирсово, Копчак, Русская Киселия, Светлый).

Данные на Рис. 2 демонстрируют, что абсолютное большинство примарий (14 или 53,85%) проводят публичные слушания 1 раз в год (при обсуждении проекта местного бюджета), 9 примарий (Комрат, Чадыр-Лунга, Вулканешты, Бешгиоз, Гайдары, Карболия, Копчак, Котовское, Светлый) проводят 2 раза в год, 2 примарии (Конгаз, Этулия) 3 раза в год и только 1 примария (Томай) проводит публичные слушания более 3 раз в год.

Обобщенные результаты ответов на вопрос «3.4. Как часто проводятся публичные консультации?» представлены на Рис. 3.

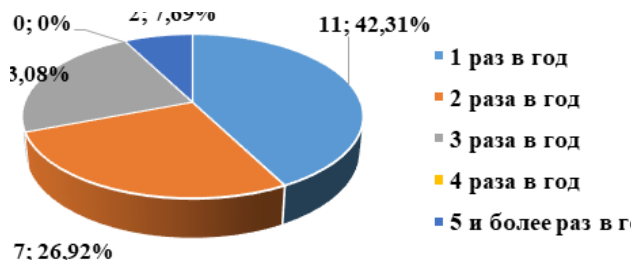
Приведенные данные свидетельствуют, что 11 примарий или 42,31% проводят публичные консультации 1 раз в год, 7 примарий (Бешгиоз, Карболия, Кириет-Лунга, Конгаз, Котовское, Чишмикиой, Этулия) или 26,92% проводят 2 раза в год, 6 при-

Рис. 2. Общее количество проведения примарией населенного пункта публичных слушаний в год.



Источник: составлено автором по итогам обработки анкет.

Рис. 3. Общее количество проведения примарией публичных консультаций.



Источник: составлено автором по итогам обработки анкет.

марий (Комрат, Чадыр-Лунга, Вулканешты, Гайдары, Дезгинжа, Светлый) или 23,08% проводят 3 раза в год и 2 примарии (Буджак, Копчак) или 7,69% проводят 5 и более раз в год.

Далее в анкете идут вопросы, направленные на оценку уровня взаимодействия ОМПУ с гражданским обществом и экспертным сообществом в процессе принятия решения. На вопрос «4.1. В примарии населенного пункта функционирует Общественный совет?» из 26 примарий только 7 примарий или 26,92% дали положительный ответ (Комрат, Чадыр-Лунга, Дезгинжа, Джолтай, Копчак, Свет-

лый, Чишмикией), из них только у 5 Общественных советов имеется утвержденный Регламент о создании и функционировании Общественного совета (Комрат, Чадыр-Лунга, Джолтай, Светлый, Чишмикией).

На вопрос «4.3. Как часто проводятся заседания Общественного Совета?», 4 примарии (Дезгинжа, Копчак, Светлый, Чишмикией) указали 1 раз в год, а 2 примарии (Комрат, Чадыр-Лунга) ответили «по мере необходимости», 1 примария (Джолтай) дала ответ «не проводятся заседания». Таким образом, можно отметить, что в ОМПУ Гагаузии механизм Обществен-

ных советов носит в основном декларативный характер и они не оказывают должного влияния на процесс принятия решений.

На вопрос «4.4. В процессе работы Совета населенного пункта, создаются ли на общественной основе, в целях консультирования рабочие группы из числа экспертов или представителей гражданского общества?» только 8 примарий или 30,77% дали положительный ответ (Комрат, Чадыр-Лунга, Баурчи, Конгазчик, Копчак, Светлый, Томай, Чишмикиой).

Автор в рамках проведенного исследования решил оценить уровень работы по подготовке проектных инициатив и заявок на финансирование. Так, на вопрос «6.1. В штатном расписании примарии населенного пункта есть ли должность специалиста по разработке проектов и привлечению инвестиций?», 13 примарий или 50,0% отметили (Комрат, Чадыр-Лунга, Вулканешты, Баурчи, Дезгинжа, Гайдары, Казаклия, Конгаз, Копчак, Томай, Чишмикиой, Чок-Майдан, Этулия), что такой специалист есть, а 13 примарий указали, что нет.

На следующий вопрос «6.2. В примарии населенного пункта ведется ли Реестр проектов социально-экономического развития населенного пункта?», 11 примарий или 42,31% ответили «Да», а 15 примарий или 57,69% ответили «Нет». Ответы на данный вопрос говорят об уровне применения принципа системности в работе при подготовке проектных инициатив и заявок.

Ответы на следующий вопрос «6.3. Сколько проектов разрабатывается и

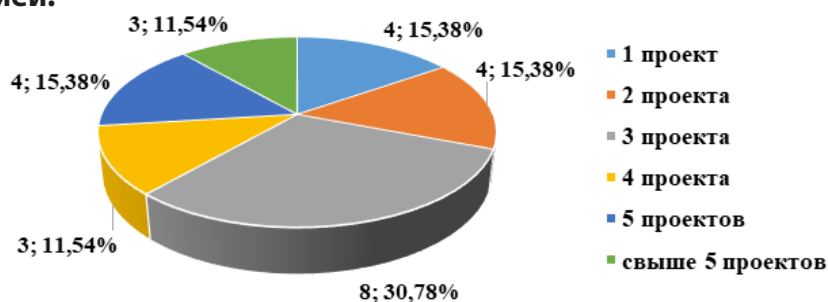
подается от примарии населенного пункта ежегодно?» дают возможность оценить количественно продуктивность работы примарии по подготовке проектов для привлечения финансирования и приводятся на Рис. 4.

По 1 проекту в год разрабатывают 4 примарии (Баурчи, Буджак, Конгазчик, Ферапонтьевка), по 2 проекта в год 4 примарии (Карболия, Котовское, Русская Киселия, Томай), по 3 проекта в год 8 примарий (Бешалма, Бешгиоз, Джолтай, Казаклия, Кириет-Лунга, Кирсово, Светлый, Этулия), 4 проекта за год 3 примарии (Вулканешты, Авдарма, Конгаз), 5 проектов за год 4 примарии (Комрат, Чадыр-Лунга, Чишмикиой, Чок-Майдан) и свыше 5 проектов за год 3 примарии (Гайдары, Дезгинжа, Копчак).

Важно оценивать не только количественную сторону, но и качественную, которая выражается в общем количестве профинансированных проектных заявок. Ответы на вопрос «6.4. Сколько проектов, разработанных сотрудниками примарии получают финансирование ежегодно?» представлены на Рис. 5.

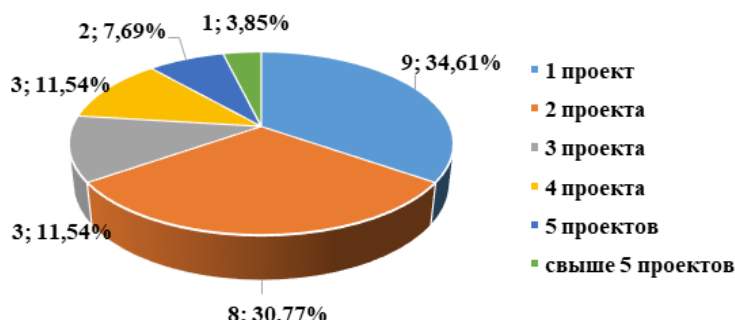
Приводимые данные показывают, что 9 примарий (Баурчи, Бешалма, Бешгиоз, Буджак, Карболия, Кирсово, Конгазчик, Котовское, Ферапонтьевка) получают финансирование на 1 проект в год, 8 примарий (Джолтай, Казаклия, Кириет-Лунга, Конгаз, Русская Киселия, Светлый, Томай, Этулия) по 2 проекта в год, 3 примарии (Вулканешты, Дезгинжа, Чок-Майдан) по 3 проекта в год, 3 примарии (Авдарма, Гайдары, Чишмикиой) по 4 проекта в год, 2 примарии (Комрат, Чадыр-Лун-

Рис. 4. Информация о количестве проектов, подготовленных за год примарией.



Источник: составлено автором по итогам обработки анкет.

Рис. 5. Информация о количестве проектов, получающих поддержку ежегодно.



Источник: составлено автором по итогам обработки анкет.

га) по 5 проектов в год и 1 примария (Копчак) свыше 5 проектов.

На вопрос «6.5. При реализации проектов, в примарии населенного пункта создается ли Технический секретариат или группа сотрудников, ответственных за внедрение, мониторинг и контроль за проектом?» были получены следующие ответы: 19 примарий или 73,08% ответили «Да», а 7 примарий или 26,92% дали ответ «Нет». На следующий вопрос «6.6. В Вашем населенном пункте реализуется ли проект Партисипативного бюджетирования?» 9 примарий (Чадыр-Лунга, Вулканешты, Авдарма, Баурчи, Гайдары, Дезгинжа, Копчак, Томай, Чишмикиой) или 34,62% ответили

«Да», а 17 примарий или 65,38% дали ответ «Нет». В примарии мун. Комрат на протяжении более 15 лет также внедряются проекты при участии контрибуции жителей, но без утверждения документов согласно Партисипативному бюджетированию.

Эффективное государственное управление напрямую связано с системой подготовки и повышения квалификации персонала. Следующие вопросы анкеты были посвящены именно оценке данного направления. На вопрос «7.1. В примарии населенного пункта разработана и утверждена Программа обучения и повышения квалификации?» только 4 примарии или 15,38% дали поло-

жительный ответ (Авдарма, Кирсово, Копчак, Светлый). Ключевой проблемой отсутствия данного документа большинство примарий назвали языковую проблему, так как подготовка государственных служащих в основном ведется на государственном языке. На вопрос «7.3. Проходят ли ежегодно обучение сотрудники примарии?» только 7 примарий или 26,92% дали положительный ответ (Комрат, Чадыр-Лунга, Авдарма, Кирсово, Конгаз, Копчак, Светлый). На вопрос «7.4. Организуется ли обучение для советников Совета населенного пункта?» положительный ответ дали только 5 примарий или 19,23% (Чадыр-Лунга, Джолтай, Конгазчик, Светлый, Этулия).

Выводы. По результатам проведенного исследования, автором были сделаны следующие выводы:

1. Процесс разработки и принятия нормативных актов в ОМПУ Гагаузии

приводит к несоблюдению норм действующего законодательства РМ.

2. В большинстве своем ОМПУ Гагаузии не соблюдают требования действующего законодательства РМ относительно принципов открытости и прозрачности в процессе принятия решений.

3. Крайне слабо используются механизмы проведения публичных слушаний и публичных консультаций при разработке и принятия местных нормативных актов.

4. В ОМПУ Гагаузии процесс разработки проектов, направленных на социально-экономическое развитие не носит системный характер, что отражается на уровне эффективности этой работы.

5. Примарии Гагаузии не рассматривают вопросы повышения квалификации сотрудников, как элемент эффективного государственного управления.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Конституция РМ от 24.07.1994г.
2. Закон РМ «О местном публичном управлении» № 436 от 28.12.2006г.
3. Закон РМ «Об административной децентрализации» № 435 от 28.12.2006г.
4. Закон РМ «О прозрачности процесса принятия решений» № 239 от 13.11.2008г.
5. Постановление Правительства РМ № 188 от 03.04.2012г. «Об официальных страницах органов публичного управления в сети Интернет».

Societatea civilă și statul de drept



PARTENERIATUL PUBLIC-PRIVAT CA MECANISM JURIDIC DE REALIZARE A SCOPURILOR DE INTERES PUBLIC

PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP AS A LEGAL MECHANISM FOR ACHIEVING PUBLIC INTEREST GOALS

CZU: 351(478)

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4\(116\).04](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4(116).04)

Natalia CTITOR,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Increasing the quality of the public administration act is a major objective of public authorities that are at the service of citizens both at the central and local level. From this perspective, the identification and introduction into practice of methods, techniques and work tools aimed at removing subjectivism and efficient use of resources, is a strict and common approach for the public service. In the case, the Public-Private Partnership is one of the mechanisms, established by the state policy of the Republic of Moldova, reflected in the legal framework, which contributes to overcoming the economic crisis situation in the Republic of Moldova, when the medium and long-term funding sources are practically inaccessible within the existing banking system.

În ultimii ani, în Republica Moldova Parteneriatul public-privat câștigă tot mai mult teren, fiind o metodă eficientă de implicare și atragere a capitalului privat în realizarea unor proiecte de interes public.

Printre avantajele acestui instrument de atragere a investițiilor pot fi enumerate transferul riscurilor către sectorul privat și accesul la investițiile și tehnologiile knowhow private, inclusiv de management.

Parteneriatele public-private servesc

drept sprijin și oferă posibilitatea de implicare, mai cu seamă a autorităților publice locale, în soluționarea problemelor ce țin de reabilitarea/ construcția infrastructurii, îmbunătățirea serviciilor etc.

Avansarea calității actului de administrare publică reprezintă un obiectiv major al autorităților publice care sunt în serviciul cetățenilor atât la nivel central, cât și la nivel local. În atare rațiuni, identificarea și introducerea în practică a unor metode, tehnici și instrumente de lucru ce au drept scop înlăturarea

subiectivismului și folosirea eficientă a resurselor, este o abordare stringentă și comună pentru serviciul public.

La caz, Parteneriatul public-privat, constituie unul din mecanismele, statuate prin politica de stat a Republicii Moldova, reflectată în cadrul legal, ce contribuie la depășirea situației de criză economică din Republica Moldova, când sursele de finanțare pe termen mediu și lung sunt practic inaccesibile în cadrul sistemul bancar existent.

Condițiile politice, sociale și economice actuale, în combinație cu o lipsă constantă de surse financiare în buget, sugerează că realizarea eficientă a Parteneriatului public privat este un instrument alternativ pentru a continua dezvoltarea infrastructurii țării și de a realiza noi obiective de necesitate vitală și sporirea nivelului confortului de trai/convenire a societății.

Parteneriatul public-privat oferă randament sporit proiectelor-cheie și creșterea capacității de inovare și competitivitate în sectoarele cu potențial de angajare/creștere a forței de muncă în contextul politicilor economice asumate de Guvernul Republicii Moldova privind: relansarea și modernizarea economiei naționale; stimularea angajărilor; implicării mai active a sectorului privat; tehnologizarea și gestionarea eficientă a activelor publice; promovarea concurenței între operatorii economici; garantarea tratamentului egal și nediscriminatoriu al tuturor participanților la realizarea proiectelor; asigurarea transparenței și integrității procedurilor de atribuire a contractelor de parteneriat public-privat; asigurarea utilizării mai eficiente a banilor publici.

Ca instrument în realizarea proiectelor de infrastructură, Parteneriatul public-privat este, totodată, un factor decisiv și un catalizator pentru dezvoltarea pe termen mediu și lung a infrastructurii și a serviciilor publice, îmbinând avantajele sectorului privat și ale sectorului public, devenind tot mai popular, deoarece prezintă o serie de avantaje.

În primul rând, face posibilă transferarea riscurilor din sectorul public către sectorul privat, implică activ sectorul privat în dezvoltarea economiei naționale.

În al doilea rând, unele sectoare de interes național, precum infrastructura din transport, energetică, învățământ, cultură, deservire socială, securitatea statului, unde statul nu dispune de mijloace financiare suficiente și nici de capacități manageriale pentru a presta servicii calitative populației și care nu pot fi vândute sectorului privat, pot fi dezvoltate utilizând acest instrument.

Parteneriatul public-privat, privit ca act juridic este un contract administrativ, fiind încheiat de o persoană publică și identificat prin intermediul unui criteriu alternativ și anume existența unor clauze derogatorii de la dreptul comun sau participarea contractanților la executarea aceluiași serviciu public, care fără deosebire este supus, în primul rând, principiilor generale ale contractelor din dreptul privat, dar și principiilor și normelor specifice dreptului administrativ.

Realizarea colaborării dintre autoritățile publice și sectorul privat prin intermediul parteneriatelor se poate regăsi, din punct de vedere juridic, sub forma: contractelor de concesiune de lucrări, bunuri sau servicii; contractelor de

achiziții publice; asocierilor în participațiune și a contractelor de parteneriat public-privat.

În conformitate cu legislația aplicabilă domeniului vizat, un Parteneriat public-privat trebuie să fie călăuzit de următoarele principii de bază¹:

nediscriminarea – care presupune asigurarea condițiilor de manifestare a concurenței reale pentru ca orice investitor privat, indiferent de naționalitate sau cetățenie, să poată participa la procedura de selecție pentru atribuirea unui contract de parteneriat public-privat și să aibă șansa de a deveni contractant;

tratamentul egal – ce presupune stabilirea și aplicarea oricând pe parcursul procedurii de încheiere a contractului de parteneriat public-privat a regulilor, cerințelor, criteriilor identice pentru toți investitorii privați, astfel încât aceștia să beneficieze de șanse egale de a participa la procedura de selecție și de a deveni contractant;

transparența – care presupune aducerea la cunoștința publicului a tuturor informațiilor referitoare la aplicarea procedurilor de încheiere a contractului de parteneriat public-privat;

proporționalitatea – ce constă în asigurarea corelației juste între scopul urmărit de partenerul public, obiectul contractului de parteneriat public-privat și cerințele solicitate, în sensul existenței echilibrului între obiectivul urmărit a se realiza prin contractul de parteneriat public-privat și cerințele reale, între cerințele reale și condițiile impuse inves-

titorului privat, precum și între criteriile de selecție și clauzele contractuale;

eficiența utilizării fondurilor – aplicarea procedurilor de încheiere a contractelor de parteneriat public-privat și utilizarea de criterii trebuie să reflecte avantajele de natură economică ale ofertelor în vederea obținerii rezultatului urmărit, luând în considerare și efectele concrete preconizate a se obține în domeniul social și în cel al protecției mediului și promovării dezvoltării durabile;

asumarea răspunderii - determinarea clară a sarcinilor, responsabilităților părților implicate în procesul de încheiere a contractelor de parteneriat public-privat, urmărindu-se asigurarea profesionalismului, imparțialității, independenței deciziilor adoptate pe parcursul derulării acestui proces.

Legiuitorul a statuat, de asemenea, ca prin raportul juridic de parteneriat public-privat să se aibă în vedere, cel puțin următoarele elemente: modul de cooperare dintre partenerul public și partenerul privat; modul de finanțare a proiectului de parteneriat public-privat este privat; în cazul unui proiect public-privat, rolul partenerilor este de a finanța și de a pune în aplicare obiectivele de interes public, precum și de a respecta prevederile contractului de parteneriat public-privat; alocarea riscurilor unui proiect de parteneriat public-privat se face în mod proporțional și echitabil între partenerul public și cel privat.

În accepțiune românească, care este

¹ Manual privind practicile de implementare a proiectelor de parteneriat public-privat și concesiunilor. Elaborat în cadrul Proiectului Twinning: Consolidarea Sistemului de Parteneriat Public-Privat în Republica Moldova, https://utm.md/meridian/2010/MI_2_2010/6_Cretu_I_Implementarea.pdf

în deplin acord cu practica europeană, contractul de parteneriat public-privat, privit și ca un contract de proiect este un act juridic care stipulează drepturile și obligațiile partenerului public și ale partenerului privat pentru întreaga perioadă de funcționare a parteneriatului public-privat, acoperind una sau mai multe dintre etapele proiectului de parteneriat public-privat, pe o durată determinată².

Actul normativ de bază în Republica Moldova, ce statuiază regimul juridic al Parteneriatului public-privat, este **Legea cu privire la parteneriatul public-privat nr 179-XVI din 10.07.2008**, care prin conținutul art. 2 definește Parteneriatul public-privat și anume : *parteneriat public-privat - contract de lungă durată, încheiat între partenerul public și partenerul privat pentru desfășurarea activităților de interes public, fondat pe capacitățile fiecărui partener de a repartiza corespunzător resursele, riscurile și beneficiile*.

Pentru a fi calificate ca proiecte de parteneriat public-privat, proiectele de investiții trebuie să întrunească următoarele elemente:

1. Proiectul trebuie să fie inițiat de către o autoritate publică;
2. Proiectul urmărește finanțarea din partea sectorului privat, în scopul implementării acestuia (fie parțial sau integral);
3. Proiectul nu este finanțat în întregime de către stat sau din bugetul local sau fondurile donatorului;
4. Proiectul presupune proiectarea,

construcția (sau renovarea), finanțarea, exploatarea și întreținerea unui activ fizic.

Legea vizată se bazează pe principii publice moderne de guvernare, cum ar fi egalitatea de tratament, imparțialitatea, nediscriminarea, transparența și proporționalitatea și stabilește obligația de a se asigura că drepturile, taxele, riscurile și beneficiile care decurg din implementarea oricărui Parteneriat public-privat sunt bine echilibrate între sectorul public și partenerul privat și a se asigura că selectarea partenerului privat și atribuirea contractelor a avut loc în urma unei proceduri competitive echitabile între diferiți ofertanți.

Norma citată, de asemenea, specifică entitățile -subiecți de drept, ce au dreptul să se angajeze într-un proiect de Parteneriat public-privat, respectiv, *partenerul public* trebuie să dețină statut de persoană juridică conform dreptului public din Republica Moldova sau să fie format de o asociație a acestei persoane care stabilește un raport de parteneriat public-privat, iar *partener privat* este persoană juridică de drept privat sau persoană fizică și/sau asociație a acestora, care a devenit, în condițiile legii, parte într-un parteneriat public-privat;

Pentru a asigura o implementare și gestionare de proiect eficientă, ambii parteneri sunt liberi și, în general, bine informați să creeze de comun acord o entitate juridică reală sub forma unei societăți comerciale cu răspundere limitată (S.R.L.) fie prin acțiuni (S.A.), fie o societate civilă.

² Parteneriatul public privat soluție pentru un mai bun management al comunităților locale din România Institutul pentru Politici Publice București, Ghid practic, 2004;

Art. 2 și 19 din Legea nr.179/2008 se aplică pentru toate tipurile de contracte pe termen lung între parteneri publici și privați care au ca obiectiv punerea în aplicare în comun a unui proiect de Parteneriat public-privat.

În acest sens, Legea vizată face trimitere explicită la formele de realizare a unui contract de Parteneriat public-privat și, în același timp, fiind neexhaustivă, rămâne deschisă pentru a include alte forme noi de Parteneriat public-privat, cu condiția că acestea sunt eligibile în cadrul legislației naționale în vigoare.

În consecință, în conformitate cu principiul stabilit al libertății contractuale și prevederilor Codului civil al Republicii Moldova, un Parteneriat public-privat poate îmbrăca orice formă contractuală, cu condiția că riscurile comerciale să fie atribuite partenerului privat.

Prin prevederile art. 18 alin. (1) a Legii 179/2008 se specifică următoarele forme contractuale pentru realizarea Parteneriatului public-privat:

a) contract de antrepriză/prestări servicii;

b) contract de administrare fiduciară;

c) contract de locațiune/arendă;

d) contract de concesiune;

e) contract de societate comercială sau de societate civilă;

f) alte forme contractuale neinterzise de lege, prin contract de parteneriat public-privat sau prin îmbinarea formelor stabilite la lit. a)–e).

În privința identificării obiectului și obiectivelor Parteneriatului public-privat, menționăm că ține de

competența Guvernului Republicii Moldova să aprobe oricare dintre activele aflate în proprietate publică, lucrări și servicii care ar putea constitui obiectul unui Parteneriat public-privat la nivel național și care se includ în Anexele 1 și 2 (actualizate în dependență survenirea interesului public național), ce vizează lista bunurilor proprietate a statului, lucrărilor și a serviciilor de interes public național propuse Parteneriatului public-privat, aprobată prin **HG nr. 419 din 18.06.2012 cu privire la aprobarea listei bunurilor proprietate a statului și a listei lucrărilor și serviciilor de interes public național propuse parteneriatului public-privat.**

În cazul proiectelor de Parteneriat public-privat de nivel local, această competență este atribuită autorităților publice locale reprezentative (consiliilor).

Utilizarea Parteneriatului public-privat acoperă arii de interes larg și creează posibilitatea soluționării unor probleme, pe care comunitățile urbane sau rurale le resimt în mod acut în toate aspectele vieții cotidiene.

Literatura de specialitate internațională prezintă exemple ale unor astfel de colaborări în numeroase sectoare³:

- infrastructură: construcția de autostrăzi, poduri, tunele, rețele feroviare, porturi, aeroporturi etc.;

- utilități publice: operarea și/sau administrarea unor rețele de apă și canalizare, stații de tratare a apei, rețele de transport, spitale etc.;

- siguranță publică: înzestrarea armatei, pază și protecție obiective publice,

³ Marius Petrescu, Delia Popescu, Ionuț Barbu, Roxana Dinescu, Public Management: Between the Traditional and New Model, 2010, Review of International Comparative Management, Volum 11

administrarea unor sisteme de monitorizare a traficului, etc.;

- domeniul imobiliar și de dezvoltare economică: construcția de ansambluri rezidențiale, birouri, parcuri industriale etc.;

- noi tehnologii în domeniul administrării infrastructurii: dezvoltarea sistemelor de comunicații electronice etc.;

- programe sociale și de educație: administrarea de închisori, școli, instituții de ocrotire a copiilor și bătrânilor etc.;

- dezvoltare urbană: redefinirea spațiilor urbane în strânsă legătură cu

- expansiunea demografică și economică;

- management financiar: proiectarea din punct de vedere financiar a necesităților comunităților și identificarea surselor care să permită acoperirea nevoilor cetățenilor;

- protecția mediului: identificarea și remedierea problemelor legate de poluare și suprasolicitare a mediului înconjurător.

Parteneriatul public-privat implică existența unui scop comun și, pentru atingerea acestuia, fiecărei părți i se atribuie un rol și o sarcină bine definită.

Repartizarea între parteneri privește, în principal, împărțirea responsabilităților și a riscurilor, aceasta putând rezulta din cadrul legal, jurisprudență sau dintr-un contract, aceasta din urmă fiind cea mai des întâlnită formă de realizare a Parteneriatului public-privat.

Aceste responsabilități și riscuri sunt de cele mai multe ori cunoscute și bine definite, deși nu totdeauna pot fi și cuantificate valoric.

Limita responsabilităților partenerilor depinde de obiectivul proiectului comun și, drept consecință, de tipul de

parteneriat ales. **Indiferent de forma parteneriatului, entitatea publică va deține întotdeauna responsabilitatea fixării regulilor și garantării respectării acestora.** În concluzie, chiar dacă ar fi vorba de furnizarea de servicii generate de piață, ele sunt, înainte de toate, servicii publice ce îndeplinesc următoarele criterii:

- sunt esențiale pentru viața cotidiană a cetățenilor și pentru activitatea întreprinderilor;

- privesc o mare parte, dacă nu chiar, întreaga populație la nivel local sau național;

- implică adesea monopoluri.

Această funcție esențială a puterii publice se exercită în special în trei domenii:

- definirea precisă a serviciului ce urmează a fi furnizat – nivel de calitate, norme aplicabile (tehnice, sanitare sau de altă natură), reguli de continuitate a furnizării serviciului, reguli de obligație a prestării serviciului și de egalitate de acces a utilizatorilor la acest serviciu;

- obligația fie de a delega, fie de a exercita în beneficiul partenerului privat un anumit număr de prerogative ale puterii publice în materie, spre exemplu, de ocupare a domeniului public, de procedură de expropriere, de aplicare de sancțiuni etc.;

- tarifarea serviciului prestat sau a bunului furnizat; dacă prețul nu poate fi controlat în mod direct de către piață, așa cum se întâmplă în cazul multor servicii publice, sau dacă tarifarea poate fi utilizată de puterea publică drept un instrument de politică economică și socială (suportabilitatea de către majoritatea cetățenilor).

Repartizarea riscurilor în cadrul realizării Parteneriatului public-privat, pentru care nu există reguli absolute, nu se realizează pur și simplu între partea publică și cea privată.

Există o complexitate majoră a acestui demers datorat multitudinii de actori ce fac parte dintr-un astfel de scenariu: instituții publice, firme private cu activități diverse (proiectare, construcție, întreținere etc.), bănci, societăți de investiții, firme de asigurări etc.

În acest sens este necesară evaluarea corectă a riscurilor ce însoțesc demararea unui proiect, găsirea unui echilibru în ceea ce privește repartizarea acestora precum și existența capacității acestora ce și le asumă să le facă față, asigurând astfel calitatea și viabilitatea unui asemenea demers.

În toate operațiunile de realizare a unor investiții, și deci, și în cazul Parteneriatelor public – private, riscurile pot fi clasificate în patru mari categorii: riscuri de construcții, riscuri de exploatare, riscuri legate de finanțare și riscuri diverse.

Contractele sau alte documente juridice, ce stau la baza unui parteneriat trebuie să prevadă clauze privind renegocierea unor aspecte sau realizarea de întâlniri periodice pentru analiza cronologică, sistematică și metodică a modului de desfășurare a proiectului.

Este de accentuat că încrederea reciprocă, buna-credință și conștiința unui interes comun sunt esențiale și dau sens parteneriatului.

Pentru a rezuma, Parteneriatele publice - private nu sunt o soluție - miracol și au nevoie de timp pentru a produce rezultate vizibile. Mai mult decât pe o expansiune generală a acestui tip de

acord de la alte sectoare, guvernele ar trebui să se concentreze pe rafinarea capacităților administrative și a instrumentelor de evaluare pentru a se asigura că prin Parteneriat public-privat alocă riscuri pentru partea care este cea mai potrivită să le gestioneze și că beneficiile implicării sectorului privat în prestarea de servicii sunt efectiv culese de contribuabili.

Pentru parteneriatul public privat se impune definirea cât mai clară a riscurilor și distribuția lor, contractele trebuind să fie foarte bine negociate și structurate legal. O parte din riscuri pot fi reduse ca urmare a unui montaj adecvat al proiectului și a luării unor măsuri de protecție a mediului, administrațiilor publice revenindu-le sarcina principală de a stabili foarte clar acțiunile ce urmează a se întreprinde în acest domeniu, având în vedere că un parteneriat se poate întinde pe o perioadă lungă de timp, adesea decenii.

Parteneriatul public - privat poate asigura o alternativă optimă prin care sectorul privat cooperează cu autoritățile publice, furnizând capitalul și experiența necesară pentru asigurarea unor servicii publice de calitate.

Proiectul de parteneriat public-privat se dovedește astfel a fi unul dintre principalele mecanisme prin care sectorul public reușește să obțină valoare în schimbul banilor, prin implicarea sectorului privat care este controlat în toate fazele realizării investiției și în exploatare.

Instruirea, identificarea oportunităților, evaluarea și mai apoi asumarea riscului unei afaceri sunt primele condiții pentru ca administrația să se implice în Parteneriat public-privat.

Pentru ca autoritatea publică să poată promova sistemul de parteneriat este esențială o abordare strategică a dezvoltării la nivel de țară și a stabilirii unei legături între dezvoltare locală (comună/oraș) raională și regiune. Este nevoie de o administrație modernă și flexibilă, care să aibă capacitatea de a gestiona planificarea dezvoltării și implicit a investițiilor în cadrul căreia un instrument de implementare este Parteneriatul public-privat.

Nu este suficientă doar existența cadrului legal, ce statuiază, inclusiv, condițiile și procedurile realizării Parteneriatului public-privat, la caz fiind necesare compexe de măsuri, ce ar crea

atractivitatea pentru potențialii parteneri privați de contractare în relațiile de Parteneriat public – privat. Măsurile întreprinse în sensul enunțat pot consta în acordarea facilităților fiscale pentru partenerii privați, asigurarea intervenirii autorității publice în cadrul contractării de credite, instruirea funcționarilor publici și pregătirea bussinessului pentru implementarea parteneriatului public-privat prin pregătirea programelor de studii pentru toate categoriile de participanți, coordonarea și elaborarea graficului de organizare a seminarelor în regiuni, formarea grupurilor de lucru în teritoriu pentru pregătirea populației privind implementarea parteneriatului public-privat, etc.

BIBLIOGRAFIE

1. Legea RM cu privire la parteneriatul public-privat nr. 179-XVI din 10.07.2008;
2. Hotărârea Guvernului RM nr. 419 din 18.06.2012 cu privire la aprobarea listei bunurilor proprietate a statului și a listei lucrărilor și serviciilor de interes public național propuse parteneriatului public-privat;
3. Hotărârea Guvernului RM nr. 245 din 19.04.2012 cu privire la Consiliul Național pentru parteneriatul public-privat;
4. Marius Petrescu, Delia Popescu, Ionuț Barbu, Roxana Dinescu, *Public Management: Between the Traditional and New Model*, 2010, Review of International Comparative Management, Volum 11; Parteneriatul public privat soluție pentru un mai bun management al comunităților locale din România Institutul pentru Politici Publice București, Ghid practic, 2004;
5. Manual privind practicile de implementare a proiectelor de parteneriat public-privat și concesiunilor. Elaborat în cadrul Proiectului Twinning: Consolidarea Sistemului de Parteneriat Public-Privat în Republica Moldova, https://utm.md/meridian/2010/MI_2_2010/6_Cretu_I_Implementarea.pdf

EVOLUȚIA ISTORICĂ A COMPANIILOR MILITARE ȘI DE SECURITATE PRIVATE (PARTEA II)

HISTORICAL EVOLUTION OF PRIVATE MILITARY AND SECURITY COMPANIES (PART II)

CZU: 341.3:355.216

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4\(116\).05](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4(116).05)

Alexandr CAUIA,
doctor în drept, conferențiar universitar,
Universitatea Liberă Internațională din Moldova

Corina ZACON,
doctorandă,
Universitatea Liberă Internațională din Moldova

SUMMARY

In the contemporary period, especially after the Cold War, private military and security companies are developing at a fast pace, and international legal regulations are non-existent.

The presence of employees of private military and security companies in the grey zones and in military operations is a reality. The legal regulation of the status of these companies, the types and essence of the services provided, as well as the legal mechanism for prosecuting employees seriously infringing the provisions of international humanitarian law is an imperative need for the international regulatory process and a challenge for the science of international humanitarian law.

În secolul XX, mercenariatul a fost utilizat pe scară largă în primul rând în țările africane, mai ales în perioada de formare a statelor independente, după al Doilea Război Mondial. Retragerea țărilor europene din regiune, politica de decolonizare, conflictele interne și lipsa de cultură și experiență politică a populației au provocat cele mai violente conflicte, iar părțile beligerante au apelat la serviciile militarilor străini.

Cu toate acestea, în 1977, a fost adoptată Convenția Organizației Unității Africane privind eliminarea mercenariatului în Africa,[4] precum și Protocolul Adițional I la Convențiile de la Geneva, care interzicea participarea mercenarilor la ostilități: „Un mercenar nu are dreptul la statutul de combatant sau de prizonier de război” [1, art. 47]. Convenția ONU din 1989 privind lupta împotriva recrutării, utilizării, finanțării și

instruirii mercenarilor și documentele de mai sus interzic activitățile mercenarilor în sensul modern al acestui termen: „Un mercenar ... care este direct implicat în acte de violență militară sau comune, după caz, săvârșește o infracțiune în sensul prezentei convenții” [5, art. 3.1.].

În majoritatea cazurilor, unele statele, pentru a evita asumarea responsabilității cât și pentru a evita răspunderea conform normelor dreptului internațional public, încheie contracte cu entități private numite convențional Companii Militare de Securitate Private care prestează un set foarte vast de servicii de securitate sau militare în calitate de agenți privați, cu o vastă experiență militară în schimbul unor remunerații considerabile. Drept un efect de bumerang, odată cu creșterea cererii de servicii militare și de securitate private, crește și amenințarea la adresa dreptului internațional și a păcii [8, p. 1-23].

Instituții și organisme internaționale angajează în prezent acești actori privați pentru a presta servicii cu caracter militar și de securitate, admit angajații acestor entități să ocupe posturi în sectorul public, atât în acțiunile ce țin de participarea directă în cadrul operațiunilor militare cât și în acțiuni de asistență, cu scopul de a asigura desfășurarea eficientă a operațiunilor militare.

La acest gen de servicii apelează inclusiv unele structuri ale ONU, care recrutează actori privați și bine pregătiți militar pentru realizarea sau asigurarea diverselor operațiuni de logistică operațională sau în scopul asigurării securității într-o anumită zonă. Există, de asemenea, tendința de

a angaja acest gen de companii pentru a oferi o pregătire adecvată angajaților din forțele de ordine, precum și pentru a colecta informații. În acest sens Simon Chesterman notează că antreprenorii privați sunt mai prezenți decât funcționarii publici în numeroase servicii de informații ale guvernului Statelor Unite [14, p. 1055-1074].

De asemenea, poate fi constatată creșterea substanțială a nivelului cererii față de serviciile companiilor militare și de securitate private din partea diverselor structuri internaționale neguvernamentale în scopul asigurării securității în zonele de conflict sau în zonele cu înalt grad de pericol pentru angajații acestora [7]. Prin urmare, cererea pentru structurile private cu experiență militară a crescut enorm, iar acest fapt generează un șir de provocări pentru sistemul de drept internațional care nu reglementează expres nici statutul juridic al acestor entități și nici relațiile dintre acestea și state sau actori neguvernamentali în procesul de prestare a serviciilor tot mai specifice și tot mai diverse.

În aceste condiții, prin prisma normelor dreptului internațional umanitar, urmează a fi calificate și determinate cât se poate de clar mai multe aspecte ce țin de statutul și activitatea acestor companii, obligațiunile și responsabilitățile acestor actori.

Un alt aspect important ține de statutul juridic al angajaților acestor companii care sunt calificați drept:

- 1) personal militar guvernamental în baza modului lor de recrutare;
- 2) combatanți;

3) angajați ai companiilor private care urmează a fi calificați drept persoane civile;

4) prestatori de servicii individuali care urmează a fi calificați drept „combatanți ilegali” sau mercenari.

Acestea sunt unele preocupări cu care se confruntă dreptul internațional umanitar, care constituie un subiect de analiză complicat și o adevărată provocare pentru Curtea Penală Internațională și alte instituții internaționale.

În comparație cu alte industrii, companiile militare și de securitate private, constituie o valoare globală de 100 până la 165 de miliarde de dolari SUA, în creștere anuală cu până la 8% [27, p. 103]. La moment, guvernele încearcă să implementeze, într-un fel sau altul, principii, norme și reguli menite să reglementeze comportamentul acestor actorilor militari neetatici, prin definirea statutului lor juridic și analiza responsabilităților în temeiul dreptului internațional.

Scopul principal al acestor norme este de a le defini statutul juridic, de a asigura o clasificare general valabilă a tipurilor de servicii care pot fi prestate de aceste companii, de a asigura responsabilitatea pentru acțiunile angajaților și de a crea o metodă de monitorizare a activității statelor care apelează la acest gen de servicii. Acest model este observat în „Voluntary Principles on Security and Human Rights” [31], precum și în alte inițiative de acest gen. În Suedia, de exemplu, reglementarea juridică a a tuturor aspectelor problematice ce țin de activitatea companiilor militare private este realizată prin implementarea

prevederilor „Documentului Montreux”.

La prima vedere, este imposibil de ignorat impactul decisiv al sfârșitului Războiului Rece asupra proliferării CMSP. Într-adevăr, potrivit lui Singer, această tranziție geopolitică a avut ca efect deschiderea unei breșe pe piața securității, datorită:

1) unei creșteri a numărului conflictelor armate neinternaționale [19, p. 48-51];

2) dezinteresul puterilor occidentale în fața conflictelor emergente;

3) o creștere a numărului de actori implicați în conflicte armate, care va avea ca rezultat o estompare conceptuală între categoriile de soldat, civil, terorist sau criminal;

4) un val de foști militari recent demobilizați pe scena internațională și;

5) sosirea bruscă pe piața neagră a stocurilor masive de arme, acumulate de fosta URSS în timpul Războiului Rece [25, p. 49-60].

În urma unei analize atente asupra evoluțiile actuale a conflictelor armate în general și a unui șir de operațiuni cu caracter militar care nu întotdeauna pot fi încadrate în noțiunile definite de norme dreptului internațional umanitar sau care sunt apreciate drept conflicte armate „hibrid”, „zone gri”, noțiuni care nu au o fundamentare normativă, urmează să constatăm prezența tot mai activă a unor entități care nu pot fi calificate drept organe ale unui stat sau reprezentanți ai acestora. Acești actori neetatici, precum „miliția privată” sau criminalitatea organizată” [9, 95 p.] care dispun de o organizare complexă cu un element multinațional, constituie amenințări relativ noi și destul de consis-

tente la adresa securității internaționale și provoacă un șir de dificultăți de reglementare pentru știința dreptului internațional umanitar.

Tentativele de reglementare juridică expresă a statutului Companiilor Militare și de Securitate private poate fi rezumat la:

- Documentul Montreux, care este un instrument internațional, cunoscut și sub denumirea de „Documentul Montreux privind obligațiile juridice internaționale pertinente și bunele practici ale statelor legate de operațiunile companiilor militare și de securitate private în timpul conflictelor armate” [6]. În scopul executării acestui acord, 17 țări și-au unit forțele, printre care: Anglia, Franța, China și Statele Unite. Acesta este primul instrument care delimitează statutul juridic al actorilor militari privați și aplicabilitatea dreptului internațional umanitar asupra acestora în cadrul conflictelor armate. De asemenea, acest document are menirea să ajute statele să își respecte obligațiile internaționale la nivel național, asigurând supravegherea, reglementarea acțiunilor și responsabilității actorilor militari neetatici.

- În 2010, cu sprijinul Centrului de la Geneva al DCAF, a fost întocmit un „Cod internațional de conduită pentru companiile de securitate privată”. Scopul codului este „consolidarea principiilor agreate ale activităților CMSP și crearea unei baze pentru traducerea acestor principii în standarde relevante, precum și mecanisme de gestionare și supraveghere [7].

Documentul nu introduce prevederi noi în sistemul de drept internațional

deja existent, are un caracter de recomandare, dar deschide totuși calea pentru legalizarea companiilor militare și de securitate private la nivel internațional. Codul conține norme specifice de comportament pentru angajații CMSP în cadrul ostilităților, precum și articole privind încheierea de orice tip de contracte în domeniul serviciilor militare la nivel internațional. De asemenea, aplicabilitatea Codului internațional de conduită pentru companiile militare private, precum și personalul lor este de o importanță deosebită.

- Pentru a contribui la reglementarea activităților și serviciilor prestate de CMSP, ONU a creat un grup de lucru special privind utilizarea mercenarilor, care a primit ulterior un mandat extins, incluzând aspecte de reglementare și studiere a activităților companiilor militare și de securitate private. Chiar și la începutul activităților sale în anii 2000, grupul a remarcat că activitățile CMSP-urilor reprezintă o „zonă gri” care nu este acoperită în totalitate de sfera juridică [28].

Din acest motiv, în 2007, Adunarea Generală a ONU prin rezoluția 62/145 a cerut statelor să creeze mecanisme naționale de reglementare a activităților CMSP [29]. În anul 2008, grupul de lucru a formulat principiile de stabilire a mecanismelor de reglementare a activităților CMSP. Printre acestea se numără respectarea drepturilor omului de către angajații companiilor, a legilor naționale, respectarea suveranității statului și a dreptului popoarelor la autodeterminare, garantarea dobândirii legale a armelor.[30] Grupul de lucru interacționează constant cu guvernele

naționale, organizațiile internaționale, publică rapoarte anuale care descriu rezultatele activităților sale, starea actuală a lucrurilor, precum și problemele legate de reglementarea CMSP.[33]

Astăzi, în lume au loc procese în care statele se bazează din ce în ce mai mult pe oportunități extra-instituționale, folosesc soft power, mass-media privată, organizații neguvernamentale, structuri de rețea, corporații transnaționale și altele „gadgeturi ale secolului XXI” [35, p. 23]. CMSP ocupă un loc proeminent printre noile tipuri de actori nestatali. În același timp, companiile în sine sunt integrate în rețele și structuri complexe care includ guverne, organizații

internaționale, ONG-uri, CTN-uri etc. [34, p. 196].

În lumina celor expuse, urmează să constatăm faptul că acești actori privați ai relațiilor sociale cu caracter militar, indiferent de denumirea sau calificarea oferită de statele interesate, organizațiile internaționale beneficiare, tentativele internaționale de reglementare a activității acestora, fac parte din realitatea cotidiană, iar prezența lor în conflictele armate contemporane este tot mai intensă și mai complexă, fapt de generează un șir de provocări asupra sistemului de drept internațional în general și a dreptului internațional umanitar în special.

BIBLIOGRAFIE

1. Additional Protocol to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977, [on-line]. [accessed 26.10.2021]. Available on Internet: <URL: https://www.icrc.org/en/doc/assets/files/other/icrc_002_0321.pdf>
2. Convenția (V) privind drepturile și îndatoririle puterilor și persoanelor neutre în caz de război pe uscat. Haga, 18 octombrie 1907. [on-line]. [accessed 10.11.2021]. Available on Internet: <URL: <http://hrlibrary.umn.edu/peace/docs/con5.html>>
3. Convenția I de la Geneva pentru îmbunătățirea sortii răniților și bolnavilor din forțele armate terestre, din 12.08.1949 [on-line]. [accessed 10.11.2021]. Available on Internet: <URL: <https://crucearosie.ro/assets/Uploads/Conventia-de-la-Geneva-I.pdf>>
4. Convention OUA for the elimination of mercenarism in Africa, Libreville, Gabon, on 3 July 1977 [on-line]. [accessed 25.10.2021]. Available on Internet: <URL: <https://treaties.un.org/doc/Publication/UNTS/Volume%201490/volume-1490-I-25573-English.pdf>>
5. International Convention Against the Recruitment, Use, Financing and Training of Mercenaries. New York, 4 December 1989, [on-line]. [accessed 25.10.2021]. Available on Internet: <URL: <https://undocs.org/pdf?symbol=en/A/RES/44/34>>
6. The Montreux Document on Pertinent International Legal Obligations and Good Practices for States Related to Operations of Private Military and Security Companies During Armed Conflicts. International Committee of the Red Cross, 9.08. 2009, [on-line]. [accessed 25.10.2021]. Available on Internet: <URL: <https://www.icrc.org/en/publication/0996-montreux-document-private-military-and-security-companies>>

7. The International Code of Conduct for Private Security Service Providers, 09.11.2010 [on-line]. [accessed 25.10.2021]. Available on Internet: <URL: <https://icoca.ch/the-code/>>
8. Abrahamsen R., Williams Michael C., Security Sector Reform: Bringing the Private In, 6 Conflict Security and Development, volume 6, 2006, p. 1-23.
9. Buzatu A.-M., Buckland B. S., Private Military & Security Companies: Future Challenges in Security Governance (DCAF Horizon 2015, Working Paper No. 3, 2010, 95 p. [on-line]. [accessed 05.10.2021]. Available on Internet: <URL: http://psm.du.edu/media/documents/reports_and_stats/think_tanks/dcaf_buzatu_and_buckland_private_military_and_security_companies.pdf>
10. Bryant G. Company Men and King's Men – The English East India Company's Army and the British Army in India, 1750-1783. In: Armees Privees, Armees d'état. Mercenaires et auxiliaires d'hier et d'aujourd'hui. IRSEM, 2008, p. 65-80
11. Bryant, G., Indigenous Mercenaries in the Service of European Imperialists: The Case of the Sepoys in the Early British Indian Army, War in History, 7 (1) 2000, p. 2-28.
12. Chapleau Ph., Les mercenaires de l'Antiquité à nos jours, coll. Histoire, Rennes: Ouest, 2006, 127p.
13. Chapleau Ph. Le mercenariat francophone des années 1960-1990 et l'échec de son évolution en sociétés militaires privées – Le cas de Bob Denard. In: Armees Privees, Armees d'état. Mercenaires et auxiliaires d'hier et d'aujourd'hui. IRSEM, 2008, p. 242-253
14. Chesterman S., "We Can't Spy...If We Can't Buy!": The Privatization of Intelligence and the Limits of Outsourcing "Inherently Governmental Functions". In: European Journal of International Law, Volume 19, November 2008, p. 1055–1074.
15. David É., Mercenaires et volontaires internationaux en droit des gens. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 1978, 459 p.
16. Dupuis P.-M., L'unité de l'ordre juridique international. Cours général de droit international public. Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2003, 496 p.
17. Gardner N., Private Armaments and Military Service Companies and British Foreign Policy in the 1960s and 1970s. In: Armees Privees, Armees d'état. Mercenaires et auxiliaires d'hier et d'aujourd'hui. IRSEM, 2008, p. 231-242
18. Garlan, Y., La Guerre dans l'Antiquité, Paris: F. Nathan, 1972, 223 p.
19. Hettne B., Odén, Global Governance in the 21st Century : Alternative Perspectives on World Order, Stockholm, Almkvist & Wiksell International, 2002, 204 p. [on-line]. [accessed 05.10.2021]. Available on Internet: <URL: https://utvecklingsarkivet.se/wp-content/uploads/2012/10/study2002_2-WorldOrder-Gov.pdf>
20. Launey, M., Recherches sur les armées hellénistiques, I, Paris: E. de Boccard, 1949, 695p.

21. Masqueray P. Xénophon. *Anabase* (tome I et II), , Paris, Société d'édition Les belles lettres, 3e éd., 1952, 178p.
22. Percy S., *Mercenaries: The History of a Norm in International Relations*, Oxford University Press, 2007, 272 p.
23. Thomson J.E., *Mercenaries, Pirates, and Sovereigns: State-Building and Extraterritorial Violence in Early Modern Europe*. Princeton> Princeton University Press, 1994, 230 p.
24. Sidos F.-X., *Les soldats libres. La grande aventure des mercenaires*, Paris, L'Aencre, 2008, 352 p.
25. Singer P. W. *Corporate Warriors: The Rise of the Privatized Military Industry*. Cornell University Press, 1st edition, 2008, 360 p.
26. Singer P.W., *War, Profits, and the Vacuum of Law: Privatized Military Firms and International Law*. *Colum. J. Transnat'l L.*, 2004, p. 521-549. [on-line]. [accessed 10.11.2021]. Available on Internet: <URL: <https://www.brookings.edu/wp-content/uploads/2016/06/singer20040122.pdf>>
27. *Small Arms Survey, States of Security*, Cambridge University Press, 2011, 328 p.
28. UN A/61/341. *Use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination*, 13 September 2006. [on-line]. [accessed 12.10.2021]. Available on Internet: <URL: <https://undocs.org/en/A/61/341>>
29. UNGA Resolution 62/145 *Use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination* of December 18, 2007 [on-line]. [accessed 12.10.2021]. Available on Internet: <URL: <http://www.worldlii.org/int/other/UNGA/2007/211.pdf>>
30. UNGA A/63/325. *Use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination*. 25 August 2008 [on-line]. [accessed 12.10.2021]. Available on Internet: <URL: <https://undocs.org/A/65/325>>
31. *Voluntary Principles on Security and Human Rights*, Secretariat for the Voluntary Principles on Security and Human Rights, [on-line]. [accessed 05.10.2021]. Available on Internet: <URL: <https://www.state.gov/the-voluntary-principles-on-security-and-human-rights/>>
32. Wing, I. *Private Military Companies and Military Operations*. Land Warfare Studies Centre, Working Paper № 138, October 2010, 61 p. [on-line]. [accessed 10.11.2021]. Available on Internet: <URL: https://researchcentre.army.gov.au/sites/default/files/wp138-private_military_companies_and_military_ops_ian_wing.pdf>
33. *Working Group on the use of mercenaries as a means of violating human rights and impeding the exercise of the right of peoples to self-determination* [on-line]. [accessed 12.10.2021]. Available on Internet: <URL: <https://www.ohchr.org/en/issues/mercenaries/wgmercenaries/pages/wgmercenariesindex.aspx>>

34. Небольсина М. А. Феномен частных военных и охранных компаний: проблемы легитимности. В Ежегодник ИМИ. 2014. № 3-4, с. 196-205

35. Цыганкова П. А., Универсальные ценности в мировой и внешней политике. Москва: МГУ, 2012, с. 12-28.

Economie și finanțe publice



ANALIZA ACTIVITĂȚII DE INOVARE A ÎNȚREPRINDERILOR DIN REPUBLICA MOLDOVA

ANALYSIS OF THE INNOVATION ACTIVITY OF ENTERPRISES IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

CZU : 334:001.895(478)

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4\(116\).06](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4(116).06)

Tatiana DIACONU,
doctor în economie, lector universitar
Universitatea de Stat din Moldova,
ORCID 0000-0003-0423-9257

SUMMARY

Being a country with a small and open economy, the development potential of the Republic of Moldova largely depends on foreign trade, as a strategic point in the relaunch of the national economy. This article aims to analyze and evaluate the innovation activity of enterprises in the Republic of Moldova. In this context, the data of the National Bureau of Statistics regarding the innovation activity were used, which served as a fundamental basis to assess the efficiency of the activity of the innovative enterprises. The analysis carried out highlighted the level of innovation of economic entities and implicitly of small and medium enterprises. Also, the actual research highlighted a series of problems faced by innovative companies, but also some reference points for different decision-makers at different decision levels, to solve these problems. The results of the study can be used in the development of different policies and strategies regarding the support and development of domestic enterprises in the innovation process.

Keywords: *innovation, small and medium enterprises, management, investment, innovative enterprises.*

REZUMAT

Acest articol își propune ca scop analiza și evaluarea activității de inovare a întreprinderilor din Republica Moldova. În acest context, au fost utilizate datele Biroului Național de Statistică privind activitatea de inovare care au servit ca bază fundamentală pentru a aprecia eficiența activității întreprinderilor inovatoare. Analiza efectuată a evidențiat nivelul de inovare al entităților economice și implicit al întreprinderilor mici și mijlocii. De asemenea, cercetarea propriu zisă a scos în evidență o serie de probleme cu care se confruntă întreprinderile inovatoare, dar și unele puncte de reper pentru

diferiți decidenți la diferite nivele de decizie, în scopul soluționării acestor probleme. Rezultatele studiului poate fi utilizat în elaborarea diferitor politici și strategii privind susținerea și dezvoltarea întreprinderilor autohtone în procesul de inovare.

Cuvinte-cheie: inovare, întreprinderi mici și mijlocii, management, investiții, întreprinderi inovatoare.

Introducere. Realizarea prezentului articol s-a pornit de la studierea activității de inovare în întreprinderile inovatoare din Republica Moldova. S-a determinat care este cota întreprinderilor care fac parte din această activitate și care este suportul investițional în raport cu performanțele obținute. Astfel, studiul se axează pe situația exactă a întreprinderilor inovatoare, iar rezultatele au fost reflectate prin cifre, tabele, grafice precum și serii de date statistice care relevă situația companiilor inovatoare la un moment dat. De asemenea, este examinată situația întreprinderilor mari inovatoare în raport cu IMM-urile, în care s-au evidențiat unele aspecte esențiale vis-a-vis de activitatea de inovare practică în companiile autohtone. Rezultatele studiului efectuat, pot fi utilizate în scopul elaborării diferitor politici și strategii privind susținerea și dezvoltarea întreprinderilor autohtone în procesul de inovare.

Material și metodă. Pentru elaborarea prezentei cercetări au servit sursele de informații ale diverșilor autori, precum și materialele diferitor sesiuni științifice și alte publicații specifice temei. Studiul se realizează și pe informațiile selectate și prelucrate de autor în baza datelor, Biroului Național de Statistică, și altor publicații care au servit drept surse informaționale specifice temei cercetate. Pe parcursul realizării studiului, s-au utilizat diverse metode de cercetare,

cum ar fi: metoda analizei și sintezei, metoda comparației, generalizarea, formularea de raționamente, concluzii.

Rezultate și discuții. Cercetarea și inovarea este cel mai esențial factor care poate influența creșterea și dezvoltarea unei organizații în viitor. Fiind cea mai importantă preocupare pentru diferiți manageri de companii, arată că rezultatele maxime obținute depind într-o tot mai mare măsură de rezultatele cercetării și inovării. Este interesant faptul că, toți mai mulți manageri la ora actuală, au conștientizat că inovarea poate aduce rezultate scontate în cazul în care managerii vor elabora și implementa o strategie de inovare axată nemijlocit pe oameni și tehnologie. Importanța inovației, a fost conștientizată în special și în condițiile determinate de pandemia COVID-19, dar și în contextul perspectivei crizei economice mondiale, care tot mai mult pune în discuție dezvoltarea cercetării și inovării.

Problematica inovației a fost cercetată de o serie de specialiști, care și-au reflectat rezultatele în cadrul mai multor lucrări. Astfel, Akçomaka, I.S., terWeel, B. (2009) se referă la faptul că acest capital social împreună cu inovația sunt factorii cu directă influență asupra creșterii economice. Albort-Morant, G., Ribeiro-Soriano, D. (2016) acordă atenție faptului că o analiză adâncă arată faptul că pe plan internațional cercetarea are un impact destul de tranșant asupra creșterii

economice. Anghel, M. G., Anghelache, C., Dumitrescu, D. (2016) și Anghelache, C., Anghel, M. G., Dumbravă, G.Ș. (2019) au acordat atenție fondului de investiții a portofoliilor financiare care reprezintă un pas important pe calea inovației, dar în același timp reprezintă un pas de netăgăduit și asupra creșterii producției în domeniul industriei, apariției unor noi ramuri industriale care să beneficieze din plin de robotizare și de introducerea celor mai avansate tehnici [2]. De asemenea, Anghel, M. G., Dumitrescu, D., Avram, D. (2018), în cercetările lor accentuează importanța științei tehnologice și inovației în dezvoltarea economică a unui stat. Deoarece o firmă inovativă doar prin alocarea resurselor financiare și implementarea unor strategii adecvate, poate contribui la creșterea performanțelor organizaționale pe ansamblu. O firmă inovativă caută și implementează în mod sistemic și sistematic inovația cu scopul de a atinge unele avantaje concurențiale. Astfel, firma inovativă înseamnă [4. p. 41]

- Introducerea inovării ca politică permanentă a firmei;
- Modificarea culturii organizaționale existente;
- Asumarea riscului de către întregul personal și nu numai de către managerii ei, iar aceasta trebuie să devină modul obișnuit de lucru al firmei, pe mai departe.

Menționăm faptul, că mediul extern de afaceri este foarte schimbător și pune o presiune enormă asupra întreprinderilor, determinând managementul să utilizeze inovația, care cu siguranță în viitor, va genera rezultate certe ale activității de cercetare și inovare. Iar în acest context, autorul a studiat și a concluzionat

evoluția pe care a înregistrat-o întreprinderile inovatoare din Republica Moldova, pe parcursul perioadei anilor 2015-2020. Analiza a urmărit aprecierea potențialului de inovare în întreprinderile mari, mijlocii și mici, precum și repartizarea acestora pe regiuni de dezvoltare. Astfel, în ceea ce privește numărul întreprinderilor inovatoare pe regiuni de dezvoltare, aceasta s-a redus, în perioada cuprinsă în intervalul anilor 2015-2020. Cauzele esențiale ale diminuării inovațiilor în întreprinderile autohtone sunt: insuficiența resurselor financiare pentru implementarea rezultatelor cercetării; inexistența unui parteneriat public privat în scopul colaborării și implementării rezultatelor cercetării în activitatea de inovare; lipsa resurselor umane în întreprinderi care să se ocupe cu procesul inovațional; reticența din partea antreprenorilor de a risca în procesul de inovare, etc. [5].

Datele detaliate referitoare la cota și numărul total al întreprinderilor inovative sunt structurate și prezentate în tabelul nr. 1.

Datele tabelului nr. 1., reflectă că în perioada anilor 2015-2020, numărul întreprinderilor care au desfășurat activitate de inovare s-au diminuat de la 673 la 448 întreprinderi. Reduceri se atestă la toate categoriile de regiuni de dezvoltare: Mun. Chișinău cu 121 întreprinderi, regiunea Nord – 40 întreprinderi, regiunea Centru - 38 întreprinderi, regiunea Sud – 19 întreprinderi, iar în UTA Găgăuzia – cu 7 întreprinderi mai puțin. Examinând ponderea întreprinderilor inovatoare după structura geografică, observăm că pentru perioada anilor 2019-2020, întreprinderile inovatoare din Mun. Chișinău au constituit 60,71 %, majorându-se cu

Tabelul 1. Evoluția întreprinderilor inovatoare pe regiuni de dezvoltare, pentru anii 2015-2020.

Anii	2015-2016		2017-2018		2019-2020	
	Între-prinderi	%	Între-prinderi	%	Între-prinderi	%
Mun. Chisinau	393	58,40	389	64,30	272	60,71
Nord	109	16,20	87	14,38	69	15,40
Centru	104	15,45	69	11,40	66	14,73
Sud	44	6,54	39	6,45	25	5,58
UTA Gagauzia	23	3,42	21	3,47	16	3,57
Total	673	100	605	100	448	100

Sursa: calculele autorului în baza datelor BNS.

circa 2,31 p.p, iar cele din regiunea UTA Găgăuzia au crescut cu circa 0,15 p.p. Concomitent, s-a diminuat cota întreprinderilor inovatoare în regiunea Nord – cu 0,8 p.p., regiunea Centru – cu 0,72 p.p., iar regiunea Sud – 0,96 p.p.

În baza datelor putem constata că repartizarea întreprinderilor inovatoare în funcție de clasele de mărimi, determină că cele mai multe inovații se înregistrează la întreprinderile mici cu 10-

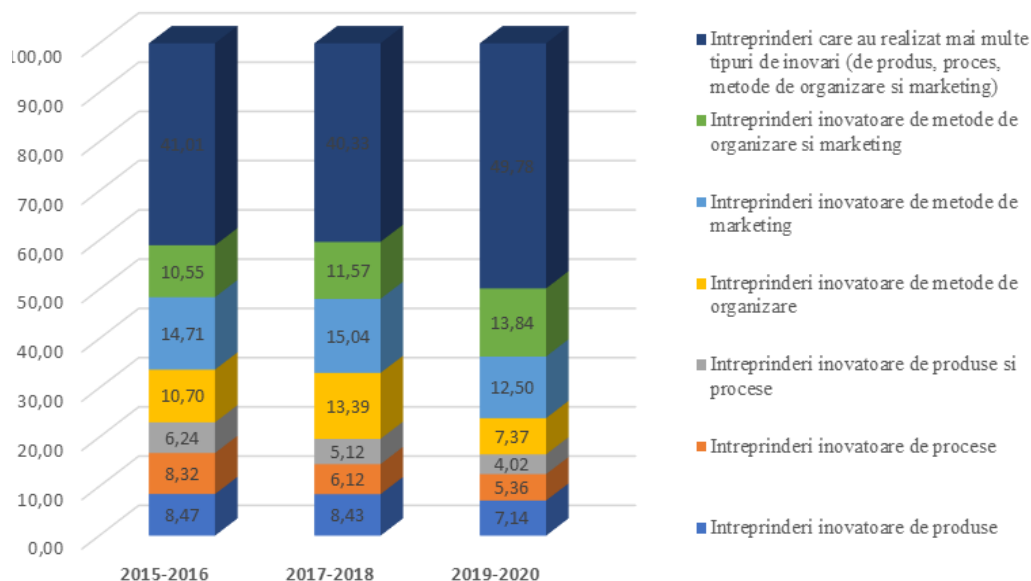
49 salariați, dar în continuă descreștere. În perioada anilor, 2019-2020, au activat 59 de întreprinderi mari (13,17%), iar celelalte au fost IMM- 389 întreprinderi sau (86,83%). Din cele 389 de IMM-uri, circa 134 un. (29,91%) au fost întreprinderi mijlocii, iar 255 un. (56,92%) – întreprinderi mici inovatoare. Comparativ cu perioada anilor 2015-2016, numărul IMM-urilor, s-a redus semnificativ cu 220 unități, inclusiv cele mari cu 5 unități.

Tabelul 2. Structura întreprinderilor inovatoare pe clase de mărimi, pentru anii 2015-2020.

Anii	2015-2016		2017-2018		2019-2020	
	Între-prinderi	%	Între-prinderi	%	Între-prinderi	%
Întreprinderi mici	418	62,11	378	62,48	255	56,92
Întreprinderi mijlocii	191	28,38	163	26,94	134	29,91
Întreprinderi mari	64	9,51	64	10,58	59	13,17
Total	673	100	605	100	448	100

Sursa: calculele autorului în baza datelor BNS.

Fig.1 Ponderea întreprinderilor inovatoare pe activități economice în total pe țară pentru perioada anilor 2015-2020, %.



Sursa: calculele autorului în baza datelor BNS.

După domeniile de activitate, observăm că ponderea întreprinderilor care au realizat mai multe tipuri de inovări (de produs, proces, metode de organizare și marketing), au constituit în anii 2019-2020 circa 49,78%, respectiv, cu circa 8,77 p.p mai mult, comparativ cu anii 2015-2016. Tendințe de creștere se înregistrează și la întreprinderile care practică inovări de metode de organizare și marketing cu aproximativ 3,29 p.p. În același timp, comparativ cu perioada anilor 2015-2016, s-a diminuat cota întreprinderilor inovatoare de metode de marketing cu 2,21 p.p, întreprinderi inovatoare de metode de organizare cu 3,33 p.p., întreprinderi inovatoare de produse și procese cu 2,22 p.p, întreprinderi inovatoare de procese cu 2,96 p.p., iar întreprinderi inovatoare de produse - cu 1,33 p.p.

Din datele tabelului 3 observăm că în Regiunea de Dezvoltare Centru, sunt înregistrate cele mai multe inovări în număr de 338 un. Printre domeniile cele mai avantajoase și preferate se enumeră; Întreprinderi inovatoare de metode de organizare și marketing-54 un; Întreprinderi inovatoare de metode de marketing-46 un.; Întreprinderi inovatoare de metode de organizare – 28 un.; Întreprinderi inovatoare de produse – 23 un; Întreprinderi inovatoare de procese și Întreprinderi inovatoare de procese și produse -26 un. Pe următoarea poziție se situează regiunea de Nord cu următoarele rezultate: Întreprinderi care au realizat mai multe tipuri de inovări (de produs, proces, metode de organizare și marketing)- 37 un.; Întreprinderi inovatoare de produse și Întreprinderi inovatoare de procese -16 un.; Întreprinderi inovatoare de produse și

Tabelul 3. Numărul întreprinderilor inovatoare după zone geografice și tipuri de inovare, pentru anii 2015-2020.

Zone	Nord			Centru (inclusiv Chișinău)			Sud			UTA Gagauzia		
Anii	2015-2016	2017-2018	2019-2020	2015-2016	2017-2018	2019-2020	2015-2016	2017-2018	2019-2020	2015-2016	2017-2018	2019-2020
Întreprinderi inovatoare de produse	9	8	8	32	40	23	4	1	0	2	2	1
Întreprinderi inovatoare de procese	18	10	8	22	23	13	10	4	3	1	0	0
Întreprinderi inovatoare de produse și procese	10	7	5	14	19	13	7	5	0	1	0	0
Întreprinderi inovatoare de metode de organizare	7	13	2	48	58	28	7	5	1	4	5	2
Întreprinderi inovatoare de metode de marketing	14	10	5	61	73	46	4	4	3	4	4	2
Întreprinderi inovatoare de metode de organizare și marketing	11	11	4	51	51	54	1	5	1	1	3	3
Întreprinderi care au realizat mai multe tipuri de inovări (de produs, proces, metode de organizare și marketing)	40	28	37	165	194	161	11	15	17	10	7	8
Total	109	87	69	393	458	338	44	39	25	23	21	16

Sursa: calculele autorului în baza datelor BNS.

proceselor și Întreprinderi inovatoare de metode de marketing-10 un.; Întreprinderi inovatoare de metode de organizare și marketing- 4 un. Totodată

analiza datelor din tabelul de mai sus, relevă că cele mai reduse activități de inovare se atestă în întreprinderile din zonele Sud și UTA Gagauzia.

Tabelul 4. Întreprinderi inovatoare pe activități economice, pentru anii 2015-2020.

Anii	2015-2016		2017-2018		2019-2020	
	Între- prinderi	%	Între- prinderi	%	Între- prinderi	%
Industria ex- tractiva	8	1,19	6	0,99	3	0,67
Industria prelu- crătoare	325	48,29	291	48,10	200	44,64
Producția și fur- nizarea de ener- gie electrică și termică, gaze, apă caldă și aer condiționat	9	1,34	7	1,16	10	2,23
Distribuția apei, salubrita- te, gestionarea deșeurilor, acti- vități de decon- taminare	21	3,12	13	2,15	6	1,34
Total industrie	363	53,94	317	52,40	219	48,88
Comerț cu ridi- cata, cu excepția comerțului cu autovehicule și motociclete	153	22,73	135	22,31	100	22,32
Transport și de- pozitare	61	9,06	64	10,58	32	7,14
Informații și comunicații	47	6,98	51	8,43	63	14,06
Activități finan- ciare și asigurări	15	2,23	15	2,48	19	4,24
Activități pro- fesionale, știin- țifice și tehnice	34	5,05	23	3,80	15	3,35
Total servicii	310	46,06	288	47,60	229	51,12
Total	673	100	605	100	448	100

Sursa: calculele autorului în baza datelor BNS.

Din numărul total de întreprinderi inovatoare pentru anul 2019-2020, circa 229 întreprinderi (51,12%) au activat în sfera serviciilor, iar 219 un. (48,88%) în industrie. După domeniile de activitate, în industrie, cele mai multe întreprinderi inovatoare au activat în industria prelucrătoare-200 un. (44,64%); producția și furnizarea de energie electrică și termică, gaze, apă caldă și aer condiționat - **10 un.; (2,23%); distribuția apei; salubritate, gestionarea deșeurilor, activități de decontaminare** - 6 un. (1,34%); industria extractivă – 6 un. (1,34); industria

extractivă – 3 un. (0,67%). Analizând sfera serviciilor, observăm că din cele 229 de întreprinderi, circa 100 un. (22,32%) fac parte din comerț cu ridicata, cu excepția comerțului cu autovehicule și motociclete; informații și comunicare -63 un. (14,06%); transport și depozitare - 32 un. (7,14%); activități financiare și asigurări – 19 un. (4,24%); activități profesionale, științifice și tehnice – 15 un. (3,35%). Comparând cu anii 2015-2016, se atestă o reducere a întreprinderilor inovatoare atât în sfera serviciilor cu 81 un., cât și în domeniul industriei cu circa 144 un.

Tabelul 5. Cheltuieli aferente inovărilor pe tipuri de activități economice, pentru anii 2015-2020.

Anii	2015-2016		2017-2018		2019-2020	
Genuri de activitate	Cheltuieli, mil. lei	%	Cheltuieli, mil. lei	%	Cheltuieli, mil. lei	%
Cercetare/dezvoltare cu forțe proprii	460,1	38,66	185,5	22,39	168,4	19,41
Cercetare/dezvoltare externă (procurată de la alte întreprinderi)	25,3	2,13	21,3	2,57	35,7	4,12
Achiziții de utilaj, echipament și software	618,7	51,99	540,8	65,27	633,7	73,06
Achiziții de cunoștințe externe	65,3	5,49	8,1	0,98	10,1	1,16
Alte activități de inovare	20,6	1,73	72,9	8,80	19,5	2,25
Total cheltuieli de inovare	1190	100	828,6	100	867,4	100

Sursa: calculele autorului în baza datelor BNS.

Interpretând datele structurate și prezentate în tabelul 5, constatăm că volumul de investiții pentru activitatea de inovare în anii 2019-2020, a alcătuit 867,4 mil. lei, dintre care 663,7 mil lei (73,06%), au revenit pentru achiziții de utilaj, echipament și software; 168,4 mil. lei (91,41%) – pentru cercetare-dezvoltare cu forțe proprii; iar pentru cercetare-dezvoltare externă (procurată de la alte întreprinderi) - 35,7 mil. lei (4,12%); cheltuielile pentru alte activități de inovare constituie – 19,5 mil. lei (2,25%) și numai 10,1 mil lei (1,16%) pentru achiziții de cunoștințe externe. Totuși, dacă e să comparăm cu aceeași perioadă a anilor 2015-2016, constatăm o reducere a volumului de investiții în întreprinderile inovatoare pe următoarele segmente: cercetare-dezvoltare cu forțe proprii – cu 291,7 mil. lei; achiziții de cunoștințe externe- cu 55,2 mil.lei; cheltuieli pentru alte inovări cu

– 1,1 mil. lei. În același timp, se atestă o majorare a volumului de investiții pentru achiziții de utilaj, echipament și software cu 15 mil. lei și a cheltuielilor de cercetare-dezvoltare externă (procurată de la alte întreprinderi) cu 10,4 mil.lei. În această ordine de idei, putem concluziona că în perioada anilor 2019-2020, persistă o performanță scăzută a sectorului de inovații, ce este explicată prin slaba organizare și centralizare excesivă a procesului de cercetare și dezvoltare în Republica Moldova.

În ceea ce privește evoluția cifrei de afaceri în întreprinderile inovative, observăm că, aceasta s-a diminuat de la 5211,6 mil. lei la 3902,6 mil. lei., în intervalul perioadei 2015-2020. Vânzările întreprinderilor inovative, în anii 2019-2020, s-au cifrat la 3902,6 mil. lei. În același timp, circa 47,65% din sumă (1859,6 mil.lei), au fost obținute de întreprinderile mijlocii, iar circa 40,42%

Tabelul 6. Cifra de afaceri aferentă produselor noi pe clase de mărime, pentru anii 2015-2020.

Anii	2015-2016		2017-2018		2019-2020	
	Milioane, lei	Structura, %	Milioane, lei	Structura, %	Milioane, lei	Structura, %
Întreprinderi mici (10 - 49 salariați)	774,8	14,9	582,6	17,3	465,5	11,93
Întreprinderi mijlocii (50 - 249 salariați)	1083,5	20,8	1161,6	34,5	1859,6	47,65
Întreprinderi mari (250 și peste salariați)	3353,3	64,3	1619,9	48,2	1577,5	40,42
Total	5211,6	100	3364,1	100	3902,6	100

Sursa: calculele autorului în baza datelor BNS.

sau (1577,5 mil. lei) din cifra de afaceri au fost încasate pe seama întreprinderilor mari, și numai 11,93% (465,5 mil. lei) din vânzări - de către întreprinderile mici. În comparație cu perioada precedentă 2015-2016, cifra de afaceri la întreprinderile mari și mici s-a diminuat cu -1775,8 mil. lei, și respectiv, cu -309,3 mil. lei. Ponderea cifrei de afaceri a scăzut și ea, atât pentru întreprinderile mici cu 2,97 p.p., cât și pentru întreprinderile mari cu circa 23,88 p.p, cu excepția întreprinderilor mijlocii unde cota acestora s-a majorat de la 20,8% până la 47,65%, sau mai mult cu 26,85 p.p.

Concluzii. Prezentul articol, este axat pe un studiu detaliat al activității de cercetare, dezvoltare și inovare, și evidențiază câteva aspecte importante ce pot fi luate în considerare ca concluzii practice pentru elaborarea unor măsuri privind alocarea eficientă de fonduri și

dezvoltarea întreprinderilor inovatoare.

1. Activitatea de inovare a IMM-urilor din Republica Moldova rămâne a fi una modestă. Această concluzie rezultă din faptul că, numărul întreprinderilor mici și mijlocii s-a diminuat pe parcursul perioadei analizate cu circa 220 un.

2. Pe regiuni de dezvoltare cea mai mare pondere de întreprinderi inovatoare este concentrată în mun. Chișinău. Pe a doua poziție se situează regiunea de Nord, iar pe al treilea loc se plasează regiunea de Centru. Totodată, comparativ cu perioada anilor 2015-2020, în toate regiunile de dezvoltare s-au redus numărul întreprinderilor inovatoare.

3. Respectiv s-a diminuat atât cheltuielile aferente inovărilor pe tipuri de activități economice cu circa 322,6 mil lei, cât și cifra de afaceri cu aproximativ 1309 mil.lei.

BIBLIOGRAFIE

1. Anghel, M.G., Anghelache, C., Dumitrescu, D. (2016). Investment funds and portfolio of loan guarantees as financial steps proposals to support innovative Small and Medium Enterprises. *Theoretical and Applied Economics*, XXIII (3) (608), Autumn, 119-126
2. Anghel, M.G., Grigorescu D.L., Radu I., Analiza rezultatelor privind inovația în mediul de afaceri. https://www.revistadestatistica.ro/supliment/wpcontent/uploads/2020/06/rrss_06_2020_-a2ro.pdf
3. Biroul Național de statistică al Republicii Moldova.
4. Jalencu M., Rugină V., Balmuș Andone M., Managementul inovațional și transfer tehnologic, Ed.CEP USM, Chișinău 2015, 211 p.
5. Strategia inovațională a Republicii Moldova pentru perioada 2013-2020 „Inovații pentru Competitivitate”.

PROCESUL DE PLANIFICARE STRATEGICĂ ÎN CADRUL AUTORITĂȚILOR PUBLICE CENTRALE DIN REPUBLICA MOLDOVA

STRATEGIC PLANNING PROCESS WITHIN CENTRAL PUBLIC AUTHORITIES IN THE REPUBLIC OF MOLDOVA

CZU: 005:354(478)

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4\(116\).07](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4(116).07)

Tatiana TOFAN,
doctor în economie, conferențiat universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

Vasile TOMUZ,
doctorand,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The last years marked significant changes in the field of public administration in the Republic of Moldova. All interested parties and involved in the administration process, through joint effort, contribute to the process of development and modernization of public administration, to ensure the provision of quality public services to citizens. Understanding and applying the tools and methods of strategic and operational planning, strategic management in the public sector of the Republic of Moldova have become absolutely necessary for institutional development and the improvement of administrative capacity at the central level.

Keywords: *strategic planning, government, reform, strategy, ministry, public administration.*

Noul statut internațional al Republicii Moldova de stat candidat la Uniunea Europeană impune elaborarea și adoptarea unei strategii naționale care să asigure într-un orizont clar de timp îndeplinirea obiectivului major de pregătire pentru aderare la marea familie europeană.

Republica Moldova are nevoie, bineînțeles, de o Strategie și de o Agendă de dezvoltare durabilă pe termen scurt și mediu, care va trebui să țină cont de impactul regional și de criza economică globală și care, dintr-o perspectivă imediată, să propună soluții viabile pentru menținerea economiei pe linia de

plutire și a stabilității sociale, mai ales în sezonul rece care se apropie.

Guvernul, în conformitate cu Constituția Republicii Moldova, Legea cu privire la Guvern și Legea nr. 98 din 4 mai 2012 privind administrația publică centrală de specialitate, direcționează și coordonează activitatea ministerelor și altor autorități administrative centrale. În acest scop, Guvernul determină obiectivele strategice de dezvoltare și prioritățile de realizare a politicii statului în domeniile corespunzătoare de activitate [1].

Programul de activitate al Guvernului este actul politic de bază care determină principalele obiective de dezvoltare a țării în perioada mandatului pentru care a fost investit Guvernul, corelate cu prioritățile strategice ce derivă din Strategia națională de dezvoltare și alte documente strategice de politici, precum și cu angajamentele internaționale asumate de Republica Moldova, în special cu cele privind integrarea europeană.

Pentru realizarea Programului său de activitate, Guvernul elaborează și aprobă Planul de acțiuni pentru implementarea acestuia, determină obiectivele și direcțiile strategice ale politicii statului și căile de realizare ale acestora în domeniile de activitate de care este responsabil, elaborează și prezintă spre examinare Parlamentului politica bugetară-fiscală și proiectele de lege cu privire la bugetul de stat, bugetul asigurărilor sociale de stat și al fondurilor asigurării obligatorii de asistență medicală, precum și întreprinde orice alte acțiuni necesare pentru realizarea politicii statului în domeniile de activitate atribuite prin lege în competența Guvernului.

Prin programul său de activitate, elaborat în vederea realizării obiectivelor de dezvoltare durabilă setate în Programul de guvernare „Moldova vremurilor bune”, aprobat prin Hotărârea Parlamentului nr.88/2021, Guvernul actual și-a asumat angajamentul să continue eficientizarea administrației publice pentru a oferi cetățenilor servicii la cel mai înalt nivel în conformitate cu practicile democrațiilor europene [9].

În acest context, executivul a aprobat prin HG nr. 653 din 23.09.2022, Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova Europeană 2030” – documentul național de viziune strategică pe termen lung, care indică direcțiile de dezvoltare a țării și care adaptează prioritățile, obiectivele, indicatorii și țintele angajamentelor internaționale asumate de către Republica Moldova la contextul național. SND propune o viziune de dezvoltare centrată pe om, unde omul este beneficiar, nu resursă sau instrument al dezvoltării. Strategia va contribui la definirea unei serii de intervenții prioritare – regulatorii, instituționale, bugetare, investiționale, educaționale, care vor avea impact pozitiv direct asupra bunăstării și vor valorifica potențialului oamenilor pe plan antreprenorial, educațional, cultural, productiv.

Obiectivele de dezvoltare stabilite în SND derivă din conceptul modern de calitate a vieții și problemele majore identificate la nivel național, trasând o legătură directă între aspirațiile de bunăstare și politicile care vor contribui la îndeplinirea acestor 10 obiective.

Conform Strategiei, va fi asigurată implementarea unor politici orientate spre dezvoltare care susțin activitățile

productive, crearea de locuri de muncă decente, antreprenoriatul, creativitatea și inovația, creșterea întreprinderilor mici și mijlocii, inclusiv prin accesul la servicii financiare. Strategia „Moldova Europeană 2030” este un document vizionar, dar cu acțiuni concrete și realizabile, fiind ancorată în programele de finanțare planificate pentru Republica Moldova în următorii ani. *În perioada iulie-august 2022, proiectul Strategiei a fost consultat public. Peste 300 de propuneri au fost recepționate și analizate de Cancelaria de Stat.* Ulterior, Strategia urmează a fi discutată și propusă spre adoptare Parlamentului Republicii Moldova. Abia după asta, ar urma să fie elaborat un plan de acțiuni pentru aplicarea ei.

Proiectul este orientat spre alinierea proceselor la nivel de legislație, administrație și planificare la principiile Agendei 2030 pe termen lung. Prin urmare, obiectivele de dezvoltare urmează să fie transpuse în politicile naționale, iar ulterior pot fi formulate în mod specific de către fiecare minister în parte. Mai târziu, regiunile și autoritățile locale vor utiliza acest cadru pentru dezvoltarea locală. Procesul de evaluare și implementare este realizat în colaborare și în conformitate cu următoarele principii: „nimeni nu este lăsat în urmă”, responsabilitate partajată, responsabilizare, abordare integrată și acceptare generală [9].

Unele din instituțiile principale responsabile de implementarea procesului de planificare strategică în Republica Moldova sunt: **autoritățile administrației publice centrale** – organele centrale de specialitate ale statului reformate care asigură realizarea politicii guvernamentale în domeniile de acti-

vitate ce le sunt încredințate, elaborează și promovează politicile publice la nivel național, intersectorial și sectorial [1].

În vederea atingerii priorităților imediate și a obiectivelor de dezvoltare pe termen lung, autoritățile administrației publice centrale, și-au trasat ca obiectiv de activitate stabilite pentru anul 2022, elaborarea strategiilor sectoriale ce reies din directivele UE și Strategia Națională de Dezvoltare „Moldova Europeană 2030”.

Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale: care este responsabil de elaborarea și promovarea politicilor în domeniul transportului, construcțiilor, securității și eficienței energetice, tehnologiei informației și comunicațiilor, dezvoltării locale și regionale, promovarea proiectelor de infrastructură naționale pentru creșterea calității vieții.

Guvernul a aprobat la data de 26.01.2022 documentul de politici „Strategia Națională de Dezvoltare Regională 2022-2028”, care reprezintă viziunea strategică și prioritățile Guvernului de abordare a dimensiunilor teritoriale, a intervențiilor sectoriale, precum și relațiile instituționale care să faciliteze parteneriatul dintre autoritățile publice centrale și locale. Strategia este focusată atât pe susținerea regiunilor defavorizate, cât și pe creșterea competitivității între regiuni. SNDR se bazează pe coordonarea interministerială a acțiunilor Guvernului, direcționate pentru sprijinirea regiunilor și localităților țării.

Totodată, în luna decembrie 2022, urmează a fi aprobat de Guvern și transmis Parlamentului, proiectul de lege privind elaborarea *Programului de dez-*

voltare strategică a domeniilor transport și infrastructura drumurilor (strategia de mobilitate).

În domeniul energetic, prioritățile strategice ale Guvernului sunt fundamentate în *Strategia energetică a Republicii Moldova până în anul 2030*, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 102 din 05.02.2013, care oferă repere concrete pentru dezvoltarea sectorului energetic în Republica Moldova, cu scopul de a asigura baza necesară creșterii economice și a bunăstării sociale. Prin acest document, Guvernul Republicii Moldova prezintă viziunea și identifică oportunitățile strategice ale țării în contextul energetic aflat într-o rapidă schimbare din spațiul geopolitic ce include regiunea Europei Centrale, de Est și de Sud, Rusia și regiunea Caucazului.

Strategia evidențiază problemele prioritare ale țării, care solicită soluții rapide și o redimensionare a obiectivelor în conformitate cu necesitatea realizării unui echilibru optim între: resursele interne (atât cele utilizate în prezent, cât și cele previzionate) și necesitățile de urgență ale țării, obiectivele Uniunii Europene și ale Comunității Energetice și țintele naționale, obligațiile internaționale privind tratatele, acordurile și programele (inclusiv politica de vecinătate) la care Republica Moldova este membră. Sînt definite obiectivele strategice generale pentru perioada 2013-2030 și obiectivele strategice specifice pentru etapele 2013-2020 și 2021-2030, cu specificarea măsurilor de implementare a acestora.

Ministerul Afacerilor Externe și Integrării Europene: realizarea politicii externe a Republicii Moldova în con-

cordanță cu interesele naționale, inclusiv monitorizarea și coordonarea procesului de integrare europeană a țării, participarea la promovarea intereselor economice ale țării, și prestarea serviciilor calitative cetățenilor stabiliți peste hotare.

Documentul strategic de bază a acestui minister constituie „Acordul de Asocieri între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora” pe de altă parte a fost semnat la 27 iunie 2014 la Bruxelles, Belgia. La 23 iunie 2022, Consiliul European a recunoscut perspectiva europeană a Republicii Moldova și a decis să-i acorde statutul de țară candidată pentru aderare la Uniunea Europeană.

În acest context, Comisia Europeană a fost invitată să transmită Consiliului European un raport cu privire la îndeplinirea condițiilor prevăzute în avizul său din 17 iunie 2022, ca parte a pachetului său periodic de extindere. Consiliul European va decide asupra etapelor următoare o dată ce vor fi îndeplinite pe deplin toate condițiile. În vederea coordonării eforturilor autorităților naționale a fost elaborat un plan de acțiuni pentru implementarea celor 9 condiții formulate de către Comisia Europeană. Proiectul planului a fost discutat la ședința Comisiei Naționale pentru Integrare Europeană (CNIE) din 13 iulie 2022 și a fost adoptat la 4 august 2022.

Planul de acțiuni conține pașii următori, ce urmează a fi realizați către vara anului 2023. Planul de acțiuni aprobat la CNIE, a fost consultat de MAEIE, împreună cu echipa de la Cancelaria de stat și instituțiile naționale, cu reprezentanții

societății civile și cu Comisia Europeană. Documentul conține acțiuni, termeni și instituții responsabile pentru fiecare din cele 9 domenii: reforma justiției, cadrul electoral, combaterea corupției, deoligarhizarea și reducerea influenței intereselor private, combaterea criminalității organizate și spălării banilor, îmbunătățirea serviciilor publice, reforma administrației publice, managementul finanțelor publice, implicarea societății civile, drepturile omului.

Ministerul Justiției: elaborarea și promovarea politicilor publice în domeniul justiției pentru a asigura un sistem judiciar independent și o justiție transparentă și echitabilă, respectarea și apărarea drepturilor omului, lupta eficientă cu corupția și edificarea statului de drept.

Principalul document strategic implementat în domeniul justiției de către minister la moment este *Strategia privind asigurarea independenței și integrității sectorului justiției pentru anii 2022–2025 și a Planului de acțiuni pentru implementarea acesteia*, aprobată prin Legea nr. 211 din 06.12.2021.

Ministerul Finanțelor: realizarea managementului finanțelor publice și elaborarea politicilor privind bugetul și procesul bugetar, datoria sectorului public, activele și patrimoniul statului, taxele și impozitele, vama, evidența contabilă, audit, achizițiile publice, control financiar-public intern, sectorul financiar-bancar și nebanca, salarizarea în sectorul public, valori și activitatea de evaluare.

Strategia de dezvoltare a Managementului Finanțelor Publice, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 573 din

06.08.2013, conține o sinteză a reformelor planificate și a reformelor în curs de desfășurare, prin consolidarea într-un singur document a mai multor acțiuni de politici și strategii dedicate în mai multe componente critice ale managementului finanțelor publice.

Strategia prezintă starea actuală în domeniul managementului finanțelor publice și rezumă obiectivele la nivel înalt, atât pe termen scurt, cât și aspirațiile pe termen lung, pentru realizarea standardelor și practicilor UE și celor internaționale.

Strategia de dezvoltare a managementului finanțelor publice, a fost extinsă până în 2023, prin Hotărârea Guvernului nr. 9 din 20 ianuarie 2021 pentru modificarea Hotărârii Guvernului nr. 573/2013 privind aprobarea Strategiei de dezvoltare a managementului finanțelor publice 2013-2020, fiind extins termenul de implementare. Modificările operate au avut ca scop menținerea unei politici consecutive de management al finanțelor publice, prin asigurarea implementării integrale a obiectivelor specifice de dezvoltare și atingerea rezultatelor pe toate domeniile de bază.

Totodată, Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2021-2022, prevede aprobarea a unei *noi Strategii de dezvoltare a managementului finanțelor publice* – perioada octombrie 2022.

Ministerul Economiei: asigurarea unei orientări strategice a economiei naționale, elaborarea de politici publice pentru dezvoltarea sectoarelor prioritare ale economiei și crearea unui mediu de reglementare stimulat pentru antreprenoriatul privat.

În planul de activitate al Ministerului Economiei pentru anul 2022, ca obiectiv de activitate este procesul de definitivare și promovare a *proiectului Strategiei pentru o economie incluzivă, durabilă și digitală până în anul 2030* – termen de realizare trimestrul II 2022, la moment nefiind încă aprobată de cabinetul de miniștri.

Strategia indică domeniile și direcțiile prioritare de intervenție pentru dezvoltarea durabilă pe termen lung a Republicii Moldova și reprezintă documentul strategic de referință pentru toate documentele de politici la nivel național, regional și local, urmând ca autoritățile publice centrale să întreprindă măsurile necesare pentru transpunerea acestora în strategiile sectoriale.

Ministerul Agriculturii și Industriei Alimentare: elaborarea, promovarea și implementarea politicilor publice în domeniile agriculturii și producției alimentare, dezvoltării rurale, precum și în domeniile conexe, inclusiv, cercetare științifică de specialitate, irigarea, conservarea și managementul durabil al solurilor.

Principalele documente strategice ale ministerului ce derivă din planul de activitate și obiectivele stabilite sunt:

- *Strategia națională pentru dezvoltarea agricolă și rurală pentru anii 2022-2027* - se află la etapa de analiză și consultare publică, prin care, actorii vizati se expun și vin cu propuneri și recomandări pentru îmbunătățirea lui. Strategia conține patru obiective generale, care includ crearea, adaptarea și modernizarea instrumentelor și a mecanismelor de lucru în susținerea dezvoltării comunităților rurale și a ramurii agricole.

- *Strategia Securității Alimentare a Republicii Moldova pentru anii 2023-2030*, aprobată de Guvern la data de 09.11.22. Scopul acestuia constă în asigurarea accesului fizic și economic al cetățenilor la alimente suficiente, sigure și nutritive, necesare pentru satisfacerea nevoilor și preferințelor alimentare, în vederea menținerii unui mod de viață activ și sănătos. Conform Strategiei, sporirea securității alimentare va fi asigurată prin crearea premiselor de dezvoltare a unui sistem alimentar, de aprovizionare și de protecție socială eficientă și rezilientă la situații de urgență și crize. Astfel, în următorii opt ani, eforturile Guvernului vor fi îndreptate spre dezvoltarea unor sisteme alimentare sustenabile și de management al riscurilor în contextul situațiilor de criză la nivel național și internațional. Totodată, va fi pus accentul pe protecția și îmbunătățirea calității vieții grupurilor defavorizate, pe sporirea competitivității produselor agricole, facilitarea comerțului internațional, dezvoltarea ramurilor conexe de produse agroalimentare și pe consolidarea calității și siguranței alimentelor.

Ministerul Educației și Cercetării: elaborarea și promovarea politicilor în domeniile educației, cercetării, tineretului și sportului pentru asigurarea unei educații inclusive, echitabile și de calitate, pregătirea cadrelor calificate pentru economia națională, dezvoltarea oportunităților de învățare pe tot parcursul vieții, sporirea calității cercetărilor științifice și a relevanței rezultatelor științifice pentru mediul de afaceri, dezvoltarea oportunităților pentru tineri, dezvoltarea sportului în masă și a sportului de performanță.

- *Strategia de dezvoltare „Educația 2030”* - se află la etapa de analiză și consultare publică. Proiectele Strategiei de dezvoltare „Educația 2030” și Programului de implementare a acesteia urmează să fie supuse avizării Autorităților Publice Centrale (APC) pentru ca ulterior să fie aprobate de Guvernul Republicii Moldova.

În conformitate cu Planul de acțiuni al Guvernului pentru anii 2021-2022 aprobat prin Hotărârea Guvernului nr. 235/2021, precum și în scopul implementării Strategiei naționale de dezvoltare și dezvoltării sectorului de tineret, a demarat procesul de elaborare a Strategiei de dezvoltare a sectorului de tineret „Tineret 2030” și a Programului de implementare.

- *Strategia de dezvoltare a sectorului de tineret „Tineret 2030”* – termen de aprobare aprilie 2022, la moment se află la etapa de analiză și consultare publică.

Strategia de dezvoltare a sectorului de tineret „Tineret 2030”, este cel de-al patrulea document de politici publice în domeniu. Fundamentată în concluziile și recomandările din raportul de evaluare finală a *Strategiei naționale de dezvoltare a sectorului de tineret 2020*, strategia *Tineret 2030* abordează bunăstarea tinerilor prin prisma necesității dezvoltării unui ecosistem de instituții și actori responsabili care își coordonează activitățile și își bazează intervențiile pe necesitățile reale ale tinerilor. Chiar dacă subiectul principal al politicii statului îl constituie tinerii, strategia sectorului de tineret trasează intervenții orientate pe activitatea structurilor asociative și grupurilor de inițiativă ale tinerilor, lu-

crătorilor de tineret, instituțiilor publice și private, autorităților publice ca elemente de realizare a politicii urmărind obiectivele de dezvoltare și activizare a tinerilor.

Ministerul Culturii: elaborarea și promovarea politicilor în domeniul culturii; asigurarea și promovarea buneii funcționări a industriilor creative; restaurarea, conservarea și promovarea patrimoniului național; promovarea imaginii Republicii Moldova pe plan național și internațional prin realizările culturii; susținerea oamenilor de creație. [7].

Principalele documente de politici strategice ale ministerului:

- *Strategia de dezvoltare a culturii „Cultura 2020” și a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia*, aprobată prin Hotărârea Guvernului nr. 271/2014 din 09.04.2014.

- *Strategia pentru cultură și patrimoniu 2030* – la moment la etapa de analiză și consultare publică. Urmează a fi aprobată de cabinetul de miniștri, conform obiectivelor aprobate, în noiembrie 2022

Ministerul Sănătății: îmbunătățirea sănătății populației prin elaborarea și monitorizarea politicilor, strategiilor și programelor de acțiune în domeniul sănătății care să asigure un acces echitabil la servicii de sănătate de calitate, continue, durabile și cost-eficiente tuturor cetățenilor; susținând și promovând intervențiile de protecție, prevenție și promovare a sănătății și modului sănătos de viață.

Strategia națională de sănătate 2022-2031 – la moment în proces de analiză și consultări publice (termenul când urma a fi aprobată de către cabinetul de miniștri – decembrie 2021).

Proiectul Strategiei Naționale de Sănătate 2031 reprezintă documentul de politică publică de planificare strategică pentru sistemul de sănătate, care se bazează pe șase componente: guvernarea sistemului de sănătate; resursele umane în sănătate; finanțarea sistemului de sănătate; medicamente și dispozitive medicale; prestarea serviciilor de sănătate; sănătate publică.

Proiectul își propune să consolideze managementul sistemului de sănătate din Republica Moldova, prin îmbunătățirea procesului de elaborare a politicilor din perspectiva unei viziuni integrate, care să includă prevederi în toate politicile sectoriale. Obiectivul prioritar este de a dezvolta și consolida un sistem de sănătate modern și eficient, organizat în baza principiilor de acoperire universală cu servicii calitative de sănătate.

Ministerul Muncii și Protecției Sociale: definirea, coordonarea și implementarea strategiei și politicilor Guvernului în domeniul muncii, al relațiilor de muncă, al egalității de șanse între femei și bărbați, al familiei, al protecției sociale și al persoanelor vârstnice, în vederea îmbunătățirii calității vieții cetățenilor, asigurării coeziunii sociale și reducerii sărăciei prin asigurarea unui sistem social și de ocupare de calitate, echitabil și accesibil pentru toți cetățenii.

Principalele documente de politici strategice ale ministerului:

- *Strategia națională privind ocuparea forței de muncă pentru anii 2017–2021;*
- *Strategia națională de prevenire și combatere a violenței față de femei și a violenței în familie pe anii 2018–2023, aprobată prin HG nr. 281 din 03.04.2018;*

- *Strategia pentru asigurarea egalității între femei și bărbați pe anii 2017–2021;*

- *Programul de țară privind Munca Decentă pentru anii 2021–2024;*

- *Decent work country programme 2021–2024;*

- *Programul național pentru protecția copilului pe anii 2022–2026;*

- *Programului național de incluziune socială a persoanelor cu dizabilități pentru anii 2017–2022;*

- *Programului național de dezinstituționalizare a persoanelor cu dizabilități pentru anii 2018–2026.*

Ministerul Mediului: asigurarea dreptului cetățenilor la un mediu sănătos, prin îmbunătățirea calității mediului și utilizarea rațională și responsabilă a resurselor naturale, având în vedere necesitățile generației actuale și celor viitoare, prin decuplarea utilizării resurselor naturale și impactului asupra mediului de creșterea economică și prin consolidarea și excluderea riscurilor de corupere în instituțiile de mediu.

Ministerul Mediului a inițiat începând cu data de 09.08.2022, elaborarea *Strategiei de mediu până în anul 2033*. Respectiv, la moment proiectul se află la etapa de analiză și consultări publice.

Strategia de mediu până în anul 2033 va fi documentul de politici cadru pentru domeniul protecției mediului care va include obiectivele și prioritățile naționale pentru 10 ani în următoarele subdomenii: bună guvernare de mediu, prevenirea poluării mediului, protecția aerului atmosferic, gestionarea durabilă și protecția resurselor de apă, a resurselor de sol, a resurselor minerale utile, a biodiversității și ecosistemelor naturale (păduri, zone umede, arii naturale pro-

tejate de stat, etc.), gestionarea integrată a deșeurilor și substanțelor chimice, biosecuritatea, atenuarea și adaptarea la efectele schimbărilor climatice, ș.a.

Strategia va sta la baza dezvoltării programelor și planurilor de acțiuni pentru subdomeniile menționate, care urmează a fi implementate în scopul asigurării atingerii obiectivelor acesteia și garantării unui nivel înalt de protecție a mediului și a sănătății umane și o ameliorare a calității vieții și a mediului înconjurător în Republica Moldova.

Ministerul Afacerilor Interne: prestarea serviciilor de calitate în domeniul ordinii publice și securității pentru protejarea drepturilor și libertăților omului, a proprietății publice și private, asigurând o calitate mai bună a vieții într-un mediu sigur și transparent.

La data de 23.09.2022, Guvernul a aprobat *Strategia de dezvoltare a domeniului afacerilor interne (SDDAI) pentru anii 2022-2030*.

Proiectul Strategiei stabilește viziunea de dezvoltare strategică a sistemului afacerilor interne până în anul 2030 și asigură dezvoltarea acestuia într-un mod sustenabil și funcțional, bazat pe aplicarea legii, protejarea interesului cetățeanului și prestarea serviciilor de calitate.

Este pentru prima dată când MAI are un astfel de document de politici, integrat, care prevede o nouă abordare a domeniilor specifice sistemului afacerilor interne, plecând de la beneficiile aduse cetățenilor, astfel încât mediul social să rămână stabil și sigur.

Noua abordare în cadrul acestui document strategic de dezvoltare a fost determinată inclusiv de amenințările și

de mediul instabil, generat de agresiunea Rusiei asupra Ucrainei. Astfel, pentru elaborarea Strategiei au fost luate în calcul și noile riscuri regionale, apărute o dată cu izbucnirea războiului din proximitatea Republicii Moldova. Pe lângă analizele efectuate pe domeniile de intervenție pe timp de pace, avem trasee priorități ce țin de sporirea capacității rezilienței țării la situații de criză sau consecințele de mai lungă durată generate de noul tablou de securitate regional.

La baza noului document de politici publice stau prevederile Acordului și Agendei de Asociere dintre Uniunea Europeană și Republica Moldova, precum și a Foii de parcurs a MAI, în contextul obținerii statutului de țară candidat la aderare în UE. Totodată, prioritățile și obiectivele strategice sunt formulate în vederea realizării Programului de activitate a Guvernului „Moldova vremurilor bune” și Strategiei naționale de dezvoltare „Moldova 2030”.

Ministerul Apărării: elaborarea politici de apărare, conducerea și coordonarea procesului de construcție și dezvoltare a Armatei Naționale, determinarea în timp util a riscurilor și amenințărilor cu caracter militar, precum și a necesităților privind pregătirea sistemului național de apărare pentru asigurarea securității militare a statului.

Principalul documente strategice al domeniului apărării este:

- *Strategia națională de apărare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de apărare pentru anii 2018–2022*, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. HP134/2018 din 19.07.2018.

- *Strategia securității naționale a Republicii Moldova*, aprobată prin Hotărârea Parlamentului nr. HP153/2011 din 15.07.2011. Strategia securității naționale a Republicii Moldova pornește de la interesele naționale, răspunde la amenințările și la riscurile cu impact asupra securității naționale, stabilește obiectivele sistemului de securitate națională, identifică mijloacele și căile de asigurare a securității naționale. Strategia este totodată un act politico-juridic pe termen mediu ce permite adaptarea la evoluțiile interne și externe a politicii în domeniul securității naționale, identificarea segmentelor specifice ale sistemului de securitate națională care necesită reformare, elaborarea unui plan realist de implementare a reformelor. [2].

Guvernul nu este singurul agent al schimbărilor în societate, dar are un rol-cheie de coordonare, leadership, mobilizare și inspirație pentru alți actori. Strategia „Moldova Europeană 2030” va contribui la realizarea acestor funcții, definind o serie de intervenții prioritare – regulatorii, instituționale, bugetare, investiționale, educative, care vor avea impact pozitiv direct asupra bunăstării și vor contribui la descătușarea potențialului oamenilor pe plan antreprenorial, educațional, cultural, productiv etc.

Urmând imperativul integrării europene, exprimat nemijlocit prin imple-

mentarea Acordului de Asociere între Republica Moldova, pe de o parte, și Uniunea Europeană și Comunitatea Europeană a Energiei Atomice și statele membre ale acestora, pe de altă parte, Strategia „Moldova Europeană 2030” adoptă conceptul utilizat de țările Uniunii Europene pentru măsurarea calității vieții oamenilor în zece dimensiuni, sporirea calității vieții fiind scopul strategic al documentului. În același timp, Strategia „Moldova Europeană 2030” este contribuția Republicii Moldova la realizarea Agendei de dezvoltare durabilă 2030, adoptată de către țările membre ale Organizației Națiunilor Unite în septembrie 2015.

Astfel, Strategia „Moldova Europeană 2030” transpune țintele, în special cele considerate acceleratori ai dezvoltării, și indicatorii Agendei 2030 adaptați la contextul național al Republicii Moldova.

În *fine*, pentru a consolida procesul de planificare a politicilor publice este necesar de a formula ținte concrete și de a îmbunătăți procesul de raportare privind implementarea politicilor publice. Pentru a spori eficiența implementării politicilor și programelor în toate ministerele de resort sunt necesare analize de performanță ale unităților de analiză, monitorizare și evaluare a politicilor și lansarea planurilor de „îmbunătățire a performanței” acestora.

BIBLIOGRAFIE

1. Constituția Republicii Moldova, 29.07.1994, Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr. 1 din 12.08.1994.
2. Hotărârea Parlamentului nr. HP134/2018 din 19.07.2018 cu privire la aprobarea *Strategiei naționale de apărare și a Planului de acțiuni privind implementarea Strategiei naționale de apărare pentru anii 2018–2022*.

3. Hotărîrea Guvernului nr. 235 din 13.10.2021 cu privire la aprobarea Planului de acțiuni al Guvernului pentru anii 2021-2022.

4. Hotărîrea Guvernului nr. 271 din 09.04.2014 cu privire la aprobarea Strategiei de dezvoltare a culturii „Cultura 2020” și a Planului de acțiuni privind implementarea acesteia.

5. Hotărîrea Guvernului nr. 610 din 03 iulie 2018 pentru aprobarea Regulamentului Guvernului.

6. Legea cu privire la Guvern, nr.136 din 07.07.2017. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 252 din 19.07.2017.

7. Legea culturii nr. 413-XIV din 27 mai 1999 (Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 199).

8. Legea privind administrația publică centrală de specialitate, nr. 98 din 03.08.2012. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova nr.160-164, din 03.02.2013.

9. Programul de activitate al Guvernului Republicii Moldova MOLDOVA VREMURILOR BUNE pentru anii 2016-2018. În: www.gov.md

Relații internaționale și integrare europeană



DIPLOMAȚIA INTERNAȚIONALĂ ÎN CONTEXTUL ACTUAL AL GLOBALIZĂRII

INTERNATIONAL DIPLOMACY IN THE CURRENT CONTEXT OF GLOBALIZATION

CZU: 327:341.7

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4\(116\).08](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4(116).08)

Silvia DULSCHI,
doctor, conferențiar universitar,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The main instrument for implementing the state's interaction with other entities in the field of international relations, as well as the main means of channeling the opportunities generated by globalization, remains diplomacy.

Diplomacy has always felt the need to adapt to the rigors of international political life, being influenced by the very phenomenon of globalization.

Keywords: *diplomacy, globalization, international relations, political life, transformations, international political actors.*

REZUMAT

Instrumentul principal de punere în aplicare a interacțiunii statului cu alte entități din câmpul relațiilor internaționale, precum și mijlocul principal de canalizare a oportunităților generate de globalizare rămâne a fi diplomația.

Diplomația întotdeauna a simțit necesitatea adaptării la rigorile din viața politică internațională, fiind și ea influențată de însuși fenomenul globalizării.

Cuvinte-cheie: *diplomație, globalizare, relații internaționale, viața politică, transformări, actori politici internaționali.*

În contextul transformării sistemului relațiilor internaționale, diplomația reprezintă un instrument critic într-o epocă de interdependență complexă și de globalizare, a cărei conduită, forme și metode, au suportat schimbări semnificative. Aceste schimbări izvorăsc din însăși natura transformă-

rilor, din concepțiile schimbătoare ale suveranității naționale, din realizarea că provocările transnaționale emergente în multe domenii pot fi abordate doar prin acțiune colectivă și din creșterea interpenetrării și interdependenței societăților naționale. Prima și, fără exagerare, cea mai fundamentală schimbare rezultă

din eroziunea suveranității statale. Se cunoaște, că relațiile internaționale, așa cum ele s-au legiferat începând cu anul 1648 în baza tratatelor de la *Munster* și *Osnabruck*, s-au concentrat predominant în jurul interacțiunilor dintre state teritoriale suverane, iar diplomația și războiul au fost mijloacele de conducere a acestor interacțiuni. Statul teritorial suveran a devenit, din secolul al XVII-lea, cel mai convenabil mod de a asigura securitatea și prosperitatea oamenilor dintr-o societate omogenă. Astfel, a apărut o entitate care permite (deși nu garantează) instalarea unui guvern legitim și responsabil pentru a decide și a aplica legile, a ridica impozitele și a-și apăra cetățenii.

Pentru a-și îndeplini rolul său de-a lungul istoriei, statul a devenit adesea un furnizor de servicii și informații, precum și de justiție și securitate, pentru cetățenii săi. Iar în nevoia sa de a-și rezolva unele litigii întotdeauna a interacționat cu alte state suverane. Globalizarea a afectat progresiv autonomia statului suveran, iar apariția și evoluția forurilor multilaterale și internaționale, în special după cel de-al doilea război mondial, a fost necesară pentru a permite statelor să ofere în continuare ceea de ce au nevoie cetățenii lor. Multe dintre problemele provocate de o economie globalizată puteau fi tratate numai în cooperare cu alte state. Instituțiile și practicile diplomatice au evoluat pentru a le gestiona, fie în Uniunea Europeană (UE), Grupul celor șapte G7, Fondul Monetar Internațional (FMI), Organizația Mondială a Comerțului (OMC) sau Organizația Națiunilor Unite (ONU). Forțele economice și sociale care conduc globalizarea, de la schimbul de

bunuri și evoluția piețelor până la migrația oamenilor, se reflectă în creșterea companiilor multinaționale, corporațiilor transnaționale și în înflorirea ONG-urilor axate pe probleme internaționale specifice. Importanța schimbărilor survenite, nu este compusă doar din creșterea continuă a numărului actorilor non-statali, ci și din preponderența rolurilor ce i se atribuie. Așa, Kofi Annan a menționat că ONG-urile nu sunt doar „diseminatoare de informații sau furnizori de servicii, ci și formatori ai politicii, fie că este vorba de probleme de pace și securitate, de dezvoltare sau de afaceri umanitare [1, p. 1,5].

Peste 3.000 de ONG-uri li s-a acordat statutul consultativ la Consiliul Economic și Social al ONU. Capacitatea ONG-urilor de stabilire a agendei organizațiilor precum, Amnesty International, *Human Rights Watch*, Comitetul Internațional al Crucii Roșii, *Greenpeace*, *World Wildlife Fund*, Uniunea Internațională pentru Conservarea Naturii - este mai mare decât cea a multor guverne naționale [1, p. 54].

Diseminarea puterii (atât în exterior, cât și în jos), precum și creșterea grupurilor de interese internaționale, mai interesate de cauza lor decât de naționalitatea, au slăbit statul național ca entitate autonomă și au complicat diplomația. Suveranitatea începe a înseamna din ce în ce mai mult să ai un loc la masa internațională, decât să menții autonomia în interiorul propriilor frontiere. La masa respectivă, un număr tot mai mare de actori nestatali au o influență tot mai mare, chiar dacă nu întotdeauna au un loc sau un vot. Prin urmare, aflându-se sub incidența proceselor de decentralizare și diversificare ale actorilor internaționali, arena mondială devine

„un sistem mixt”, așa cum o evaluează J. Rosenau, contestând modelul westfalic al ordinii internaționale. În pofida acestor transformări a sistemului de relații internaționale statul național rămâne a fi principalul actor în politica mondială, însă devine din ce în ce mai restrâns în exercitarea funcțiilor ce-i revin, din cauza împărțirii atribuțiilor între diferite nivele „straturi de guvernare”, fie în exterior, cu organizațiile internaționale și regionale (ONU, UE și Uniunea Africană), fie în jos - cu actorii non-statali (provinciile, orașele și sindicatele). În cele din urmă, în cadrul mai multor straturi de guvernare sunt multiple părți interesate. În timp ce ministerele de externe și de apărare continuă să fie centrale, șefii de organizații internaționale, tehnocrați naționali și internaționali, organizații ale societății civile, asociații de afaceri, filantropi și rețele transguvernamentale, precum regimul de vize *Benelux* sau Comitetul de la Basel pentru supravegherea bancară joacă, de asemenea, un rol important în desfășurarea relațiilor internaționale.

Acești actori și organizații au rețele diplomatice importante care operează atât în interiorul, cât și în afara sistemului diplomatic tradițional. În cele din urmă, diplomația primește o formă nouă – netradițională, care s-a ramificat într-o conduită multilaterală în care actorii statali negociază în mod egal cu actorii non-statali recunoscând capacitățile și competențele lor și îi folosesc pe ultimii pentru a valorifica resursele rare și pentru a-și îmbunătăți capacitatea de abordare a amenințărilor transnaționale. Diplomația multilaterală oferă posibilitatea unei eficiențe mai

mari, perspective mai diverse și expertiză mai profundă. Dar ridică, de asemenea, îngrijorări cu privire la legitimitatea actorilor, având în vedere că mulți dintre ei nu sunt aleși și nu sunt ușor de supus controlului democratic sau trași la răspundere.

Deși despre perspectivele, eficiența și beneficiile unor atare perspective de conduită a diplomației se poate de discutat mult, la fel, ca și despre locul și rolul care i se alocă statului la masa internațională, pentru a găsi unele exemple care justifică starea lucrurilor descrise, nu este necesar să ne aprofundăm în analele istoriei, ci este destul să ne adresăm acelor demersuri care au întreprins diferiți actori în sensul gestionării pandemiei COVID-19. Așadar, Organizația Mondială a Sănătății, Banca Mondială, Fondul Monetar Internațional, UE și Centrele Africane pentru Controlul și Prevenirea Bolilor, pentru a numi câteva organizații, au fost toate angajate în răspunsul la pandemie. Cu toate acestea, autoritatea acestor organisme interguvernamentale este atât îngustă, cât și slabă în raport cu autoritățile naționale, așa cum a arătat UE, în timp ce autoritatea guvernelor naționale, la rândul său, este uneori slabă în raport cu entitățile locale. Numai în Statele Unite, peste 2.684 de organe guvernamentale de stat și locale au responsabilități în domeniul sănătății publice. Numai în scopul gestionării efectelor pandemiei, diplomați, birocrați și profesioniști din domeniul sănătății colaborează cu ONG-uri, bănci centrale, filantropii, cum ar fi *Fundația Gates*, companiile farmaceutice, producătorii de echipamente medicale și

coalitii precum alianța pentru vaccin Gavi și COVAX, inițiativă internațională pentru distribuirea vaccinurilor.

O altă, nu mai puțin de importantă, schimbare în conduită relațiilor diplomatice rezultă din multiplexarea provocărilor cu care s-a ciocnit omenirea la începutul noului mileniu. Însuși fenomenul globalizării a devenit o cauză a problemelor, favorizând atât progresele remarcabile în domeniul economic, cultural și social, accesul neîngrădit la informații, cât și competiția acerbă pentru putere, lupta pentru resurse și piețe de desfacere, presiunea politică, violența, terorismul, criminalitatea, dezvoltarea sistemelor de arme de distrugere în masă, schimbările climatice, pandemiile și proliferarea fără egal a amenințărilor tot mai greu de prevăzut și controlat. Acestea sunt probleme care prin natura lor nu respectă granițele, întrucât oamenii, bunurile și informația călătoresc în jurul lumii mai repede decât oricând. În contextul acestor evoluții, statul, practic își pierde controlul asupra domeniilor cum ar fi comunicații și economie și își păstrează doar monopolul asupra utilizării legitime a forței [3, p. 5].

Cu alte cuvinte, se produce estomparea granițelor între relațiile interne și externe. Iar, dispariția distincției dintre problemele interne ce aparțineau domeniului suveranității fiecărui stat și problemele externe, duce la soluționarea acestora într-un cadru internațional instituționalizat, ce până la urmă aplică eforturile comune a diplomaților. Astfel, în silința soluționării unui spectru foarte vast de problemele agenda diplomatică devine din ce în ce mai lungă și diversificată. Proiectul postbelic de relansare

a ordinii economice internaționale, la baza căruia au stat „liberalismul încorporat” și constituirea unei arhitecturi instituționale capabile să ofere prosperitatea și stabilitatea ordinii economice mondiale s-a materializat prin așa-numitul sistem *Bretton Woods*, care a dus la crearea marilor instituții economice internaționale: FMI; Banca Mondială (numită inițial Banca Internațională pentru Reconstrucție și Dezvoltare); și Acordul general privind tarifele și comerțul (GATT), care a devenit ulterior OMC. În același timp, proiectul de reconstrucție a Europei a generat un proces de aprofundare a integrării europene. Tratatul de la Roma, semnat în 1957, a stabilit Comunitatea Economică Europeană și alte organizații regionale ca precursori ai Uniunii Europene (UE). (Phillips, 2017, p. 232). În urma acestor progrese și datorită începutului globalizării piețelor financiare startul căreia a marcat sfârșitul Epocii de Aur (1971), comerțul și investițiile interstatale au cunoscut o dezvoltare fără precedent generând dezvoltare tehnologică și economică.

Deschiderea la circulația mărfurilor, a serviciilor, a persoanelor și a capitalurilor a favorizat creșterea economică, competitivitatea și bunăstarea consumatorilor în diferite state și regiuni, mai ales în state „autorii” globalizării. Evenimentele și experiențele ce au urmat în continuare, pe de o parte au sporit integrare economică a lumii (destrămarea URSS (1991), Semnarea Tratatului de la Maastricht (1992)), iar pe de altă parte au stagnat-o (Criza financiară globală (2008-2009), Criza datoriilor din sudul UE, Criza refugiaților din UE, BREXIT). În cele din urmă, greutatea și influența relativă de-

vin redistribuite din Vest și Nord către Est și Sud. Lucru ce a semnalat despre urgență noilor puteri. Desigur, luând în considerare evoluțiile recente, putem constata că în ziua de astăzi SUA și China rămân a fi jucători cheie în politica globală. Germania și Franța, de asemenea, au roluri importante, în timp ce servesc drept motor dublu al Uniunii Europene. Se observă că în ultimele decenii Japonia, Regatul Unit și Rusia au unele probleme, dar sunt încă forțe care trebuie luate în calcul. Lor li se alătură India, Turcia, Africa de Sud, Nigeria, Brazilia, Coreea de Sud, Arabia Saudită și Indonezia, fiecare fiind deja o putere regională. Astfel, se observă că într-o lume globalizată puterea și influența internațională devin foarte dispersate geografic, în timp ce interesele și viziunile celor care au în posesia sa putere și influență sunt, uneori, situați în poli diametral opuse. Aceste evoluții au implicații profunde pentru conduită diplomației tuturor statelor suverane, deoarece în asemenea condiții concurența acerbă iar interesele devin greu aliniabile. În domenii precum comerțul, investițiile și protecția mediului găsirea consensului în procesul de negociere deja a devenit dificilă. Se atestă că perioadele asociate cu urgența noilor puteri sunt dificile și periculoase, iar reechilibrare sistemică între puterile noi și cele consolidate rareori este realizată fără un război. Statele puternice vor căuta în mod natural să conteste *statu quo-ul* și să revizuiască normele dominante ale sistemului pentru a reflecta propriile interese și propriile valori. Puterile consolidate vor fi tentate să-și folosească puterea pentru a bloca apariția noilor state puternice

sau revizioniste, inclusiv prin utilizarea forței militare.

În lumea contemporană, extrem de independentă costurile unui eventual război depășesc cu mult câștigurile potențiale. Într-adevăr, costurile războiului pot fi atât de mari încât sugerează că statele nu trebuie doar să evite conflictele armate ca mod implicit de ajustare a statutului lor, dar și, din contra, trebuie să aprofundeze colaborarea pentru remedierea problemelor legate de securitate. Lumea globalizată, interdependentă, care a permis mai multor jucători de pe arena globală să aibă acces la tehnologiile distructive, marchează o transformare fundamentală în diplomația statelor puternice, cu implicații directe pentru diplomația tuturor celorlalți actori din societatea internațională. Astfel, tema asigurării securității naționale și colective este de o actualitate deosebită pentru diplomația secolului XXI. În timp ce în unele regiuni și țări globalizarea a favorizat dezvoltarea economică asigurându-i astfel prosperitatea și stabilitate, alte regiuni și state au cunoscut distribuția inegală a beneficiilor. Sporirea inegalităților economice a determinat creșterea criminalității transnaționale și a terorismului, intensificarea activităților antisociale generate de creșterea fluxurilor de oameni, bunuri și informații, precum și a corupției.

Astfel, în ciuda opiniilor susținătorilor globalizării că procesul nu se traduce decât într-o manifestare a progresului, devine evident că globalizarea are destule minusuri ce se concretizează în reale dezavantaje în țările sărace sau în curs de dezvoltare. Prosperitatea și creșterea economică la scară mondială

devin obiective iluzorii, în condițiile în care câștigurile sunt concentrate, nicidecum împărțite, iar sărăcia continuă să aibă dimensiuni considerabile. În asemenea circumstanțe devine imperativă implicația rețelelor diplomatice în asigurarea creșterii economice și integrarea continuă a țărilor și a regiunilor slab dezvoltate în economia mondială, pentru a și asigura locul în comunitatea țărilor prospere.

O altă evoluție ce reiese din distribuția inegală a beneficiilor globalizării și completează agenda problemelor cu care se confruntă diplomația este migrația. Migrația, oferă o perspectivă fascinantă asupra dinamicii inegalității în economia globală. Desigur, migrația nu este un fenomen nou, ea a sprijinit istoria umanității. Dar ceea ce este nou într-o lume globalizată asta că fluxurile de migrație sunt cu adevărat „globale”. Cauzele migrației pot fi diverse – de la cele economice la cele sociale și politice. Oamenii părăsesc o zonă fie în căutarea unor oportunități de dezvoltare și unui nivel socio-economic mai bun, fie se refugiază în altă zonă în urma unor calamități sau dezastre, războaie, persecuții religioase sau politice. [5, p. 5-6]

Realitățile devin și mai precare atunci când merge vorba despre vulnerabilitățile particulare a migranților din diferite țări. Deseori migrații sunt privați de drepturi de a se angaja în acțiuni politice referitor la stabilirea condițiilor de muncă sau de salarizare. Legislația internă a statelor primitoare, adesea restricționează accesul lucrătorilor migranți la protecția muncii și nu-i oferă posibilitatea alegerii condițiilor de muncă satisfăcătoare. De asemenea, aceste legi pot oferi angaja-

torilor mecanisme pentru manipularea lucrătorilor, în special dacă aceștia sunt nedocumentați. Analiza mai profundă a migrației relevă faptul că migrația este nu doar rezultatul globalizării, ci că ea însăși este un motor al globalizării. Acest lucru nu este legat exclusiv de modelarea unei forțe de muncă globale sau de furnizarea unor „talente” către anumite industrii. Migrația are, de asemenea, implicații importante pentru economia globală, deoarece creșterea mobilității forței de muncă este asociată cu fluxuri masive de bani prin sistemele financiare globale și naționale. Unele țări sunt foarte dependente de transferurile bănești pe care emigranții le efectuează pentru a trimite banii acasă familiilor lor. Conform datelor Băncii Mondiale pentru 2020, remitențele către Haiti, de exemplu, au ajuns la 38,2% din PIB; pentru Nepal, cifra a fost de 22,6%, pentru Tadjikistan, de 26,2%, iar pentru Republica Moldova a atins cifra de 15,1% [7].

În concluzie, putem afirma că migrația este o problemă serioasă a țărilor primitoare și cere eforturi majore ale guvernanților pentru a face față situației dificile cauzate de imigrația masivă. Pe de altă parte aceasta a devenit o provocare diplomatică la nivel internațional. Având în vedere că unul dintre obiectivele diplomației este protejarea drepturilor și intereselor cetățenilor potrivit practicii internaționale și în limitele admise de normele și principiile dreptului internațional, devine imperativ rolul serviciului diplomatic în acordarea asistenței necesare emigranților și sprijinirea acestora în soluționarea problemelor cu care se confruntă. Odată cu sfârșitul războiului rece s-a observat că

numărul conflictelor armate a scăzut. Totodată, se atestă că natura conflictelor noi s-a schimbat în sine, majoritatea fiind, mai degrabă, lupte interne pentru putere, dominație și resurse, decât confruntări interstatale militarizate [6, p.12]. Liniile de demarcație, dacă există, sunt din ce în ce mai fluide și schimbătoare, decât delimitate teritorial și static. Linia dintre război ca act politic și criminalitatea organizată a devenit din ce în ce mai estompată. Chiar și majoritatea conflictelor „interne” au elemente regionale și transnaționale. Rezultatul net este că populația civilă se află acum în prima linie a luptelor moderne. Problemele legate de ajutorul și a protecția civililor care riscă moarte sau sunt strămutați din cauza conflictelor armate sunt de o importanță majoră. Diplomații sunt judecați reieșind din succese obținute în înfăptuirea responsabilității de a proteja concetățenii săi. Multiplicarea conflictelor interne mereu este însoțită de înrăutățirea abuzurilor asupra drepturilor omului. Extinderea paralelă a acoperirii și domeniului de aplicare al dreptului internațional umanitar și creșterea instituțiilor interne, regionale, internaționale și neguvernamentale care promovează, monitorizează și aplică drepturile omului în conformitate cu prevederile Declarației Universale a Drepturilor Omului din 1948 și dreptul internațional umanitar au generat sarcini și provocări suplimentare pentru diplomație. Creșterea conștiinței umane cu privire la problemele ecologice, nevoia de a folosi rațional resursele naturale și de a asigura sustenabilitatea ecosistemelor s-a materializat într-o mișcare socială care a contribuit foarte

mult la ecologizarea agendei diplomatice. Conceptul de „dezvoltare durabilă” care desemnează totalitatea formelor și metodelor de dezvoltare socio-economică și care se axează în primul rând pe asigurarea unui echilibru între aspectele sociale, economice și ecologice și elementele capitalului natural a simbolizat emergența normelor noi însă modalitățile de operaționalizare a conceptului în politica concretă și practica reală rămân intens controversate și, prin urmare, devin o provocare diplomatică majoră [4].

Nimic nu ilustrează acest lucru mai bine decât schimbările climatice. Există un consens substanțial în rândul oamenilor de știință că rata schimbărilor climatice determinată de activitatea umană depășește semnificativ ratele naturale ale schimbării. Viteza și cantitatea încălzirii globale este determinată de creșterea gazelor cu efect de seră, ce la rândul său determină creșterea nivelului mării. Dar există un dezacord cu privire la rolul exact și potențialul relativ a cauzelor naturale, ciclice și umane ale încălzirii globale; despre costurile, amploarea, calendarul și distribuția consecințelor dăunătoare; despre urgență, costurile și beneficiile căilor de acțiune în scopul atenuării și adaptării; la fel ca și despre costuri și beneficii nete ale diferitor linii de acțiune pentru abordarea problemelor ecologice cu care se confruntă astăzi omenirea.

O altă problemă, care și-a lăsat amprente în agenda diplomaților derivă din călătoriile și contactele mai frecvente între oameni din diferite țări și continente. Aceste călătorii sunt însoțite de riscul unor pandemii la ni-

vel mondial, cum ar fi HIV/SIDA, gripa aviară, SARS, etc. Aceste riscuri creează presiuni asupra guvernelor și solicită o abordare colectivă pentru armonizarea mecanismelor naționale și internaționale de supraveghere și de răspuns la situații de urgență. Acest lucru necesită, de asemenea, colectarea centralizată a datelor, precum și standardizarea măsurilor. Cât de relevante sunt aceste măsuri într-o lume globalizată ne arată evenimentele provocate de virusul SARS/COV-19. Totuși cea mai dramatică schimbare a lumii globalizate cu implicații substanțiale asupra diplomației este progresul tehnologic și mai ales dezvoltarea tehnologiilor informaționale și comunicațiilor (IT). Pentru a înțelege cât de controversate sunt efectele progresului tehnologic este destul să ne aducem aminte că majoritatea amenințărilor și provocărilor care pun în pericol viața de pe planetă - schimbările climatice, lipsa resurselor, sănătatea publică - sunt înrădăcinate în știință și sunt conduse de tehnologie. Deși progresul tehnologic poate oferi instrumente care contribuie material la realizarea securității și dezvoltării, de exemplu prin exploatarea tehnologiilor avansate în agronomie, tot el poate da naștere armelor de distrugere în masă, producerii catastrofelor la întreprinderile de energie atomică sau reprimării drepturilor și a libertăților civile a omului.

Când vine vorba de diplomație contemporană, pe lângă funcția sa cheie de motor al globalizării, IT joacă rolul unei săbii puternice, cu două tăișuri. Poate oferi soluții la unele dintre cele mai enervante probleme din lume,

chiar dacă creează altele noi. În pofida naturii conservatoare a diplomației tradiționale, aceasta întotdeauna s-a străduit să se adapteze schimbărilor din lumea înconjurătoare. Astfel, diplomația a reușit să îmbrățișeze acel „neconvenționalul” pe care îl vedea în tehnologiile informaționale. Sunt plecate zilele când Thomas Jefferson spunea: „Votul e plecat deja de doi ani, nu am primit nicio știre de la ambasadorul nostru în Spania. Dacă nu vine nimic de la el anul acesta, va trebui să îi scriem o scrisoare”. Eră informațiilor excesiv de abundente, călătoriilor ușoare și comunicări instantanee a ușurat în multe privințe rutina diplomatică: a asigurat comunicare directă cu autoritatea trimițătoare; a oferit diplomaților accesul la sursele de informație; a încurajat angajarea tot mai activă a actorilor non-statali în dialog continuu; a favorizat apariția numărului tot mai mare de reuniuni la nivel înalt inclusiv cele organizate în spațiul cibernetic; a înlesnit implicarea personală și continuă a liderilor și miniștrilor în desfășurarea diplomației de zi cu zi, etc.. Totodată, se observă că Ministerele de externe și misiunile diplomatice, de cele mai multe ori, întrețin site-uri web. Unele duc bloguri, altele oferă o varietate de fluxuri RSS. Un număr din ce în ce mai mare se îndreaptă către platformele populare de socializare, cerându-le vizitatorilor să le urmărească pe *Twitter* sau *Tumblr*, să se alăture grupului lor de Facebook sau să le vadă pe *YouTube* sau *Flickr*. Cu alte cuvinte, diplomația ca instrument de înfăptuire a politicii externe nu a ezitat să valorifice acele oportunități ce i-a oferit eră tehnologiilor informaționale.

Cu toate acestea, progresul tehnologic uneori vine și în detrimentul diplomației. Pentru a justifica această observație este destul să ne aducem aminte de cazul produs în 2010 când conținutul a peste 250.000 de rapoarte diplomatice clasificate de origine americană a fost prezentat publicului atât în regim online cât și în varianta tipărită de către site-ul web *WikiLeaks*, fondat de Julian Assange [2].

Implicațiile asociate cu această aventură vor avea consecințele durabile pentru diplomația tradițională americană și ilustrează perfect progresul tehnologic în calitate de sabie cu două tăișuri. Tehnologiile care facilitează comunicațiile diplomatice moderne au făcut posibilă și duplicarea neautorizată și diseminarea lor în masă. Având în vedere pagubele pe care le poate produce relațiilor diplomatice devine evident că diplomații trebuie să facă față tuturor, de la atacuri cibernetice asupra infrastructurii până la dezvăluirea masivă a comunicărilor lor confidențiale. Aceasta, în cele din urmă, devine o nouă politică mondială în domeniul căreia diplomații încă au puțină experiență. În multe privințe, episodul *Wikileaks* este doar vârful aisbergului schimbărilor care au afectat teoria și practica diplomației în ultimele trei decenii. Ciclul de știri de 24 de ore, care s-a născut odată cu lansarea *Cable News Network* pun acțiunea guvernamentală sub controlul constant a publicului. În același timp, social media au dovedit a fi un instrument eficient care este în stare să modeleze opinia publicului în favoarea sau în defavoarea politicii propulsate de stat. Așa cum s-a produs în cazul Războiului din Vietnam

- primul război transmis vreodată la televizor sau în cazul intervenției militare „Furtună în deșert” în timpul celui de-al doilea război din Golful Persic – rezultatul PR exercițiului al companiei *Hill and Knowlton*. Acest lucru sugerează nevoia de expertiză și analiză profundă a informațiilor ce sunt livrate prin social media. În loc să adune doar informații, diplomația trebuie să le „distileze” în mod util și competent.

O altă implicație asupra diplomației derivă din transmițerile din ce în ce mai rapide a informațiilor între ambasade din străinătate și ministere de externe și timpul din ce în ce mai redus ce se alocă pentru răspuns la un incident. În consecință, această rapiditate pune o povară din ce în ce mai mare asupra persoanelor care acționează în vârful unei ierarhii și în poziții în care se elaborează propuneri de decizie. Această sarcină poate fi cuantificată în perioada de timp disponibilă pentru primirea unei informații și consultarea ulterioară despre aceasta: cu cât este mai puțin timp, cu atât este mai mare presiunea asupra factorului de decizie. Datorită accelerării transmițerii informațiilor, doar o gamă limitată de probleme ating nivelul celor care iau decizii responsabile. Prin urmare, există un risc mai mare de luare a unor decizii greșite, nu datorită unei înțelegeri eronate a faptelor cunoscute (un risc întotdeauna persistă având în vedere imperfecțiunea și incompletitudinea cunoștințelor umane), ci pentru că timpul este limitat pentru prelucrarea informațiilor și dezvoltarea mai multor cursuri posibile de acțiune. Acest lucru poate cauza incoerență și ineficacitate în proiecția internațională a unei țări.

Pentru a generaliza toate informațiile cu privire la implicațiile globalizării asupra diplomației, putem cu siguranță susține că diplomația, în ceea ce privește practica sa, pare că și-a pierdut o parte din excepționalismul său, în sensul că trebuie să concureze și să interacționeze cu o dinamică mult mai largă de actori, să se preocupe de o gamă largă a problemelor emergente, să se comporte într-un mod mai sensibil la timp și să fie aplicată cu o mai mare orientare tehnică. Deși și-a schimbat forma pentru a găzdui noi actori, preocupări și tehnologie, funcțiile de bază ale diplomației rămân neschimbate. Conform Convenției de la Viena în 1961 pentru drept diplomatic,

diplomația are cinci funcții principale: reprezentare bilaterală; protejarea intereselor și conaționalilor conform legilor internaționale; negociere; primirea, analizarea informațiilor din teritoriu și raportarea către statul trimițător; dezvoltarea relațiilor de prietenie, culturale, economice și științifice între statul acreditant și statul-gazdă.

În această privință, diplomația rămâne o meserie de modă veche. Este adevărat că, odată cu globalizarea și interdependența, toată lumea este forțată să fie din când în când un diplomat, dar intermedierea unui cadru de profesioniști rămâne un instrument esențial pentru desfășurarea relațiilor externe a oricărei țări.

BIBLIOGRAFIE

1. Annan, K. A. (July 14, 1997). , *Renewing the United Nations: a programme for reform. Report of the Secretary-General (New York: United Nations, A/51/950)*, para. 212.
2. Assange, J. (2010). *Public Library of US Diplomacy*. Preluat de pe WikiLeaks: [https://wikileaks.org/plusd/?qproject\[\]=cg&q=#result](https://wikileaks.org/plusd/?qproject[]=cg&q=#result)
3. Campbell, F. (2015). *Has Globalization changed the Nature of Diplomacy?* Cambridge University.
4. Development, t. W. (1983). *Our common future» Brundtland Report*. <https://www.are.admin.ch/are/en/home/media/publications/sustainable-development/brundtland-report.html>
5. Lisnic, V. Politici de integrare a persoanelor deplasate intern. https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/229-233_17.pdf
6. Laur L. Problemele diplomației contemporane în contextul transformării sistemului de relații internaționale. https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/Problemele%20diplomatiei%20contemporane%20in%20contextul%20transformarii%20sistemului%20de%20relatii%20internationale.pdf
7. Mack, A. (2005). *Human Security Report 2005. Oxford University Press*, 13-21.
8. *Migration and Remittances Data*. Preluat de pe The World Bank: <https://www.worldbank.org/en/topic/migrationremittancesdiasporaissues/brief/migration-remittances-data>

ПРОБЛЕМА НАЦИЙ И НАЦИЕСТРОИТЕЛЬСТВА: ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ ДИСКУРС В КОНТЕКСТЕ ИСТОРИЧЕСКОЙ РЕТРОСПЕКЦИИ

THE PROBLEM OF NATIONS AND NATIONAL BUILDING: THEORETICAL DISCOURSE IN THE CONTEXT OF HISTORICAL RETROSPECTIVE

CZU: 321:342.1(091)

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4\(116\).09](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4(116).09)

Василий САКОВИЧ,
доктор хабилитат политических наук, профессор,
Молдавский Государственный Университет

АННОТАЦИЯ

В статье рассматривается историческая ретроспекция термина «нация» со времени появления данного термина в Древнем Риме до современного его понимания. Показано, что в науке и практике не сформировано единое мнение относительно категории «нация» и ее характеристик.

Обосновывается, что государство должно уделять особое внимание нациестроительству, так как нация, как сложная единая социокультурная система крайне важна для национальной солидарности и укрепления национальной государственности, стабильности политически-правовой жизни государства, обеспечения национального интереса.

Ключевые слова: *нация, образование, характеристики, государство, нациестроительство, солидарность, стабильность, национальный интерес.*

REZUMAT

Articolul examinează retrospectiva istorică a termenului „națiune” de la apariția acestui termen în Roma antică până la înțelegerea sa modernă. Se arată că nu există un consens în știință și practică cu privire la categoria «națiune» și caracteristicile acesteia.

Se dovedește că statul ar trebui să acorde o atenție deosebită construirii națiunii, deoarece națiunea, ca sistem socio-cultural unificat complex, este extrem de importantă pentru solidaritatea națională și consolidarea statalității naționale, stabilitatea vieții politice și juridice a statului, asigurând interesul național.

Cuvinte-cheie: *națiune, educație, caracteristici, stat, construirea națiunii, solidaritate, stabilitate, interes național.*

Мы живем в мире национальных государств, в котором категории «национальный интерес» и «национальная безопасность» являются важнейшими общепринятыми научными категориями и практическими понятиями в контексте обоснования внешнеполитического курса государств, обеспечения национальной и международной безопасности.

В настоящее время априори предполагается, что «... все человечество органично поделено на группы (нации), и проекции этих групп на политическое пространство формирует границы национальных государств» [23, с. 232].

Вместе с тем, категории «национальный интерес», «национальное государство», как показывает анализ, не так однозначны, как кажется и применяются без должного осмысления и понимания их сущности и взаимосвязи с другими государствообразующими и нациеобразующими категориями. Чтобы понять, что такое национальный интерес, надо понимать, что такое национальное государство, а для этого нужно знать, что такое нация. Поэтому, по нашему мнению, национальный интерес необходимо рассматривать в диалектической взаимосвязи с такими стержневыми концептами как нация, национальное государство, суверенитет, национальная политика в их исторической ретроспекции.

Следует отметить, что глубокая привязанность к родной земле, к местным традициям и обычаям с различной силой проявлялись у людей всегда и поэтому термин «нация» (от

лат. *natio*, которое в свою очередь восходит к *nasci*, что означает «рождаться») использовался еще в Древнем Риме наряду с термином греческого происхождения «этнос» (*ethnos* – народ). Впоследствии нацией стали называть общности, образованные в результате слияния нескольких этносов, но такой подход в дальнейшем не оставался единственным.

Современное понимание нации стало складываться в XVIII в., когда после французской революции 1789 г. Франция перестала быть государством королей и стала государством народа – национальным государством.

В научном смысле впервые термин «*нация*» стали употреблять великие европейские мыслители Жан Жак Руссо, Дидро, аббат Эммануэль-Жозеф Сийес у которых «нация изображалась одновременно и предшествующей всему политическому и производной от государства» [24, с. 113–114].

Много дискуссий об *образовании наций и ее сущности* велись постоянно, начиная с XVIII в. по настоящее время. Бурный отклик среди ученых в XVIII в. таких как Эрнст Мориц Арндт (1769 – 1860), Фридрих Людвиг Ян (1778 – 1852), Генрих Луден (1788 – 1847) и других [13, с. 116–117] получил образ нации как *языковой общности*. Широкую известность получило стихотворений Арндта «Отечество у немца», дающее на это вопрос четкий ответ: «Где отечество у немца? – всюду, где звучит немецкая речь» [32, с. 178 – 180; 24, с. 121].

В науке того периода (XVIII в.) «нация изображалась одновременно

предшествующей всему политическому, и *производной от государства*» [24, с. 114]. То есть государства еще не было, но нация, по мнению Томас Пейн (1739–1809), уже существовала и границы ее уже были известны. Причем за границы ее подавались границы не государственные, а географические, которые проектировались на общество, а затем и на политическое руководство. Томас Пейн отмечал: «настоящее время является <...> тем особым временем, которое бывает в жизни нации лишь единожды – это *оформления ее как государства*» [24, с. 114].

Французская революция положила начало на «непреходящую моду на национальное государство» [24, с. 112], подняла на щит теорию *народного суверенитета*, как осязаемой альтернативы суверенитету монарха. В эпоху французской революции *под нацией* понималось сообщество граждан, определяющих коллективный суверенитет. Выдвинутый концепт *народного коллективного суверенитета* как источник *суверенной власти нации* рассматривает государство как продукт воли народа. Это соответствовало идеям Джона Локка и Жан-Жака Руссо, получивших широкое распространение о концепте *народного суверенитета* как воли народа и государство, как ее продукт. Локк в своем труде «Два трактата о правлении» постулировал, что источником всей политической власти в государстве является народ (гражданская нация) [24, с. 112]. Государство по Руссо не просто вырастает на фундаменте общества, оно пребывает в постоянном подчинении ему.

«Народное полновластие является у него не только как верховный источник всех общественных властей, но как <...> идеальное устройство, в котором неразрывно сочетаются оба противоположных элемента человеческого общежития: личный и общественный» [24, с. 112]. Идеи Руссо развивали другие теоретики и практики, поддерживающие права народа на народный суверенитет Робеспьер [27, с. 100–109], Луи-Антуан Сен-Жюст [28], Жан Поль Марат [17, с. 287–301] и другие.

В последующем аргументация народного суверенитета для формирования нации только усиливалась. Так, например, Симон Боливар подчеркивал значимость народного суверенитета – «единственного легитимного основания власти нации» [33, с. 61–62]; или известная формула народного суверенитета Авраама Линкольна – «правительство народа, избранное народом и для народа» [24, с. 116]. Можно привести и другие примеры в поддержку народного суверенитета. Этот постулат – права народа на суверенитет, сделал народ и государство почти синонимами, что резко контрастировало с доктриной абсолютной монархии, наиболее ярко выраженной в известном высказывании короля Людовика XIV: «Государство – это я».

Но, самое заметное научное и практическое значение для национал-строительства имели положения французской Декларации прав человека и гражданина 1789 г., в которой нация была объявлена «источником суверенной власти». И это при том, на что следует обратить особое внима-

ние, что помимо собственно французов во Франции проживали эльзасцы, баски, бретонцы, каталонцы, корсиканцы, фламандцы, окситанцы и все они по Декларации были объявлены французской нацией, в которой говорится, что «Источником суверенной власти является *нация*. Никакие учреждения, ни один индивид не могут обладать властью, которая не исходит явно от нации» [12].

Таким образом, впервые в истории нациестроительства нация в тот исторический период (XVIII в.) стала представлять *общий интерес всего населения без этнических отличий*, которые не имели существенного значения. Общность языка была важна только в сугубо прагматичном плане. В таком виде *нация – политическое сообщество* по волеизъявлению всего народа, принадлежность к которому не зависит от социального, конфессионального или этнического происхождения. Тем самым любому гражданину государство обеспечивает национальную идентичность [22, с. 455].

Данная формула нации, изложенная во французской Декларации, оказала сильное воздействие на формирование идеи суверенитета государств в новое и новейшее время, нашла отражение в конституциях многих стран.

Но эти идеи французской Декларации в последующем не отменили научные дискуссии о сущности нации, суверенитета государства, которые продолжились в XIX в. По мнению французского философа, профессора Жозеф Эрнест Ренана (1823–1892) нацию образует «две вещи», «одна»

– в прошлом, другая – в будущем. Одна – это общее обладание богатым наследием воспоминаний, другая – общее соглашение, жить вместе ...» [26, с. 102], а также «воля» и «солидарность». Согласно его определению, «...нация есть... великая солидарность как результат священных чувств к принесенным жертвам и тем, кои в будущем еще будут принесены. Нация предполагает прошедшее; в настоящем она его повторяет... ясно выраженным согласием, желанием продолжать жить сообща. Существование нации... есть ежедневный плебисцит» [10]. Британский философ и социолог, основоположник позитивной философии и социологии Джон Стюарт Милль (1806–1873) полагал, что основу национальности составляют «общие симпатии», когда входящие в нее люди объединены общими чувствами, каких нет между ними и другими людьми. Под их влиянием люди «охотнее посвящают себя общей деятельности, чем в союзе с другими народами, желают находиться под одним правительством и хотят, чтобы это правительство состояло из них самих или из известной их части» [18, с. 162]. Причем Милль в качестве причин солидарности называл: единство происхождения, расы, языка, веры, территории проживания, «общность воспоминаний», общую историческую судьбу [24, с. 162]. «Жить на одной территории, в одинаковых природных условиях и, что менее существенно, но все же важно, переживать общую историю и находиться под влиянием общих законов – значит приобретать некоторые общие

воззрения и свойства, часто называемые национальным характером» [14]. В целом Дж. Стюарт Милль и Эрнест Ренан, впервые обратили внимание на важную роль в процессе формирования наций (национальностей) именно культурных компонентов, под воздействием которых формируется и функционирует «национальное сознание» и «самосознание». Испанский философ Ортега-и-Гассет (1883–1955) призывал отбросить «балласт прошлого» и принять нацию как «функцию будущего» и продукт воображения, чтобы «нация была, достаточно одного помысла ...», а национальное государство – как «...историческую структуру, родственную плебисциту» [19, с. 167–168].

В первой половине XX в. в эпоху расцвета национализма в отдельных государствах нациеобразующим признаком стало считаться *кровное родство*. «Одна кровь – одно государство» провозглашал А. Гитлер [11].

Вместе с тем, следует отметить, что в и этот период в науке в отличие от политических взглядов фашиствующих националистов преобладали другие научные подходы к определению нации. Так, австрийский ученый Отто Бауэр (1881–1938 – знаковая фигура для мировой социал-демократии XX в.): «нация – это вся совокупность людей, связанных в общность характера на почве общности судьбы» [3, с.88]. В этих рамках Бауэр определяет нацию через «национальный характер», который в свою очередь проясняется через «волю» – соответственно, например, «национальная культура» – это то, что производит нацию, по-

скольку через усвоение «культурных ценностей нации» индивид делается ее членом – разделяя и производя ее волю [31]. Американский экономист Мюррей Ротбард (1926–1995) провозгласил принцип «нация по согласию».

В советский период классическим определением нации считалось определение, данное И. Сталиным: «Нация есть исторически сложившаяся устойчивая общность людей, возникающая на базе общности языка, территории, экономической жизни и психического склада, проявляющегося в общности культуры» [29, с. 296]. Схожий вариант сформулировал первый Президент Турецкой республики Мустафа Кемаль Ататюрк: «Сообщество людей, которые совместно проживали в прошлом, продолжают совместное проживание в настоящем, а также <...> решительно настроены совместно проживать и в будущем, их объединяет общая родина, общие язык, культура и мироощущение» [8, с. 131].

Проведенная нами историческая ретроспекция понятия категории «нация» показывает широкий разброс предлагаемых ей характеристик: по языку, крови, культуре, по общим мифам и воспоминаниям, представлению об общем будущем, характеру, духу, мироощущениям и др. Более того, все эти многочисленные характеристики и предлагаемые определения категории «нация» не дают ясности по механизму существующего разделения мирового политического пространства на государства-нации, а всего лишь, так или иначе, обосновывают национальный характер существующих государств. Это дало ос-

нование многим ученым скептически относится к возможности дать характеристику или определить критерии понятия «нация». Так, американский философ и историк Г. Кон (1891–1971) отмечал, что никакой традиционный критерий не может считаться обязательным условием существования нации, поскольку «население Соединенных Штатов не имеет общего происхождения, а население Швейцарии, говорящее на трех-четыре языках, тем не менее образует вполне определенную нацию» [13, с.89]. Джон Стюарт Миль писал, что ни один из предложенных им факторов формирования национальной солидарности не является необходимым или достаточным – «швейцарцы воодушевлены сильным национальным чувством, хотя этот народ состоит из различных племен, говорящих на различных языках и исповедующих разные веры» [18, с. 125]. Бауэр аргументировал непригодность выбора языка в качестве определяющего признака тем, что «англичане и ирландцы, датчане и норвежцы, сербы и хорваты говорят на одном языке, не представляя собой, однако, единого народа; евреи вообще не имеют общего языка и составляю, тем не менее, нацию» [2, с. 88]. И таких примеров разного и довольно противоречивого подхода ученых к пониманию термина и сущности нации можно приводить много, суждения которых в определенной степени зависят от *конкретных политических обстоятельств и личных особенностей наблюдателя*. Например, крайности восприятия можно проиллюстрировать, с одной сто-

роны, утверждением Генри Морлея о том, что «в литературе любого народа, при всех контрастах форм, вызванных меняющимися социальными факторами, эти формы, от первой до последней, раскрывают нам единственный национальный характер», а с другой стороны – мнением Д.М. Робертсона, согласно которому «нация, представленная в виде извечного антропоморфного существа, есть, по большому счету, просто метафизическая фантазия». Между этими двумя крайностями находится компромиссная позиция Фрэнсиса Гэлтона, считающего, что «разные стороны многогранного характера человека реагируют на различные воздействия окружающей среды; таким образом, один и тот же человек, а уж тем более один и тот же народ может проявлять себя по-разному в разные времена». Люди и их характеры невероятно сложны: чем сложнее характеры, тем менее примитивны люди. Это правило еще более справедливо для такого сложного организма, как *нация* [14].

Вместе с тем, несмотря на полярные взгляды ученые в какой-то степени согласились с обобщенным взглядом и позицией английского историка, одного из ярких исследователей национализма как политического явления Джона Бройи [5, с. 204] на термин «нация»:

1. Существует нация – конкретная группа, обособленная от всех от всех остальных человеческих существ.

2. Объектом политической идентификации и лояльности в первую очередь и главным образом является нация.

3. Нация должна иметь политическую автономию, лучше всего – в форме суверенного государства.

Таким образом, процесс групповой идентификации (образование нации) предлагается производить, с одной стороны вроде бы понятным критериям: языку, происхождению и вероисповедованию и, с другой стороны, куда более туманным категориям «общей национальной судьбы», «национального характера», «национального духа» в целом привел к довольно обобщенному критерию, выраженному Джоном Бройи, который мы привели выше. Вместе с тем ни один из критериев не дает возможности сформировать научную матрицу принципов формирования политической карты мира на основе существования наций и государств-наций. Как писал Поппер «никто не может внятно сказать, что он имеет ввиду под нацией, чтобы этот фактор мог послужить основанием для практической политики» [25, с. 63]. Вместе с тем, следует отметить, что, во-первых, формирование нации происходит исторически из невероятного множества разнообразных индивидуальных; во-вторых, в течение своей жизни нация подвержена огромному количеству исторически разнообразных воздействий и влияний, которые меняют и формируют ее. Поэтому, на наш взгляд, данный анализ понятия «нация» можно завершить словами испанского философа Хосе Ортеги-и-Гассета «Известно, что еще не удалось дать определение нации, если брать это слово в его современном значении» [19, с. 156].

Вместе с тем в настоящее время «...с верой в общую производительность политического и общественного привело к формированию стойкого образа *воображаемой* естественной политической карты мира...» [24, с. 120] с *государствами-нациями*. Основная причина данного общественного феномена в том, что сложился общественный образ *воображаемого*, который привел к тому, что национальные государства существуют в глобальном политическом пространстве *не только в реальном, но и в виртуальном* (воображаемом) измерении. «Ибо, раз появившись в виде политического проекта, идеальный тип национального проекта в представлениях постепенно распространяется по всему свету. И в данном случае неважно, что социальное и политическое сущее того или иного государства капитально не совпадает с им же признанным должным. Несовпадение отнюдь не мешает его властному рупору полагать, что государство, аттестующее национальным только потому, что и на бумаге, и в штатном расписании оно наделено общеизвестными атрибутами national-state, таковым и является...». Причем «...государства-нации представляли не продуктами общественной деятельности <...>, а бесстрастным отражением групп-наций на политическом пространстве» [24? с/120].

Следует отметить, что степень расхождения между идеальным и реальным положением государства может сильно различаться. По мнению ученых, с которым нельзя не согласиться, *идеальный тип национального государства* предполагает

совпадение пространства суверенитета Вестфальской модели и ареала языка образования, с одной стороны, равенство прав и обязанностей его граждан, с другой [21, с. 13]. В результате этого вывода в политической практике определился простой подход к определению нации – как простой *совокупности граждан* суверенного государства, то есть установилось «государственноцентричное» [6, с. 102–103] понимание нации. В этом случае государственные границы совпадают с границами общества, и государство первично, нация – вторична, что явилось основой современного нациестроительства.

Вместе с тем, все признают, что в современном мире количество наций и количество государств не совпадают, огромное количество наций не имеют своих государств. Английский социолог и философ Э. Геллнер находит выход в разделении наций на реальные и потенциальные. Первые имеют свою государственность, а потенциальные нации так и остаются таковыми. Причем Э. Геллнер имеет в виду прежде всего Европу, те народы, которые оказались в рамках существующих национальных государств: шотландцев, фламандцев, уэльсцев, каталонцев, басков, валлонов, корсиканцев и т.д. Это лишь «потенциальные нации», у них даже нет собственной культурной самобытности [9, с. 111]. В этом и заключается парадокс и противоречия предложенной теории идеального национального государства.

В дальнейшем, в современный период исходя из принципа государ-

ственноцентричного понимания нации и понимания нации как простой *совокупности граждан* суверенного государства ученые стали исследовать сущность нации, давать ее характеристики и определения.

Сущность нации проявляется во всевозможных национальных движениях людей, объединенных общими интересами, мотивами и целями. Такие группы создаются осознанно и даже целенаправленно.

Исследователи выделяют три теоретические модели наций:

- модель принимает нацию за племя и берет за основу антропологический подход к рассмотрению соотношения государства и нации;
- модель базируется на идеях эпохи Французской революции. В то время нацию приравнивали к общности граждан;
- модель строится на этнокультурном подходе, по которому нация считается общностью, сформировавшейся культурно и исторически [16].

Американский антрополог Катрин Вердери пишет: «Нация это аспект политического и символического/идеологического порядка, а также мира социального взаимодействия и чувства. Нация есть ни что иное, как государство-нация: политическая форма территориального суверенитета над подданными и культурная (языковая и/или религиозная) гомогенизация группы, накладываясь друг на друга, порождают нацию». Нация, по К. Вердери, имеет идеологический и политический смысл [7, с.300], поэтому для разных периодов развития политической мысли можно проследить

историческую эволюцию понимания концепта «нации» как категории политической науки.

По мнению российских ученых «...нация – это политический проект, в основе которого лежит коллективное самоопределение в форме общеразделяемой идентичности на принадлежность к той или иной отличительной общности – отличительной прежде всего в политическом, историческом и культурном смыслах, но эта культура не обладает гомогенным характером». И далее «...процесс создания национальных государств сопровождался нациестроительством, стиранием этнокультурных, языковых и регионально-исторических различий» [1, с. 319, 315].

Процесс нациестроительства для суверенитета и стратегического развития государства является крайне важным, потому что из всех социальных групп и общностей именно нация обладает внутренней национальной солидарностью, мощным эмоциональным зарядом, что, безусловно, является мощным фактором к сплочению общества и государства. Национальная солидарность формируется из самых первооснов национальной жизни – духовного единства, направленного на сохранение и развитие национальной общности, реализацию ее интересов, традиций, унификацию моральных, правовых и других проявлений жизни, целиком располагаясь в *коллективной национальной субстанции*, в которой развивается совместная духовная жизнь, посредством которой она структурно связана с остальным социальным ми-

ром, не растворяясь в нем. Данный вывод можно ярко увидеть в определение нации, данным видным философом П. А. Сорокиным «Нация является многосвязанной, многофункциональной, *солидарной, организованной*, полужакрытой социокультурной группой, по крайней мере, отчасти осознающей факт своего существования и единства. Эта группа состоит из индивидов, которые, во-первых, являются гражданами одного государства; во-вторых, имеют общий или похожий язык, в-третьих, занимают общую территорию, на которой живут они и жили их предки» [30].

Это подтверждается и выводами М. О. Мнацаканяна [20, с. 84], который показал природу этой национальной субстанции: а) социальная форма ассоциации индивидов; б) способы, которыми они сгруппированы и связаны; в) проводники символического взаимодействия; г) внешние условия и факторы их объединения (территория, язык и т.д.); имманентные внутренние свойства данной социальной формы ассоциации и взаимодействия – историчность, устойчивость, атрибутивность, интенсивность, солидарность.

В современных условиях нация – это *сформировавшееся гражданское общество и политическая общность в определенных государственных границах на определенной территории*. Это крупные социально-политические организмы, имеющие общую историю, традиции, высокую степень культурной совместимости образующих нацию этносов [15]. в современных исследованиях, обращая внимание на то, что принадлежность

к нации определяется человеком в процедурах самоидентификации, «нация» понимается не как «группа», а как «социальная общность», то есть связанная посредством воображения и сплоченная общими чувствами идентичности и солидарности, общими ценностями прошлого и настоящего *социокультурная общность людей, политически объединенных в одном государстве.*

На соответствующей территории наличие нации определяется общностью законов и правовых институтов; на базе этой общности члены нации должны иметь одинаковые права и обязанности, что в принципе предполагает отсутствие исключений, связанных с расой, цветом кожи, полом, религией, возрастом, языком и пр. В практике мировой политики в важнейших международно-правовых документах, уже на протяжении многих

десятилетий понятие *нация* используется как синоним суверенного государства – это политическая реальность современности. Трактовка понятия нация как синонима государства закреплена в одном из важнейших международно-правовых документов – в Хартии Организации Объединенных Наций (United Nations Organization).

Таким образом нация это сложная единая социокультурную система, многосвязный социальный организм, многосвязная социальная группа, что, безусловно, формирует ее национальную солидарность. Кроме того, национальной солидарности способствует и история становления и развития любой нации и формирования ее *интересов* - как история борьбы за становление национальной государственности, адекватной нации форм и условий политически-правовой жизни государства.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Антропология и этнология: учебник для бакалавриата и магистратуры/ под ред. В. А.Тишкова. М.: «КДУ», «Университетская книга», 2018, с. 319.
2. Бауэр О. Национальный вопрос и социал-демократия // Нация и национализм, с. 88.
3. Бауэр О., Хрох М. и др. Праксис, 2002. С. 204.
4. Бутенко А. П., Миронов А. В. Сравнительная политология в терминах и понятиях. <http://www.politike.ru/dictionary/276/word/nacija> (дата обращения 21.10.2022 г.).
5. Бройи Дж. Подходы к исследованию национализма // Нация и национализм / Андерсону
6. Брубейкер Р. Мифы и заблуждения в изучении национализма // Мифы и заблуждения при изучении империи и национализма / под ред. Герасимова И., Могильнер М., Семенова А. М.: Новое издательство, 2010, с. 102–103.
7. Вердери К. Куда идут «нации» и «национализм»? // Нации и национализм. М., 2002.
8. Габер Е. Турция: эволюция представлений о национальном государстве (1920-е гг. – начало XX в.) // Трансграничные вызовы национальному государству. СПб.: Интерсоцис, 2015.

9. Геллнер Э. Нации и национализм // Пер. с англ. Т. В. Бердиковой, М. К. Тюнькиной; Ред. и послесл. И. И. Крупника. М.: Прогресс, 1991.
10. Гранин Ю. Д. «Нация» и «Этнос» эволюция подходов и интерпретация в философии и науке XVIII - XX столетий. Вопросы философии. http://vphil.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=1195
11. Гитлер А. Моя борьба. М.: Т-ОКО, 1992.
12. Декларация прав человека и гражданина 1789 года (статья 3). <http://larevolution.ru/declaration.html> (дата обращения – 12.11.2022 г.).
13. Кон Г. Азбука национализма // Проблемы Восточной Европы. Вашингтон, 1994, № 41-42.
14. Кон Г. Идеи национализма. <https://openuni.io/course/9-course-7-2/lesson/5/material/809/> (дата обращения – 4.12.2022 г.).
15. Кокошин А. А. О национальных интересах и национальной безопасности // М.: Изд. ИСПИ РАН, 2017.
16. Куликова К. Б. Государство, этнос и нация: соотношение и взаимосвязь // Молодой ученый. 2017. № 48 (182). С. 251-254. <https://moluch.ru/archive/182/46785/>
17. Марат Ж. П. Дар отечеству // Избранные произведения, в 3 т. Т. 1. М.: Изд-во АН СССР, 1956.
18. Миль Дж. Ст. Представительное правление, Публицистические очерки. СПб.: Издание Ф. Павленкова, 1897. С. 162 / цит. по: Попов Ф. Становление и развитие представлений о национальном государстве: очерк историографии понятия.
19. Ортега-и-Гассет Х. Восстание масс. Сб., М.; АСТ, 2002.
20. Мнацаканян М. О. Нации и национализм. М., 2004, с. 84.
21. Панарин С. Национальное государство перед вызовом трансграничных воздействий: предисловие // Трансграничные вызовы национальному государству. СПб, Интерсоцис, 2015.
- 22.. Политология: учебник // под ред. Решетникова С. В. Минск. ТетраСистемс, 2013.
23. Попов Ф. Принцип национального государства как угроза существованию национального государства // Трансграничные вызовы национальному государству. СПб.: Интерсоцис, 2015.
24. Попов Ф. Становление и развитие представлений о национальном государстве: очерк историографии понятия // Трансграничные вызовы национальному государству. СПб.: Интерсоцис, 2015.
25. Поппер К. Открытое общество и его враги. Т. 2. Время лжепророков: Гегель, Маркс, и другие оракулы. М.: Феникс, Межд. фонд «Культурная инициатива», 1992.
26. Ренан Э. Что такое нация? Собрание сочинений в 12 т. Киев, 1902. Т. 6.
27. Робеспьер М. Против королевского вето. Речь в Национальном собрании 21 сентября 1789 г. // Избранные произведения, в 3 т. Т. 1. М.: Наука, 1965.

28. Сен-Жюст Л-А. О Конституции Франции. Речь, произнесенная в Национальном конвенте 24 апреля 1793 г. // Речи. Трактаты. СПб.: Наука. 1995.

29. Сталин И. В. Марксизм и национальный вопрос // Сочинения, М.: ОГИЗ; Госполитиздат, 1946. Т. 2.

30. Сорокин П. А. The Essential Characteristics of the Russian Nation in the Twentieth Century // цит. по: Нация в творческом наследии Питирима Сорокина. <https://vrns.ru/news/natsiya-v-tvorcheskom-nasledii-pitirima-sorokina/> (дата обращения 10.11.2022 г.).

31. Тесля А. «Государство национальностей» и теория национализма Отто Бауэра // Вопросы национализма, 2016 № 3 (27). <https://cyberleninka.ru/article/n/gosudarstvo-natsionalnostey-i-teoriya-natsionalizma-otto-bauera/viewer> (дата обращения – 19.10.2022 г.).

32. Arndt E. M. German's Fatherland // Anthologia Germanica. German Anthology: A Series of Translations from the Most Popular German Poets by J. C. Mangan. Vol. I. Dublin: Willam Curry Jun and Co, 1845, p.178-180.

33. Bolivar S. Address to the Constituent Congress // El Libertador: Writings of Simón Bolívar. Ed. by D. Bushnell. New York: Oxford University Press, 2003, p. 115.

34. Konnor W. Nation is nation, is state, is ethnical group, is... // Ethnos and politics. Compiled by A. A. Przauskas. M.: URAO, 2000 P. 61-62 (Russian translation).

Instruirea funcționarilor publici: strategii și tehnologii noi



IMPACTUL DIGITALIZĂRII ÎN DOMENIUL EDUCAȚIONAL PENTRU ȚĂRILE DIN PARTENERIATUL ESTIC

THE IMPACT OF DIGITALIZATION IN THE EDUCATION FIELD FOR EASTERN PARTNERSHIP COUNTRIES

CZU: 37:004(4-11)

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4\(116\).10](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4(116).10)

Liudmila CUROȘ,
doctorandă,

Universitatea de Stat din Moldova

REZUMAT

Articolul pune în valoare echilibrul dintre învățarea tradițională (offline) și învățarea digitală (online), o provocare impusă rapid de regulile pandemiei. Să descriem beneficiile în urma digitalizării rapide a sistemului educațional din țările parteneriatului estic, în special a Republicii Moldova. Un factor important al procesului digitalizării îl constituie nivelul de pregătire a cadrelor didactice, antrenate în sistemul educațional și al beneficiarilor acestuia (elevi, studenți). În procesul investigației au fost depistate lacune despre care autorul ne informează. Totodată, este menționat efectul digitalizării: a adus profesorul mai aproape de elev, de gândirea lui și a provocat găsirea noilor metode de predare, răsturnând metodele cunoscute. În concluzie, autorul menționează că digitalizarea învățământului pentru multe țări europene nu este o noutate, iar pentru țările parteneriatului estic a fost și este o necesitate absorbită rapid și în major din necesitate dar nu din dorință. De asemenea, sunt oferite unele indicații de utilizare a platformelor educaționale moderne care pot fi aplicate atât online, cât și în cadrul orelor offline.

Cuvinte-cheie: digitalizare, sistem de învățământ, platforme educaționale, offline, online.

Introducere. Pandemia provocată de corona-virus ne-a schimbat fundamental felul în care trăim. Nici sistemul educațional n-a fost ocolit de consecințe: pe durata izolării, școlile, colegiile și universitățile și-au închis porțile, iar cursurile online au devenit o nouă normalitate. În acest context, instituțiile de învățământ au demonstrat că educația nu se oprește la poarta școlii dar este în continuă schimbare și răspunde provocărilor. Odată cu declanșarea pandemiei, digitalizarea a devenit un proces solicitat, accelerat și

ireversibil, indiferent de domeniul de aplicație. Răspunzând unor necesități practice, digitalizarea a pătruns cu pași rapizi în sistemul educațional, fiind elaborate modele pentru orice formă de învățământ. Pentru țările din parteneriatul estic digitalizarea procesului de învățământ a fost o provocare uneori neînțeleasă pe deplin. Din motiv că multe instituții de învățământ n-au fost pregătite pentru a trece urgent la digitalizarea sistemului de învățământ transmiterea calitativă a informației a avut de suferit. Din cauza că în hotărârile comisiilor atât naționale, cât și municipale erau apreciate la fel situațiile când eram impuși să trecem în regim online sau să acordăm prioritate anumitor clase, în funcție și de situația, și de adaptarea copiilor la condițiile noi de învățare a suferit mult și nivelul de percepere al elevilor. A fost necesară o perioadă de adaptare la noile condiții, de implementare a unor softuri educaționale moderne și utilizare a platformelor educaționale necunoscute, studiate pe parcurs de aplicare. Cadrele didactice au fost preocupate nu numai de pregătirea materialului către ore, reconceptualizarea metodelor de predare dar și de achiziția noilor cunoștințe despre aplicarea platformelor educaționale și determinarea posibilităților lor.

La începutul lunii aprilie 2020, „închiderea școlilor în cele 194 de țări a afectat circa 1,6 miliarde de elevi la nivelurile de învățământ preșcolar, primar, gimnazial și liceal, reprezentând 90% din totalul elevilor încadrați în sistemul de învățământ” [1]. Datorită

faptul că atât elevii, cât și unele cadre didactice n-au deținut resurse tehnice necesare sau posibilitatea de a studia la distanță, s-a pierdut din conținutul orelor de curs și a fost observată necesitatea stringentă de a introduce noi modalități de predare, respectiv digitalizarea în educație la orice nivel. În multe țări europene digitalizarea procesului educațional nu mai este „terra incognito” așa cum a fost pentru sistemul de învățământ din Republica Moldova și a altor țări din parteneriatul estic a fost și este o provocare, o nouă etapă a dezvoltării.

În acest context, menționăm că în țara noastră, în ultimul deceniu a fost demarată realizarea mai multor strategii și politici naționale care prevăd măsuri de orientare spre digitalizarea educației (Strategia Națională de dezvoltare a societății informaționale „Moldova digitală 2020” (2013), Strategia „Educația 2020” (2013), Standarde de competente digitale pentru cadrele didactice din învățământul general (2015), Strategia națională de dezvoltare „Moldova 2030” (2018)). Conform Standardelor de competență profesională ale cadrelor didactice (2016) orice profesor urmează să-și formeze abilități ce permit integrarea resurselor educaționale adecvate în procesul didactic, inclusiv utilizarea „mijloacelor oferite de tehnologia informației și a comunicațiilor, media etc., în concordanță cu nevoile de dezvoltare ale fiecărui elev” [7, p. 4].

În situația de criză declanșată de pandemie, mai nou de războiul din Ucraina, menționăm cele mai importante acțiuni întreprinse de

guvernare în vederea desfășurării procesului educațional:

- lansarea programelor de asistență psihologică în susținerea tinerilor, părinților, profesorilor și psihopedagogilor (UNFPA în colaborare cu ONU, Youth Clinic Moldova, grupul de sprijin PSYCOVID-MOLDOVA ș.a.);

- desfășurarea programelor de instruire pentru formatorii naționali și cadre didactice, cu referire la aplicațiile și instrumentele digitale, utile procesului didactic pe niveluri de dificultate: minim, mediu și avansat.

În timpul izolării, nu doar elevii primesc lecții online. Cadrele didactice participă și ele la cursuri, utilizând propriul instrument de sprijin virtual. Printre programele de instruire, destinate cadrelor didactice, care au urmărit familiarizarea cu spectrul larg de platforme educaționale, ce ar îmbogăți experiențele de învățare ale elevilor, se regăsesc:

- programul online de formare continuă *„Trecem rapid la învățământul la distanță”*, realizat în cadrul proiectului ShiftEdu, *„Competențe digitale pentru angajare în economia modernă”*, implementat de C.E. PRO DIDACTICA, cu sprijinul financiar al Agenției Austriece pentru Dezvoltare, din fondurile Programului de Cooperare Austriacă pentru Dezvoltare,

- programul de instruire a formatorilor *„Dezvoltarea competențelor digitale ale cadrelor didactice din învățământul profesional tehnic”*, care a oferit posibilitatea instruirii în cascadă oferit de Ministerul Educației și Cercetării și multe alte programe care au dezvoltat implementarea rapidă și calitativă a

platformelor educaționale în sistemul educațional de orice nivel.

De un interes aparte s-a bucurat elaborarea resurselor informaționale digitale deschise și a tutoratelor în format video și televizat pentru pregătirea de examenele naționale, dar și pentru lecțiile la diferite discipline și unități de învățare (www.educatieonline.md, <https://invat.online>, <https://studii.md>).

În pofida abaterilor și greutăților condiționate de pandemie, sistemul educațional din Republica Moldova a reușit să beneficieze de o serie de avantaje ale digitalizării, precum:

- elevii pot căuta și dobândi cunoștințe din alte surse decât cele oferite de profesorii și instituțiile la care studiază;

- se poate intra în contact cu alte grupuri de elevi, deoarece actul învățării nu mai este restricționat la orarul sau la metodele clasei și poate fi personalizat;

- apar noi furnizori de educație; profesorii pot crea și partaja mai ușor conținutul respectiv cu colegii și elevii din diferite țări;

- există o gamă mult mai largă de resurse educaționale care pot fi accesate, Printre principalele avantaje ale digitalizării în educație regăsim:

- creșterea operativității, eficienței și productivității proceselor organizaționale,

- reducerea costurilor cu forța de muncă, îmbunătățirea și simplificarea considerabilă a comunicării interne și externe,

- creșterea vizibilității instituției în mediul online,

- accesibilitate crescută la informațiile de interes pentru instituție, gestionare mult mai eficientă a documentelor și a stocurilor,

- îmbunătățirea standardelor de calitate internă prin optimizarea proceselor de monitorizare și atragere a elevilor. În instituțiile de învățământ din viitorul apropiat, cadrul didactic nu va mai fi doar un transmitător de cunoștințe, ci va avea ca principală misiune orientarea beneficiarului, de orice vârstă și nivel, în propriul său proces de învățare. Posibil că în final se va pune accent pe abilitățile personale practice mai mult decât pe conținuturile academice, iar mediul online va deveni ceva obișnuit pentru întregul sistem de învățământ.

Și acum ne acordăm o întrebare: Cum vor fi recunoscute și adaptate aceste metode în modelul de învățământ din țara noastră, care ani la rând s-a bazat pe relatarea conținuturilor în formă clasică și asimilarea lor mai puțin practic și mai mult teoretic?

Tehnologiile deschise permit oricărei persoane să învețe, oriunde, oricând, prin orice dispozitiv, cu sprijinul oricui, dar care nu tot timpul poate fi urmărit și nu poate fi veridic. Desigur modalitatea de studii la distanță prin intermediul internetului, televiziunii, radioului și altor tehnologii, și platforme au reușit doar parțial să înlocuiască învățarea ce are loc în mediul școlar dar a fost o soluție utilă care poate fi combinată cu învățarea offline. La sigur că învățarea online a devenit un adevărat colac de salvare pentru învățământ pe perioada crizei dar care poate fi păstrat și modernizat în continuare.

Țările care au recurs la alternativele de învățare online au obținut succese de diferite niveluri, în conformitate cu capacitățile lor de adaptare la noile cerințe. Republica Moldova, în acest sens, a fost foarte receptivă și gata de a utiliza, și învața noi platforme educaționale. Desigur n-a fost ușor multe cadre didactice au întâmpinat greutăți la utilizare și acceptarea noilor cerințe, sunt persoane care au părăsit sistemul, din motiv că n-au putut face față noilor provocări, dar în majoritatea instituțiilor se aplică cu succes noile tehnologii, se absoarbe cu mare interes implementarea mai multor platforme educaționale. Totodată susținem ideea, în conformitate cu care există situații când online-ul nu poate înlocui prezența fizică la ore, dar când nu este altă soluție acesta este colacul de salvare.

Principalele obstacole identificate, în calea digitalizării, sunt cele reprezentate de abținerea cadrelor didactice față de beneficiile acestui proces. Lipsa de educație digitală în domeniu care face ca percepția procesului de digitalizare să fie una difuză. Pe de altă parte, costurile presupuse de implementare sau absența de pe piața locală a digitalizării constituie obstacole secundare în desfacerea produselor destinate digitalizării. Înainte de extinderea pandemiei COVID-19, se întâlneau abordări încurajatoare pentru implementarea digitalizării, din rândul cărora evidențiem platformele de tip e-learning, dedicate învățământului, aplicate sistematic pentru învățământul cu frecvență redusă și învățământul la distanță. Însă

digitalizarea s-a impus, într-o pondere mai mare, în guvernarea educațională, inclusiv la nivel de politică de stat, începând cu declanșarea pandemiei. Și dacă sistemele autohtone de educație trebuie să le ofere absolvenților cunoștințele, aptitudinile și competențele de care vor avea nevoie în viitor ca să poată inova și prospera, implementarea tehnologiilor digitale îmbogățesc procesul de învățare în variate moduri și oferă oportunități de învățare care trebuie să fie accesibile tuturor și să poată răspunde cerințelor noi de pe piața muncii. Un proces relevant ce va reglementa parcursul viitor al digitalizării este elaborarea Strategiei pentru sectorului educației pentru anii 2021-2030 și a unui Plan de acțiuni pe termen mediu (2021-2025), care a fost recent inițiat de MECC cu sprijinul Parteneriatului Global pentru Educație (PGE) și al ONU precum conștientizarea necesității digitalizării educației fără a pierde din calitate.

Actualmente, o bună parte din cadrele didactice recunosc efectele pozitive ale tehnologizării masive și influența digitalizării asupra diverselor aspecte ale vieții cotidiene, acceptă avantajele aduse de acestea. În ceea ce privește educația, ultimii ani au favorizat dezvoltarea unor practici bazate pe mijloace moderne de predare – învățare. Astăzi, putem preda o lecție interactivă cu ajutorul unui smart board, ne putem conecta în orice clipă la o rețea de internet pentru a găsi o informație necesară sau realiza un test ghidat de profesor rezultatul căruia va fi obiectiv. Era digitalizării și a tehnologizării ne

permite să fim mai spontani decât oricând, mijloacele tehnologice ne oferă libertatea de a improviza, de a fi creativi și originali în același timp. Deși necesită mult timp de pregătire, aplicarea platformelor educaționale și a softurilor specializate, precum și o nouă abordare din partea furnizorului de cunoștințe, efectele vor fi simțite atunci când beneficiarii vor accepta dezvoltarea gândirii critice și vor utiliza tehnologiile inovative pentru studiu, fapt care, la moment, nu s-a observat la elevii și studenții din țările Parteneriatului Estic (inclusiv Republica Moldova) care au preferat mereu să fie dădăciți de profesor, ca în perioada de altă dată. Astfel, s-au identificat mai multe modalități prin care să se coreleze finalitățile educaționale, sarcinile didactice propuse în procesul educațional cu instrumentele digitale, astfel încât să putem contribui în continuare la formarea competențelor generale și specific a elevilor.

Mai jos este prezentat un tabel care reprezintă corelarea nivelelor Taxonomiei lui Bloom cu instrumentele digitale, bazat pe unele practici în rândul colegilor din instituțiile de învățământ profesional tehnic, stârnind curiozitatea și setea de cunoaștere a instrumentelor digitale ce facilitează interactivitatea, schimbul de informații, construirea învățării bazate pe probleme și investigație.

În tabelul de mai jos prezentăm gruparea instrumentelor digitale, lista cărora poate fi continuată de fiecare în dependență de necesitățile domeniului de studiu, în funcție de operația de gândire antrenată [1, 7].

Tabelul 1. Corelarea Taxonomiei lui Bloom cu instrumentele digitale.

Nivelurile Taxonomiei lui Bloom	Unele instrumente digitale
Creare	Wevideo, Genially, 30hands, Bookcreator, Glogster, StoryboardThat
Evaluare	Socrative, Formative, Google forms, Wizerme, PollEverywhere, Testmoz, Propoofs, Kaizena, Liveworksheets
Analiză	Edmodo, Doctopus, Online Rubric, Citelighter, Hemingway
Aplicare	Google Slides, Google MyMaps, Animoto, Bubbleus, Lucidchart
Înțelegere	Thinklink, Edublogs, Pixton
Cunoaștere	Padlet, Ideaboardz, Diigo, Google Keep, SeeSaw.

Indiferent de modelele pedagogice abordate, platformele educaționale sunt selectate conform funcționalităților sale și aspectele ce se pun în valoare mai mult. Astfel, deosebim variate instrumente Web, care contribuie la actualizarea conținuturilor predare, permit colaborarea, dezvoltarea noilor conținuturi, ș.a. În funcție de specificul și opțiunile acestora, putem clasifica instrumentele Web în mai multe categorii, după cum urmează:

- **comunicare sincronă și asincronă:** Zoom, Microsoft Team, Google Classroom, Google Meet, Discord;

- **editări de imagini, creare de colaje:** Kizoa, Photo Collage, Photoshop, Snagit;

- **editări video, crearea filmelor cu animații:** Blabberize, Voki, Animaker, Powtoon, Filmora;

- **elaborarea jocurilor interactive:** Learningapps, Purposegame, Wordwall, Nearpod;

- **redactarea prezentărilor, a cărților digitale, a posterelor, hărților conceptuale:** Mentimeter, Prezzi, Bookcreator, Coggle, Crello, Genially,

Peardeck, Thinklink, Canva, Online Mind Mapping, Lucidchart;

- **crearea testelor, chestionarelor:** Wizer me, Liveworksheets, Kahoot, Quizizz, Testmoz, Plickers, Formative, Socrative, Propoofs;

- **gestionarea tablei interactive:** iDroo, Openboard, Padlet, Jamboard, Linoit, Ideaboardz.

O altă modalitate de integrare a platformelor de predare-învățare ar fi prin adoptarea modelul clasă „flipped” sau clasă răsturnată/ inversată, în care elevii privesc explicația materialului acasă pe calculator, permit utilizarea timpului de clasă pentru mai multe exerciții interactive și proiecte aplicative, contribuind, astfel, la formarea abilităților de gândire critică ale elevilor și integrarea opțiunilor creative și de individualizare a demersului didactic.

În urma analizei definițiilor date acestui concept, clasă răsturnată, le evidențiem pe cele mai reprezentative:

1. „**Clasa inversată** este un model pedagogic în care predarea materialului și factorul casnic tipic se răstoarnă,

desigur vice-versa. Noțiunea de clasă răsturnată se bazează pe concepte, cum ar fi învățarea activă, ce are drept scop primordial motivarea elevilor. Valoarea principală a clasei inversate este de a schimba obiectivele sesiunii”.

2. „**Lecția răsturnată** este o abordare pedagogică în care se mișcă direct instrucțiunile de la grup, la învățarea individuală. Acum spațiul de grup este transformat într-o dinamică învățare, este interactivă în care profesorul ghidează elevii, ca aceștia, la rândul lor, să aplice conceptele și să pună în mișcare creativitatea în subiectul propriu-zis”.

În urma cercetării acestui model pedagogic am evidențiat mai multe avantaje, cum ar fi:

- **mediu flexibil:** profesorul deseori rearanjează spațiul în care va filma video și o va face intenționat pentru a acomoda, uni clasa, a sprijini lucrul în grup sau dimpotrivă a facilita o învățare individuală.

- **cultura de învățare:** În modelul tradițional centrată pe profesor, el este sursa de informații, în contrast vine lecția răsturnată, ca urmare elevii sunt activ implicați în răspândirea cunoștințelor, respectiv ei capătă deprinderea de a-și evalua cunoștințele într-o manieră personalizată.

- **conținut intenționat** - profesorii care practică acest fenomen, sunt într-o continuă meditație asupra faptului cum ar putea lecția răsturnată să ajute la înțelegerea materialului. Ei determină ce trebuie aceștia să învețe și ce materiale să folosească elevii pe cont propriu.

- **făurirea unui dascăl universal** - profesorul respectiv se face disponibil pentru toți elevii în egală măsură [8, p. 171].

Concluzii. În baza acestor constatări, recomandăm cadrelor didactice, care interacționează direct cu subiecții educației și contribuie la ghidarea în atingerea finalităților educaționale, următoarele:

- adaptarea metodelor didactice la specificul instrumentelor digitale, ceea ce ar facilita organizarea eficientă a procesului instructiv-educativ;

- utilizarea metodelor corespunzătoare și variate pentru evaluarea și validarea rezultatelor învățării (observații, interacțiuni, discuții de grup, chestionare strategice, proiecte creative și alte sarcini stimulative de evaluare a elevilor; teste cu itemi pe niveluri de complexitate);

- oferirea accesului la resursele și cursurile necesare de la distanță;

- asigurarea unui feedback imediat, relevant și constructiv pentru elevi;

- experimentarea instrumentelor digitale variate, în vederea selecției unor mijloace eficiente raportate la particularitățile grupului și individului [2].

O învățare digitală de calitate și inovatoare poate fi captivantă și interactivă, completând astfel metodele de predare bazate pe prelegeri și oferind platforme de colaborare și de creare de cunoștințe doar dacă cadrele didactice vor fi receptivi și motivați. Totodată, tehnologiile digitale pot facilita accesul la cunoștințe și la învățare, iar utilizarea lor permite tuturor structurilor de formare de la diferite niveluri să fie ușor accesibile și favorabile incluziunii. Iar pentru beneficiari este strict necesară modificarea gândirii și adaptarea la o altă metodă de asimilare a cunoștințelor.

Un proces relevant care va reglementa parcursul viitor al sistemului educațional este elaborarea Strategiei pentru sectorul educației pentru anii 2021-2030 și a unui Plan de acțiuni pe termen mediu (2021-2025), care a fost recent inițiat de MECC cu sprijinul Parteneriatului Global pentru Educație (PGE) și al ONU precum conștientizarea necesității digitalizării educației fără a pierde din calitate.

Digitalizarea procesului de predare-evaluare are un potențial enorm de a adăuga o plus valoare educației și formării profesionale dacă va fi aplicată și înțeleasă la justa valoare. Dar, cu părere de rău, nu există nicio garanție că va conduce la beneficiile dorite: unele modele au rate de finalizare scăzute; performanțele studenților se pot agrava folosind computerele în comparație cu cărțile. Astfel de riscuri pot fi un motiv pentru care implementarea tehnologiilor mai avansate nu sunt adoptate pe scară largă: riscurile sunt mai mici, dar profunzimea efectului în termeni de beneficii pozitive pentru beneficiari, cadre didactice, formatori și furnizori de educație, înțelegerea riscurilor - costurile și beneficiile inovației - este o provocare.

Pe parcursul lunilor de izolare am descoperit cu uimire ce pot face de la distanță studenții, elevii care caută soluții la probleme complexe. Inițiativa

neînțeleasă inițial privind școala la distanță le-a permis elevilor să învețe de acasă fără niciun obstacol, sigur dacă se dorește. Este o mare realizare, care a condus la schimbarea gândirii în sine și a modificat modul de predare și învățare, la dezvoltarea gândirii critice, inovative și aplicative. La moment, suntem mai bine pregătiți pentru intrarea în era digitală în sectorul educației, iar platformele educaționale cu siguranță nu vor dispărea, dar vor fi utilizate pe larg și la orele cu prezență fizică, ceea ce va spori calitatea predării. Educația, așa cum o știm, nu va mai fi niciodată la fel. Trebuie să formăm cadrele didactice pentru a le permite să utilizeze softuri și platforme educaționale, astfel încât să putem oferi o educație mai bună, mai sigură, mai accesibilă și mai atractivă pentru beneficiarii sistemului de învățământ.

Sistemul educațional tradițional, la moment, în Republica Moldova, nu mai răspunde necesităților sociale. Societatea democratică solicită o personalitate activă, înzestrată cu o gândire critică, creativă, orientată în viitor. În baza unor studii a lucrărilor filosofilor, savanților interesați de educație, de rosturile sociale ale acesteia, propunem asimilarea și practicarea modelului educației interdisciplinare, care prin intermediul digitalizării își poate spori impactul asupra dezvoltării durabile a societății.

BIBLIOGRAFIE

1. Burgess, S. & Sievertsen, H. H. (2020, April 1). Schools, skills, and learning: The impact of COVID-19 on education. VOX EU. Retrieved from <https://voxeu.org/article/impact-covid-19-education>
2. Ciobanu V., Impactul pandemiei „covid-19” asupra sistemului educațional. În: Materialele Conferinței științifice-practice internațională „Performanța în educație:

factor-cheie în asigurarea securității umane”, 9-10 octombrie 2020, CZU: 37.013.2, pag. 219-223

3. Ciobanu V., Impactul pandemiei „covid-19” asupra sistemului educațional. În: revista de teorie și practică educațională Didactica Pro, ISSN 1810-6455, nr.2 (126) aprilie 2021, CZU: 37.0:578.834.1 SARS-Cov-2; pag.47-49

4. Doepke, M. & Zilibotti, F. (2020, April 1). "Covid-19 and Children's Education." Psychology Today. <https://www.psychologytoday.com/us/blog/covid-19-andchildren-s-education>

5. Grupul Operațional pentru Educație coordonat de ONU cu privire la situația COVID-19. Învățământul și situația COVID-19 în Republica Moldova: Transformată în oportunitate, criza învățământului poate conduce la dezvoltarea unui sistem educațional mai rezistent, Seria documentelor tematice, August 2020

6. Manole A. L.. Digitalizarea procesului educațional în actualele condiții ale inovării și ale crizei pandemice, Universitatea „ARTIFEX” din București. https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/183-184_6.pdf

7. Șchiopu L., Chiriac T., Suport curricular. Integrarea resurselor educaționale digitale online în dezvoltarea competenței de comunicare. Chișinău, 2020. Disponibil pe: <https://cutt.ly/pJuX7Qi>

8. Tarlapan L. Clasa inversată: un nou model de eficientizare a instruirii. Colocviul „Interuniversitaria”, Bălți, Moldova, 2016, p. 169-173. https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/169-173_10.pdf

9. <https://www.educatorstechnology.com/2017/09/the-web-version-of-blooms-taxonomy.htm>

Tineri cercetători



ASPECTE TEORETICE PRIVIND CONCEPTUL DE BUNĂ GUVERNARE: CARACTERISTICI ȘI DIMENSIUNI

THEORETICAL ASPECTS REGARDING THE CONCEPT OF GOOD GOVERNANCE: CHARACTERISTICS AND DIMENSIONS

CZU: 323:351/354

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4\(116\).11](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4(116).11)

Ștefan PAVLOV,
doctorand,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

Effective government and for the benefit of the citizen cannot be achieved without ensuring the implementation of the principles of open government. The creation of a modern, professional public administration oriented towards the provision of quality public services directly involves ensuring permanent communication with society, integrity, honest and responsible civil servants, as well as the removal of all administrative and bureaucratic barriers between the public sector and citizens. An open government contributes to the social and economic well-being of the country and enjoys the trust of citizens.

Keywords: *governance, good governance, transparency, participation, responsibility, effectiveness, coherence, access to information, principles of good governance.*

REZUMAT

O guvernare eficientă și în beneficiul cetățeanului nu poate fi realizată fără asigurarea implementării principiilor guvernării deschise. Crearea unei administrații publice moderne, profesioniste, orientată spre furnizarea de servicii publice de calitate, presupune în mod direct asigurarea comunicării permanente cu societatea, integritatea, funcționarii publici onești și responsabili, precum și înlăturarea tuturor barierelor administrative și birocratice dintre sectorul public și cetățeni. Un guvern deschis contribuie la bunăstarea socială și economică a țării și se bucură de încrederea cetățenilor.

Cuvinte-cheie: *guvernare, buna guvernare, transparență, participarea, responsabilitatea, eficacitatea, coerența, acces la informație, principiile de bună guvernare.*

În prezent, în literatura de specialitate nu există o definiție unică a conceptului de „buna guvernare”. Acest termen este utilizat cu o mare flexibilitate.

Potrivit DEX-ului, dicționarului explicativ al limbii române, noțiunea de guvernare reprezintă „acțiunea de a guverna”, iar a guverna înseamnă „a conduce, a administra, a dirija un stat, un popor”. De asemenea, într-o definiție de dicționar, termenul de „guvernare” desemnează ansamblul procedurilor instituționale, raporturile de putere și tipurile de administrare publică sau privată formale și informale, care dirijează, în special, acțiunea politică reală [8].

La fel într-o definiție de dicționar, termenul de guvernare desemnează ansamblul procedurilor instituționale, raporturile de putere și tipurile de administrare publică sau privată formale și informale, care dirijează în special acțiunea politică reală.

Autoarele Cebotari Svetlana și Budurina-Goreacii Carolina în lucrarea intitulată „Buna guvernare: definiții, principii, caracteristici și limite în societățile democratice”, menționează că În administrația publică a fost introdus un nou concept - buna guvernare. Termenul de bună guvernare este dificil de definit. Însă în anii '80, cercetătorii au depus eforturi esențiale pentru a atinge idealul înalt al bunei guvernări iar, la începutul secolului al XXI-lea deja, conceptul de bună guvernare a devenit o parte integrantă a administrației publice. Buna guvernare este considerată astăzi drept o paradigmă a administrației publice, deoarece anume ea este angajată să reglementeze puterea politică, să susțină guvernarea orientată spre asigurarea

bunăstării generale a cetățenilor și mai puțin a reprezentanților partidelor politice. Termenul are implicații mai largi și include atât activitățile guvernului, cât și ale altor organizații, publice sau private. Premisa este că politicile publice și obiectivele necesită acțiuni de cooperare între actori diferiți. Se menționează că epoca actuală (secolul XXI) poate fi numită în mod adecvat o eră a bunei guvernări [13].

Autoarea Pau Claudia Livia în lucrarea intitulată „Dezbateri și teorii relevante privind buna guvernare” menționează că Conceptul de bună guvernare apare spre sfârșitul anilor 1980 înscris în documentele Băncii Mondiale, după care devine din ce în ce mai cunoscut în dezbaterile privind mersul țărilor în curs de dezvoltare. Buna guvernare, în urma colapsului comunismului, devine o precondiție utilă pentru distribuirea ajutoarelor financiare internaționale. Premisa, care se naște, face referire la faptul că obiectivele și politicile publice au nevoie de acțiuni de cooperare între actori diferiți. Așadar, nivelul statului-națiune este doar o fațetă a guvernării în sens larg. Prin urmare, în 1989 apare termenul de bună guvernare - în prefața studiului Sub-Saharan Africa - from Crisis to Sustainable Growth - al Băncii Mondiale. Mai apoi, în anul 1991, Banca Mondială dedică acestui subiect și prima conferință în relație cu temele economiei dezvoltării [6, p. 293].

Autorul Baxan Oleg în lucrarea intitulată „Aspecte teoretice privind conceptul de bună guvernare” menționează că Conceptul de „bună guvernare” a ajuns un termen în vogă în ultimele două decenii, un accesoriu retoric chic, invocat

deseori în cadrul conferințelor privind politicile publice. Programele de guvernare asumă, de obicei, conceptul în secțiunile introductive. Sintagma „bună guvernare” trece la nivelul opiniei comune, drept un tip de guvernare ideală sau optimă [2, p. 122].

Deci, în anii '80 ai secolului XX ideea bunei guvernări a fost importată de științele politice din Marea Britanie, cu ocazia dezvoltării prin susținerea guvernamentală a unui program de îmbunătățire a activității administrației locale. Cu toate acestea, există un consens, potrivit căruia prin „buna guvernare” înțelegem procesul prin care instituțiile publice desfășoară activități publice, gestionează resurse publice și garantează respectarea drepturilor omului într-o manieră liberă de orice abuz și corupție, acordând o atenție deosebită respectării principiului statului de drept.

Dacă să ne referim la principalele trăsături și principii ale bunei guvernări, putem menționa, că guvernarea deschisă reprezintă o caracteristică esențială a unui stat democratic și un factor important în modernizarea activității publice. Aceasta este o inițiativă a statelor lumii care a fost lansată în anul 2011 în cadrul Adunării generale a ONU în vederea promovării transparenței, combaterii corupției și utilizării noilor tehnologii pentru a consolida guvernarea și dialogul cu cetățenii - a exprimat dorința de a angaja politici necesare pentru un executiv mai deschis și mai transparent, mai responsabil și mai eficient.

Guvernul Republicii Moldova se află la al 4-lea Plan Național de Acțiune de când a aderat, în anul 2012, la inițiativa

internațională Parteneriatul pentru Guvernare Deschisă (Open Government Partnership - OGP), continuând astfel să dovedească menținerea eforturilor de a angaja politici necesare pentru a deveni un guvern mai deschis, mai responsabil și mai eficient prin promovarea transparenței guvernamentale, încurajarea participării civice la viața publică, folosirea noilor tehnologii în administrație și combaterea corupției.

În ultimii ani, eforturile pentru guvernare deschisă au fost susținute și s-au tradus prin acțiuni de promovare a obiectivelor OGP atât la nivel național, cât și la nivel internațional.

Astfel, la 28 noiembrie 2018, Guvernul a aprobat Hotărârea nr. 1172, cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru o guvernare deschisă pe anii 2019-2020, care are drept scop să asigure un proces decizional participativ, să îmbunătățească calitatea prestării serviciilor publice, să gestioneze eficient resursele publice prin sporirea transparenței cheltuielilor publice [1].

În literatura de specialitate sunt identificate și analizate *opt dimensiuni ale bunei guvernări*: transparență, responsabilitate, participare, orientare spre consens, receptivitate, eficacitate și eficiență, echitate și caracter cuprinzător supremația legii.

Accesul la informație reprezintă o componentă fundamentală a unora dintre convențiile și standardele împotriva corupției menționate în alte locuri în acest manual. De asemenea, el stă la baza mai multor documente cheie ale Organizației Națiunilor Unite (ONU) referitoare la drepturile omului.

Următoarele documente fac referire

în mod special la accesul la informații: Convenția Consiliului Europei privind accesul la documente oficiale [15] recunoaște dreptul exercitabil legal la informație. Convenția Aarhus [14] garantează în cadrul deciziilor privitoare la mediu o serie de drepturi, inclusiv dreptul de acces la informație.

În Cartea Albă asupra Guvernanței Europene, Comisia Europeană definește buna guvernare (good governance) ca fiind modalitatea prin care Uniunea utilizează puterile acordate de către cetățenii săi și în folosul acestora. La baza bunei guvernări, Comisia a apreciat că este necesar să așeze cinci principii prin care să consacre trăsăturile sistemului democratic și ale statului de drept specifice statelor membre UE, dar care sunt valabile pentru toate tipurile de guvernare (globală, europeană, națională, regională sau locală). Cele *cinci principii* sunt următoarele: transparența (deschiderea), responsabilitatea, participarea, eficacitatea și coerența [11, p. 10].

- *Transparența* (openness), ca prim principiu, proclamă necesitatea adoptării unei maniere deschise, sincere de către toate instituțiile în activitatea ce le revine fiecareia.

- *Participarea* (participation) condiționează obținerea unei calități și eficiențe ridicate a politicilor, asigurarea unei participări cât mai largi, de-a lungul întregului proces, de la elaborare până la implementare și monitorizare. Or, după cum se știe, amploarea participării este condiționată nu numai de încrederea de care se bucură instituțiile, ci și de rezultatele finale scontate.

- *Responsabilitatea* (accountability), cel de al treilea principiu, cere delimi-

tarea clară a rolului legislativ, respectiv executiv, pe care îl deține fiecare instituție și, cel mai important aspect, asumarea responsabilității pentru tot ce se întâmplă în sfera lor de activitate.

- *Eficacitatea* (effectiveness) revendică faptul că politicile promovate trebuie să asigure eficiența, să fie oportune, adică să se implementeze acolo unde sunt necesare, pe baza evaluării clare a obiectivelor și a impactului acestora.

- *Coerența* (coherence) solicită asigurarea unei coerențe ridicate a politicilor promovate și acțiunilor întreprinse în acest sens.

Dacă să ne referim la caracteristicile bunei guvernări putem menționa că Buna guvernare are 8 caracteristici majore: este participativă, orientată spre consens, responsabilă, transparentă, receptivă, eficientă, echitabilă și inclusivă și respectă statul de drept.

Buna guvernare asigură reducerea la minimum a corupției, opiniile minorităților sunt luate în considerare și opiniile cetățenilor sunt auzite în procesul de luare a deciziilor. De asemenea, buna guvernare trebuie să răspundă nevoilor actuale și de viitor ale societății.

1. *Participare*. Participarea atât a bărbaților, cât și a femeilor este un aspect esențial al bunei guvernări. Participarea ar putea fi directă sau prin intermediul unor instituții sau reprezentanți intermediari legitimi. Este important să subliniem că democrația reprezentativă nu înseamnă neapărat că preocupările păturilor vulnerabile ale societății vor fi luate în considerare în procesul de luare a deciziilor. Participarea trebuie să fie informată și organizată. Aceasta înseamnă libertatea de asociere și de exprimare,

pe de o parte, și o societate civilă organizată, pe de alta.

2. *Statul de drept*. Buna guvernare necesită cadre juridice corecte care aplică normele legale în mod imparțial și echitabil. Aplicarea imparțială a legilor necesită o justiție independentă și organe de drept incoruptibile.

3. *Transparență*. Acest fapt înseamnă că deciziile luate și aplicarea lor se fac într-un mod care respectă regulile și reglementările. De asemenea, înseamnă că informațiile sunt disponibile în mod liber și direct accesibile celor care vor fi afectați de astfel de decizii și de executarea lor. La fel, înseamnă că sunt furnizate informații suficiente și că aceste informații sunt furnizate în forme și suporturi ușor de înțeles.

4. *Sensibilitate*. O bună guvernare necesită ca instituțiile să deservească toate părțile interesate într-un interval de timp rezonabil.

5. *Orientare spre consens*. Există mai mulți actori și tot atâtea opinii într-o anumită societate. Buna guvernare necesită medierea diferitor interese ale oamenilor pentru a ajunge la un consens larg cu privire la ceea ce este în interesul întregii comunități și prin ce metode se poate realiza acest lucru. De asemenea, e necesară o viziune largă și pe termen lung asupra obiectivelor necesare pentru dezvoltarea umană durabilă și a modului de realizare a obiectivelor acestei dezvoltări. Lucrul respectiv poate rezulta doar din înțelegerea contextelor istorice, culturale și sociale ale unei societăți sau comunități.

6. *Echitate și incluzivitate*. Bunăstarea unei societăți depinde de asigurarea faptului că toți membrii ei simt

că sunt incluși în curentul principal al societății. Pentru aceasta, toate grupurile, dar în special cele mai vulnerabile, au oportunități de a-și îmbunătăți sau de a-și menține bunăstarea generală.

7. *Eficacitate și eficiență*. Buna guvernare înseamnă că procesele și instituțiile produc rezultate care satisfac nevoile societății, în timp ce utilizează cât mai bine resursele de care dispun. Conceptul de eficiență în contextul bunei guvernări acoperă, de asemenea, utilizarea durabilă a resurselor naturale și protecția mediului.

8. *Responsabilitate*. Responsabilitatea este o cerință cheie a bunei guvernări. Nu numai instituțiile guvernamentale, ci și sectorul privat și instituțiile societății civile trebuie să răspundă în fața publicului și a părților interesate instituționale. Responsabilitatea nu poate fi pusă în aplicare fără transparență și statul de drept [17, p. 26].

Proiectul „Dezvoltarea societății civile la nivel local în Republica Moldova” își propune să susțină Organizațiile Societății Civile în activitatea lor de promovare a principiilor Bunei Guvernări.

Buna guvernare cuprinde respectarea totală a drepturilor omului, asigurarea supremației legii, participarea eficientă și parteneriatele mai multor actori sociali, un sector public eficient și efektiv, accesul la cunoștințe și informații, echitatea și dezvoltarea durabilă.

Autorul Ionescu Cristian în lucrarea intitulată „De la conceptul de guvernare la practica bunei guvernări” menționează că Dacă acceptăm nu metaforic, ci ca o reflecție rațională și ca instinct social că „oamenii instituie Guverne care își derivă dreptele lor puteri din consimțământ

mântul celor guvernați”, vom ajunge automat la concluzia că cei aflați la putere trebuie să o exercite nu în interesul lor particular și partizan, ci în interesul celor de la care au căpătat-o vremelnic și sub condiție. Aceasta este prima premisă a bunei guvernări și dimensiunea sa politică, pe care o raportăm la ideea de legitimare a guvernării. În fond, guvernarea nu este altceva decât forma directă și nemijlocită de exercitare a puterii politice [5, p. 7].

Cum noțiunea de putere presupune în mod obligatoriu, în însăși substanța sa, ideea unei relații, a unui raport între două părți, guvernarea poate fi analizată pe două paliere: cel ce guvernează și cel care este guvernat. Fiecăruia dintre cele două părți ale raportului de guvernare îi este propriu un anumit comportament politic și social. Dacă guvernarea este modalitatea de exercitare a puterii, buna guvernare presupune, între altele, imperativul consensului celor guvernați față de obiectivele și metodele guvernării, responsabilitatea guvernanților, eficiența guvernării și dreptul cetățenilor de a fi informați în primul rând în ceea ce privește utilizarea și repartizarea resurselor financiare ale guvernării. Studiul pe care îl prezentăm își propune, din perspectiva principiilor expuse rezumativ mai sus, să descrie și să analizeze conceptul de guvernare și evoluția acestuia de la primele sale utilizări în epoca medievală, până în prezent. Fiecare segment de istorie politică și fiecare tip de cultură administrativă au imprimat termenului de guvernare un conținut particular, în care s-au evidențiat tradiții, obiceiuri și practici politice și administrative, concepții juridice naționale, nevoi și aspi-

rații speciale, toate acestea întemeiate pe condiții materiale de existență și pe profilul psiho-social al fiecărui popor. Din acest punct de vedere nu există nici o deosebire între substanța guvernării înfăptuite în Europa și cea asiatică, de pildă. Diferă, însă, obiectivele, resursele și metodele utilizate în procesul de guvernare. În epoca contemporană, caracterizată între altele, prin interferența politicilor publice și a resurselor conceptul de bună-guvernare se generalizează tendențial, căpătând trăsături comune, cum ar fi: descentralizarea și transmiterea condiționată a puterii pe calea subsidiarității, parteneriatul între public și privat, democratizarea actului de guvernare, gestionarea eficientă a situațiilor de criză, utilizarea eficientă a resurselor, educația pentru guvernare ș.a.

Autorul Senellart Michel în lucrarea intitulată „Artele guvernării. De la conceptul de regimen medieval la cel de guvernare” menționează că Termenul de guvernare, sau cel puțin sensul acestuia, a intrat în vocabularul uzual de mii de ani, alături de alți termeni, cum sunt cel de putere, autoritate sau supunere. O dată cu desprinderea sa din starea naturală pentru a deveni cetățean al societății civile, omul a intrat în contact direct cu puterea, a cunoscut ce înseamnă guvernarea, s-a bucurat de avantajele ei și i s-a opus atunci când aceasta a devenit opresivă, tiranică și discreționară. Platon a fost cel care a intuit și apoi a demonstrat în dialogurile sale că a guverna nu înseamnă a acționa conform legilor, ci a exercita arta conducerii [7, p. 10].

Guvernantul nu s-ar deosebi prin nimic de cel supus lui dacă ar deține puterea și nu ar ști la ce îi folosește sau cum

să o utilizeze pentru propriul său deliciu și beneficiu spiritual și material, ori în interesul comunității de indivizi pe care o conduce. Guvernarea nu se reduce, totuși, la exercitarea puterii, deși cele două noțiuni se întrepătrund și se intercondiționează. Cu alte cuvinte, nu poți guverna dacă nu deții puterea, după cum, dacă o deții, trebuie să știi cum să o utilizezi într-un mod eficient. Într-un stat de drept vom spune că actul de guvernare democratic se întemeiază pe deținerea și exercitarea legitimă a puterii. O analiză istorică a tipurilor de guvernare ne va duce la concluzia că în orice epocă exercitarea puterii - ca artă de guvernare - s-a redus la câteva cerințe sociale, mereu aceleași, și anume:

- a) organizarea unitară a unei comunități de indivizi;
- b) centralizarea deciziei la un singur factor de putere și difuzarea ei de la centru spre periferie;
- c) folosirea constrângerii ca metodă de asigurare a dominației și autorității forței publice;
- d) convertirea unui set de interese generale în norme de drept;
- e) manipularea unei populații potrivit anumitor obiective la care, este de dorit, ca aceasta să consimtă.

Este adevărat că guvernarea presupune constrângere, autoritate, dominație, violență - toate acestea fiind legitime într-o societate democratică - dar nu se confundă cu acestea [7, p. 15].

Dacă constrângerea și dominația sunt instrumente de păstrare a puterii, guvernarea presupune obiective la care poporul consimte și pe care teoria politică modernă le subsumează noțiunii de „Bine comun” sau interese generale.

Adesea Machiavelli este scuzat pentru formula cinică „scopul scuza mijloacele”, dar se uită că acesta scria în lucrarea „Discursuri asupra primei decade a lui Titus Livius” că „a guverna înseamnă a-i pune pe supușii tăi în incapacitatea de ați face vre-un rău, ba chiar de a se gândi la una ca asta; aceasta se realizează fie luându-le mijloacele de a o face, fie oferindu-le o asemenea bunăstare încât să nu-și dorească o altă soartă”.

Termenul de guvernare este foarte vechi și provine, într-o accepțiune modernă, din adaptarea verbului latin „rego, regere”, care înseamnă a conduce, a guverna, a cârmui, la condițiile sociale și politice ale Evului Mediu, din care dispăruse statalitatea, o dată cu dispariția Imperiului Roman de Apus. Verbul regere prezintă similitudini etimologice cu termenul „regimen” (guvernare, conducere, comandă, cârmuire), precum și cu cel de „gubernatio”, care, într-un sens figurat, înseamnă tot guvernare și conducere.

La fel s-a format adjectivul „gubernabilis”, cu sensul de cel „care poate fi condus”. Expresia „gubernatio civitatis” poate fi tradusă prin „conducerea statului”. Gândirii medievale nu îi este străină opoziția - datând din antichitatea romană - între conducătorul bun și tiran. Într-o epocă în care statalitatea încerca să se înfripe din nou, cu sprijinul Bisericii, gânditorii făceau o distincție clară între guvernarea monarhului absolut, dar supus legilor dreptului natural și dominația conducătorului tiran. Această distincție va rezista în istorie și o vom vedea și în România, finalizată emoțional și nu puțin cu efecte sociale dramatice în decembrie 1989.

Teoria politică occidentală modernă este preocupată în cel mai înalt grad să deslușească sensurile contemporane ale guvernării, în care exercitarea puterii, deși presupune constrângere și dominație, nu se reduce exclusiv la aceasta din urmă, ci dimpotrivă, are legături directe cu libertatea, definită ca acea stare a individului - cetățean, căruia Constituția îi recunoaște și îi asigură un câmp de mișcare și acțiune socială asupra căruia ceilalți indivizi cetățeni nu au dreptul să intervină. În societățile democratice moderne puterea se manifestă printr-un complex de relații comandă - consimțământ - dominație - supunere, care au ca efect final organizarea și conducerea unei societăți, dezvoltarea socială, al cărui beneficiar este cetățeanul. Contează mai puțin temeiul acceptării de către cei guvernați a actului de comandă (autoritate) sau subordonare și al supunerii lor față de actul de dominație.

Mândria, nu de puține ori exagerată sau nejustificată de a fi europeni, ne împiedică adesea, atunci când facem analize politice asupra unor fenomene sociale, și în primul rând asupra puterii, să ne extindem aria preocupărilor analitice la popoare depărtate, pe care nu datorită depărtării geografice la înțelegem sau le cunoaștem mai puțin. Afirm aceasta întrucât, oricum am numi-o, guvernarea există la toate popoarele.

Am întreprins această extindere a expunerii temei, întrucât am considerat că vocația generală a spiritului uman este căutarea bunei guvernări. Aceasta înseamnă, în ultimă instanță, instituirea unui sistem bazat pe „guvernarea poporului, făcută pentru popor, făcută de către popor și răspunzând în fața po-

porului”, după formula expusă în 1830 de senatorul american Daniel Webster și împrumutată 33 de ani mai târziu de Abraham Lincoln.

Nu trebuie trasă de aici concluzia că buna guvernare s-ar confunda cu democrația, întrucât rămânem adeptul lui Platon, care afirma că a guverna înseamnă a exersa arta conducerii, ori arta presupune, în acest context, procedee, tehnici, instrumente, metode politice, sociologice, economice, administrative și, în primul rând, juridice, la care recurge orice guvernant.

De aceea, susținem ideea că buna guvernare reprezintă managementul efectiv al afacerilor publice prin generarea unui set de reguli, în scopul de a promova și întări valorile societății căutate de indivizi și grupuri [3, p. 21].

Într-o lume a democrației sau, mai nuanțat spus, a consolidării democrației, aceasta ridică guvernantului o provocare esențială: cât din puterea pe care o deține este dispus să o împartă cu cetățenii, cu societatea civilă?

Autorul Giovanni Sartori în lucrarea intitulată „Teoria democrației reinterpretată”, se întreba nu retoric, ci practic politic, „care este echilibrul și cum se schimbă balanța între cei guvernați și cei ce guvernează?” [4, p. 126].

Însă răspunsul la această întrebare arată și componenta politică a guvernării. În fond, în democrațiile moderne, guvernarea se face prin consimțământul liber și periodic exprimat al celor guvernați. Aceștia, însă, nu se mai mulțumesc cu delegarea vremelnică a prerogativelor puterii lor suverane, ci exercită presiuni puternice asupra celor investiți electoral cu autoritate, și recla-

mă accesul lor democratic la procesul deciziilor ce îi privesc. Mulțimile îi legitimează pe guvernanți, îi controlează și vor să conducă, măcar parțial, alături de ei, reclamând din partea acestora politici sociale, programe educaționale sau de susținere economică, reforme administrative, măsuri legislative, proiecte de urbanizare ș.a. Iată, prin urmare, că dimensiunea politică a guvernării nu se mai reduce la învestirea și controlul indirect al guvernanților, ci implică, ca o componentă nouă, parteneriatul cu cei aflați la guvernare. În felul acesta, buna guvernare asigură ca prioritățile politice, sociale și economice să se bazeze pe un larg consens în societate și ca interesele grupurilor defavorizate să fie luate în considerare în procesul de adoptare a deciziilor și alocare a deciziilor [3, p. 22].

În condițiile în care guvernabilitatea democrației este o cerință fundamentală a începutului de mileniu, metodele și practicile de guvernare pun accentul pe participarea colectivității la adoptarea deciziilor ce o privesc sau cel puțin pe influențarea acestora. Cum societățile contemporane nu pot asigura exercitarea directă a democrației, ca în Grecia antică, s-a optat pentru instituțiile reprezentative.

Statele din Europa Occidentală au perfecționat sistemul reprezentării intereselor generale ținând seama de următoarele cerințe:

a) instituțiile reprezentative să exprime interesele tuturor claselor sau categoriilor sociale;

b) legitimitatea politică a guvernanților să fie conferită de popor, în funcție de rezultatul alegerilor generale;

c) recunoașterea dreptului opoziției

de a critica deciziile guvernului și de a întreprinde demersuri pentru schimbarea acestuia pe cale democratică, legală;

d) transparența actului de decizie și controlul opiniei publice asupra activității guvernanților;

e) largi libertăți politice acordate cetățenilor, îndeosebi drepturile electorale și libertatea de organizare politică și de asociere;

f) respectarea strictă a legilor;

g) exercitarea puterii politice ca o funcție socială (puterea se exercită exclusiv în interesul guvernanților);

h) asigurarea unei solide culturi politice, nu numai în înțelesul dobândirii de cetățean a unui sumum de cunoștințe despre guvernarea democratică ci, îndeosebi, în înțelesul însușirii de către acesta a normelor de comportament democratic, precum egalitatea, dialogul, respectarea opiniilor adversarului politic, compromisul, acceptarea opiniei majorității, exprimarea liberă a protestului, accesul la informație ș.a.

Autorul Macridis, Roy C., în lucrarea intitulată „Modern Political System: Europe”, menționează că Întrucât buna guvernare este atât un proiect teoretic, cât și un proces practic politic, prezentăm în continuare câteva criterii pentru evaluarea eficienței sociale a actului de guvernare într-o societate democratică [9, p. 12].

În funcție de gradul de realizare a acestora, se poate aprecia cât de bună este guvernarea:

a) sistemul politic permite tuturor grupurilor sociale accesul liber la guvernare? Instituțiile de guvernare răspund cu solitudine cerințelor populației privind participarea la conducere?

b) guvernantul este dispus să transpună în decizii politice cerințele sociale?

c) în procesul decizional, guvernantul încearcă să aloce în mod echitabil cât mai multor categorii sau grupuri sociale resursele sau produsele deficitare, sau le distribuie selectiv unor grupuri favorizate?

d) prin modul în care acționează, potrivit criteriilor menționate mai sus, guvernantul contribuie la întărirea legitimității sistemului constituțional, sau lipsa de eficiență socială a guvernantului se accentuează și mai mult?

e) structurile de guvernare sunt capabile să asimileze și să utilizeze noi cunoștințe și tehnologii pentru a face față cerințelor presante ale vieții?

f) structurile guvernante sunt capabile să se adapteze cu rezeșiciune schimbărilor intervenite pe plan intern și extern?

g) guvernantul este capabil să înființeze organisme specializate pentru soluționarea unor probleme concrete, fără a-și pierde capacitatea de a le coordona în vederea înfăptuirii unor obiective de politică generală?

În literatura de specialitate au fost propuse șapte criterii de evaluare a unui bun sistem de guvernare: a) legitimitatea guvernării; b) garantarea libertății de asociere; c) crearea unui sistem de drept bazat pe egalitate și nediscriminare; d) funcționarea transparentă a unui aparat birocratic responsabil; e) libertatea presei și accesul liber la informații; f) funcționarea unui competent sector public de management; g) colaborarea între guvernanți și organizațiile societății civile [10, p. 19].

Buna guvernare, ca de altfel democrația, ca proces politic în general, nu

este un scop în sine, nu este menită să producă satisfacție și să aducă recompense guvernanților. Buna guvernare este subsumată unui scop final: dezvoltarea umană, creșterea bunăstării cetățenilor și a colectivităților. Tocmai de aceea actul de guvernare depășește sfera statalității - responsabilă pentru eficiența și costurile guvernării - cuprinzând într-un tot unitar statul, societatea civilă și sectorul privat care, într-o economie de piață, este principalul furnizor de venituri pentru bugetul de stat.

Autorul Gabor Alexandru în lucrarea intitulată „Principiile de „bună guvernare”” menționează că Reflecțiile privind *buna guvernare* au generat totuși un consens în ceea ce privește opusul sintagmei, perechea polară a *bunei guvernări*. Guvernarea nocivă (*bad governance*) -personalizarea puterii, corupția endemică, lipsa drepturilor omului, guverne lipsite de responsabilitate sau legitimitate electorală, lipsa transparenței și a consultării, hărțuirea societății civile - devine, în contextul actual al deziluziilor politice, un adversar comun, separat de clivajele clasice de partid [16, p. 18].

În concluzii, din cele expuse mai sus menționăm că buna guvernare este un ideal greu de realizat în totalitate. Foarte puține țări și societăți s-au apropiat de realizarea unei bune guvernări în totalitatea ei. Cu toate acestea, pentru a asigura o dezvoltare umană durabilă, trebuie întreprinse acțiuni pentru a lucra în direcția acestui ideal, cu scopul de a-l transforma în realitate.

Analiza literaturii în domeniu demonstrează că, deși conceptul de bună guvernare este o direcție prioritară de cercetare pentru mediul științific trebuie să

menționăm că în Republica Moldova, la etapa actuală sunt necesare investigații și analize pentru a identifica și propune autorităților atâtea nivel central cât și la nivel local o trusă de instrumente concrete în scopul asigurării unui proces de administrare competent și eficient care ar soluționa interesele comunităților.

O guvernare eficientă și în beneficiul cetățeanului nu poate fi atinsă fără asigurarea implementării principiilor unei guvernări deschise. Crearea unei administrații publice moderne, profesionale și orientate spre oferirea serviciilor publice de calitate implică nemijlocit asigurarea unei comunicări permanente cu societatea, funcționari publici integri, onești și responsabili, precum și înlătu-

rarea tuturor barierelor administrative și birocratice între sectorul public și cetățeni. Un guvern deschis contribuie la bunăstarea socială și economică a țării și se bucură de încrederea cetățenilor.

Accesul la informații reprezintă dreptul legal al cetățenilor de a solicita și de a primi informații de la autoritățile publice, acest drept fiind și o componentă fundamentală a standardelor naționale și internaționale care sprijină participarea publicului la luarea de decizii.

Cadrul de reglementare de domeniu al Republicii Moldova stabilește instrumentele necesare menite să asigure transparența decizională și să responsabilizeze autoritățile pentru o guvernare transparentă și deschisă.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului Republicii Moldova cu privire la aprobarea Planului de acțiuni pentru o guvernare deschisă pe anii 2019-2020, nr. 1172, 28.11.2018 În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, nr. 448-460 art. 1264 din 07.12.2018.
2. Baxan Oleg. Aspecte teoretice privind conceptul de bună guvernare. În: Administrarea Publică, nr. 4, Chișinău: AAP. 2019. p. 122-127.
3. Deaconu Ștefan. Buna guvernare și descentralizarea. În: Revista de drept public, nr. 3, 2003, p. 22.
4. Giovani Sartori. Teoria democrației reinterpretată. Iași: Polirom, 1999, p. 126.
5. Ionescu Cristian. De la conceptul de guvernare la practica bunei guvernări. Facultatea de Administrație Publică, București: SNSPA.
6. Pau Claudia Livia. Dezbateri și teorii relevante privind buna guvernare. Materiale ale Conferinței științifice internaționale. Teoria și practica administrării publice. Universitatea Babeș-Bolyai, CUUBB, Reșița, p. 292-296
7. Senellart Michel. Artele guvernării. De la conceptul de regimen medieval la cel de guvernare. București: Meridiane, 1998, p.10.
8. DEX ,96. Dicționarul explicativ al limbii române, Academia Română, Institutul de Lingvistică „Iorgu Iordan”, București: Univers Enciclopedic, 1996.
9. Macridis, Roy C., Modern Political System: Europe, Published by Prentice-Hall, Seller: HPB-Red, Dallas, TX, U.S.A., Englewood Cliffs, New Jersey, 1987, p. 12, ISBN 10: 0135972043 ISBN 13: 9780135972045.
10. United Nations Development Programme. Reconceptualising Governance (Discussion Paper 2), New York, 1997, p. 19.

11. White Paper European Governance, Bruxelles, 2001, p. 10.

12. Buna guvernare pe înțelesul beneficiarilor proiectului. <https://www.dezvolt.md/beneficiarii-desprebuna-guvernare> (vizitat la 06.05.2022).

13. Cebotari Svetlana, Budurina-Goreacii Carolina. Buna guvernare: definiții, principii, caracteristici și limite în societățile democratice. USM, Facultatea Relații Internaționale, Științe Politice și Administrative, Departamentul Relații Internaționale, Chișinău, 2021, nr. 2 (93). MOLDOSCOPIE. <https://orcid.org/0000-0003-2406-4212>. https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/21-28_11.pdf, 21-28p. (vizitat la 26.05.2022).

14. Convention on access to information, public participation in decision-making and access to justice in environmental matters done at Aarhus, Denmark, on 25 June 1998. <https://unece.org/fileadmin/DAM/env/pp/documents/cep43e.pdf> (vizitat la 26.05.2022).

15. Council of Europe Treaty Series - No. 205. Council of Europe Convention on Access to Official Documents Tromsø, 18.VI.2009. <https://rm.coe.int/1680084826> (vizitat 26.05.2022).

16. Gabor Alexandru. Principiile de „bună guvernare”. Publicat la 13.09.2017. [on-line] <https://www.contributors.ro/principiile-de-buna-guvernare/> (vizitat la 26.05.2022).

17. Principles and Characteristics of Good Governance. În: Politics. Publicat la 09.01.2018. <https://www.ukessays.com/essays/politics/principle-of-good-governance.php> (vizitat la 25.05.2022).

НАЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ – КАК КОМПОНЕНТ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНЫХ УСЛУГ РЕСПУБЛИКИ МОЛДОВА

THE NATIONAL SYSTEM OF SOCIAL PROTECTION AS A COMPONENT OF THE SYSTEM OF PUBLIC SERVICES OF THE REPUBLIC OF MOLDOVA

CZU: 364:351.84(478)

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4\(116\).12](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4(116).12)

Николай ГОТИШАН,
докторант,
Государственный Университет Молдовы

SUMMARY

The article analyzes the structural and functional features of the national system of public defense as a component of the system of public services in the Republic of Moldova. The analysis of various factors of the national and interstate environment that forms the institutional flavor and the regulatory mechanism for the functioning of the national system of social protection of the Republic of Moldova at the central level of power and the local level of public administration is presented.

Keywords: national system of social protection, national social policy, social services, social assistance, social benefits, national factors, interstate factors, structural and functional analysis.

АННОТАЦИЯ

В статье проанализированы структурно-функциональные особенности национальной системы публичной защиты – как компонента системы публичных услуг Республики Молдова. Представлен анализ различных факторов национальной и межгосударственной среды, формирующей институциональный колорит и регуляторный механизм функционирования национальной системы социальной защиты на центральном уровне власти и местном уровне публичного управления.

Ключевые слова: национальная система социальной защиты, национальная социальная политика, социальные услуги, социальная помощь, социальные выплаты, национальные факторы, межгосударственные факторы, структурно-функциональный анализ.

Социальная политика и система социальных услуг в Республике Молдова представляют собой уникальный объект исследования. Констатация о социально ориентированной экономике в 126 статье Конституции Республики Молдова, указывает на базисный ориентир модернизации системы публичных услуг через социальную систему нашей страны [1, ст. 126, п-1].

Пренебрежение значимостью инфраструктурной многоуровневой социальной системой для экономики Республики Молдова в условиях пост-пандемии, кризиса мировой энергетической системы, межрегиональной и межгосударственной политико-экономической нестабильности, может стать фатальным для развития нашей страны. Обоснованием для такого пессимистического предостережения служат два диалектически противоположных, но в тоже время, взаимозависимых тезиса.

Во-первых, именно компонентно-структурно продуманная, законодательно гармонично настроенная, институционально экономически эффективная, всесторонне научно исследованная и апробированная мировой практикой система социальных услуг-как компонент национальной системы публичных услуг, функционирующая в рамках единой государственной социальной политики, является зародышевой предпосылкой для воспроизводства потенциально активного, духовно, нравственно и патриотично выстроенного трудового ресурса, который является залогом успеха модерниза-

ции политической, экономической, духовной и культурной сфер Республики Молдова.

Во-вторых, как бы это парадоксально не казалось, конечной целью экономических преобразований в государственной системе, является воспроизводство материально-духовных благ, превосходящие современные потребности активно занятого на производстве гражданина молдавского общества, перенаправляемые, в том числе, и на потребности наиболее уязвимых материально, финансово, организационно и духовно граждан Республики Молдова. К этому обязывает Статья 47 Конституции Республики Молдова: «Граждане имеют право на социальное обеспечение в случае безработицы, болезни, инвалидности, вдовства, наступления старости или в других случаях утраты средств к существованию по не зависящим от них обстоятельствам» [1, ст. 47, п-2].

Материалы национального доклада в рамках третьей конференции ООН в области жилья и устойчивого городского развития в Республике Молдова, являются свидетельством того, что системе социальных услуг – как компоненту национальной системы публичных услуг, требуется перезагрузка. Доказательством являются следующие выдержки из доклада: «...система социальной помощи покрывают только минимальные потребности пожилых людей, но не всегда могут обеспечить достойный уровень жизни. ...Растет количество людей инвалидов или с ограниченными возможностями, фактор,

который ограничивает трудовые возможности страны. Со стороны заявителей отмечается завышенный уровень патерналистских ожиданий относительно компенсаций, пособий и других видов финансовой поддержки...» [15, стр. 13].

Дополнительные исследования в области национальной экономики Республики Молдова свидетельствуют о том, что, фактор повышенной налоговой нагрузки на гражданина, активно занятого в экономике страны, порождает множество негативных последствий. Одним из таких последствий является прогрессирующая эмиграция наиболее потенциального и активного трудового ресурса в страны с жёсткой, но экономически справедливо обоснованной налоговой системой, законодательно гарантированно обеспечивающий заработок и получение в будущем качественных социальных гарантий и публичных услуг. Высокий налоговый пресс сужает фискальный базис и провоцирует уход финансового капитала в теневой оборот и, как следствие, государство теряет финансовый потенциал модернизации экономики, в том числе и системы социальных услуг. Наблюдается снижение материальной и моральной стимуляционной активности трудоспособного населения, в особенности, когда отдельные социальные выплаты не занятым в экономике превосходят легальный минимальный заработок в стране. Низкий уровень социальной защищённости занятого на производстве активного работника, ко-

торый по стандартам и регламентам национального законодательства не относится к социально-уязвимым категориям населения, нейтрализует перспективу остаться и работать у себя на родине.

Для модернизации и перезагрузки системы социальных услуг – как важнейшего компонента национальной системы публичных услуг Республики Молдова, необходимо глубокое понимание структурно-функциональных закономерностей развития всей этой социально ориентированной структуры, соответствующей современным научным учениям о комплексных многоуровневых, поли-факторных функциональных системах [18, стр. 55].

В результате анализа научных изысканий, можно обобщить следующие направления исследований о системах социальных услуг, как фундаментальном компоненте национальной системы публичных услуг Республики Молдова. К таковым, на наш взгляд, относятся:

- исследование и закрепление базовых понятий о функциональности системы социальных услуг;
- изучение структурно-компонентных, институционально-функциональных особенностях имплементации системы социальных услуг с другими системами управления;
- исследования факторного компонента, в том числе и нормативно-правового, обеспечивающего регуляторный успех;
- исследования принципов и критериев функционирования региональных, государственных, между-

народных и глобальных систем социальных услуг.

Первичный анализ показывает, что исследованием социальных систем «...заняты учёные и специалисты различных отраслей научных знаний: социологи, политологи, философы, экономисты, медики, культурологи и т.д.» [18, стр. 54]. Социальная система как генератор социальных услуг в рамках социальной политики государства, исследователями различных наук и в разное историческое время интерпретировалось по-разному.

Согласно научной социологической концепции Г. Спенсера, социальная система представлена социальными институтами, обладающими комплексом юридических норм и являющимися субъектами, регулирующими жизнедеятельность индивидуумов [19]. Э. Гидденс в дополнение констатировал, что «социальные системы представляют собой совокупность опыта, организованного как зависимость субъекта воздействия и определенной социальной группы» [18]. Т. Парсонс к объяснению социальной системы подошёл в рамках системного подхода, согласно которого «социальные услуги представляют собой реализацию субъект-объектных отношений в определённых ситуациях» [18, стр. 54].

Понимание социальных услуг в рамках структурного анализа в форме социального обслуживания, как производных социальной системы, отражено в исследованиях Топчий Л. В., где: «социальное обслуживание выступает подсистемой социальной

политики, функционирование которой направлено на обеспечение социальной безопасности членов общества и их семей в определенной жизненной ситуации. [20]

Особо важную мысль, на наш взгляд, развили Р. Смит и Ж. Хестер [24]. По их мнению, социальная система, развиваясь в рамках национальных традиций вместе с модернизацией страны и его институтов, «...не может рассматриваться вне международного опыта...» [17, стр. 88].

По мнению нашей отечественной исследовательницы, Прока Л., социальные услуги представляют собой форму социальной помощи, поэтому чаще понятия «социальные услуги» и «социальная помощь» используются как синонимические понятия [21].

Так же, согласно утверждениям Прока Л., румынские исследователи Замфир Е. и Замфир К. считают, что социальные услуги представляют собой организационную деятельность в виде оказания социальной помощи в рамках специализированных программ по удовлетворению различных дисфункциональных потребностей людей с различными проблемами [22].

Фигурирование многообразия понятийного набора о системе социальных услуг в рамках национальных систем публичных услуг в различных странах мира связано с множественными факторами. По мнению Малофеева И. В., этому способствует: «большое разнообразие и неоднородность услуг; значительное расширение сферы услуг и возникновение новых видов услуг; дифференциация

целевой аудитории потребителей сферы услуг; особенность средств и технологий их предоставления; компетентность субъектов, их реализующих и т.д.» [18, стр. 58].

По нашему мнению, данный перечень факторов можно дополнить такими суждениями, как: наличие национальных особенностей исторического опыта и традиций становления систем социальных услуг; особенностями национальной социальной политики государства в области оказания социальных услуг; уровнем социально-экономического развития страны; особенностями организационно-политического и административного устройства страны; степенью демократизации и соблюдения прав граждан в стране; наличие интеграционных тенденций в государственной и региональной политике государства в системе публичных услуг на примере евроинтеграционной политики Республики Молдова; нахождение на различных уровнях модернизационного развития национальных систем публичных, в том числе, и социальных услуг, и др.

По мнению Замараевой З. П.: «Необходимо признать, что не во всех странах социальное обслуживание понимается одинаково, оно имеет свою философию и явно выраженные практические действия. Наблюдаются расхождения в понимании сути научного обоснования, системе ценностей, целей и функций. Различаются подходы и к формированию стандартов. В содержание понятий зачастую вкладывается разный смысл» [17, стр. 88].

Например, в Великобритании понимание социальной услуги имплементировано в понятие «социальное страхование», т.е. организация и предоставление социальных услуг субъекту на основе контрактных обязательств, при широком рыночном спектре поставщиков одних и тех же услуг. При этом, власть оказывает влияние на функционирование рынка социальных услуг посредством организации и проведения системы оценивания качества предоставляемых услуг и, как следствие, допуска или недопуска к рынку труда [27].

В США апробирована система раздельного функционирования государственных и негосударственных служб, при этом закупка социальных услуг на основе контракта у частных и добровольческих организаций, является обычной практикой. Также необходимо отметить особенность социальной системы в США, относительно наличия широких программ социальной помощи различным общинам при значительном расширении их прав [25].

Отличительной особенностью социальной системы Финляндии является полный отказ от политики государственного патернализма. [23] Предоставление социальных услуг направлено прежде всего на активизацию индивидуальных ресурсов человека, «формирования ответственного индивида за себя, и благополучие своей семьи...» [16] вовлечения его в группу интересов, в сообщество.

Об отказе от политики государственного патернализма было заяв-

лено в рамках третьей конференции ООН в области жилья и устойчивого городского развития в Республике Молдова. Было сказано: «Коэффициент старения превысил критический, 12%-й порог еще в 1988 году и составил 21,5% в 2015 году. В соответствии с демографическими прогнозами, численность пенсионеров будет возрастать ежегодно на 2-2,6% и в 2050 году достигнет 30% от общей численности населения. Социальный патернализм не может быть принят в качестве основной концепции на будущее для стареющего общества. Возникает необходимость усовершенствования государственной системы социальной помощи во взаимосвязи с повышением роли семьи и общества в поддержке пожилых людей» [15, стр. 13].

Исходя из итогов промежуточного анализа, можем констатировать, что многообразие суждений, концепций, теорий, систем социальных услуг в рамках единой системы публичных услуг в различных странах, зависит как от структурно-содержательных изменений внутри системы социальных услуг, функциональном перераспределении общих и специфических задач между компонентами социальной системы так и от внешних внесистемных процессов, закономерностей развития под влиянием различных факторов происходящих в отдельной стране и за её пределами.

Социальная система Республики Молдова, в рамках единой национальной системы публичных услуг – сложная, многоуровневая, многокомпонентная, полифункциональ-

ная, институционально многосекторная система, функционирующая под воздействием различного рода факторов. Она включает в себя: институциональные субъекты, генерирующие и оказывающие социальные услуги; объекты, которые получают и потребляют социальные услуги; компоненты социальной политики; нормативно-правовые акты, регулирующие социальную систему; бюджетно-финансовый и квалифицированно-человеческий ресурс; специфичность перманентного состояния социальной системы; национальный колорит структурных особенностей и компонентов, и др.

С целью обеспечения доступности, логичности и последовательности изложения в процессе анализа социальной системы Республики Молдова, продемонстрируем следующую мнемосхему, основанную на кругах определения объёма и содержания понятия Эйлера:



Схема Структурно-функциональные компоненты национальной системы социальной защиты Республики Молдова (от автора).

В Республике Молдова определение «система социальных услуг» представлена иной семантической синтагмой. Согласно статье 1, закона Республики Молдова № LP547/2003 от 25.12.2003 «О социальной помощи», определение «системы социальных услуг» представлено понятием «национальной системой социальной защиты», сформированной на основании принципов социальной помощи, согласно статьи 3 и функционирующей на основе политики социальной помощи, оговоренной в статье 6 этого же закона [5, ст.1, ст. 3, ст. 6].

С целью проведения анализа и обобщения принципов, на основании которых институционально структурирована и функционирует национальная система социальной защиты Республики Молдова, обратимся к некоторым научным исследованиям принципов функционирования систем социальной помощи других стран.

Например, по мнению Замараевой З. П., к основным принципам функционирования социальных систем относятся: «...качество, эффективность, результативность, адресность и комплексность» [17]. Исследования в этом направлении позволили нам обобщить наиболее общие принципы, согласно которым формируется институциональная структура и функционирует система социальных услуг. К наиболее общим принципам относятся:

адресность, позволяющая предоставлять персонализированную социальную помощь конкретному субъекту;

- *доступность*, обязывающая оказывать беспрепятственно и своевременно социальную помощь;

- *добровольность*, определяющая право обращения заявителя или его представителя (опекуна, попечителя), органа местного публичного управления, общественного объединения или некоммерческой организации по поводу предоставления социальной помощи;

- *гуманность*, предполагающая получение социальной помощи субъектом вне зависимости от социального статуса, пола, возраста, наличия судимости, инвалидности, инфекционных заболеваний и т.д.

- *приоритетность*, предоставляющее право получение всего спектра социальных услуг, скажем несовершеннолетними.

- *конфиденциальность*, гарантирующая конфиденциальность персональных данных получателя социальной помощи [18].

В Республике Молдова принципы, на основании которых функционирует национальная система социальной защиты, представлены в статье 3, закона «О социальной помощи»: [5, ст. 3] Социальная помощь основывается на следующих принципах:

а) признание независимости и самостоятельности личности, уважение человеческого достоинства;

б) всеобщность права на социальную помощь, гарантирование ее доступности;

с) социальная солидарность;

д) гибкость осуществляемых мер социальной помощи, соответствие их реальным потребностям лица или

семьи, находящихся в трудном положении;

е) социальное партнерство как средство реализации и оценки мер социальной

помощи;

ф) персональная ответственность получателя социальной помощи [5, ст. 3].

Анализ показывает, что позиции а), б), в), указанного национального закона синхронизированы с всеобщими мировыми принципами. Более того, позицию ф) персональная ответственность получателя социальной помощи, в Республике Молдова обеспечивает отдельный закон № LP133/2011, от 08.07.2011 «О защите персональных данных» [7].

Анализ принципов предоставления социальных услуг в законе РМ, № LP123/2010, от 18.06.2010 «О социальных услугах», показал сличительную схожесть с ранее определёнными понятиями. Так, в статье 3, указанного закона основные принципы предоставления социальных услуг определены: адресность социальной помощи, сосредоточенности на получателе, доступности, равенстве возможностей и оперативности [6, ст.3, п-а, б, в, г, д, е].

Приступая к структурному анализу, нами отмечено, что согласно статьям 12, 13, 14 закона РМ № LP547/2003, от 25.12.2003 «О социальной помощи», самым важным первым компонентом национальной системы социальной защиты Республики Молдова является **субъект** социальной политики, представленный институциональным со-

держимым национального уровня, институциональными субъектами 2-го уровня публичных районных администраций и 1-го уровня органов местного публичного управления [5].

На *национальном уровне* институциональные субъекты национальной системы социальной защиты представлены: Министерством труда и социальной защиты, Национальной кассой социального страхования, Национальным советом по аккредитации поставщиков социальных услуг, Национальным агентством социальной помощи, Государственной социальной инспекцией.

Институциональная база национальной системы социальной защиты 2-го уровня представлена органами местного публичного управления – районными администрациями, Территориальной структурой социальной помощи, поставщиками социальных услуг, находящимися в административном подчинении у органов местного управления 2-го уровня.

На *местном уровне* институциональная база национальной системы социальной защиты представлена Органами местного публичного управления первого уровня – При мэриями, исполняющими, в том числе, и функции органа опеки, специалистом по защите прав ребёнка, социальным ассистентом, социальным работником, специализированной комиссией по социальным вопросам Местного совета, многопрофильной группой.

Анализ статьи 7, Закона № LP123/2010, от 18.06.2010 О социаль-

ных услугах, более модернизированный по сравнению с законом о социальной помощи 2003 года, позволил обобщить и конкретизировать поставщиков социальных услуг, к которым относятся:

«Поставщиками социальных услуг могут быть физические лица или юридические лица – публичные или частные. Публичными поставщиками социальных услуг являются:

- а) учреждения социальной помощи, созданные и управляемые центральными органами публичного управления;
- б) органы местного публичного управления второго уровня;
- с) органы местного публичного управления первого уровня.

Частными поставщиками социальных услуг являются:

- а) общественные объединения, фонды, частные некоммерческие учреждения,
- зарегистрированные в соответствии с законодательством, действующие в сфере социальных услуг;
- б) юридические и физические лица – коммерческие предприятия, зарегистрированные в соответствии с законодательством.
- с) социальные предприятия, в том числе интеграционные социальные предприятия» [6, ст. 7, п-1,2,3].

Однако, детальный анализ в местном секторе национальной системы социальной защиты Республики Молдова, показал наличие трёх несоответствий.

Во-первых, в перечне работников системы социальной помощи, представляющий квалифицированный

персонал и призванный оказывать социальную помощь, указанной в статье 15, Главы V, закона РМ № LP547/2003, от 25.12.2003 «О социальной помощи», отсутствует специалист по защите прав ребёнка. [5, ст.15] Данный специалист по защите прав ребёнка, также отсутствует в ст. 10, закона о социальных услугах [6, ст. 10].

Во-вторых, социальный ассистент, являясь составным функциональным субъектом местной системы социальной защиты, находится в административном подчинении 2-го уровня публичной администрации. Этот факт делает невозможным исполнение примаром, как субъектом, представляющим местный орган опеки, исполнение закона РМ № LP140/2013, от 14.06.2013 «Об особой защите детей, находящихся в ситуации риска, и детей, разлученных с родителями», а именно статью 9, пункт-1, где: «Местный орган опеки по месту нахождения ребенка дает распоряжение специалисту по защите прав ребенка или, при отсутствии такового, социальному ассистенту сообщества...» [8, ст. 9, п-1]. В данном случае, примар не имеет права издавать распоряжение, обязывающее к исполнению лицу, отсутствующим в штатном перечне органа местного публичного управления.

Следует отметить, что квалифицированный персонал, занятый в этой сфере и обладающий профессиональными знаниями, навыками и умениями, составляет качественное органическое ядро институциональной функциональности в националь-

ной системе социальной защиты Республики Молдова.

В-третьих, органы местного публичного управления не имеют самостоятельного доступа к финансовым ресурсам Фонда социальной поддержки населения (ФСПН), так как этот фонд находится в подчинении органов административного управления 2-го уровня. Таким образом, ответственным и социальным работникам органов местного публичного управления 1-го уровня, в рамках взаимоотношений в национальной системе социальной защиты, отводится роль пассивного статиста, что никак не вписывается в существующие функциональные обязанности, оговоренные в статье 14, закона «О социальной помощи» [5, ст. 14].

Дальнейшие исследования показали, что помимо институциональных субъектов национальной системы социальной защиты, в Республике Молдова широко представлены иностранные частные, коммерческие, некоммерческие, общественные, волонтерские организации, предоставляющие различные виды социальных услуг либо активно сотрудничающие с центральными органами публичной власти или органами местного публичного управления в вопросах организации и предоставления социальных услуг и помощи или оказания финансово-материальной помощи населению [6, ст. 7].

Второй структурно-функциональный компонент национальной системы социальной защиты Республики Молдова представлен **объектами**, являющиеся потребителями-получа-

телями социального продукта институциональных субъектов национальной системы социальной защиты Республики Молдова или иных поставщиков социальных услуг. При этом, объект-получатель социальных услуг должен соответствовать определенным требованиям и находиться в зоне социальной проблемы.

Анализ научных исследований показывает, что в определении объекта-получателя социальной услуги вырисовываются два подхода.

Первый подход основан на выявлении *базисных направлений оказания социальной помощи*, например, на поддержание здоровья, на обеспечение старости, на поддержку в период безработицы, на поддержку инвалидности, и др. [18].

Второй подход основан на *определении конкретных объектов-получателей социальной помощи*, к примеру: оказание социальной помощи жертвам насилия в семье; лицу, при смерти близкого человека; многодетным семьям; семьям, имеющих детей инвалидов; лицу при проживании в неблагоприятных жилищных условиях; одиноким и престарелым, не имеющих заботы; лицам, нуждающимся в реабилитации; лицам, освобожденным из мест лишения свободы; лицам, нуждающимся в протезно-ортопедическом оборудовании и др.

В Республике Молдова объекты-получатели социальной помощи перечислены в статье 7, главы II, закона «О социальной помощи», которыми являются: «...лица и семьи, которые в силу экономических, физических, психологических или социальных

факторов не имеют возможности своими способностями и знаниями предупредить и преодолеть трудную ситуацию...» [5, ст. 7].

На наш взгляд, это весьма расплывчатое суждение, ибо кто уполномочен определять объём способностей и знаний человека, и что такое «трудное положение»? В объём такого суждения могут подпадать большинство жителей нашей страны. Расплывчатость определения объекта-получателя социальной помощи приводит к непомерному росту числа необоснованных получателей социальной помощи, нагрузки на бюджет, неадекватной экономическим возможностям государства и как следствие, порождает вторичное социальное неравенство и иждивенчество.

Исследования показали, что из 11-ти объектов-получателей социальной помощи, перечисленных в этом законе, 6-тью объектами являются конкретные лица и 5-ть объектов представлены видами семей, оказавшихся в социальном затруднении. Данный анализ показывает, что в этом законе не прописаны все категории получателей социальной помощи.

Третий структурно-функциональный компонент национальной системы социальной защиты Республики Молдова представлен **формами социальной помощи**, вытекающими из содержания социальной политики государства. Из приведённых итогов анализа о социальных системах других стран, представленных выше, вытекает однозначный вывод о том,

что формы социальной политики для каждой страны сугубо национально специфичны и вытекают из множественности индивидуализированных факторов.

Анализ законодательной базы Республики Молдова показывает, что в стране существуют две формы социальной помощи. Это *социальные услуги и социальные выплаты* [5, ст. 9]. При этом, социальные услуги, включающие в себя первичные, специализированные и высокоспециализированные услуги [23, ст. 6], определены как: «комплекс мер и действий, принятых для удовлетворения социальных потребностей лица или семьи с целью преодоления трудных ситуаций, предупреждения маргинализации и социального исключения». [5, ст. 10; 23, ст. 1] Социальные выплаты представлены: «...в форме компенсаций, выплат, пособий, социальной и материальной помощи и помощи другого характера [5, ст. 11].

Аналитический поиск в научных исследованиях об оптимальной конструкции социальных систем привёл нас к однозначным выводам о том, что на эффективность функционирования национальной системы социальной защиты Республики Молдова оказывают влияние, как минимум, две закономерности.

Первая закономерность указывает на прогрессирующую тенденцию уменьшения стоимостной доли социальных услуг по отношению к сумме социальных выплат. На наш взгляд, солидный объём денежных социальных выплат, присущий для национальной системы социальной

защиты Республики Молдова, должен трансформироваться в социальные услуги, что обеспечило бы более высокое качество социальной услуги, укрепило бы принцип адресности и простимулировало бы трудовую занятость в социальной сфере.

Вторая закономерность указывает на то, что в социальной политике Республики Молдова доминируют патерналистические тенденции, порождающие социальное иждивенчество, в отличие от социальных политик высокоразвитых стран, где акцент ставится на «...усовершенствование государственной системы социальной помощи во взаимосвязи с повышением роли семьи и общества в поддержке пожилых людей» [15], а также на активизацию рыночных отношений в сфере предоставления социальных услуг внесистемными социальными службами на коммерческой или благотворительной основе.

Не менее важным, определяющим качество субъектно-объектных отношений при предоставлении различных форм социальной помощи в виде социальных услуг и социальных выплат, в рамках национальной системы социальной защиты, являются четвёртый и пятый структурно-функциональный компонент, включающий в себя **факторы национальной и международной среды**.

Национальная многоуровневая система публичных услуг, в том числе и национальная системы социальной защиты, в процессе функционирования, эффективно стимулируется, или наоборот, корректируется многими

факторами национальной среды, т.е. факторами, зарождающимися и имеющими ареал влияния в рамках национального государства.

К функционированию национальной социальной системы оказывают влияние общие факторы (оказывающие влияние на все компоненты государства) и частные факторы (отраслевые), имеющие ограниченный ареал или временной аспект. К примеру, уровень экономического развития, культурно-национальный колорит традиций и обычаев, бюджетно-фискальный потенциал страны, наличие совершенной системы подготовки и переподготовки кадров, инновационно настроенный научный потенциал составляют ядро факторной среды.

На наш взгляд, институционализация национальной системы социальной защиты Республики Молдова – как «процесс определения и закрепления социальных норм, правил, статусов и ролей, а также приведение их в систему, направленную на удовлетворение определенной общественной потребности» [17], немыслим без фундаментального нормативно-правового фактора, являющегося краеугольным национальным фактором, обеспечивающего устойчивость, стабильность и поступательность развития всей социальной системы страны.

Нормативно-правовая база регулирования функционирования национальной системы социальной защиты Республики Молдова представлена: законодательными актами Парламента; постановлениями Пра-

вительства и приложениями к ним; отраслевыми внутренними положениями институциональных субъектов центральных органов власти и местными нормативными актами органов местного публичного управления 1-го и 2-го уровня страны.

Среди основных законодательных актов, принятых Парламентом Республики Молдова, отметим следующие законы:

- Об особой защите детей, находящихся в ситуации риска, и детей, разлученных с родителями.
- О социальной помощи.
- О социальном пособии.
- О социальных услугах.
- О социальной защите граждан, пострадавших вследствие чернойбыльской катастрофы.
- Об аккредитации поставщиков социальных услуг.
- О предоставлении пособия в случае смерти одного из супругов.
- О содействии занятости населения и страховании по безработице [14]

Помимо законов, функционирование национальной системы социальной защиты, обеспечивают и постановления Правительства, регулирующие предоставление социальных услуг и социальных выплат согласно минимальным стандартам качества. Приведем некоторые из них:

- Об утверждении Минимальных стандартов качества социальных услуг,
- предоставляемых в дневных центрах для детей с ограниченными возможностями.

- об утверждении Типового положения об организации и функционировании Социальной службы «Мобильная бригада» и Минимальных стандартов качества.

- об утверждении Типового положения об организации и функционировании Социальной службы «Персональный ассистент» и минимальных стандартов качества.

- Об утверждении Рамочного положения об организации и функционировании Социальной службы семейной поддержки для семей с детьми.

- Об утверждении Типового положения об организации и функционировании социальной службы «Дневной центр для лиц с ограниченными возможностями» и минимальных стандартов качества.

- Об утверждении Типового положения об организации и функционировании социальной службы «Общинный дом» и минимальных стандартов качества.

- Об утверждении Типового положения об организации и функционировании социальной службы «Дневной центр для детей, находящихся в ситуации риска» и минимальных стандартов качества.

- Об утверждении Рамочного положения об организации и функционировании Службы патронатного воспитания и минимальных стандартов качества.

- Об утверждении Минимальных стандартов качества социальных услуг, предоставляемых в центрах помещения детей с ограниченными возможностями.

- Об утверждении Типового положения об организации и функционировании социальной службы «Семейное размещение для взрослых» и Минимальных стандартов качества.

Анализ в рамках исследования темы, позволил выявить, в дополнение к национальным законодательным актам, утверждённым Парламентом страны, законодательные акты, утверждённые Народным собранием АТО Гагаузии, регулирующие функционирование системы социальной защиты в рамках уполномоченной административной территории, согласно закону «Об особом правовом статусе АТО Гагаузии» [4]. Это следующие законодательные акты:

- О фонде поддержки детей, нуждающихся в особых медицинских услугах [10].

- О поддержке молодых семей в приобретении жилья [12].

- О фонде здоровое поколение [11].

- О социальном обеспечении ветеранов военных действий в Афганистане [13].

Из проведённого теоретического анализа законодательной базы, обеспечивающей функционирование всей национальной системы социальной защиты Республики Молдова, мы фиксируем многообразие законодательных норм в нормативно-правовом секторе страны.

Углубление анализа показало, что развитие Республики Молдова – как государственной системы, в рамках которой функционирует и национальная система социальной защиты, невозможно без учёта *внешних*

факторов межгосударственной среды. Имплементация общенациональных государственных политико-экономических и социально-культурных систем Республики Молдова в общеевропейскую межгосударственную систему взаимоотношений укрепляет межсистемную стабильность в национальной системе социальной защиты.

Система международных факторов в межгосударственной среде, оказывающей непосредственное и опосредованное влияние на функционирование национальной системы социальной защиты Республики Молдова, представлена факторами: в экономической области (стабильность мировой экономики, межинтеграционные-отраслевые экономические связи); в политической области (общемировые тенденции к сотрудничеству, миру и согласию); в правовой области (стремление стран к укреплению взаимодействия между государствами на основании уважения международного права) и др.

Одним из конкретных внешних индикаторов – факторов межгосударственной среды, мотивирующих модернизацию национальной системы социальной защиты Республики Молдова, на наш взгляд, являются подписанные и ратифицированные международные соглашения страны, которые катализируют социальную синергию Республики Молдова в общемировую систему ценностей межгосударственного строительства.

Анализ подписанных международных договоров республики

Таблица: Степень имплементации международных договоров в социальную политику государства.

	Наименование международного акта	Наиболее часто встречаемые синтагмы с понятием «социальный»	Количество упоминаний синтагм с понятием «социальный» в договоре.	Функциональное значение договора для социальной системы
	Устав ООН [3]	«Социальный Совет», «социальный прогресс», «социальная культура» «социальный характер»	43 раза	Глава X, статья 13. «Содействия к международному сотрудничеству в области... социальной культуры» Статья 55. «С целью создания условий стабильности и благополучия между нациями, повышения социального прогресса и развития».
	Соглашение об Ассоциации с Европейским Союзом [2]	«Система социальной защиты», «социальная политика», «система социального обеспечения» «уровень социальной защиты»	48 раз	Статья 31 «...укреплять Программы достойного труда, политики занятости, здоровья и безопасности на рабочем месте, социального диалога, социальной защиты, социальной интеграции, гендерного равенства, борьбы с дискриминацией социальных прав...»

Молдова демонстрирует, что одни нормативные акты имеют универсальный характер факторного влияния на все системы жизнедеятельности государства, в том числе, и на национальную систему социальной

защиты. К таковым договорам относятся: Договор о ратификации Устава Организации Объединённых Наций, Соглашение об ассоциации с Европейским Союзом. Договор в области соблюдения международного гума-

нитарного права и др. Ниже приводим краткий итог экспресс-исследования двух международных законов на предмет их имплементации к социальной политике:

Помимо подписанных универсальных международных договоров, выступающие в роли опосредованного фактора межгосударственной среды, влияющие на национальную систему социальной защиты, Республика Молдова ратифицировала ряд международных специализированных нормативных актов, оказывающие непосредственное влияние на содержание социальной политики государства. Среди таковых, приведём пример ряда Конвенций: об охране материнства, о содействии занятости и защите от безработицы, о сохранении прав в области социального обеспечения, о медицинской помощи и пособиях по болезни, о пособиях по инвалидности, по старости и по случаю потери кормильца, и др.

Представленный анализ состояния и тенденций в национальной системе социальной защиты Республики Молдова, дополняет доказательную базу о высокой значимости социальной системы любого государства для всей национальной системы публичных услуг.

На основании проведённого исследования в области национальной системы социальной защиты – как базового компонента национальной системы публичных услуг Республики Молдова, **сформулируем следующие** выводы:

Структурно-функциональные изменения в рамках национальной

системы социальной защиты Республики Молдова являются важным предметом для отечественной исследовательской науки, позволяющий раскрывать внутренние источники и национальные ресурсы, необходимые для модернизации всей национальной системы публичных услуг.

Национальная система социальной защиты, функционирующая под влиянием различных факторов национальной и международной среды, является важным институциональным компонентом национальной системы публичных услуг Республики Молдова.

Структурно-функциональный анализ национальной системы социальной защиты Республики Молдова показывает о наличии сложной и многоуровневой системы по оказанию социальных публичных услуг, отягощённой противоречивой нормативно-правовой регуляторной законодательной системой.

Национальной системе социальной защиты Республики Молдова требуются институциональные, функциональные и законодательные преобразования в виде проведения внутренней перезагрузки этой социально-ориентированной системы, конечной целью которого является имплементация национальной системы публичных услуг в общеевропейскую социальную систему поддержки уязвимых слоёв населения.

Исходя из итогов проведённого исследования, предлагаем:

1. На национальном уровне пересмотр национальной политики в сторону уменьшения доли социальных

денежных выплат с последующей конверсией их в систему социальных услуг, которая позволит решить ряд социальных задач в виде:

- стимулирования занятости и расширения предоставления социальных услуг различными, в том числе, и вне системными институциональными субъектами национальной системы социальной защиты, на основании договорных обязательств;
- оптимизации нецелевых расходов в социальной системе, посредством систематизации и классификации как субъектов, так и объектов национальной системы социальной защиты;
- уменьшения налоговой нагрузки на занятого в национальной экономике, в том числе и на социально-уязвимых групп населения.

2. На местном уровне пересмотр и дополнение состава, делегированных полномочий и компетенций многопрофильных групп, действующих на уровне органов местного публичного управления в области определения объектов-получателей социальных выплат и субъектов оказания социальных услуг, что позволит:

- более качественно, оперативно и конкретно оказывать финансовую и материальную помощь наиболее социально-уязвимым слоям населения;
- активизировать социальную политику в рамках местной системы социальной защиты населения, посредством активного вовлечения населения в процесс принятия решений и мониторинга за последствиями местных социальных политик.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Конституция Республики Молдова.
2. Соглашение об ассоциации между Европейским Союзом и Европейским сообществом по атомной энергии и их государствами-членами. https://gov.md/europa/sites/default/files/____-_.pdf
3. Устав ООН, <https://www.un.org/ru/about-us/un-charter/full-text>
4. Закон «Об особом правовом статусе Гагаузии (Гагауз Ери)», Nr. 344-XIII от 23.12.94 Мониторул Официал N 3-4 /14.01.1995
5. Закон Республики Молдова № LP547/2003, от 25.12.2003 «О социальной помощи» Опубликован: 12.03.2004 в МО, № 42-44 статья № 249. Изменён ЗП156 от 09.06.22, МО194-200/01.07.22 ст.358; в силу с 01.07.22
6. Закон № LP123/2010, от 18.06.2010 О социальных услугах, Опубликован: 03.09.2010 в МО, № 155-158 статья № 541.
7. Закон Республики Молдова № LP133/2011, от 08.07.2011 «О защите персональных данных». Опубликован: 14.10.2011 в МО, № 170-175 статья № 492, Изменено ЗП52 от 28.02.20, МО84/14.03.20 ст.88; в силу с 14.03.20
8. Закон РМ № LP140/2013, от 14.06.2013 «Об особой защите детей, находящихся в ситуации риска, и детей, разлученных с родителями». Опубликован: 02.08.2013 в МО № 167-172 статья № 534. Изменён ЗП156 от 09.06.22, МО194-200/01.07.22 ст.358; в силу с 01.07.22

9. Приложение № 1 к Постановлению Правительства № 1034, от 31 декабря 2014 г. Типовое положение о Службе социального ухода на дому.

10. Закон № 5, от 27 апреля 2017 г. О фонде поддержки детей, нуждающихся в особых медицинских услугах. <https://halktoplushu.md/index.php/zakonodatelstvo-ato/zakony-ato-gagauziya/1717-o-fonde-podderzhki-detej-nuzhdayushchikhsya-v-osobykh-meditinskikh-uslugakh>

11. Закон №13, от 10 ноября 2017 г. О фонде здоровое поколение. <https://halktoplushu.md/index.php/zakonodatelstvo-ato/zakony-ato-gagauziya/1968-o-fonde-zdorovoe-pokolenie>

12. Закон № 29, от 26 октября 2018 г. О поддержке молодых семей в приобретении жилья. <https://halktoplushu.md/index.php/zakonodatelstvo-ato/zakony-ato-gagauziya/2509-zakon-29-xvii-vi-ot-26-oktyabrya-2018-g-o-podderzhke-molodykh-semej-v-priobretenii-zhilya>

13. Закон № 37, от 06 марта 2019 г. О социальном обеспечении ветеранов военных действий в Афганистане. <https://www.halktoplushu.md/index.php/zakonodatelstvo-ato/zakony-ato-gagauziya/2714-zakon-37-xkhiii-vi-ot-06-marta-2019-goda-o-sotsialnom-obespechenii-veteranov-voennykh-dejstvii-v-afganistane>

14. Законодательная база основных законодательных актов, регулирующих социальные услуги. <https://informat.md/storage/Pdf/pdf-f/Servicii%20sociale..pdf>, <https://informat.md/ru/legislate>

15. Национальный доклад: Третья конференция Объединённых наций в области жилья и устойчивого городского развития Республики Молдова, 2016 год. https://habitat3.org/wp-content/uploads/Raport_Habitat_III__rus.pdf

16. Атякшева М. А., Галимова А. Ш. Социальные услуги: определение, виды, условия предоставления.

17. Замараева З. П. Влияние механизма законодательного регулирования на развитие системы социального обслуживания населения в Российской Федерации, Вестник Пермского университета. Юридические науки, 2020. Вып. 47, с. 83–106.

18. Малофеев И. В., Келлер П. А., Социальные услуги: сущность и принципы. Фундаментальные аспекты психического здоровья, № 2, 2017 год, стр. 54-61.

19. Спенсер Г. Философия Герберта Спенсера в сокращенном изложении Говарда Коллинза, с предисл. Г. Спенсера / пер. с англ. СПб.: Изд-во Ф. Павленкова, 1892.

20. Топчий Л. В. Социальное обслуживание населения: ценности, теория, практика. М.: Изд-во РГСУ, 2015.

21. PROCA Ludmila Concepte privind serviciile sociale. Rolul autorităților administrației publice și altor actori sociali în organizarea și dezvoltarea serviciilor sociale pentru persoane în situații de dificultate, Administrarea Publică, Revistă metodico-științifică trimestrială, octombrie - decembrie 2015, nr. 4 (88).

22. Zamfir E., Zamfir C. Politici sociale. România în context european. București: Alternative, 1995, p. 103.

23. Raitakari S., Juhila K. & Räsänen J.-M. Responsibilisation, Social Work and Inclusive Social Security in Finland // *European Journal of Social Work*, 2018. Vol. 22, Issue 2, p. 264-276.

24. Smith R. E., Hester J. N. Social Services in a Technological Society // *Journal of Education for Social Work*, 1974. Vol. 10(1), p. 81–89.

25. Wagner A. Reassessing Welfare Capitalism: Community-Based Approaches to Social Policy in Switzerland and the United States, *Journal of Community Practice*, 1995. Vol. 2(3). p. 45–63.

26. Hotărârea Guvernului cu privire la aprobarea Planului național de acțiuni pentru implementarea Acordului de Asociere Republica Moldova – Uniunea Europeană 2014-2016: nr. 808 din 07.10.2014. În: *Monitorul Oficial al Republicii Moldova*, 10.10.2014, nr. 297-309.

27. Lymbery M. Social Work at the Crossroads // *British Journal of Social Work*, 2001. Vol. 31, p. 369–384.

VIZIUNE TEORETICĂ DESPRE FLEXIBILIZAREA MODULUI ȘI TIMPULUI DE MUNCĂ ÎN ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ

THEORETICAL VIEW ON THE FLEXIBILITY OF WORKING MODE AND TIME IN THE PUBLIC ADMINISTRATION

CZU: 349.2:35

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4\(116\).13](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4(116).13)

Aliona MUNTEAN,
doctorandă,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The COVID-19 pandemic and forced social distancing have shown that remote or hybrid work is not a pipe dream. Workers in both the private and public sectors have learned that there are alternatives to full-time office hours. Now many of them – forming a clear majority in some countries, including the UK – do not want to return to the pre-pandemic status quo.

International practices show us different experiences and models for the application of schemes for flexibility of the way and time of work. Indisputably, their application contributes to ensuring the balance of professional and family life, being an effective mechanism in solving problems at the micro and macro level. Talking about the regulation and transposition of these models in national practice, especially in public administration, implies a complex approach to all aspects of public administration, taking into account the level at which these new models are applied.

Only through in-depth analyzes and studies, including the practices and models applied at the international level, will we be able to develop new paradigms of spatial and temporal flexibility of work in the context of ensuring the continuity of the activity and functionality of the public administration within the transformation processes.

Keywords: Public administration, work flexibility, employee, employees, labor relations.

REZUMAT

Pandemia COVID-19 și distanțarea socială forțată au arătat că munca la distanță sau hibridă nu este un vis. Lucrătorii atât din sectorul privat, cât și din sectorul public au aflat că există alternative la orele de birou cu normă întreagă. Acum mulți dintre ei – formând o majoritate clară în unele țări, inclusiv Marea Britanie – nu doresc să revină la status quo-ul de dinainte de pandemie.

Practicile internaționale ne demonstrează diferite experiențe și modele de aplicare a schemelor de flexibilizare a modului și timpului de muncă. Indiscutabil, aplicarea acestora contribuie la asigurarea echilibrării vieții profesionale cu cea de familie, fiind un mecanism eficient în soluționarea problemelor la nivel micro și macro. Vorbind despre reglementarea și transpunerea acestor modele în practica națională, în special în administrația publică, presupune o abordare complexă a tuturor aspectelor din administrația publică, ținând cont de nivel la care se aplică aceste modele noi.

Doar prin analize și studii aprofundate, inclusiv a practicilor și modelelor aplicate la nivel internațional, vom putea elabora paradigme noi a flexibilității spațiale și temporale a muncii în contextul asigurării continuității activității și funcționalității administrației publice în cadrul proceselor de transformare.

Cuvinte-cheie: Administrația publică, flexibilizarea muncii, angajat, angajați, relații de muncă.

Conceptul de flexibilitate în ultimii ani a devenit centrul dezbaterilor privind politicile europene adresate pieței muncii. Flexibilitatea îi vizează deopotrivă și pe angajați și pe angajatori, reconsiderând regimurile tradiționale de structurare a timpului de muncă. Avantaje sunt pentru ambele părți implicate, astfel pe de-o parte angajații doresc o mai mare flexibilitate reflectată în conturi individuale de muncă, diverse tipuri de concedii care să ia în considerare traseul de viață din ce în ce mai individualizat și divers, iar angajatorii apelează la forme de flexibilizare a timpului de muncă pentru a satisface cererile clienților, pentru a deveni mai competitivi pe piața muncii, pentru a gestiona perioade în care variază necesarul de forță de muncă.

În realizarea acestui obiectiv Uniunea Europeană și-a propus scopul: „de a genera o nouă dinamică a locurilor de muncă și una de creștere economică”, iar Organizația Internațională a Muncii: „să se focalizeze pe toate formele sub care evoluează munca precară”, cum ar fi: munca la domiciliu, munca în mod independent sau munca cu timp parți-

al – activități caracteristice unei societăți moderne bazate pe cunoaștere – spre care țintește în pași alerti și Republica Moldova.

Geneza sintagmei juridice muncă la domiciliu, a presupus în mod formal: renunțarea la tipare, apariția noilor forme de conlucrare și de prestare a muncii în scopul creșterii competitivității și siguranței în muncă. În mod autentic, aceasta a fost consolidată în reglementările de drept internațional, cum ar fi: Convenția privind munca la domiciliu, adoptată de Organizația Internațională a Muncii nr. 177 din 1996, Acordul-cadru European privind telemunca încheiat la Bruxelles în 2002, precum: Codul Muncii al Republicii Moldova, capitolul IX.

Telemunca a constituit un subiect „fierbinte” pentru cercetători, factorii de decizie politică și practicieni în anii 1970, când digitalul rețelele și calculatoarele au fost introduse pe scară largă în afaceri și în muncă. În același timp, în lumina uleiului criza de la mijlocul anilor 1970, flexibilitatea determinată de munca la distanță părea să fie benefic atât pentru organizații, cât și pentru

persoane. Potrivit lui Nilles, dacă unul din șapte navetiști urbani au renunțat, nu ar fi fost nevoie de SUA să importe petrol. De aceea în calitate de inventator al conceptului de telemuncă este considerat, unanim de cercetători și profesori universitari, cercetătorul american Jack Nilles de la Universitatea din Caralina de Sud, care a sugerat că munca poate fi prestată în beneficiul angajatorului și din altă locație decât sediul acestuia, iar tehnologiile informaționale pot înlocui deplasarea fizică prin intermediul sistemelor de comunicare electronică pentru a înlocui noul tehnologii care permit transferul de date către transportul persoanelor, pare o modalitate de a economisi bani.

De atunci, munca la distanță a fost din ce în ce mai utilizat de întreprinderi, treptat fiind aplicată și în instituții publice.

Cercetările pentru carte au început în 1973, în apogeul crizei energetice naționale. „În întâmplare, a început embargoul petrolului OPEC, iar subiectul studiului nostru părea puțin mai relevant la nivel național”, a spus Nilles pentru CityLab. Între timp, Legea privind aerul curat tocmai fusese adoptată în 1970. Termenul de „fundătură” a intrat în limbajul urbanistic, deoarece titlurile avertizează despre o apocalipsă rutieră iminentă. De ani de zile, americanii au condus să lucreze în districtul central de afaceri fără să se gândească la impactul asupra mediului.

Soluția lui Nilles la aceste probleme contemporane a fost munca de la distanță, dar nu tocmai munca de la distanță așa cum o cunoaștem astăzi – la urma urmei, asta a fost înainte de apariția internetului. El a reprezentat

companii sparte în back office-uri unde angajații puteau lucra de la distanță atunci când nu aveau nevoie să fie prezenți fizic la sediu [2.7].

Dar în 1973, ei nu puteau prevedea exact ce urma, iar unele dintre proiecțiile lor mai înalte despre impactul muncii de la distanță reflectă acest lucru.

Cercetătorii cu trimitere la Jack Nilles, susțin că cercetătorul american face deosebire între teleworking și telecommuting. În acest sens Jack Nilles percepea teleworking-ul drept acel fenomen care se produce atunci, când acțiunea muncii implică orice formă de înlocuire a transportului către locul de muncă cu folosirea tehnologiei informației sub forma telecomunicațiilor și/sau a calculatoarelor. Telecommuting-ul, la rândul său, este o formă a teleworking-ului, care constă în prestarea unei munci în afara biroului, fie acasă, fie la sediul clientului sau într-un centru dotat cu aparatură specifică teleinformațiilor (telecottage sau telecentre), una sau mai multe zile pe săptămână, sau înlocuirea totală sau în parte a transportului la sau de la locul de muncă utilizând în acest scop tehnologiile informaționale.

În anii 70-80 ai secolului trecut munca la distanță a fost percepută ca aranjamentul de lucru al viitorului. Cu toate acestea, în ciuda previziunilor optimiste, difuzarea lucrului la distanță, mai ales ca un model de muncă ocazional, sa dovedit lentă până în 2019, când a avut loc focarul de Covid-19 [2.1]. Pe fondul celui de-al doilea val de coronavirus din Europa, organizațiilor li se cerea să implementeze un sistem de lucru la distanță care să acopere mai mult de 50% din personalul lor. Presa a devenit plină de

articole legate de diferite aspecte ale vieții unui telelucrător. Cu toate acestea în ciuda numărului mare de studii privind adoptarea telelucrului, cercetarea a fost făcută într-un mod fragmentat. De exemplu, conform opiniei profesorilor universitari din Zaragoza Martínez-Sánchez, A., Pérez-Pérez, M., José Vela, Jiménez, M. and de Luis Carnicer, P cele mai multe studii despre telemuncă au fost efectuate în țări anglo-saxone. Prin urmare, anumite atribute specifice culturii ale telemuncii au fost subreprezentate, ducând astfel la rezultate mai puțin corecte. În plus, cercetătorii exclud destul de frecvent anumite tipuri de lucrători, cum ar fi lucrătorii la distanță ocazional, lucrătorii la distanță independenți sau lucrătorii fără cunoștințe, din eșantionul lor, de obicei din cauza faptului că aceștia nu sunt considerați telelucrători reali de către aceștia [2.11].

Conform studiilor de specialitate în domeniul relațiilor de muncă, libertatea în alegerea programului de lucru, în alegerea locului de unde să presteze muncă sau a unor forme de angajare netradiționale (cum ar fi contractul de muncă part-time, cu program inegal sau individualizat/flexibil) sunt preferate unor beneficii salariale substanțiale. Într-un atare context, angajatorul are misiunea, nu întotdeauna ușoară, de a găsi acele instrumente/modalități/facilități care să-l facă atractiv pentru viitorii angajați. Pe de altă parte, facilitățile oferite angajaților, pentru a spori atractivitatea, trebuie să fie compatibile cu nevoile de business ale angajatorului, dar și conforme cu prevederile legale. Astfel, abordarea flexibilă a relației de muncă nu trebuie să urmărească doar

tendențele actuale sau doar să încerce să crească satisfacția angajaților. În practică, angajatorii ar trebui să aibă în vedere câteva aspecte care să justifice implementarea unor abordări flexibile, cum ar fi:

- flexibilitatea trebuie introdusă dintr-un motiv, respectiv angajatorul să identifice acele probleme de afaceri pe care încearcă să le rezolve;

- stabilirea prin politici interne a formelor și limitelor de flexibilitate, precum și definirea cerințelor minime care nu sunt negociabile și pe care angajatorul trebuie să le implementeze pentru ca, în final, beneficiile flexibilității să fie reciproce;

- stabilirea funcțiilor care să fie factorii de decizie pentru implementarea formelor de flexibilitate – aceste funcții ar trebui să fie cele care gestionează îndeaproape activitatea angajaților și care pot decide, în mod real, dacă o anumită formă de flexibilitate este sau nu compatibilă cu activitatea respectivă;

- este important ca angajații să fie informați în legătură cu toate aspectele și implicațiile unei formule flexibile pe care doresc să o acceseze;

- nu în ultimul rând, este necesară documentarea implementării formei de flexibilitate aplicabile pentru fiecare angajat în parte; în lipsa documentării sau documentarea precară a modului în care angajatul și angajatorul trebuie să colaboreze și a regulilor aplicabile în perioada implementării formei respective de flexibilitate poate genera probleme reale în relația acestora.

Din perspectivă legală, atât Codul Muncii, cât și legislația specială permit angajatorilor implementarea unor for-

me flexibile de organizare a muncii, care sunt din ce în ce mai des utilizate, ca de exemplu:

(i) programul inegal – care poate permite chiar comprimarea săptămânii de lucru la 4 zile;

(ii) programul flexibil / individualizat – care permite angajatului alegerea unor ore de începere și de finalizare a programului de lucru, altele decât cele aplicabile majorității angajaților;

(iii) telemunca – care permite angajatului să lucreze la distanță, utilizând tehnologia informațională și a comunicațiilor.

Cercetătoarele române C.Leovaridis și L. Cârcu [1.9], citându-i pe N. R. Lockwood, P. R. Casey și J. G. Grzywacz, în studiile sale abordează flexibilizarea modului și timpului de muncă din perspectiva unui bun echilibru între muncă și viața personală contribuie la sporirea stării de spirit a angajaților și la reducerea absenteismului de la locul de muncă, la optimizarea performanței profesionale, loializarea angajaților și la o mai bună stare de sănătate a acestora. Factorii care contribuie la asigurarea acestui echilibru se referă la caracteristicile și prioritățile individuale, statutul social, rețeaua socială (rude, prieteni), tipul organizației și munca prestată.

Cercetătorul român I.Cășuneanu, referindu-se la modalitățile de flexibilizare a forței de muncă, a analizat următoarele forme prin evidențierea specificului fiecăreia: flexibilitatea timpului de muncă (1), flexibilitatea contractuală (2), flexibilitatea funcțională (3) și flexibilitatea salarială (4). În cazul flexibilității timpului de muncă sunt incluse următoarele forme:

* munca cu program de lucru flexibil, salariații având posibilitatea fie a alegerii unui program de muncă flexibil, de bază (ore diferite de începere și de finalizare a programului de muncă, dar cu respectarea duratei totale zilnice a programului de muncă), fie a flexibilizării zilnice a duratei programului de muncă (în condițiile în care se asigură o bugetare a timpului total de muncă pe săptămână, lună etc.);

* munca cu timp parțial, care poate fi aplicată în variante diferite: un număr de ore de muncă în anumite zile sau un program normal de muncă urmat de zile libere etc., fiind caracteristic în special întreprinderilor unde se înregistrează fluctuații ale cererilor și ofertei de bunuri și servicii;

* munca în cadrul orelor suplimentare de lucru, care pot fi compensate financiar sau oferite zile libere,

aplicată în cazul solicitărilor de activitate în plus datorită unor situații neprevăzute, cereri crescute de bunuri sau servicii etc.;

* munca în afara programului normal de lucru (munca în ture, munca în zilele de odihnă, munca de noapte), practică îndeosebi în unele întreprinderi care prin specificul activității lor au un program continuu de activitate [1.5].

În studiul realizat de către cercetătorii M.Bulgaru și O.Bulgaru sunt indentificate următoarele forme de flexibilizare: timp parțial de muncă; muncă de acasă (pentru un astfel de program optează, în special, angajații cu copii mici); ore comprimate de muncă, o zi pe săptămână liberă; V-time sau timp voluntar de pauză, prin care angajatul solicită să-și ia o perioadă de pauză în dependență

de anumite evenimente din viața de familie sau personală (prima zi de școală a copiilor, vacanța copiilor, sărbători importante etc.) [1.4].

Anul 2020 a adus schimbări fără precedent în economia globală în lumea muncii. Pe 11 martie 2020, Organizația Mondială a Sănătății (OMS) a caracterizat noul coronavirus focar ca o pandemie și a îndemnat guvernele din întreaga lume să ia lucrurile în serios și pregătiți pentru primul val de urgență de sănătate publică cu mai multe măsuri drastice, una dintre care au fost blocajele la nivel național în multe țări (OMS, 2020). Și, dacă acum 48 de ani în urmă doar aproximativ 3% dintre angajații din Statele Unite lucrau de acasă, iar în ultimii 2 ani cifra această a crescut semnificativ.

După declanșării pandemiei de COVID-19 a făcut ca telemunca să devină o normă mai degrabă, decât o excepție. Tehnologia a permis o tranziție rapidă atunci când pandemia a lovit în martie, prezentând oamenilor în masă bucuriile și frustrările Skype și Zoom - găsiți butonul de sunet, vă rog - și transformând câinii, pisicile și copiii care caută atenția în birou.

Odată cu intrarea în vigoare a blocajelor sau a măsurilor de stare acasă, o mare parte a forței de muncă a fost instruită să rămână acasă și continuă să lucreze de la distanță - dacă funcțiile lor fac posibil acest lucru. Organizațiile care au fost familiarizat anterior cu munca la distanță, precum și cu instituțiile de stat care nu au experimentat telemunca înainte, își trimiteau angajații acasă, creând condițiile pentru cei mai mulți experiment amplu de telemuncă în masă din istorie. Deși numărul persoanelor care

lucrează la distanță cu normă parțială sau cu normă întreagă a fost treptat crescând de-a lungul anilor, pandemia a accelerat cu siguranță adoptarea modalități de lucru la distanță de către angajatori.

Pandemia COVID-19 și distanțarea socială forțată au arătat că munca la distanță sau hibridă nu este un vis. Lucrătorii atât din sectorul privat, cât și din sectorul public au aflat că există alternative la orele de birou cu normă întreagă. Acum mulți dintre ei – formând o majoritate clară în unele țări, inclusiv Marea Britanie – nu doresc să revină la status quo-ul de dinainte de pandemie.

Jurnalistul Pablo Jiménez Arandia examinează politicile de muncă flexibile emergente în patru țări mari și unele țări mai mici ambițioase.

O analiză globală a situații în patru state – SUA, Marea Britanie, Australia și Canada – arată că înalții oficiali pun în aplicare planuri pentru a face munca mai flexibilă în departamentele lor, deși cu diferite niveluri de entuziasm și viteză. În plus, unii par în conflict – unii lideri politici sugerând că doresc să se întoarcă la munca de birou, chiar dacă politicile propriilor guverne promovează un model hibrid.

Studiul privind oportunitatea flexibilizării modului și timpului de lucru în Administrația Publică din România realizat în decembrie 2020 de Institutul Național de Administrație (INA). Inițiativa, coordonată și implementată de către INA, susținută de către Secretariatul General al Guvernului și de Grupul Băncii Mondiale, a relevat că atât serviciile publice, cât și cei din mediul privat susțin că flexibilitatea în muncă în tim-

pul pandemiei a fost și este un exercițiu eficient și se gândesc să mențină acest tipar și după stabilizarea situației sanitare. În cadrul au fost evaluate oportunitățile reglementării modurilor flexibile de lucru în administrația publică din România (telemuncă, program flexibil, normă parțială de lucru, sistem hibrid etc.), înscrind-se în demersurile activității de cercetare ale Institutului Național de Administrație.

Contextul este unul al schimbărilor rapide cauzate de apariția și răspândirea virusului SARS-CoV2, situație care a creat reacții în lanț pe plan social și economic. Primele care au trebuit să răspundă crizei sanitare au fost guvernele, iar administrația din România s-a pliat schimbărilor prin implementarea fără suficient suport legislativ sau tehnic a schemelor de muncă flexibile, în special telemunca și munca la domiciliu.

Rezultatele studiului au relevat că există deschidere atât din partea managerilor, cât și a personalului de execuție pentru introducerea mai multor scheme de flexibilitate în administrația publică din România, cu accent pe flexibilitate spațială (în particular telemuncă și muncă la domiciliu) și flexibilitate temporală (program inegal de lucru, program individualizat, bancă de timp liber obținută prin prestarea de ore suplimentare).

Studiul a demonstrat că modalități de muncă flexibilă trebuie adaptate la specificul diferitelor instituții, iar grupuri de lucru trebuie create pentru fundamentarea temeinică a propunerilor, astfel încât acestea să fie aplicabile. Pe de altă parte, unii interlocutori au argumentat că deoarece este un concept nou este dificil de implementat și astfel

ar fi util să existe o reglementare aplicabilă tuturor angajaților (stat și privat), în acest mod putând să crească nivelul de încredere în sistemul public [1.10]. Sociologul Ludmila Malcoci, directoarea executivă a organizației Keystone Moldova, într-un interviu susține că în cazul instituțiilor de stat ar trebui să fie anumite politici în domeniul implementării telemuncii. În condițiile în care omul muncește de acasă ar trebui să fie calculat cam care ar fi consumul, pentru că dacă omul muncește de acasă, în condițiile acestea evident că în cazul oficiilor care s-au închis totalmente se fac și economii. Dar chiar și în contextul acesta, deci acestea sunt cheltuieli care țin de cheltuieli directe pentru prestarea serviciului. Și atunci, în cazul dat evident că cheltuielile directe pentru prestarea serviciului calitativ ar trebui într-un fel să fie subvenționate.

Trebuie menționat că urma unui studiu Eurofound din 2020, Reglementări pentru abordarea echilibrului muncă-viață privată în contextul aranjamentelor digitale flexibile de muncă, 30% dintre europeni lucrau în regim de telemuncă/muncă la domiciliu înainte de izbucnirea pandemiei, în timp ce ulterior media Uniunii Europene a ajuns la aproape 40%. Finlanda a atins cea mai înaltă cotă privind numărul angajaților care au început să lucreze de acasă, respectiv 60%.

Lucrul standard de birou supravegheat de la opt/nouă la șaptesprezece este înlocuit încet de aranjamente de lucru nestandard, alternative și/sau flexibile.

Principalele caracteristici ale angajaților europeni care au început

să lucreze de acasă în timpul crizei COVID-19 sunt studiile superioare (meseriile cu înaltă calificare, bazate pe cunoaștere, sunt pretabile formelor flexibile de lucru), o vârstă relativ tânără, predominant din mediul urban.

Femeile au lucrat flexibil într-un procent mai mare de acasă decât bărbații, în general datorită raportului disproporționat dintre aceștia privind sarcinile de serviciu și îndatoririle familiale. În mod surprinzător, un număr mai mare de angajați fără copii au început să lucreze de acasă raportat la colegii care aveau copii în întreținere.

Munca la distanță necesită nu numai infrastructură tehnică (hardware, conexiune la internet, acces la sisteme IT și fluxuri de lucru digitalizate), ci și abilități de management ajustate și instrumente de colaborare. Țările cu o vastă experiență în telemuncă și care dețin cadre legislative adecvate s-au adaptat rapid la acest mod de lucru. Însă nu toate administrațiile UE/OECD au reușit acest lucru, conform studiului realizat de Comisia Europeană împreună cu OECD - Administrația publică: răspuns la pandemia COVID-19 - Răspunsurile administrațiilor publice ale statelor membre UE la pandemia COVID-19. Același studiu relevă că în raport cu cetățenii în România cererile și documentele justificative depuse pentru prestații de asistență socială, precum indemnizațiile de stat pentru copii și șomajul pot fi depuse prin poștă sau prin email. În mod similar, în Slovenia comunicarea electronică între cetățeni și administrația publică este simplificată, astfel încât pentru solicitări și alte tipuri de comunicare nu este necesară

semnătura electronică (de exemplu, un simplu e-mail ar fi suficient sau, dacă funcționarii publici responsabili ar avea încredere în privire la identitatea persoanei, copie scanată a unui document cu semnătură scrisă de mână).

Pentru păstrarea locurilor de muncă Germania a aplicat metoda de flexibilizare temporală numită Kurzarbeit (muncă scurtă). Practic, aceasta presupune o flexibilizare a programului de muncă în funcție de comenzile sau solicitările de servicii pe care le are angajatorul. Este un model existent din 1910 ce reprezintă un volum de muncă redus (datorat dezechilibrelor externe), diferența până la acoperirea programului normal de lucru fiind acoperită de șomaj tehnic (care este plătit de stat).

Concret, pentru orele pentru care lucrează angajatul este plătit 100%, iar perioada în care nu lucrează (șomaj tehnic) este plătită de stat (în proporție de până la 70%). Acest model a fost aplicat cu succes și în timpul crizei financiare din anul 2009. În timpul crizei COVID 19 aplicațiile sunt în număr mult mai mare comparativ cu criza din 2009 (în special în industriile prelucrătoare și în turism), însă această metodă a reușit să păstreze multe locuri de muncă.

Modelul Kurzarbeit a fost aprobat și în România în timpul crizei COVID 19 prin Ordonanța de Urgență 132/2020 privind măsuri de sprijin destinate salariaților și angajatorilor în contextul situației epidemiologice determinate de răspândirea coronavirusului SARS-CoV-2, precum și pentru stimularea creșterii ocupării forței de muncă, însă aceasta se aplică doar sectorului privat, nu și administrației publice.

În conformitate cu art. 290, al. 1,2, 3 ale Codului Muncii Republicii Moldova: dalariați cu munca la domiciliu sunt considerate persoanele care au încheiat un contract individual de muncă privind prestarea muncii la domiciliu cu folosirea materialelor, instrumentelor și mecanismelor puse la dispoziție de angajator sau procurate din mijloace proprii. În cazul folosirii de către salariații cu munca la domiciliu a instrumentelor și mecanismelor proprii, acestuia i se plătește o compensație pentru uzura lor. Plata acestei compensații, precum și compensarea altor cheltuieli legate de prestarea muncii la domiciliu, se efectuează de angajator în modul stabilit de contractul individual de muncă. Modul și termenele de asigurare a salariaților cu munca la domiciliu cu materie primă, materiale și semifabricate, de efectuare a achitărilor pentru producția finită, de restituire a contravalorii materialelor aparținând salariaților cu munca la domiciliu, precum și de preluare a producției finite, se stabilesc de contractul individual de muncă. La fel contractul individual de muncă cuprinde prevederi referitoare la: „modul și termenele de asigurare cu materie primă, de efectuare a achitărilor pentru producția finită și restituire a contravalorilor materialelor ce aparțin salariatului.

Pandemia a demonstrat că în Republica Moldova există un mare potențial pentru a practica telemunca. Decalajul care trebuie compensat constă în tehnologie și proceduri. De asemenea, legislația trebuie adaptată astfel încât diverse operațiuni să poată fi efectuate digital.

Lucrul flexibil și eficient de acasă necesită resursele și tehnologia potrivite.

Autoritățile publice nu au reacționat pe măsura provocărilor în acest domeniu: doar o serie de autorități ale administrației publice centrale au reușit să pună imediat în aplicare condițiile tehnice necesare pentru munca la distanță în timpul crizei pandemice. Marea majoritate a funcționarilor publici au remarcat că adaptările tehnice necesare pentru a lucra de acasă au durat zile sau chiar săptămâni sau nu s-au întâmplat deloc. Întrucât dificultățile tehnice asociate cu munca la distanță au un impact direct asupra performanței și calității realizării sarcinilor, este clar că trebuie luate măsuri pentru a găsi soluții tehnologice mai bune. Funcționarii publici care au fost trecuți în regim de telemuncă nu aveau software-ul adecvat pentru a accesa datele. În special, nu aveau acces sigur la rețelele interne ale autorității administrației publice sau instrumentele de colaborare și teleconferință sau videoconferință de la distanță erau incompatibile. Deoarece majoritatea administrațiilor lucrează cu date confidențiale și informații sensibile care nu pot fi pur și simplu duse acasă sau scanate, protecția datelor trebuia să beneficieze de o atenție deosebită atunci când se configurează munca la distanță.

Munca la distanță sau telemunca este definită ca utilizarea tehnologiilor informației și comunicațiilor (TIC) – smartphone-uri, tablete, laptopuri și computere – pentru a îndeplini sarcini în afara sediului angajatorului [3]. Cu alte cuvinte, munca la distanță implică munca desfășurată folosind TIC în afara sediului angajatorului. Este această evoluție doar temporară sau va fi permanentă? Răspunsul ar trebui să depin-

dă de importanța relativă a avantajelor și dezavantajelor telemuncii pentru lucrători și angajatori.

Munca la distanță pe scară largă ar putea ajuta cu siguranță la creșterea productivității, la îmbunătățirea echilibrului dintre viața profesională și viața privată, dar impactul general al acestui mod de lucru este dificil de evaluat [1.14].

Flexibilizarea pieței muncii are loc odată cu schimbările în organizarea globală a producției, liberalizarea comerțului, procesele de restructurare economică și reformă legislativă națională. Flexibilizarea pieței muncii se crede pe scară largă că sporește competitivitatea într-un mediu de piață în schimbare rapidă și tehnologii. Flexibilitatea este adesea construită în opoziție cu „rigiditățile” muncii, cum ar fi cele de protecție legislația muncii, contractele colective de muncă și angajarea obișnuită codificată. Multe politici factorii de decizie văd formarea de piețe flexibile a muncii ca fiind cheia pentru rezolvarea nivelurilor ridicate de șomaj. În unele cazuri, flexibilitatea este privită deopotrivă de sindicaliști și de întreprinderi ca a strategiei de păstrare a locurilor de muncă și de creștere a opțiunilor de angajare pentru lucrători. În alte cazuri, flexibilității i se opun

cei care subliniază relația ei cu insecuritatea economică și socială.

Deși strategiile de flexibilizare au fost adoptate cu entuziasm de factorii de decizie, recent dovezile sugerează o abordare mult mai prudentă și pe termen lung a flexibilizării pieței muncii - unul care ia în considerare atât rezultatele potențiale pozitive, cât și negative.

Practicile internaționale ne demonstrează diferite experiențe și modele de aplicare a schemelor de flexibilizare a modului și timpului de muncă. Indiscutabil, aplicarea acestora contribuie la asigurarea echilibrării vieții profesionale cu cea de familie, fiind un mecanism eficient în soluționarea problemelor la nivel micro și macro. Vorbind despre reglementarea și transpunerea acestor modele în practica națională, în special în administrația publică, presupune o abordare complexă a tuturor aspectelor din administrația publică, ținând cont de nivel la care se aplică aceste modele noi.

Doar prin analize și studii aprofundate, inclusiv a practicilor și modelelor aplicate la nivel internațional, vom putea elabora paradigme noi a flexibilității spațiale și temporale a muncii în contextul asigurării continuității activității și funcționalității administrației publice în cadrul proceselor de transformare.

BIBLIOGRAFIA

1. Athanasiadou Chrisalena , Theriou Georgios "Telework: systematic literature review and future research agenda"
2. Aiken, L. S. , & West, S. G. 1991. Multiple regression: Testing and interpreting interactions. Newbury Park, CA: Sage.
3. Balers, B. B. , Briggs, T. E. , Huff, J. W. , Wright, J. A. , & Neuman, G. A. 1999. Flexible and compressed workweek schedules: A meta-analysis of their effects on work-related criteria. *Journal of Applied Psychology*, 84(4): 496-513.

4. Brooks, Samantha K, Rebecca K Webster, Louise E Smith, Lisa Woodland, Simon Wessely, Neil Greenberg, and Gideon James Rubin. 2020. „The Psychological Impact of Quarantine and How to Reduce It: Rapid Review of the Evidence”. The Lancet 395 (10227): 912–20.
5. Cășuneanu, I. Îmbunătățirea flexibilității forței de muncă din întreprinderile românești folosind practicile îndomeniu din unele țări UE. În: Economie teoretică și aplicată, 2013, vol.XX, nr. 8(585), p.110-122.
6. Daphne Ahrendt;; Cabrita Jorge; Clerici, Eleonora; Hurley, John; Leončikas, Tadas; Mascherini, Massimiliano; Riso, Sara; Sándor, Eszter The founding document of telecommuting was a 1973 book called The Telecommunications-Transportation Tradeoff. Lead author Jack Nilles, a former NASA engineer, proposed telecommuting as an „alternative to transportation”—and an innovative answer to traffic, sprawl, and scarcity of nonrenewable resources. Бизнес журнал, август 2014. <https://www.everycrsreport.com/reports/R41818.html>
7. Esra Marni and Melissa Deckman, Balancing Work and Family Responsibilities: Flextime and Child Care in the Federal Government publicatî în Public Administration Review Vol. 56, No. 2 (Mar. - Apr., 1996), pp. 174-179 (6 pages) Published By: Wiley, <https://www.jstor.org/stable/977205>.
8. Eurofound, The potential for teleworking in Europe and the risk of a new digital divide, 2020.
9. Leovaridis, C., Cârclu, L. Echilibrul dintre muncă, viață personală și educație în rândul studenților. O cercetare calitativă. În: Revista română de sociologie (București), 2018, nr. 1-2, p.101-133.
10. Norman, P., Collimns, S., Conner, M., Martin, R., & Rance, J. 1995. Attributions, cognitions, and copying styles: Teleworkers' reactions to work-related problems. Journal of Applied Social Psychology, 25(2): 117-128.
11. Olson, M. H. 1989. Organizational barriers to professional telework. In E. Boris & C. R. Daniels (Eds.), Historical and contemporary perspectives on paid labor at home: 217-237. Urbana: University of Illinois Press.
12. Pierce, J. L., Newstrom, J. W., Dunham, R. B., & Barber, A. E. 1989. Alternative work schedules. Boston: Allyn & Bacon.
13. Popovici Angela; POPOVICI Corneliu, „Munca la distanță în administrația publică: perspective post-covid”, 2022.
14. Ramsower, R. M. 1983. Telecommuting: The organizational and behavioral effects of working at home. Ann Arbor, MI: University Microfilms International.
15. Roșca Gh, Stoica M., I. Gheorghe Rosca, Marius Stoica, Noi forme de munca si activitati in societatea bazata pe informatie si cunoastere, pe http://www.racai.ro/INFOSOC-Project/RoscaStoica_st_g05_new.pdf
16. Stating, dictionar, editia 1999.
17. <https://www.civilservicejobshare.service.gov.uk/>
18. <https://www.globalgovernmentforum.com/fit-for-the-future-cementing-sustainable-flexible-working-practices/>

19. <https://revistacariere.ro/leadership/piata-muncii-employment/flexibilitatea-in-munca-in-timpul-pandemiei-un-exercitiu-eficient/>
20. https://www.ey.com/ro_ro/news/2020/10/studiul-ey--revenirea-la-munca--noi-le-conditii--60--dintre-anga
21. <https://ina.gov.ro/wp-content/uploads/2021/01/STUDIU-moduri-de-lucru-flexibile.pdf>
22. <https://www.shrm.org/resourcesandtools/tools-and-samples/toolkits/pages/managingflexibleworkarrangements>
23. [https://www.cell.com/heliyon/fulltext/S2405-8440\(21\)02268-4?_returnURL=https%3A%2F%2Flinkinghub.elsevier.com](https://www.cell.com/heliyon/fulltext/S2405-8440(21)02268-4?_returnURL=https%3A%2F%2Flinkinghub.elsevier.com)
24. https://ibn.idsi.md/sites/default/files/imag_file/292-301_0.pdf
25. http://ec.europa.eu/employment_social/news/2002/jul/telework_fr.pdf
26. <https://www.telework.gov/guidance-legislation/telework-guidance/telework-guide/guide-to-telework-in-the-federal-government.pdf>
27. http://ec.europa.eu/employment_social/news/2002/jul/telework_fr.pdf

INTEGRAREA DIASPOREI ÎN ELABORAREA POLITICILOR DE DEZVOLTARE LOCALĂ

INTEGRATION OF THE DIASPORA IN THE ELABORATION OF LOCAL DEVELOPMENT POLICIES

CZU: 323.113:352(478)

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4\(116\).14](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4(116).14)

Olga IURCO,
doctorandă,

Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

The emergence of diaspora policies is justified in the context of states' attempts to „shape” or „direct” the behavior and decisions of migrants, the policies themselves representing public policy instruments with medium and minimal levels of intervention, as the case may be.

The desire of governments to incorporate new types of policies, such as diaspora ones, also emerges from the fact that they rally to the principles of good governance promoted at the international level, and policies for migrants and diaspora help them to legitimize themselves in front of various partners of national and international dialogue.

Keywords: policies, migration, diaspora, strategies, involvement, attitude.

Migrația umană este un fenomen atemporal, parte integrantă a vieții umane. Mișcarea oamenilor peste granițele naționale este inevitabilă, fie că este determinată de nevoia de a fugi de conflict sau de dorința de a avea o viață mai calitativă în altă parte. De obicei, migrația aduce o serie de beneficii atât țărilor de origine, cât și țărilor de destinație a imigranților.

Cu toate acestea, procesul de adaptare la viață într-o țară nouă nu este întotdeauna ușor. O parte dintre aceștia renunță și revin acasă, iar pentru o rein-

tegrare mai bună sunt elaborate politici publice inclusiv diverse programe.

Politica publică este decizia sau deciziile coordonate ale statului, care produc schimbări sau care influențează societatea și economia, contribuind la soluționarea problemelor și la atingerea obiectivelor asumate într-un anumit domeniu de activitate a Guvernului [1].

Cu referire la politicile publice locale, se poate deduce că o politică locală este constituită dintr-un ansamblu de măsuri concrete îndeplinite de autoritățile administrației publice locale, atât deli-

berative cât și executive. Implementarea politicilor publice locale se bazează pe acte normative locale (decizii ale consiliului local, dispoziții ale organelor executive locale: primari și președinți de raioane) și trebuie să contribuie la îmbunătățirea mediului de trai al cetățenilor unității administrativ-teritoriale.

Sintetizând definițiile date de mai mulți autori [2, 3, 4], deducem că procesul integral de elaborare și implementare a unei politici publice la nivel local poate fi descompus în următoarele etape și anume: stabilirea agendei; identificarea problemei; diagnosticul situației; definirea scopurilor și obiectivelor politicii; evaluarea și testarea soluțiilor alternative; adoptarea variantei de politică aleasă; implementarea politicii publice; monitorizarea și evaluarea politicii publice.

Cancelaria de Stat a Republicii Moldova în vederea eficientizării politici publice a identificat pașii pentru elaborarea acestora. Consecutivitatea acțiunilor includ: crearea comisiei de revizuire a documentelor de politici; revizuirea documentelor de politici (pașaportizarea); instituirea DPPSAE la nivelul Cancelariei de Stat; crearea DAMEP în cadrul Autorităților Publice Centrale; crearea comitetului interministerial pentru planificare strategică; aprobarea legii privind transparența în procesul decizional; instituirea Consiliului național pentru participare.

Ulterior au fost elaborate și un șir de documente strategice, menite să reglementeze și ghideze acest domeniu. Astfel, *Ghidul privind procesul decizional* [5] are drept obiectiv îmbunătățirea struc-

turii și conținutului politicilor publice, fortificarea legăturii dintre politici și buget, perfecționarea sistemului de monitorizare și evaluare a politicilor.

Un document major strategic elaborat de comun cu implicarea diasporei este *Politica privind Diaspora pentru perioada 2015-2025* [6].

În urma consultărilor cu comunitățile de moldoveni de peste hotare, a fost adoptată *Strategia Națională Diaspora 2015-2025* prin Hotărârea Guvernului nr. 200 din 26.02.2016 [7].

Ulterior a fost elaborat *Planul de Acțiuni pentru implementarea strategiei* [8], ce include următoarele patru obiective:

I. Elaborarea și dezvoltarea cadrului strategic și operațional al domeniului diasporă, migrație și dezvoltare. Acest concept a fost inițiat în Republica Moldova și promovat de către aceasta și pe plan global;

II. Asigurarea drepturilor diasporei și consolidarea încrederii;

III. Mobilizarea, valorificarea și recunoașterea capitalului uman al diasporei;

IV. Implicarea directă și indirectă a diasporei în dezvoltarea economică durabilă a Republicii Moldova.

Aceste două documente *Strategia Națională Diaspora 2015-2025* și *Planul de Acțiuni pentru implementarea strategiei* au contribuit la colaborarea dintre Guvern, autoritățile publice locale, societatea civilă din Moldova și diaspora. Acestea consolidează și extind abordarea transversală în politicile pentru diasporă, migrație și dezvoltare, precum și implică cooperarea cu diaspora pentru dezvoltarea Republicii Moldova.

În practică, există multe inițiative de utilizare a potențialului social și economic al diasporei împreună cu programe de promovare a identității naționale, tradițiilor și patrimoniului cultural. În plus, reintegrarea este o prioritate pentru Guvern [9].

Programul de Activitate al Guvernului a inclus 11 sarcini privind relațiile cu diaspora: implementarea unei abordări integrate a migrației și diasporei la nivel central și local; promovarea Biroului de Relații cu Diaspora; diversificarea serviciilor educaționale complementare pentru copiii din diaspora; elaborarea unui set de instrumente financiare pentru atragerea investițiilor din diasporă; facilitarea recunoașterii diplomelor și certificatelor; oferirea accesului la servicii online; facilitarea transferurilor de bani; mărirea numărului de programe privind identitatea națională pentru și cu diaspora, promovarea tradițiilor și a patrimoniului cultural; și implementarea proiectelor tematice de promovare a imaginii Moldovei peste hotare [10].

Programul de Activitate al Guvernului a avut drept scop intensificarea comunicării cu reprezentanții diasporei și identificarea modalităților adiționale de a sprijini moldovenii de peste hotare. Guvernul urmează să întreprindă eforturi în vederea încheierii acordurilor de migrație a muncii pentru a reglementa mai bine drepturile lucrătorilor migranți.

În această ordine de idei, Moldova a lansat și un Ghid pentru (re)integrarea cetățenilor Republicii Moldova reîntorși de peste hotare [11], care are drept scop elaborarea programelor și serviciilor de reintegrare pentru cetățenii moldoveni reîntorși. Acesta include informații

și asistență pentru găsirea locurilor de muncă potrivite, însușirea cunoștințelor și abilităților, inițierea și gestionarea afacerilor în Republica Moldova.

În anul 2017 între Guvernul Republicii Moldova și Organizația Internațională pentru Migrațiune a fost semnat un acord bilateral [12] care încurajează reprezentanții diasporei Republicii Moldova să se implice mai activ în dezvoltarea social-economică a țării, iar documentul vine să susțină inițiativele de promovare a identității naționale, inclusiv a valorilor culturale și lingvistice ale țării noastre. De asemenea, documentul respectiv vine să îmbunătățească comunicarea dintre reprezentanții diasporei și autorități, precum și să asigure implicarea acestora în dezvoltarea politicilor publice. Pentru implementarea acordului respectiv, Organizația Internațională pentru Migrație a alocat, sub formă de grant, 200 de mii de dolari SUA.

Valoarea acordului a contribuit la menținerea unei cooperări în domeniul migrației și dezvoltării naționale, la consolidarea impactului pozitiv al fenomenului migrației prin implicarea profesioniștilor de calificare din diasporă în dezvoltarea socio-economică a țării, aplicând transferul de cunoștințe dobândite în străinătate.

În același timp, angajamentul politic al diasporei moldovenești a crescut de-a lungul anilor, iar în 2019, guvernul a creat și ales reprezentanți individuali în 14 circumscripții electorale pentru diasporă pentru alegerile parlamentare.

Crearea unui mediu favorabil nu este asociat cu un scop de dezvoltare specific. Cu toate acestea, mediul favorabil poate avea un impact major asupra

dezvoltării, în special câștigând încrederea membrilor diasporei și încurajând contribuțiile lor la dezvoltarea localității. Sunt determinați 6 pași care contribuie la acest mediu favorabil de implicare a diasporei la dezvoltarea localității, aceștia fiind:

1. Legi flexibile privind cetățenia și rezidența: cetățenie sau multe-cetățenie; condiții flexibile pentru obținerea vizei și a permisului de ședere.

2. Acordarea drepturilor politice: votul din străinătate; permisiunea membrilor diasporei să candideze pentru funcții publice, menținându-și domiciliul în străinătate; rezervarea de locuri în Parlament pentru reprezentanții diasporei.

3. Drepturi speciale de proprietate: permiterea membrilor diasporei să cumpere terenuri și alte proprietăți care nu sunt permise străinilor.

4. Stimulente fiscale: scutire de taxe vamale și taxe pe bunuri personale importate, repatriate; reducerea cotelor de impozit pe venit pentru cetățenii reveniți care au lucrat în străinătate un anumit număr de ani; oferirea de stimulente fiscale pentru investițiile din diasporă, cum ar fi oferirea de tarife mai mici pentru materiile prime și echipamentele importate; oferirea creditelor fiscale pentru contribuțiile caritabile.

5. Prestații sociale menținute: oferirea beneficiilor sociale susținute, în special pentru pensii și asigurări de sănătate și de viață; încheierea acordurilor de securitate socială pe o bază bilaterală sau în cadrul acordurilor regionale.

6. Legi generale privind recunoașterea diasporei: adoptarea legilor de recunoaștere oficială a membrilor dias-

porei și emigrare ca parte integrantă a planului național de dezvoltare.

Organizațiile internaționale, precum OECD, ONU, Banca Mondială, USAID sau Organizația Internațională pentru Migrație oferă recomandări și sprijină frecvent Republica Moldova în demersurile sale de a (re)stabili relația cu diaspora sau migranții. În prezent, o bună parte a programelor și a politicilor de diasporă se formulează ținând cont de sugestiile și exemplele de bune practici pe care le înaintează asociațiile din diasporă.

De asemenea, apariția politicilor de diasporă se justifică în contextul încercărilor statelor de a „modela” sau „dirija” comportamentul și deciziile migranților, politicile în sine reprezentând instrumente de politici publice cu niveluri medii și minime de intervenție, după caz.

Astfel, dorința de a încorpora tipuri noi de politici, precum cele de diasporă, reiese și din faptul că se realizează la principiile de bună guvernare promovate la nivel internațional, iar politicile pentru migranți și pentru diasporă le ajută guvernanților să se legitimeze în fața diversilor parteneri de dialog naționali și internaționali.

O contribuție substanțială la gestionarea problemelor diasporei o are Biroul de Relații cu Diaspora (BRD). Legătura dintre diasporă și Guvern este asigurată prin intermediul Biroului de Relații cu Diaspora (BRD), care este subdiviziune a Cancelariei de Stat, în subordinea directă a Prim-Ministrului și coordonează politicile de stat în domeniul diasporei. BRD este creat prin HG 780 din 19 octombrie 2012, a devenit funcțional și completat cu personal în lunile februarie-martie ale anului 2013.

Obiectivele strategice ale Biroului pentru Relații cu Diaspora pot fi împărțite în două categorii: pe de o parte, BRD își propune să asigure coordonarea politicilor și a programelor pentru diaspora la nivel de Guvern și ministere, și, pe de altă parte, instituția dezvoltă un dialog continuu cu diaspora moldovenească prin menținerea legăturii cu peste 250 de asociații ale diasporei din peste 30 de țări ale lumii

Strategia de organizare și funcționare a instituției combină trei modele de lucru cu diaspora, recunoscute internațional: 1) modelul circumscripției, axat pe răspunderea la nevoile diasporei; 2) modelul absolvenților, care dezvoltă oportunități și se încadrează în conceptele migrație și dezvoltare; 3) modelul explorator, care vine să consolideze elitele profesionale din diasporă în scopul de a acționa ca agenți ai transformării în țara de origine.

În perioada de referință s-a demonstrat că tocmai combinația acestor trei modele este eficientă pentru Republica Moldova [13].

În anul 2016 BRD și Organizația Internațională pentru Migrație (OIM), misiunea în Moldova, au organizat un curs pentru studenții din diasporă din 12 țări pentru a participa la un seminar de instruire privind elaborarea de politici publice. Participanții la seminar au avut posibilitatea să înțeleagă cum pot fi scrise politicile publice și cum pot fi gestionate proiectele ulterioare.

Deși inspirat de bunele practici internaționale și adaptat contextului specific al Republicii Moldova, *modelul PNUD de atragere a Diasporei în dezvoltarea locală*, cu recomandarea către

toate autoritățile locale din Moldova, privind desemnarea persoanelor responsabile pentru domeniul diasporei, migrație și dezvoltare la nivel local, integrarea emigrării în strategiile locale și crearea asociațiilor de băștinași, pilotat de proiectul „*Migrație și dezvoltare locală*” poate fi replicat cu ușurință și adaptat la alte contexte naționale. O prerogativă esențială este de a sprijini măsurile de consolidare a încrederii între actorii locali și migranți, pentru a asigura că integrarea emigrării în politici și programe se realizează într-un mod eficient, orientat spre rezultate și durabilitate [14].

Elucidarea subiectului privind integrarea diasporei în elaborarea politicilor de dezvoltare locală ne determină să concluzionăm că crearea unui suport instituțional, asigurarea cu cadru legislativ, cota de locuri ocupate în Parlamentul Republicii Moldova de diasporă, numeroasele acțiuni și inițiative nu au condus spre o implicare masivă a diasporei în dezvoltarea politicilor locale. Deși există un șir de cauze obiective și subiective, diaspora moldovenească rămâne puțin receptivă la inițiativele lansate.

Totodată, cadrul instituțional existent nu dispune deocamdată de o separare clară a atribuțiilor și funcțiilor în domeniul diasporei, iar resursele umane nu sunt suficiente pentru implementarea programelor aprobate, experiența redusă în gestionarea potențialului diasporei limitează capacitatea organizațională de a implementa și gestiona proiecte de anvergură în domeniu.

Un punct slab al gestionării potențialului diasporei constă în ca-

racterul sprijinului financiar provenit în mare măsură din partea donatorilor internaționali decât a autorităților guvernamentale republicane, ceea ce pune în pericol continuitatea, dar și conținutul propriu-zis al inițiativelor.

O încercare de a înțelege și explica, ar

fi realizarea cercetărilor științifice cu scopul de a înțelege deschiderea diasporei pentru o colaborare la nivel local, dar și o implicare mai activă a administrației publice locale în valorificarea potențialului diasporei în elaborarea și implementarea politicilor de dezvoltare locală.

BIBLIOGRAFIE

1. Hotărârea Guvernului nr.386 din 17.06.2020 cu privire la planificarea, elaborarea, aprobarea, implementarea, monitorizarea și evaluarea documentelor de politici publice. Publicat : 26-06-2020 în Monitorul Oficial Nr. 153-158 art. 509. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=121921&lang=ro.
2. Crăciun CL., Collins P.E, Managementul politicilor publice. Transformări și perspective. Iași: Polirom, 2008, 408 p. ISBN: 978-973-46-0549-1.
3. Munteanu I. Politici publice complexe. Tehnici și repere. Chișinău: Cartier, 2016. 716 p. ISBN: 9789975860475.
4. Dunn W. Analiza politicilor publice. O introducere. Iași: Polirom, 2010. 512 p. ISBN: 978-973-46-1700-5.
5. Ghid privind elaborarea proiectelor de decizii și dispoziții ale autorităților publice locale. <https://www.capc.md/publicatii/ghid-privind-elaborarea-proiectelor-de-decizii-si-dispozitii-ale-autoritatilor-publice-locale/>
6. Strategia Națională Diaspora 2025. https://brd.gov.md/sites/default/files/sn_diaspora_2025_web.pdf
7. Hotărâre de Guvern nr. 200 din 26-02-2016 cu privire la aprobarea Strategiei naționale „Diaspora-2025” și a Planului de acțiuni pentru anii 2016-2018 privind implementarea acesteia Publicat : 04-03-2016 în Monitorul Oficial Nr. 49-54 art. 230. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=91207&lang=ro
8. Hotărâre de Guvern **nr. 200** din 26-02-2016 cu privire la aprobarea Strategiei naționale „Diaspora-2025” și a Planului de acțiuni pentru anii 2016-2018 privind implementarea acesteia Publicat : 04-03-2016 în Monitorul Oficial Nr. 49-54 art. 230. https://www.legis.md/cautare/getResults?doc_id=91207&lang=ro
9. Ghid pentru (re)integrarea cetățenilor Republicii Moldova reîntorși de peste hotare, Biroul Relații cu Diaspora. <http://brd.gov.md/ro/content/rukovodstvo-po-reintegracii-grazhdan-respubliki-moldova-kotorye-vernulis-iz-za-rubezha-0>.
10. Programul de Activitate al Guvernului pentru 2019, din 16 decembrie 2019 https://gov.md/sites/default/files/document/attachments/programul_al_guvernului_chicu_ro.pdf.
11. Ghid pentru (re)integrarea cetățenilor Republicii Moldova reîntorși de peste hotare, Biroul Relații cu Diaspora. https://brd.gov.md/sites/default/files/ghid_ro_1302.pdf
12. Programului național de stimulare a revenirilor și facilitare a (re)integrării

cetățenilor Republicii Moldova implicați în procesul de migrație pentru anii 2022-2026 și Planului de acțiuni pentru implementarea acestuia. <https://cancelaria.gov.md/sites/default/files/document/attachments/250.pdf>

13. Strategia de organizare și funcționare a Biroului Relații cu Diaspora. <https://emoldovata.gov.md/guvern-diaspora>.

14. Implicarea diasporei în dezvoltarea locală, Ghid operațional bazat pe experiența Republicii Moldova, PNUD Moldova, 2021. <https://www.undp.org/sites/g/files/zskgke326/files/migration/md/Diaspora-Engagement-in-Local-Development-RO.pdf>.

**PERSOANĂ AUTORIZATĂ SAU INVESTITĂ DE STAT
SĂ PRESTEZE ÎN NUMELE ACESTUIA SERVICII PUBLICE
SAU SĂ ÎNDEPLINEASCĂ ACTIVITĂȚI DE INTERES
PUBLIC – SUBIECT AL INFRAACȚIUNII DE EXCES
DE PUTERE SAU DEPĂȘIRE A ATRIBUȚIILOR
DE SERVICIU ÎN LEGISLAȚIA PENALĂ
A REPUBLICII MOLDOVA**

**PERSON AUTHORIZED OR EMPLOYED BY THE STATE
TO PROVIDE PUBLIC SERVICES ON BEHALF
OR PERFORM PUBLIC INTEREST ACTIVITIES - SUBJECT
OF THE CRIME OF EXCESS OF POWER OR OVERRIDING OF
THE DUTIES IN THE CRIMINAL LAW OF THE
REPUBLIC OF MOLDOVA**

CZU: 343.353:351(478)

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4\(116\).15](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4(116).15)

Vladimir PUICA,
doctorand,
Academia „Ștefan cel Mare” a MAI

SUMMARY

The present study analyzes the notion of a person authorized or vested by the state to provide public services on its behalf or to perform activities of public interest is analyzed - subject of the crime of excess of power or of exceeding the attributions of service in the criminal law of the Republic of Moldova, especially if this category refers to certified specialists, including in the field of construction. The purpose of this study is to complete the research carried out previously in the field, in it some trends and new aspects are highlighted, specific to the current stage of development of social relations, as well as to elucidate certain ambiguities encountered by law enforcement bodies in the process of law enforcement.

Keywords: *excess of power, overcoming of duties, public person, person in charge, civil servant, person authorized or employed by the state to provide public services on behalf or perform public interest activities, etc.*

REZUMAT

În prezentul studiu este analizată noțiunea de persoană autorizată sau investită de stat să presteze în numele acestuia servicii publice sau să îndeplinească activități de interes public – subiect al infracțiunii de exces de putere sau depășire a atribuțiilor de serviciu, în special dacă această categorie se referă la specialiștii atestați, inclusiv în domeniul construcțiilor. Studiul de față are scopul să întreprindă cercetările efectuate anterior în domeniu, în el fiind evidențiate unele tendințe și aspecte noi, specifice etapei actuale de dezvoltare a relațiilor sociale, precum și a elucida anumite neclarități pe care le întâmpină organele de drept în procesul aplicării legi.

Cuvine-cheie: *exces de putere, depășire a atribuțiilor de serviciu, persoană publică, persoană cu funcție de răspundere, funcționar, persoană autorizată sau investită de stat să presteze în numele acestuia servicii publice sau să îndeplinească activități de interes public, etc.*

Răspunderea penală pentru săvârșirea unei fapte prejudiciabile prevăzute de legea penală și pasibilă de pedeapsă penală este antrenată doar în cazul în care fapta infracțională derivă din partea unui subiect de drept. Subiectul infracțiunii constituie și el un element al componenței de infracțiune. Legea penală stabilește la art.21 entitățile capabile să apară în postura de subiecți ai infracțiunii: persoana fizică și persoana juridică. Alți subiecți de drept nu pot să evolueze pe post de subiecți ai infracțiunii.

Din analiza textului dispoziției art.328 CP RM concluzionăm, că subiecți ai acestei infracțiuni pot fi doar persoanele fizice, concluzie care se întemeiază pe prevederea de la art.21 alin.(4) CP RM în corespundere cu care „persoanele juridice, cu excepția autorităților publice, răspund penal pentru infracțiunile pentru săvârșirea cărora este prevăzută sancțiune pentru persoanele juridice în Partea Specială a Codului penal”. Poziția legiuitorului este cât se poate de firească, ținându-se cont de specificul infracțiunilor prevăzute la art.328 CP RM.

Infracțiunea prevăzută la art. 328 CP RM, este infracțiune cu subiect special: persoană publică sau persoană cu funcție de demnitate publică. Din aceste rațiuni, la examinarea cauzelor penale, privind excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu trebuie să fie constatate, dacă subiectul dispune sau nu de calitățile speciale, cerute de art.328 CP RM, invocându-se prevederile actului normativ, care îi incumbă calitatea de persoană publică sau persoană cu funcție de demnitate publică ori a actului, în virtutea căruia i s-a delegat acest statut.

În această ordine de idei, dispoziția alin. (1) art. 328 CP RM face trimitere la prevederile alin. (2) art. 123 CP RM, și anume definește noțiunea „*persoană publică*”, făcând referire exactă, la prima vedere.

Astfel, prin persoană publică se înțelege: „funcționarul public, inclusiv funcționarul public cu statut special (colaboratorul serviciului diplomatic, al serviciului vamal, al organelor apărării, securității naționale și ordinii publice, altă persoană care deține grade speciale sau militare); angajatul autorităților publice

autonome sau de reglementare, al întreprinderilor de stat sau municipale, al altor persoane juridice de drept public; angajatul din cabinetul persoanelor cu funcții de demnitate publică; persoana autorizată sau investită de stat să presteze în numele acestuia servicii publice sau să îndeplinească activități de interes public”.

O atenție deosebită este necesar a fi acordată noțiunii „persoană autorizată sau investită de stat să presteze în numele acestuia servicii publice sau să îndeplinească activități de interes public”, care, nici în legea penală, nici în alte acte normative nu este definită. Respectiv, înțelesul unui concept utilizat de către legiuitor trebuie căutat fie în textul unei legi, fie în jurisprudență, fie în doctrina penală, iar dacă un astfel de înțeles nu poate fi identificat, rezultă că acel concept nu este previzibil

Există o interpretare cazuală, în care găsim explicații generice, și anume în pct. 3.1 din Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție nr. 7 din 15.05.2017 cu privire la aplicarea legislației referitoare la răspunderea penală pentru abuzul de excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu, potrivit căreia, în corespundere cu alin. (2) art. 123 CP RM, sunt „persoane autorizate sau investite de stat să îndeplinească activități de interes public”: auditorul; avocatul; executorul judecătoresc; expertul judiciar; interpretul și traducătorul, antrenați de Consiliul Superior al Magistraturii, de Ministerul Justiției, de organele procuraturii, organele de urmărire penală, instanțele judecătorești, de notari, avocați sau de executorii judecătorești; mediatorul; mandatarul autorizat etc. Nu este

exclus să existe și alte persoane autorizate sau investite de stat să îndeplinească activități de interes public, persoane care să intre sub incidența noțiunii de la alin. (2) art. 123 CP RM. În astfel de situații, instanțele de judecată vor analiza confirmarea în textul unui act normativ că astfel de persoane îndeplinesc cumulativ următoarele două condiții: a) sunt autorizate sau investite de stat să-și desfășoare activitățile; b) activitățile, pe care le desfășoară, sunt activități de interes public” [10].

Totuși, în practică se constată tot mai des, că în privința specialiștilor atestați de către de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale: verificatorii de proiecte; elaboratorii de devize; proiectanții; diriginții de șantier; experții tehnici; responsabilii tehnici; diriginții cu executarea lucrărilor specializate și instalațiilor aferente construcțiilor atestați; specialiștii din laboratoarele de încercări în construcții; responsabilii tehnici pentru lucrări specializate și instalații aferente construcțiilor sunt emise acte de acuzare pentru săvârșirea infracțiunilor prevăzute de art. 328 CP RM, iar în acest sens se formulează următoarea întrebare: pot oare să fie considerați persoane publice în sensul alin. (2) art. 123 CP RM (și anume - persoane autorizate sau investite de stat să presteze în numele acestuia servicii publice sau să îndeplinească activități de interes public) specialiștii atestați enumerați supra?

Nici în interpretare cazuală și nici în doctrina penală relevantă [1, p. 868-869] nu găsim un răspuns direct la respectiva întrebare. Ca și în pct. 3.1 din Hotărârea Plenului CSJ nr. 7/2017, în doctrina pe-

nală relevantă se prezintă o listă exemplificativă de persoane autorizate sau investite de stat să presteze în numele acestuia servicii publice sau să îndeplinească activități de interes public. Specialiștii în domeniul construcțiilor, atestați de către de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, nu se regăsesc printre aceste exemple.

Așadar, nici în legislație, nici în interpretările date de Plenul Curții Supreme de Justiție, nici în doctrina penală nu se afirmă direct dacă specialiștii în domeniul construcțiilor, atestați de către de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, pot sau nu să fie considerați persoane publice în sensul alin. (2) art. 123 CP RM, și anume - persoane autorizate sau investite de stat să presteze în numele acestuia servicii publice sau să îndeplinească activități de interes public (ultima teză din alin. (2) art. 123 CP RM).

Cu toate acestea, în pct. 3.1 din Hotărârea Plenului CSJ nr. 7/2017 și în doctrina penală relevantă se sugerează posibila soluție pentru problema analizată: este necesar ca textul unui act normativ să confirme că persoanele publice în sensul ultimei teze din alin. (2) art. 123 CP RM îndeplinesc cumulativ următoarele două condiții:

- 1) sunt autorizate sau investite de stat să-și desfășoare activitățile;
- 2) activitățile, pe care le desfășoară, sunt activități de interes public.

Cât privește prima dintre aceste condiții, autorii adresării nr. 03/14-2930 din 21 iunie 2021 menționează *inter alia*: „Persoanele anterior menționate din domeniul construcțiilor nu se regăsesc în anumite acte normative unde să fie indicat expres precum că acestea sunt

autorizate sau investite de stat să îndeplinească activități de interes public, însă autorizarea sau investirea ar fi înțeleasă însăși prin procedura atestării și eliberării certificatului corespunzător”.

În continuarea vom examina ipoteza afirmativă a întrebării sub aspectul că:

1) specialiștii din domeniul construcțiilor (verificatorii de proiecte; elaboratorii de devize; proiectanții; diriginții de șantier; experții tehnici; responsabilii tehnici; diriginții cu executarea lucrărilor specializate și instalațiilor aferente construcțiilor atestați; specialiștii din laboratoarele de încercări în construcții; responsabilii tehnici pentru lucrări specifice de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale Economiei și Infrastructurii;

2) această atestare denotă faptul că respectivii specialiști sunt autorizați sau investiți de stat să presteze servicii publice sau să îndeplinească activități de interes public.

În primul rând, este necesar să accentuăm că, în conformitate cu ultima teză din alin. (2) art. 123 CP RM, se cere ca persoanele nu pur și simplu să fie autorizate sau investite de stat să-și desfășoare activitățile. Se cere ca persoanele să fie autorizate sau investite de stat să presteze *în numele acestuia* servicii publice sau să îndeplinească activități de interes public. Întrucât legiuitorul nu a fost suficient de explicit, nu putem exclude că sintagma „în numele acestuia” se referă atât la persoanele autorizate sau investite de stat să presteze servicii publice, cât și la persoanele autorizate sau investite de stat să îndeplinească activități de interes public.

Potrivit alin. (3) art. 7 al Legii nr. 721/1996 privind calitatea în construcții

(în continuare - Legii nr. 721/1996) „sunt în drept să exercite activități de proiectare a construcțiilor, dirijare și verificare a lucrărilor de construcții, încercări de laborator, controlul intern al calității și gestionarea fondului construit specialiștii atestați ca persoane fizice în nume propriu sau ca angajați ai agenților economici care desfășoară aceste activități” [13]. În alin. (2) art. 13 din aceeași lege se prevede: „Verificarea și expertizarea proiectelor în ceea ce privește respectarea documentelor normative referitoare la exigențele esențiale se efectuează de către verifcatorii de proiecte atestați în nume propriu”. Aceste prevederi legale confirmă că specialiștii atestați din domeniul construcțiilor nu sunt autorizați sau investiți de stat să îndeplinească în numele acestuia activități de interes public.

În al doilea rând, se pune la îndoială faptul că atestarea specialiștilor din domeniul construcțiilor denotă că aceștia sunt autorizați sau investiți de stat să presteze în numele acestuia servicii publice sau să îndeplinească activități de interes public.

Atestarea specialiștilor din domeniul construcțiilor reprezintă obiectul de reglementare al dispozițiilor din Legea nr. 721/1996 privind calitatea în construcții, din interpretarea cărora rezultă, că certificatul de atestare tehnico-profesională a specialiștilor din domeniul construcțiilor constituie actul constatator al pregătirii profesionale a acestor specialiști după susținerea de către ei a unui curs obligatoriu de perfecționare profesională. Nu rezultă concluzia certă că certificatul în cauză ar avea și calitatea de dovadă a autorizării sau investiții de stat a

specialiștilor în domeniul construcțiilor să presteze în numele acestuia servicii publice sau să îndeplinească activități de interes public.

Incertitudinea creată mai este creată și din dispozițiile alin. (1) art. 41 din Legea nr. 160/20122 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător [14], „în funcție de scopul, forma și modul de reglementare, actele permissive sunt de 3 categorii: a) licență- act permisiv care investește (subl. ns.) titularul cu drept de a desfășura un anumit gen de activitate, integral sau parțial, asupra căruia se răsfrâng criteriile de licențiere stabilite de prezenta lege; b) *autorizație* - act permisiv care se referă la acordarea anumitor drepturi de activitate și la atestarea întrunirii anumitor condiții de către agentul economic; c) *certificat* - act permisiv. care se referă la conformitatea anumitor bunuri sau servicii fie la atestarea cunoștințelor/ capacităților angajaților unui agent economic, în limita criteriilor stabilite la art. 4, în baza căruia nu se acordă drepturi primare pentru activitate, dar care este impus de lege pentru a confirma respectarea unor cerințe de ordin tehnic și a cărui neobținere nu periclitează întreaga activitate a agentului economic într-un domeniu”.

Remarcăm că în definiția noțiunii de licență, legiuitorul vorbește despre „investirea” titularului. În contrast, în definiția legală a noțiunii „certificat” nu se recurge la termenul „investire”. Ceea ce sporește incertitudinea privind posibilitatea incidenței ultimei teze din alin.(2) art.123 CP RM asupra titularului certificatului de atestare tehnico-profesională a specialiștilor din domeniul construcțiilor.

În altă ordine de idei, cea de-a doua condiție care rezultă din alin. (2) art. 123 CP RM, specificată în pct. 3.1 din Hotărârea Plenului CSJ nr. 7/2017 și în doctrina penală relevantă, presupune că activitățile, pe care le desfășoară subiectul, trebuie să fie de interes public.

În cazul specialiștilor în domeniul construcțiilor atestați de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale, lipsește o prevedere expresă de genul celei din alin.(1) art.3 al Legii nr.137/2015 cu privire la mediere: „Mediatorul desfășoară activitate de liber-profesionist, de interes public, care nu constituie activitate de întreprinzător și nu poate fi raportată la o astfel de activitate” [15].

În aparență, activitățile din domeniul construcțiilor ar fi de interes public, însă noțiunea „construcții” se referă la o palitră extrem de largă de situații, care potrivit pct.5.9.5 din Ordinul Ministerului Economiei și Infrastructurii nr.92 din 20.02.2018 cu privire la aprobarea documentului normativ NCM A.01.01:2018 „Sistemul de documente normative în construcții. Termeni și definiții”, prin „construcții” se are în vedere „construcțiile de orice categorie, inclusiv: clădiri; drumuri; poduri; căi ferate; piste de aviație; construcții hidrotehnice; amenajări portuare; turnuri; coșuri de fum; rezervoare; silozuri; construcții tehnico-edilitare subterane sau supraterrane; construcții-suport ale rețelelor de transport, de distribuție a energiei electrice sau de telecomunicații; construcții cu caracter provizoriu” [18]. În funcție de caracteristicile fiecărei construcții, activitățile din domeniul construcțiilor pot fi de interes public sau de interes privat. Este puțin probabil ca, de exemplu, o casă indivi-

duală de locuit sau o construcție auxiliară cu caracter provizoriu să reprezinte în toate cazurile rezultatul unei activități de interes public.

Drept urmare, prima facie ar rezulta că noțiunea „interes public” din această normă a trecut testul constituționalității în Decizia Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 100 din 03.10.2019 de inadmisibilitate a sesizării nr. 117g/2019 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din articolul 313 din Codul contravențional [5], precum și în Decizia Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 42 din 01.04.2021 de inadmisibilitate a sesizării nr. 218g/2020 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din articolul 313 din Codul contravențional (neclaritatea noțiunii „interes public”) [6]. Însă, în conjunctura pe care o analizăm, aceste două decizii ale instanței de contencios constituțional nu sunt relevante. Or, contextul, în care noțiunea „interes public” este folosită în art. 313 din Codul contravențional, nu coincide cu cel din ultima teză a alin.(2) art.123 CP RM.

Noțiunea „interes public” este definită în legislație. De exemplu, conform art.18 al Codului administrativ, „interesul public” vizează ordinea de drept, democrația, garantarea drepturilor și a libertăților persoanelor, precum și obligațiile acestora, satisfacerea necesităților sociale, realizarea competențelor autorităților publice, funcționarea lor legală și în bune condiții” [4]. Potrivit art. 3 al Legii nr. 82 din 25.05.2017 a integrității (în continuare - Legii nr. 82/2017), interes public constituie „interesul general de dezvoltare a bunăstării societății în ansamblu și

de realizare a intereselor private legitime, garantat prin funcționarea entităților publice și private, precum și prin exercitarea atribuțiilor de serviciu ale agenților entităților date în strictă conformitate cu prevederile legale, în mod eficient și econom din punct de vedere al utilizării resurselor” [16]. Remarcăm că aceste două definiții legale au un conținut diferit. Sub acest aspect, are dreptate N. Pascaru care afirmă: „[...] cadrul legal național încă conține destul de multe incertitudini în partea ce ține de interpretarea uniformă și unanimă a ceea ce reprezintă interes public” [19, p. 135-139]. În afară de aceasta, în HCC nr. 24/2019 se remarcă, inter alia: „[...] 134 Curtea observă că noțiunea de „interes public” este redată, între altele, în art. 3 din Legea integrității nr. 82 din 25 mai 2017 [...], precum și în Codul administrativ. Totuși, Curtea constată că o astfel de definiție nu se regăsește și în legea penală. 135. Prin urmare, Curtea reiterează că legea penală nu conține criterii clare și previzibile pentru aprecierea, în mod concret, a impactului acțiunilor unei persoane în privința unei valori abstracte cum este „interesul public” [...]” 18. Așadar, definițiile noțiunii „interes penal” din legislația extrapenală nu sunt potrivite pentru a reda semantis-mul acestei noțiuni în cazurile în care ea este utilizată în legea penală. În această ordine de idei, nu putem face abstracție de următoarea constatare din pct. 28 al Deciziei Curții Constituționale a României nr. 551 din 13.07.2017 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 318 alin. (1) și alin. (2) din Codul de procedură penală, astfel cum au fost modificate prin Ordonanța de

urgență a Guvernului nr. 18/2016 pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, precum și pentru completarea art. 31 alin. (1) din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară: „[...] Există concepte, interesul public fiind unul dintre acestea, pentru care oferirea unei definiții abstracte, atotcuprinzătoare, este un deziderat imposibil de realizat. Aceasta deoarece, în funcție de materia în legătură cu care interesul public este analizat, elementele luate în considerare vor fi diferite” [7].

Definirea în legea penală a noțiunii „interes public” a fost preconizată într-un proiect legislativ din 2016. În cadrul acestuia a fost propusă completarea Codului penal cu art. 125¹, în care alineatul (1) ar fi avut următorul conținut: „Prin „*interes public*” se înțelege interesul general de dezvoltare a bunăstării societății în ansamblu, a comunității locale și/sau de realizare a intereselor ocrotite de lege ale persoanelor fizice și juridice, garantat prin utilizarea eficientă a patrimoniului public, precum și prin respectarea strictă a prevederilor legale în cadrul activităților desfășurate de: a) autoritățile, instituțiile și organizațiile de stat, autoritățile administrației publice centrale sau locale; b) întreprinderile de stat sau municipale; c) organizațiile comerciale în care statul, administrația publică centrală sau locală deține cotă-parte, precum și organizațiile obștești și alte organizații înființate/fondate de către organele statului, administrației publice centrale sau locale” [20].

A rămas fără efect nu doar acest proiect legislativ, ci și dezideratul din Adre-

sa din HCC nr. 22/2017: „[...] având în vedere faptul că noțiunea „interes public” se regăsește în mai multe componente de infracțiuni și contravenții, [...] urmează a fi efectuate modificările de rigoare, cu luarea în considerare a raționamentelor expuse în hotărârea Curții” [11].

Toate cele consemnate mai sus, ridică problema legată de respectarea de către legiuitor a principiului legalității incriminării, din perspectiva previzibilității dispoziției de la alin. (2) art. 123 CP RM în partea desemnată prin sintagma „persoana autorizată sau investită de stat să presteze în numele acestuia servicii publice sau să îndeplinească activități de interes public”.

Astfel, în hotărârea pronunțată în cauza Kokkinakis împotriva Greciei, în § 40, Curtea Europeană a Drepturilor Omului (în continuare - CtEDO) a decis cu valoare de principiu că legalitatea incriminării este îndeplinită „atunci când individul poate să știe, pornind de la prevederea normei pertinente și, la nevoie, cu ajutorul interpretării date de jurisprudență, ce acțiuni și omisiuni sunt de natură să-i angajeze responsabilitatea penală” [3].

Mai mult ca atât, în hotărârea pronunțată în cauza Dragotoni și Militaru-Pidhomi împotriva României [12], în § 36, CtEDO scoate în evidență principiul generalității legilor, stabilind că chiar din cauza principiului generalității legilor, conținutul acestora nu poate prezenta o precizie absolută. Una din tehnicile tip de reglementare constă în recurgerea mai degrabă la categorii generale decât la liste exhaustive. De asemenea, numeroase legi se folosesc de eficacitatea formulelor mai mult sau mai puțin vagi, pentru a evita o rigiditate excesivă și a

se putea adapta la schimbările de situație. Interpretarea și aplicarea unor asemenea texte depinde de practică, fapt susținut anterior de CtEDO în cauzele Kokkinakis împotriva Greciei [3] și Cantoni împotriva Franței [2].

Astfel, pe caz au fost depistate două precedente, și anume: Decizia irevocabilă a Colegiului penal al Curții de Apel Chișinău din 21.01.2020, dosar nr. Ir-264/19 [9], potrivit căreia dirigintele de șantier este recunoscut ca persoană publică și Decizia irevocabilă a Colegiului penal al Curții de Apel Chișinău din 26.09.2019, dosar nr. 1r-169/18 [8], potrivit căreia responsabilul tehnic specialist atestat în domeniul construcțiilor a fost catalogat ca persoană publică.

Concluzii. Având în vedere că problema ridicată nu poate fi soluționată pe cale doctrinară, iar calitatea legii penale constituie o condiție vitală pentru menținerea securității raporturilor juridice și ordonarea eficientă a relațiilor sociale, s-ar propune o soluție de dezlegare a chestiunilor de interes: depunerea, în temeiul alin. (2) art. 72 din Legea nr. 100/2017 cu privire la actele normative [17], a unei cereri către Parlamentul Republicii Moldova în vederea interpretării dispoziției de la alin. (2) art. 123 CP RM în partea desemnată prin sintagma „persoana autorizată sau investită de stat să presteze în numele acestuia servicii publice sau să îndeplinească activități de interes public”, și anume, dacă aceasta îi are în vedere pe următorii specialiști atestați de către de Ministerul Infrastructurii și Dezvoltării Regionale: verficatorii de proiecte; elaboratorii de devize; proiectanții; diriginții de șantier; experții tehnici; responsabili tehnici;

diriginții cu executarea lucrărilor specializate și instalațiilor aferente construcțiilor atestați; specialiștii din laboratoarele de încercări în construcții; responsabili tehnici pentru lucrări specializate și instalații aferente construcțiilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Brînza S., Stati V. Tratat de drept penal. Partea specială. Vol. II. Chișinău: Tipografia Centrală, 2015, 1300 p.
2. Case of *Cantoni v. France*. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-58Q68>.
3. Case of *Kokkinakis v. Greece*. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57827>.
4. Codul administrativ. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 309-320.
5. Decizia Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 100 din 03.10.2019 de inadmisibilitate a sesizării nr. 117g/2019 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din articolul 313 din Codul contravențional. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2019, nr. 320-325.
6. Decizia Curții Constituționale a Republicii Moldova nr. 42 din 01.04.2021 de inadmisibilitate a sesizării nr. 218g/2020 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi din articolul 313 din Codul contravențional (neclaritatea noțiunii „interes public” [2]). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2021, nr. 108-110.
7. Decizia Curții Constituționale a României nr. 551 din 13.07.2017 referitoare la excepția de neconstituționalitate a dispozițiilor art. 318 alin. (1) și alin. (2) din Codul de procedură penală, astfel cum au fost modificate prin Ordonanța de urgență a Guvernului nr. 18/2016 pentru modificarea și completarea Legii nr. 286/2009 privind Codul penal, Legii nr. 135/2010 privind Codul de procedură penală, precum și pentru completarea art. 31 alin. (1) din Legea nr. 304/2004 privind organizarea judiciară. În: Monitorul Oficial al României, 2017, nr. 977.
8. Decizia irevocabilă a Colegiului penal al Curții de Apel Chișinău din 26.09.2019, dosar nr. Ir-169/2018. https://cac.instante.justice.md/ro/pigd_integration/pdf/57d6531d-bddd-e811-80d6-050568b7027
9. Decizia irevocabilă a Colegiului penal al Curții de Apel Chișinău din 21.01.2020, dosar nr. Ir-264/2019. <https://cae.instante.justice.md/ro/pigdjntegration/pdf/d79516f5-aal0-4dfl-al05-b841cb54be4d>.
10. Hotărârea Plenului Curții Supreme de Justiție nr. 7 din 15.05.2017 cu privire la aplicarea legislației referitoare la răspunderea penală pentru abuzul de putere sau abuzul de serviciu, excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu, precum și neglijența în serviciu. http://jurisprudenta.csj.md/search_hot_expl.php?id=216
11. Hotărârea Curții Constituționale nr. 22 din 27.06.2017 privind excepția de neconstituționalitate a unor prevederi ale articolului 328 alin. (1) din Codul penal (excesul de putere sau depășirea atribuțiilor de serviciu). În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 352-355.
12. Hotărârea din 24 mai 2007, definitivă la 24 august 2007, în Cauza Dragotoniu și Militaru-Pidhorni împotriva României. <http://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-122714>.

13. Legea nr. 721 din 02.02.1996 privind calitatea în construcții. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 1996, nr. 25.
14. Legea nr. 160 din 22.07.2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2011, nr. 170-175.
15. Legea nr. 137 din 03.07.2015 cu privire la mediere. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2015, nr. 224- 233.
16. Legea nr. 82 din 25.05.2017 a integrității. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2017, nr. 229-243.
17. Legea nr. 100 din 22.12.2017 cu privire la actele normative. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 7-17.
18. Ordinul Ministrului Economiei și Infrastructurii nr. 92 din 20.02.2018 cu privire la aprobarea documentului normativ NCM A.01.01:2018 „Sistemul de documente normative în construcții. Termeni și definiții”. În: Monitorul Oficial al Republicii Moldova, 2018, nr. 77-83; NCM A.01.01:2018. Principiile și metodologia reglementării în construcții Sistemul de documente normative în construcții. Termeni și definiții. Disponibil: ednc.gov.md/upload/61/NCM_A.01.012018.pdf
19. Pascaru N. Analiza conceptului de „interes public” prin prisma legislației din Republica Moldova. In: Administrarea Publică, 2020, nr. 4, p. 135-139.
20. Proiectul Legii privind modificarea și completarea unor acte legislative (Codul penal - art. 55, 60, 64 ș.a.; Codul de procedură penală-art. 1328 ș.a.). <http://parlament.md/ProcesulLegislativ/Proiectedeactelegislative/tabid/61/LegislativId/3289/language/ro-RO/Default.aspx>

LICENȚA ÎN ACTIVITATEA DE ÎNTREPRINZĂTOR PRIN PRISMA PREVEDERILOR CONVENȚIEI EUROPENE A DREPTURILOR OMULUI

LICENSE IN ENTREPRENEURIAL ACTIVITY UNDER THE PROVISIONS OF THE EUROPEAN CONVENTION OF HUMAN RIGHTS

CZU: [347.71:334]: 341.231.14

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4\(116\).16](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4(116).16)

Nicolae PASCARU,
doctorand,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

In the sense of Article 1 of the First Additional Protocol to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, the Court mentioned that a license constitutes an asset depending on whether the license holder has a „reasonable and legitimate hope regarding the validity of the license in time and the possibility of continuing to obtain benefits from the exercise of an activity based on this license”.

At the same time, the Court points out that, according to its jurisprudence, the termination of the validity of a license, which allowed the creation of a business, constitutes an interference with the right to enjoy property, which is guaranteed by Article 1 of the First Protocol.

The Court reiterates that the purpose of art. 1 of Protocol no. 1 is to keep a fair balance between the requirements of the general interest of the community and the requirements regarding the fundamental rights of the person and that the concern to achieve this balance also applies to the second paragraph of art. 1 of the Protocol.

REZUMAT

În sensul articolului 1 din Primul Protocol adițional la Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, Curtea a menționat că o licență constituie un bun în funcție de faptul dacă deținătorul licenței are o „speranță rezonabilă și legitimă în privința valabilității în timp a licenței și a posibilității de a continua să obțină beneficii din exercitarea unei activități în baza acestei licențe”.

Totodată, Curtea atenționează, că potrivit jurisprudenței sale, încetarea valabilității unei licențe, prin care se permitea crearea unei afaceri, constituie o interferență în drep-

tul de a se bucura de proprietate, care este garantat de articolul 1 din Primul Protocol.

Curtea reiterează că scopul art. 1 din Protocolul nr. 1 este acela de a păstra un echilibru just între cerințele interesului general al comunității și cerințele privind drepturile fundamentale ale persoanei și că preocuparea de a realiza acest echilibru se aplică și celui de-al doilea paragraf al art. 1 din Protocol.

Licența reprezintă una dintre formele de reglementare de stat a activității de întreprinzător și reprezintă o procedură de atestare oficială a dreptului unei persoane (persoană juridică sau întreprinzător individual) de a desfășura anumite genuri de activități cu respectarea cerințelor și standardelor de reglementare.

În opinia autorului Vaniev A. G., esența acordării de licențe, constă în impactul administrativ și juridic specific asupra activităților întreprinzătorilor antrenați în activitatea respectivă. Acest impact urmărește scopul de control al statului asupra activităților de valoare socială sporită și de semnificație pentru ordinea publică, precum și prevenirea situațiilor de vătămare a vieții, sănătății oamenilor, a prejudiciului altor interese protejate de lege. În esență, acordarea de licențe acționează într-un fel sau altul ca o formă de restrângere a libertății economice a întreprinzătorilor cu scopul de a proteja interesul securității și ordinii publice [1].

Potrivit informației oficiale prezentate de către Serviciul Fiscal de Stat, în anul 2020 în Republica Moldova erau înregistrați 2928 titulari de licență, iar din numărul total de licențe valabile 72% au fost eliberate pentru șapte genuri de activitate: cu metale prețioase – pentru 455 entități; de utilizare a canalelor sau frecvențelor radio și/sau serviciilor de comunicații electronice – 417;

pentru activitate farmaceutică – 356; pentru unitățile de schimb valutar – 304. Totodată, 229 acte permissive au fost valabile pentru activitatea asociațiilor de economii și împrumut, 202 – pentru importul și comercializarea cu amănuntul a carburanților, iar 137 – pentru producția alcoolică autohtonă.

De asemenea, în Raportul ce vizează implementarea Legii nr. 160/2011 privind reglementarea prin autorizare a activității de întreprinzător pentru anul 2020 de către autoritățile de licențiere (autor – Ministerul Economiei și Infrastructurii), în anul precedent *numărul titularilor de licență a fost în diminuare față de anul 2019 cu 4,6%* [2].

În procesul de licențiere a activității de întreprinzător, statul, prin intermediul autorităților de licențiere, monitorizează și dacă este cazul se implică pentru a stopa încălcarea drepturilor și intereselor publice. Acest control din partea statului generează de multe ori, emiterea unor decizii ale autorităților de licențiere de suspendare/retragerea licențelor întreprinzătorilor care nu respectă condițiile de licențiere.

Astfel, prin lege, autoritățile care acordă licențe de activitate pentru dreptul de a desfășura un anumit gen de activitate, sunt împuternicite cu dreptul de a suspenda/retrage licența întreprinzătorilor, dacă sunt identificate careva încălcări grave a condițiilor de licențiere de către întreprinzători. Acest fapt, ge-

nerează de multe ori apariția litigiilor în instanțele de judecată, legate de retragerea licențelor în activitatea de întreprinzător.

Procedura actuală de judecare a cauzelor privind suspendarea și/sau retragerea actelor permissive în activitatea de întreprinzător, reprezintă o procedură relativ nouă pentru legislația procesual civilă din Republica Moldova și se desfășoară conform unei proceduri stabilite în normele din Codul de Procedură Civilă (CPC) [3].

Potrivit prevederilor din CPC, hotărârea instanței de judecată privind suspendarea activității întreprinzătorului se adoptă la cererea autorităților de licențiere și/sau altor instituții abilitate prin lege cu funcții de reglementare și de control a anumitor activități de întreprinzător, inclusiv cu dreptul de emite decizii de suspendare a activității unui întreprinzător.

De asemenea, legiuitorul prevede și posibilitatea ca în anumite cazuri, care trebuie să fie prevăzute expres de legile speciale, activitatea de întreprinzător poate fi suspendată, cu adresarea ulterioară în instanța de judecată a autorității care a dispus suspendarea. Această prevedere are menirea de a ocroti un interes public, or, în unele situații, chiar dacă se depășesc/omit anumiți termeni pentru adresare în instanță, decizia de suspendare nu poate fi întârziată prin riscul de a se leza un interes public.

Adresarea în judecată trebuie să se facă în decursul a 3 zile lucrătoare. În caz de nerespectare a acestui termen, suspendarea se anulează. Decizia autorității privind suspendarea activității de întreprinzător se aplică până la adopta-

rea de către instanța de judecată a unei hotărâri definitive. Totodată, decizia autorității privind suspendarea activității de întreprinzător încetează dacă, prin hotărâre a instanței de judecată, aceasta a fost anulată.

Respectarea de către autoritatea de licențiere a tuturor rigorilor legale la adoptarea deciziilor de suspendare a licenței de activitate a unui întreprinzător reprezintă un imperativ absolut, or, pentru întreprinzător, licența de activitate reprezintă un bun sau un instrument, prin intermediul căruia acesta dobândește anumite beneficii, deci are un interes privat de a nu fi limitat în exercitarea activității sale prin decizia autorității de licențiere de suspendare a activității sale.

În context, potrivit autorului Sevryugin V. E., retragerea unei licențe de activitate este o măsură extremă aplicată de instanță după ce titularul licenței a încălcat grav condițiile de licențiere [4].

Instanța de judecată examinează cererea de suspendare sau retragere a actului permisiv ce vizează activitatea de întreprinzător în termen de 5 zile lucrătoare de la data acceptării acesteia. După ce examinează cererea în fond, instanța de judecată emite o hotărâre prin care o admite sau o respinge.

După remedierea circumstanțelor care au dus la suspendarea actului permisiv ce vizează activitatea de întreprinzător, instanța de judecată care a emis hotărârea corespunzătoare, la cererea întreprinzătorului sau a autorității competente, intenționează un proces și, în termen de 5 zile lucrătoare, pronunță o hotărâre prin care anulează suspendarea actului permisiv respectiv.

În context, trebuie de menționat că în sensul articolului 1 din Primul Protocol adițional la Convenția Europeană pentru Apărarea Drepturilor Omului și a Libertăților Fundamentale, Curtea Europeană în jurisprudența sa a menționat că o licență constituie un bun, dacă deținătorul acestei licenței are o „speranță rezonabilă și legitimă în privința valabilității în timp a licenței și a posibilității de a continua să obțină beneficii din exercitarea unei activități în baza acestei licențe” [5].

Articolul 1 din Protocolul nr 1, care garantează dreptul la protecția proprietății (inclusiv a licențelor întreprinzătorilor), conține trei norme distincte: „prima regulă, prevăzută în prima teză a primului paragraf, este de natură generală și enunță principiul respectării bunurilor; a doua regulă, conținută în a doua teză a primului paragraf, se referă la privarea de proprietate și o supune anumitor condiții; a treia regulă, menționată în al doilea paragraf, recunoaște că statele contractante au dreptul, printre altele, de a controla utilizarea bunurilor, în conformitate cu interesul general. Cele trei reguli nu sunt, cu toate acestea, „distincte”, în sensul de a fi autonome. Normele doua și a treia se referă la cazuri particulare de interferență cu dreptul unei persoane de a se bucura în liniște de proprietatea sa și, prin urmare, ar trebui să fie interpretate în lumina principiului general enunțat în prima regulă” [6].

În jurisprudența sa, Curtea Europeană Curtea a găsit vinovat statutul Republica Moldova în două cauze de rezonanță, ce vizau fie **împiedicarea ilegală a reclamantului de a se folosi**

de licențele sale, fie anularea licențelor reclamantului.

Astfel, în cauza *Bimer S. A. c. Moldovei* (hotărâre din 10 iulie 2007) [7], a fost constatată violarea art. 1 al Protocolului nr. 1 la CEDO din cauza împiedicării ilegale a companiei reclamante fondată de investitori străini de a-și folosi licențele pentru întreținerea unui bar și magazin duty-free, în urma adoptării unei decizii de interzicere a amplasării localurilor duty-free pe teritoriul vamal al Republicii Moldova, cu încălcarea prevederilor Legii privind investițiile străine. În cazul dat, Curtea a constatat că chiar dacă este adevărat că decizia nu a împiedicat reclamantul să desfășoare alte activități permise de documentele sale de constituire, cum ar fi desfășurarea comerțului cu amănuntul obișnuit și că, în principiu, întreprinderea putea să solicite eliberarea unei noi licențe pentru înființarea unui magazin duty-free în incinta unui aeroport, este incontestabil faptul că decizia a avut efect imediat și urmarea scopul de a împiedica reclamantul să continue desfășurarea afacerii sale duty-free la Biroul Vamal Leușeni și de a retrage licența existentă a reclamantului privind desfășurarea afacerii în acel loc. În aceste circumstanțe, Curtea constată că a existat o ingerință evidentă în dreptul reclamantului la respectarea bunurilor sale, în sensul articolului 1 al Protocolului nr. 1. În conformitate cu jurisprudența Curții, o astfel de ingerință constituie o măsură de reglementare a folosirii bunurilor, care urmează a fi examinată prin prisma celui de-al doilea paragraf al acestui articol. De asemenea, unul dintre judecătorii completului, într-o opinie separată pe marginea acestei cauze,

a menționat că potrivit jurisprudenței constante a Curții, paragraful doi al articolului 1 al Protocolului nr. 1, trebuie examinat în lumina principiilor generale enunțate în prima propoziție și cere respectarea unui echilibru just între cerințele intereselor generale ale societății care sunt satisfăcute prin măsura în cauză și drepturile fundamentale ale persoanelor care sunt afectate prin această măsură. La stabilirea faptului dacă există un echilibru just, Curtea recunoaște că statul se bucură de o marjă largă de apreciere atât privind alegerea mijloacelor de implementare, cât și privind evaluarea faptului dacă consecințele implementării acestor măsuri sunt justificate în interes general de scopul realizării obiectului legii în cauză. Echilibrul necesar nu va fi constatat dacă persoana vizată trebuie să suporte „o sarcină individuală excesivă”. Existența sau lipsa clauzelor compensatorii în legislația relevantă poate fi un factor important la aprecierea faptului dacă măsura contestată respectă echilibrul just necesar și, în special, dacă aceasta impune reclamantului o sarcină disproporționată (a se vedea, spre exemplu, *The Holy Monasteries v. Greece* hotărâre din 9 decembrie 1994, Seria A nr. 301-A, § 71 și, în contextul specific al paragrafului doi al articolului 1, *Immobiliare Saffi v. Italy* [GC], nr. 22774/93, § 57, ECHR 1999-V). În cazul dat, reclamantul a pretins 798,956.51 dolari SUA („USD”) cu titlu de prejudiciu material suferit ca rezultat al încălcării dreptului său garantat de articolul 1 al Protocolului nr. 1 la Convenție. Curtea a decis că statul pârât trebuie să plătească reclamantului, în termen de trei luni de la data la care hotărârea devine defini-

tivă în conformitate cu articolul 44 § 2 al Convenției, EUR 520,000 (cinci sute douăzeci mii euro) cu titlu de prejudiciu material.

O a doua cauză în care statul nostru a fost găsit vinovat de încălcarea articolului 1 al Protocolului nr. 1 din Convenție, este cauza *Megadat.com SRL c. Moldovei* (hotărâre din 8 aprilie 2008) [8]. În acest caz, Curtea a statuat că nu a fost demonstrat că autoritățile publice au urmărit careva politici veritabile și consecvente atunci când au invalidat licențele companiei reclamante, care era cea mai mare din Moldova în domeniul comunicațiilor internet, în urma căroro compania a fost nevoită să-și vândă bunurile și să-și înceteze activitatea.

Astfel, suspendarea/retragerea licenței în activitatea de întreprinzător reprezintă într-o oarecare măsură afectarea unui interes privat al întreprinzătorului, de aceea, este important ca la luarea unei asemenea decizii, autoritățile de licențiere și instanțele de judecată să țină cont de principiile proporționalității, echității, și ca decizia de suspendare să nu lezeze un interes public prin suspendarea unei activități ce vizează practicarea unei activități de interes social, ci din contra, decizia de suspendare, ar trebui să fie privită ca măsură să ocrotească un interes public de anumite ilegalități care au fost comise de întreprinzător la practicarea unei activități licențiate cu consecințe negative pentru consumatori, societate, etc.

În context, potrivit jurisprudenței naționale, și anume Hotărârea plenului CSJ privind practica judiciară de soluționare de către instanțele judecătorești a cauzelor referitoare la suspendarea și

retragerea licențelor ce vizează activitatea de întreprinzător, principiile de bază pentru aprecierea caracterului rezonabil al unei ingerințe sunt următoarele:

- măsura impusă trebuie să urmărească un scop legitim, adică să nu fie "lipsită în mod vădit de temeiuri rezonabile".

- atunci când măsura urmărește un scop legitim, trebuie să existe o legătură rezonabilă de proporționalitate între mijloacele antrenate și scopul urmărit.

- trebuie să fie stabilit un echilibru echitabil între imperativele interesului general al colectivității și protecția drepturilor fundamentale ale individului.

Din analiza practicii instanțelor de judecată la examinarea cazurilor de suspendare a licențelor în activitatea de întreprinzător, putem deduce că în jurisprudența națională instanțele ajung la următoarele concluzii:

- Unul dintre principiile de bază ale licențierii este echitabilitatea dintre interesele societății și drepturile întreprinzătorilor la efectuarea controlului asupra respectării condițiilor de licențiere, precum și la suspendarea/retragerea licențelor [9].

- În anumite domenii care au importanță majoră pentru societate, statul se bucură de o marjă mai mare de apreciere ce presupune dreptul statului de a stabili reglementări distincte față de alte domenii similare de reglementare. Astfel, retragerea licenței reprezintă o ingerință proporțională cu scopul urmărit, și anume, apărarea interesului public [10].

- La judecarea cauzelor privind suspendarea sau retragerea licențelor în activitatea de întreprinzător, instanța de judecată trebuie să efectueze testul de

proporționalitate. Conform testului de proporționalitate, măsura luată trebuie să fie adecvată - să poată în mod obiectiv să ducă la îndeplinirea scopului, necesară - indispensabilă pentru îndeplinirea scopului, și proporțională - să asigure justul echilibru între interesele concrete pentru a fi corespunzătoare scopului urmărit.

- Sub acest aspect, instanța conchide că neîndeplinirea uneia din aceste trei condiții duce la încălcarea drepturilor și a libertăților omului, în speță a dreptului la proprietate, considerente din care instanța va examina dacă în speță a fost respectat principiul proporționalității, și anume: dacă au existat temeiuri suficiente și admisibile pentru retragerea licenței și dacă există un echilibru între interesele legitime ale persoanei ale cărei drepturi sau libertăți au fost limitate și interesele legitime ale altor persoane, ale statului sau societății [11].

- Dreptul de proprietate nu este unul absolut și legiuitorul poate stabili norme cu privire la folosința bunurilor, cu condiția ca acestea să corespundă unui interes public și să fie proporționale interesului urmărit. În anumite domenii care au **IMPORTANTĂ** majoră pentru societate, statul se bucură de o marjă mai mare de apreciere ce presupune dreptul statului de a stabili reglementări distincte față de alte domenii similare de reglementare [12].

În lumina celor relatate, putem **concluziona** următoarele:

În jurisprudența CEDO, Curtea a constatat în mai multe cazuri că licența de a desfășura o activitate comercială constituie un bun, iar revocarea sa constituie o ingerință în dreptul garantat de art. 1 din Protocolul nr. 1.

Suspendarea/retragerea unei licențe este lăsată la latitudinea autorității care a eliberat-o, care ține seama de potențiala nocivitate a încălcărilor constatate sau de pericolul public de prejudiciere a intereselor publice sau private cauzate de acțiunile titularului licenței.

Autoritățile de acordare a licenței au dreptul de a suspenda o licență în cazul detectării de încălcări repetate sau încălcări grave de către titularul licenței a cerințelor și condițiilor de licență.

La judecarea cauzelor de suspendare/retragerea licențelor în activitatea de întreprinzător, instanțele de judecată așa cum am menționat, ar trebui să țină cont de principiul proporționalității.

Pentru a evita condamnarea Republicii Moldova la CEDO, deciziile

autorităților de licențiere/instanțelor de judecată privind suspendarea/retragerea licenței de activitate de întreprinzător, ar trebui să fie foarte bine argumentate și motivate din punct de vedere juridic, or, aceste decizii vizează sau în unele cazuri chiar poate afecta un interes public, atunci când licența unui întreprinzător care prestează o activitate care are impact asupra întregii comunități, sau o parte considerabilă a acesteia, este suspendată și/sau retrasă, dar totodată decizia de suspendare/retragere a licenței de activitate afectează și licențiatul a cărei activitate a fost stopată odată cu adoptarea unor asemenea decizii, în acest sens fiindu-i afectat și interesul privat al celui din urmă.

BIBLIOGRAFIE

1. Ваниев А. Г. Лицензирование предпринимательской деятельности. Учебник / под ред. Ваниева А.Г. М.: Юрайт, 2015, с. 52.
2. <https://monitorul.fisc.md/editorial/activitatea-de-licentiere-in-anul-2020.html> (accesat la data de 10.08.22).
3. https://mei.gov.md/sites/default/files/raport_l160_licentiere_2020vv_9apr.semnat.pdf (accesat la data de 10.08.22).
4. Codul de procedură civilă al Republicii Moldova nr. 225 din 30-05-2003. Publicat: 03-08-2018 în Monitorul Oficial Nr. 285-294 art. 436.
5. Севрюгин В. Е. «Старая одежда» нового КоАП РФ: концептуальные недоработки и перекосы законопроекта // Административное право и процесс, 2016. № 10., с. 30.
6. Mihai Poalengi, Svetlana Filincova, Iulia Sorcu, ș.a, Manualul judecătorului pentru cauze civile. Ediția a II a. Chișinău, 2013, pag. 207.
7. Cauza Bimer S.A. c. Moldovei (Cererea nr. 15084/03) HOTĂRÂRE din 10 iulie 2007, DEFINITIVĂ la 10 octombrie 2007. <http://agent.gov.md/wp-content/uploads/2015/03/BIMER-S.A.-RO.pdf> (accesat la data de 12.08.2022).
8. CAUZA MEGADAT.COM SRL v. MOLDOVA (Cererea nr. 21151/04) Hotărâre din 17 mai 2011 <http://agent.gov.md/wp-content/uploads/2015/03/MEGADAT.COM-S.R.L-ART-41-RO.pdf> (accesat la data de 12.08.2022).
9. Cauza civilă intentată la cererea depusă de IP Agenția Servicii Publice împotriva SRL Job Academy, dosar nr. 2c-4268/19 2-19202885-12-2c-23122019.

10. Cererea de chemare în judecată înaintată de IP "Agenția Servicii Publice", intervenient accesoriu Serviciul de Informații și Securitate al Republicii Moldova, împotriva S.R.L. „Almavis” cu privire la retragerea licenței pentru activitatea de întreprinzător, dosarul nr. 2a-2876/21 /2-20161371-02-2a-15072021.

11. Cauza civilă la cererea depusă de IP Agenția Servicii Publice împotriva SRL "EWL PROSPERITATE", intervenient accesoriu Centrul pentru combaterea traficului de persoane privind retragerea licenței. Dosarul nr. 2ac-624/20, 2-20125038-02-2ac-18112020.

12. Cauza civilă depusă de Camera de Licențiere de Stat, persoană interesată societatea cu răspundere limitată „Aglicacom-Fruct”, cu privire la retragerea licenței ce vizează activitatea de întreprinzător, dosarul nr. 2rac-453/16.

METODOLOGII DE EVALUARE A SERVICIILOR MEDICALE PRESTATE

EVALUATION METHODOLOGIES OF THE PROVIDED MEDICAL SERVICES

CZU: 614.2:005.6

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4\(116\).17](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4(116).17)

Ala GRECU,
doctorandă,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

In this article, the evaluation methods of medical services provided by medical institutions are studied. The performance of the health system is influenced by the way of attracting resources for the quality assurance of medical services and the way of distributing them to the providers of health services.

Keywords: *medical services, quality of medical services.*

Instituțiile medicale, prin modul său de organizare și funcționare, influențează semnificativ calitatea serviciilor medicale prestate. Componenta economică a fiecărei unități medicale, prin constrângerile financiare aplicate, are un rol important în buna funcționare a sistemului medical.

În cazul sistemelor medicale, metodele folosite pentru evaluarea obiectivelor sunt corelate cu cheltuielile necesare pentru îngrijirea sănătății populației, ajustate conform preturilor locale și asigurarea stării de sănătate [1, p.45].

Metodologia serviciilor medicale prestate se refera la: caracterul adecvat al acestora, cost, eficiența și modalitatea de finanțare.

Costul serviciilor medico-sanitare.

Conform legislației în vigoare, costul serviciilor medico-sanitare prestate contra plată de către instituțiile medico-sanitare publice, precum și al serviciilor acoperite din fondurile asigurării obligatorii de asistență medicală, prestate de instituțiile medico-sanitare publice și private, este constituit din următoarele elemente: [2, p. 65]

1. Consumurile/cheltuielile pentru retribuirea muncii personalului angajat.

2. Contribuțiile la bugetul asigurărilor sociale obligatorii și la bugetul asigurărilor obligatorii de asistență medicală sunt determinate de consumurile/cheltuielile pentru retribuirea muncii și de cotele defalcărilor în bugetul asigurărilor obligatorii sociale și în bugetul asigurărilor obligatorii de asistență me-

dicale stabilite conform legislației în vigoare.

3. Consumurile/cheltuielile pentru medicamente, materiale de pansament, instrumentar, remedii medicale și consumabile se calculează conform standardelor medicale în vigoare.

4. Consumurile/cheltuielile pentru alimentația pacienților se calculează conform normelor naturale de alimentație și prețurilor medii la produse alimentare, prin înmulțirea cuantumului lor cu numărul de zile pat din secțiile respective.

5. Consumurile aferente obiectelor de mică valoare și scurtă durată/cheltuieli pentru inventarul moale includ necesarul total cantitativ și valoric de obiecte de mică valoare și scurtă durată/inventar moale pe instituția medico-sanitară, secție, subdiviziune în raport cu termenul de utilizare. La determinarea necesarului anual de obiecte de mică valoare și scurtă durată/inventar moale se iau în considerare și datele ultimei inventarieri.

6. Uzura mijloacelor fixe.

7. Consumuri indirecte – se determină separat pe fiecare categorie și cuprind cheltuielile tuturor tipurilor de energie, apă și canalizare, consumabile, carburanți, întreținere, exploatare și reparație curentă a mijloacelor fixe, servicii de telecomunicații, de Securitate, sanitare și igienice, menținerea curățeniei și ordinii în instituții, asigurarea pazei, deplasări în interes de serviciu, pregătirea și reciclarea cadrelor, alte consumuri/cheltuieli indirecte necesare pentru asigurarea activității instituției.

La formarea costului oricărui serviciu medico-sanitar se ia ca bază evidența

separată a consumurilor/cheltuielilor pe articole (planificate sau scontate) în ansamblu pe instituția medico – sanitară și subdiviziunile ei.

În ultimii ani, toate țările sunt preocupate de reducerea costurilor din sectorul sanitar, însă acest lucru nu poate avea loc fără implementarea mecanismelor de piață. Cunoașterea costurilor serviciilor medicale și formarea de prețuri pentru acestea în regim de piață, reprezintă un mecanism care va contribui substanțial la îmbunătățirea eficienței alocării resurselor în sistemul medical [4, p. 28].

Resursele sistemului de sănătate. Performanțele sistemului de sănătate sunt influențate de modul de atragere a resurselor pentru asigurarea calitativă a serviciilor medicale și de modul de distribuire a acestora către furnizorii de servicii de sănătate așa cum sunt: *resursele financiare; resursele umane reprezintă elementul central în gestionarea și prestarea serviciilor de sănătate în toate țările; infrastructura sistemului de sănătate; resursele informaționale.*

Un alt obiectiv major pentru sistemul de sănătate din Republica Moldova este *calitatea serviciilor medicale prestate*. De-a lungul timpului, calitatea serviciilor medicale a fost definită în mai multe moduri. Aceste definiții au căpătat o formă nouă, o dată cu creșterea numărului de aplicații practice ale diferitelor modalități științifice de abordare a problemelor specifice din acest domeniu.

Încă de la începutul anilor 1970, lucrările lui Donabedian au influențat definirea și evaluarea calității serviciilor medicale, punând în evidență natura duală a calității acestor servicii: latu-

ra tehnică și latura interpersonală.. În opinia lui Avedis Donabedian, calitatea îngrijirilor medicale este condiționată de „modalitatea de aplicare a științei și tehnologiei medicale , astfel încât să fie maximizate beneficiile , fără a crește riscurile” [4, p. 55].

Donabedian definește calitatea serviciilor medicale ca acel atribut al îngrijirilor de sănătate care are două aspecte: faptul de a face ceea ce trebuie și cum trebuie”. În consecință, calitatea serviciilor medicale trebuie apreciată prin evaluarea acestor două aspecte, în cazul sistemelor de sănătate fiind foarte importante condițiile obiective , dar și stările subiective ale celor implicați (reprezentate prin atitudini și relații interpersonale)]. Atât aspectul tehnic, cât și cel interpersonal aparțin științei, dar nu se poate trasa o linie foarte clară între aceste două componente de bază ale îngrijirilor de sănătate. Totuși, pacienții apreciază prioritar latura umană sau interpersonală, considerând-o foarte importantă atunci când evaluează calitatea serviciilor medicale prestate.

Referitor la calitatea serviciilor medicale, Cara Henson și Lusien Gilson propun următoarea definiție: „Serviciul de o calitate înaltă în sfera ocrotirii sănătății este acela care reprezintă îngrijirea eficientă ce răspunde cerințelor tuturor, aflându-se la baza echității, umanității și eficienței” [5, p. 45].

În domeniul medical, prin calitate se înțelege, „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 pacientului și de a produce un impact fa-

vorabil asupra morbidității, invalidității și mortalității populației [6, p. 35].

O definiție mai complexă a calității serviciilor medicale are la baza abordarea tridimensională a calității: din perspectiva pacientului, a specialiștilor și a managementului calității.

Modelul tridimensional al calității serviciilor medicale are următoarele caracteristici: [7, p. 56]

- calitatea din perspectiva pacientului reprezintă așteptările acestuia de la îngrijirile acordate de un furnizor de servicii medicale;
- calitatea din perspectiva specialiștilor din sănătate se referă la procesele care au ca rezultat satisfacerea nevoilor pacienților;
- calitatea din perspectiva managementului calității înseamnă utilizarea eficientă a resurselor pentru asigurarea satisfacției pacienților fără erori sau întâzieri implicați în serviciile sanitare: guvernul, pacienții, profesioniștii, conducerea organizațiilor sanitare.

Modelul multidimensional al calității are la baza toate structurile implicate în prestarea serviciilor medicale Din punctul de vedere al guvernului sau al terților plători, calitatea este asociată cu eficiența și cu utilizarea adecvată a resurselor disponibile, viziune apreciată în ansamblul ei și de managerii unităților sanitare. Personalul medical reprezintă un grup mai puțin omogen decât finanțatorii. Medicii, fiind implicați în totalitate în evaluarea calității îngrijirilor medicale, pun accentul pe competența profesională, pe mijloacele tehnice și consecințele acestor două procese asupra sănătății pacienților. În ultima perioadă se remarcă o tendință cresc-

ta a personalului medical de a acorda o importanță mai mare competenței tehnice și de a neglija rolul relațiilor interpersonale.

În domeniul de sănătate, calitatea serviciilor poate fi obținută numai în condițiile în care acestea întrunesc simultan anumite caracteristici:

- accesibilitatea, adică ușurința cu care pacienții pot obține îngrijirile de care au nevoie și în momentul în care au nevoie;
- adecvarea, prin corelarea îngrijirilor acordate cu starea pacientului;
- echitatea, atunci când instituția medicală are posibilitatea să asigure cu servicii medicale de bază toți pacienții;
- eficiența prin îngrijirea medicală acordată obținându-se efectul dorit, cu eforturi și cheltuieli minime;
- eficacitatea, prin corectitudinea acordării îngrijirilor medicale și lipsa erorilor, în funcție de nivelul de cunoștințe și de tehnologiile existente;
- continuitatea, acea măsura prin care serviciile de sănătate de care au nevoie pacienții sunt coordonate între medici/organizații de la diferite niveluri de îngrijire;
- implicarea pacienților în adoptarea deciziilor medicale, deoarece gradul în care pacienții (sau familiile lor) sunt implicați în procesul de luare a deciziilor de către personalul medical sunt foarte importante;
- siguranța mediului de îngrijire, prin lipsa pericolelor în mediul în care se acordă serviciul medical;
- orarul furnizorilor de îngrijiri de sănătate;
- gradul în care îngrijirea medicală este acordată pacienților, în momentul în care aceasta este necesară.

Majoritatea specialiștilor sunt de părere că modul cel mai simplu și mai puțin costisitor de evaluare a calității serviciilor medicale prestate este măsurarea satisfacției pacienților.

Elementele implicate în realizarea satisfacției pacientului sunt: [8, p. 71]

- latura tehnică a îngrijirilor de sănătate, care se referă la acuratețea proceselor de diagnostic și de tratament, calitatea fiind evaluată prin comparație cu cel mai bun act medical practicat la un moment dat;

- latura interpersonală a îngrijirilor de sănătate, reprezentată de elementele umaniste ale îngrijirilor de sănătate, de relațiile sociale și psihologice stabilite între pacient și personalul medical, de explicațiile cu privire la boală și de prescrierea schemelor de tratament;

- accesibilitatea îngrijirilor de sănătate, care se referă la timpul de așteptare a pacientului pentru a face o programare;

- disponibilitatea resurselor pentru îngrijirile de sănătate, condiționată de numărul furnizorilor de îngrijiri de sănătate;

- continuitatea îngrijirilor de sănătate, ca element care contribuie la obținerea unui beneficiu maxim sau a unei utilizări maxime a resurselor.

Calitatea serviciilor medicale se apreciază, din punct de vedere tehnic, prin: [9, p. 87]

- standarde și proceduri;
- evaluarea metodelor de diagnostic și tratament;
- analizele prospective;
- acreditarea instituțiilor medicale.

Pacienții, ca beneficiari ai serviciilor medicale, au cunoștințe limitate despre actul medical și apreciază calitatea în

primul rând prin relațiile interpersonale, și apoi prin competența și profesionalismul lucrătorilor medicali.

Pentru studierea calității serviciilor medicale prestate se folosește, de obicei, metoda de anchetare și interviu, adică un sistem de întrebări grupate astfel:

- caracteristica social - igienică a pacienților;
- aprecierea calității serviciilor medicale acordate în condiții de ambulator;
- aprecierea stării de sănătate de către pacienți;
- aprecierea asistentei medicale acordate;

- evaluarea de către pacienți a condițiilor de spitalizare;

- aprecierea relațiilor medic (personal medical în general) – pacient.

Sondajele sociologice de acest tip depistează lipsurile existente în activitatea sistemului medical și rezervele posibile pentru ameliorarea calității și eficienței serviciilor medicale prestate.

Sintetizând opiniile exprimate de specialiștii din domeniul de sănătate, se poate afirma că, în cazul serviciilor medicale, calitatea se referă în egală măsură la creșterea satisfacției pacientului, la auditul profesional și la îmbunătățirea eficienței sau reducerea costurilor.

BIBLIOGRAFIE

1. Ciurea A.V., Ciubotaru V., E. Gheorgita, E. Avram, Spitalul Clinic de Urgență Bagdasar-Arseni, București: Cercetarea organizațională-condiție pentru un management performant, european în sănătate, Management în sănătate 1/2007.
2. Enăchescu D, Marcu M. Gr., Sănătate Publică și Management Sanitar, Ed. All.1997.
3. Evans DB, Tandon A, Murray CJL, Lauer A., Eficiența comparată a sistemelor sanitare naționale, BMJ 2001;323;307- 10.
4. Ețco C., Esența, conținutul și caracteristicile calității serviciilor medicale. Chișinău, 28.05.2010.
5. Ețco C., Buta G., Estimarea multifactorială a satisfacției pacienților în raport cu calitatea serviciilor medicale. În: Sănătate Publică, Economie și Management în Medicină, 2009, nr. 4.
6. Ețco C. ș. a., Finanțarea în contextul asigurării calității serviciilor medicale. Chișinău, 2007, 211 p.
7. Plumb I., „Serviciile de sănătate și asigurările sociale de sănătate”, Administrație și management public, 1/2003, 187 p.
8. Saltman R B, Ferroussier-Davis O., Conceptul de administrare în politica de sănătate, Buletin OMS 2000;78: 732-9.
9. Vladescu C. (coord.), Managementul serviciilor de sănătate, București, Editura Expert, 2000.

SISTEMUL DE MANAGEMENT AL PERFORMANȚEI ÎN CONTEXTUL INSTITUȚIILOR PUBLICE

THE PERFORMANCE MANAGEMENT SYSTEM IN THE CONTEXT OF PUBLIC INSTITUTIONS

CZU: 005.332:35

[https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4\(116\).18](https://doi.org/10.52327/1813-8489.2022.4(116).18)

Tatiana FURCULIȚA,
doctorandă,
Universitatea de Stat din Moldova

SUMMARY

According to the latest trends in public management, a separate field of study called performance management has been defined by combining two terms: management and performance. The need for management involvement in achieving performance is explained by the fact that performance is treated as a result, but in order to achieve a result we must necessarily design a series of actions aimed at achieving a particular result.

Keywords: performance, public administration, performance management, indicators, objectives, results.

REZUMAT

Conform ultimelor tendințe în managementul public, un domeniu de studiu separat numit managementul performanței a fost definit prin combinarea a doi termeni: management și performanță. Necesitatea implicării managementului în atingerea performanței se explică prin faptul că performanța este tratată ca rezultat, dar pentru a obține un rezultat trebuie neapărat să proiectăm o serie de acțiuni care vizează obținerea unui anumit rezultat.

Cuvinte-cheie: performanță, administrație publică, managementul performanței, indicatori, obiective, rezultate.

Performanța poate fi definită atât prin rezultate, cât și prin comportament. Cuvântul „performanță” reflectă un demers progresist, caracterizat de efort voluntar, orientarea pentru a face lucrurile mai bine. Evoluțiile din ultimii 20 de ani în ma-

nagementul public au generalizat orientarea către performanță și spre obținerea de rezultate măsurabile [3]. Există astăzi în managementul modern al administrației un set complex de instrumente, metode și tehnici prin care orientarea către

performanță nu este o simplă lozincă, ci cadrul principal în care se fundamentează deciziile, sunt implementate și apoi se măsoară rezultatele obținute și distanța față de cele preconizate.

În contextul administrației publice, performanța reprezintă îmbunătățirea continuă a parametrilor serviciului public furnizat atât în ceea ce privește eficacitatea și eficiența, dar și asigurarea unui grad ridicat de satisfacție al cetățenilor în raport cu nevoile și așteptările lor. Ideea de performanță înseamnă adoptarea unui set de standarde de calitate, perfecționarea și îmbunătățirea continuă a metodelor și procedurilor utilizate, respectiv implicarea beneficiarilor, personalului și a nivelurilor ierarhice superioare.

Performanța include ansamblul etapelor logice elementare ale acțiunii, de la intenție la rezultatul efectiv. Aceasta nu trebuie doar urmărită și măsurată ci trebuie gestionată avându-se în vedere patru variabile: costul, calitatea, timpul și organizarea.

Astfel, la etapa actuală, sunt cunoscute numeroase definiții date managementului performanțelor, printre care putem trece în revistă următoarele [6]:

- management strategic care „are ca obiect probleme mai generale ale companiei pentru ca aceasta să poată funcționa cu eficacitate în direcția generală pe care dorește s-o adopte pentru a-și îndeplini obiectivele pe termen lung” (Armstrong);

- tip de management care „dă posibilitatea unei companii să transforme strategia globală în rezultate și să susțină misiunea și obiectivele acesteia” (Mathis și Jackson);

- managementul performanței este o „abordare strategică și integrată a asigurării succesului de durată în activitatea organizațiilor prin îmbunătățirea performanței oamenilor care lucrează în ele și prin dezvoltarea capabilităților echipelor și persoanelor” (Bădescu);

- managementul performanței presupune „o sumă a intervențiilor strategice care influențează pe termen lung activitatea organizației, ducând la îmbunătățirea rezultatelor economice” (Neașcu).

Managementul performanței presupune obținerea rezultatelor cele mai bune de la organizație, echipe și indivizi, prin cunoașterea și gestionarea performanței. Este o abordare sistematică pe baza unor procese permanente de planificare, evaluare și măsurare a rezultatelor, în concordanță cu obiectivele sale strategice.

Premisa de bază este că realizarea rezultatelor dorite conduce la îndeplinirea obiectivelor organizației și la asigurarea performanței acesteia. Managementul performanței trebuie înțeles ca un proces continuu, reflectând practici normale de management, și nu ca tehnici speciale impuse managerilor.

Cadrul său conceptual include termeni cum sunt: „managementul performanței”, „performanță”, „organizație performantă”. Întrucât managementul este ansamblul de metode și procese de definire a obiectivelor, de antrenare și control în serviciul calității a prestațiilor externe și a modalităților de funcționare internă, managementul interesează organizația publică. În opinia unor specialiști, există o puternică mișcare managerială care caută să transforme

mai mult sau mai puțin sectorul public, prin intermediul a următoarelor patru mutații majore: (1) de la o administrație centrală pe propria sa funcționare la o administrație deschisă; (2) de la o administrație de procedură și de supunere la o administrație de responsabilitate; (3) de la o administrație verticală, unde totul este comandat de piramida ierarhică, la o administrație transversală, existând în rețea; (4) de la administrație cu cheltuieli la o administrație cu rezultate.

Performanța poate fie evaluată prin raportarea la standarde stabilite la nivel național și aplicabile tuturor furnizorilor unui anumit serviciu sau la standarde locale, utilizate numai de administrația locală în cauză. Managementul performanței presupune adoptarea unei abordări sistematice pentru îmbunătățirea performanței individuale și a echipei și se bazează pe următoarele două suppoziții: 1. Este de așteptat că oamenii să lucreze bine atunci când știu ce se așteaptă de la ei și când au participat la stabilirea acestor așteptări; 2. Capacitatea de a îndeplini aceste așteptări depinde de nivelul de competență și motivație individuală, precum și de conducerea și sprijinul pe care îl primesc de la manageri.

Managementul performanței implică pe de o parte capacitatea managerilor de a stabili direcția strategică, de a stabili obiective clare și relevante, și pe de altă parte eficacitatea personalului în îndeplinirea acestora. Urmărește obținerea celei mai bune performanțe din partea personalului și a managerilor, motivându-i în sensul atingerii obiectivelor organizației.

Pe lângă evaluarea personalului, ma-

nagementul performanței mai folosește o gamă de alte tehnici pentru încurajarea performanțelor; acestea includ construirea echipei (team-building), cercuri de calitate, stabilirea de repere, sisteme de management al calității totale, precum și o varietate de „standarde de calitate”.

Sistemele de managementul performanței cuprind modalități de integrare a angajaților precum și tehnici de evaluare și măsurare a performanței și de control al performanței slabe.

Caracteristicile managementului performanței include [1]: legături clare cu obiectivele organizației; legături clare cu cerințele postului; procese de evaluare riguroase și obiectivă; accent pe planurile de dezvoltare individuală; evaluare continuă; sisteme de recompensare bazate pe evaluare;

Legătura cu obiectivele organizației. Obiectivele echipelor și oamenilor derivă din obiectivele strategice generale, astfel încât aceștia să înțeleagă ceea ce trebuie să facă pentru a contribui la eficacitatea organizației. Pe lângă performanța individuală, eficacitatea echipei este de asemenea importantă; se stabilesc obiectivele echipei, iar performanțele sunt evaluate și revizuite. O bună comunicare și implicare reprezintă un aspect esențial al managementului performanței. Trebuie înțelese în mod egal misiunea și obiectivele organizației. Comunicarea nu trebuie să se facă doar de sus în jos, ci trebuie să existe comunicare și de jos în sus și, de asemenea, pe orizontală. Legătura cu fișa postului. În sistemele de management al performanței, fișele de post sunt revizuite în mod regulat, managerii și angajații

căzând de acord asupra lor. Cerințele postului trebuie să fie clar formulate și ușor de înțeles. Este mai puțin probabil că cerințele complexe vor fi revizuite, iar cele foarte stufoase sunt puțin probabil că vor fi îndeplinite.

Evaluarea riguroasă și obiectivă. Managerul și angajații definesc obiectivele împreună și își propun ținte clare, măsurabile, care să contribuie la dezvoltarea individuală, reprezentând o provocare și care contribuie în mod egal la scopurile generale. Echipele sau grupurile de lucru pot avea de asemenea ținte și obiective de îndeplinit. Indicatorii de performanță pot fi folosiți la stabilirea standardelor și la măsurarea eficacității; de exemplu, se va lua cunoștință de toată corespondența în cel mult 2 zile lucrătoare. Sistemul are nevoie de proceduri care să controleze, să monitorizeze și să evalueze activitatea.

Planuri de dezvoltare individuală. Fiecare individ în parte poate să aibă un plan de dezvoltare personal, destinat să furnizeze scopuri și activități care să permită individului să atingă o serie de obiective și să-și dezvolte cariera profesională. Aceasta se potrivește cu standardul de calitate, precum și cu concepul modern de „organizație ce învață pe toată durata vieții”. Organizațiile sunt din ce în ce mai dinamice, fiind supuse schimbărilor. Iată de ce angajații au nevoie de capacitatea de a dezvolta noi aptitudini și abilități [2].

Evaluare continuă. La fel ca la evaluarea personalului, va avea loc o evaluare anuală, dar de obicei evaluarea este mult mai frecventă. Este probabil că acest proces de evaluare să implice echipe, indivizi și manageri pentru a-i ajuta să

se concentreze asupra performanței și a modalităților de îmbunătățire a acesteia. În acest context comunicarea este importantă. Sisteme de recompensare. În sistemele de management al performanței, evaluarea anuală este adesea legată de remunerare și intenționează răsplătirea celor care au reușit să-și atingă obiectivele.

Performanțele manageriale generale și specifice includ: performanțe metodologico-manageriale; performanțe decizionale, performanțe informaționale, performanțe organizatorice.

În altă ordine de idei, se atestă că obiectivele managementului performanței sunt de a îndruma, motiva și de a capacita angajații săi îndeplinească mandatele organizației lor. La nivel global, sistemele de management a performanței diferă în funcție de gradul în care acestea încearcă să orienteze angajații prin intermediul unei evaluări retroactive a performanței, corelată cu recompense și sancțiuni administrative, față de o abordare de a-i capacita să-și îmbunătățească performanța pe viitor prin oportunități de dezvoltare și creștere profesională. Indiferent unde se pune accentul, sistemele de management al performanței de succes sunt cele care aliniază obiectivele angajaților cu cele instituționale, diferențiază în mod echitabil între tipuri și niveluri de performanță, motivează personalul prin combinația corectă de stimulente și asigură oportunități adecvate de creștere și dezvoltare.

Acestea necesită o conducere puternică și dedicată, atât politică, cât și tehnică, și integrarea în cultura și practica instituțională. Prin modul în care

e conceput, sistemul de management al performanței funcționarilor publici pune accentul pe scopuri administrative. Totuși, în practică, eficacitatea sa este limitată. Prin lege, calificativele înalte de performanță trebuie să confere eligibilitate pentru promovarea în grad a funcționarilor publici de execuție, iar calificativele slabe duc la scăderea automată a salariilor și la concedieri.

Cu toate acestea, în practică, aproape toată lumea obține cel mai înalt calificativ de performanță. Astfel, calificativele nu pot fi utilizate în mod realist pentru deciziile administrative, cum ar fi promovarea, care se bazează astfel mai degrabă pe vechime și nu pe performanță.

Consecințele drastice și bruște ale performanțelor slabe reprezintă mai mult un obstacol decât un ajutor în rezolvarea acestora, deoarece managerii le folosesc rar, iar personalul le poate contesta în instanță și adesea câștigă. Astfel de consecințe nu lasă loc pentru abordarea performanțelor nesatisfăcătoare într-un mod mai constructiv, prin identificarea cauzelor și găsirea unor modalități de rezolvare a acestora. Nevoile individuale de formare sunt, de asemenea, identificate în cursul evaluării anuale a performanței, dar acestea nu sunt corelate cu competențele (în prezent, „criteriile de performanță”), iar formarea sau oportunitățile mai ample de învățare și dezvoltare sunt inadecvate [4].

Astfel, în practică, există puține recompense pentru performanțele înalte sau sancțiuni pentru rezultatele slabe, iar managerii buni reușesc să motiveze personalul și să îi ajute să se dezvolte în mod independent, în cea mai mare

parte, de sistemul formal de management al performanței. Ei fac acest lucru prin oferirea de feedback frecvent și de îndrumare profesională la locul de muncă a personalului și prin crearea unui climat de lucru favorabil – în ciuda absenței unor instrumente formale în acest sens. Cu alte cuvinte, în ciuda filosofiei predominant administrative a sistemului românesc de management al performanței, managerii buni sunt cei care adoptă o filosofie de dezvoltare în relația cu angajații. Cu toate acestea, chiar și acești manageri se confruntă cu provocări în ceea ce privește orientarea angajaților către atingerea obiectivelor instituționale, deoarece sistemele de planificare strategică instituțională și de management al performanței sunt slabe, iar obiectivele individuale reflectă în principal activitățile și responsabilitățile de rutină, bazate pe fișa postului.

În plus, bunele practici de gestionare a personalului nu sunt nici încurajate, nici recunoscute. După cum s-a menționat, oportunitățile de promovare la nivel managerial sunt foarte limitate și nu sunt legate de performanța la locul de muncă, înregistrată prin evaluarea anuală a performanțelor. Regimul de management al performanței pentru personalul de conducere diferă puțin de cel al funcționarilor publici de execuție. Numai personalul cu funcție de conducere și „managerii publici” sunt supuși unui proces diferit de evaluare a performanțelor, care include evaluarea efectuată de o comisie externă. Cu toate acestea, în ciuda faptului că managerii publici sunt personal de execuție, evaluarea performanțelor acestora este mai riguroasă/solicitantă decât cea a

înalților funcționari publici, incluzând formulare mai elaborate de auto-evaluare și analiză, precum și interviu obligatorie a superiorilor lor ierarhici și a colegilor de către comisia de evaluare menționată anterior. În schimb, comisia de evaluare externă a personalului cu funcții de conducere are la dispoziție puține informații pentru a evalua efectiv performanța, concentrându-se în principal pe verificarea coerenței dintre rapoartele personalului și cele ale superiorului ierarhic [5].

După cum s-a menționat, orice sistem de management al performanței de succes necesită o conducere instituțională puternică. Pentru a asigura acest lucru, un prim pas este reformarea sistemului de management al performanței înalților funcționari publici și al personalului de conducere de nivel înalt. Pe lângă limitarea ratei de promovări și numiri temporare în aceste funcții, este nevoie de modificarea procedurii de recrutare și selecție a membrilor comisiei de evaluare externă și extinderea gamei de informații pe care comisia le utilizează pentru evaluarea înalților funcționari publici. În plus, evaluarea performanței înalților funcționari publici și a personalului de conducere de nivel înalt ar trebui să includă obiective explicite care să reflecte contribuțiile la obiectivele instituționale, precum și competențele și rezultatele în materie de gestionare a personalului.

Aceste obiective vor contribui la o mai bună aliniere a sistemelor de management al performanțelor individuale și instituționale, în special dacă sunt însoțite și de consolidarea acestora din urmă, precum și de o comunicare con-

secventă și clară a obiectivelor instituționale către personal. Evaluarea adecvată a competențelor manageriale și de conducere va contribui la identificarea nevoilor de învățare și dezvoltare din acest domeniu care trebuie acoperite. Pe termen mediu, după consolidarea regimului de evaluare a performanțelor și după punerea în aplicare a noului model de recrutare, cum se afirmă în raportul conex privind remunerarea în funcție de performanță, ar putea fi luate în considerare elemente de remunerare în funcție de performanță pentru personalul cu funcție de conducere.

În același timp, este necesar să se pună un accent mai mare pe competențele și performanțele manageriale în întregul sistem. Un program de învățare extins sau structurat pentru manageri trebuie să se afle în centrul oricărei reforme a managementului performanței. Această ar trebui să includă formarea privind modul de stabilire a obiectivelor și a standardelor de performanță, evaluarea performanței în raport cu aceste obiective, evaluarea competențelor și sprijinirea personalului în dezvoltarea acestora și furnizarea de feedback și consiliere personalului.

Ar trebui să includă, de asemenea, recunoașterea managerilor de înaltă performanță și a oportunităților de învățare între colegi. Promovările la niveluri (superioare) de conducere ar trebui să fie condiționate de performanțele dovedite, inclusiv în ceea ce privește managementul personalului. Pentru ca performanțele reale să fie reflectate în mod adecvat și corect în calificativele acordate în urma evaluării performanțelor, va fi necesar să se

adapteze indicatorii de performanță la particularitățile postului și ale funcției, asigurând, în același timp, comparabilitatea calificativelor în toate departamentele (de exemplu, prin calibrarea ex-post a calificativelor).

Pe termen lung, în mod ideal, investițiile în dezvoltarea sistemelor informatice de management la nivel instituțional pot facilita colectarea și analiza datelor pe care se bazează evaluările individuale ale performanțelor. Pe termen scurt și mediu, accentul ar trebui pus în primul rând pe îmbunătățirea bazei de informații pentru evaluarea performanțelor înalților funcționari publici și a cadrelor superioare de conducere. Aceasta ar trebui să includă feedback-ul acordat de colegi și angajați [7].

În cazul personalului de execuție, autoevaluările și consultațiile pe parcursul anului efectuate de manageri pot contribui nu numai la corectarea efectului de rememorare părtinitoare („recall bias”), ci și la un accent mai pregnant pe aspectele de auto-reflecție și învățare ale evaluărilor și conversațiilor de performanță. ii. Să se găsească modalități de stimulare a managerilor să facă o distincție mai adecvată între diferitele niveluri de performanță. Fără o mai bună diferențiere a calificativelor, acestea nu pot fi utilizate pentru a documenta deciziile administrative.

O primă măsură de acest tip ar fi calibrarea ex-post a calificativelor, în cadrul căreia managerii se întâlnesc pentru a discuta calificativele și pentru a le valida – în special pentru cei cu cele mai bune rezultate și pentru cei cu cele mai slabe rezultate. Formarea asupra cadrului de

referință ex-ante privind modul de evaluare a performanțelor în cadrul unei organizații sau pentru anumite tipuri de posturi poate ajuta, de asemenea, managerii să facă mai bine distincție între aceste niveluri de performanță. Astfel de măsuri ar trebui pilotate în cadrul unor instituții, iar impactul lor ar trebui evaluat. În cazul în care nu se observă nicio modificare a distribuției notelor, în ultimă instanță, ar trebui luate în considerare măsuri mai stricte, cum ar fi introducerea de cote pentru notele cele mai înalte.

Instrumentele extrinseci de motivare a personalului, cum ar fi remunerarea în funcție de performanță, ar trebui utilizate cu grijă și numai dacă există garanții adecvate. În ansamblu, pentru o mai bună gestionare – și nu doar o evaluare – a performanței, trebuie să se acorde mai multă atenție asupra modalităților prin care personalul poate fi motivat și poate fi ajutat să crească.

Managerii buni investesc deja în furnizarea de feedback frecvent și informal personalului și în crearea unei echipe și a unui climat de lucru constructive. Astfel de comportamente ar trebui încurajate și recompensate, de exemplu prin recunoașterea managerilor de excepție și prin elaborarea unui program structurat de învățare și schimb de bune practici în ceea ce privește „managementul axat pe oameni”. În același timp, sunt necesare, de asemenea, mai multe oportunități formale de dezvoltare și creștere. Acestea ar trebui să includă nu numai formarea legată de competențe, ci și oportunități mai diversificate și personalizate de învățare și dezvoltare. Între acestea din urmă pot fi incluse progra-

me de mobilitate orizontală coordonate la nivel central și rotații de personal.

Este esențial, de asemenea, și reformarea sistemului de management al carierei pentru a asigura mai multe căi și oportunități de promovare pentru personalul talentat și cu performanțe înalte, în special în posturile de conducere. Limitarea promovărilor și numirilor temporare în funcții de conducere și de înalți funcționari publici și condiționarea acestora de performanțele demonstrate la nivelul anterior al scării ierarhice reprezintă un pas în această direcție. Alte modificări ale managementului carierei sunt necesare pentru a adresa mai bine performanța scăzută, prin identificarea timpurie a acesteia în cariera unui angajat (de exemplu prin introducerea

unor perioade de probă pentru toți noii angajați, nu doar pentru „debutanți”) și prin abordarea acesteia în mod etapizat și constructiv (de exemplu, prin introducerea unor planuri de îmbunătățire a performanței cu termene clare și sancțiuni etapizate pentru cei care continuă să aibă performanță scăzută) [2].

Concluzii. Pe lângă o conducere puternică la nivel de instituție, integrarea managementului performanței în cultura și practica instituțională necesită o implicare mai activă a departamentelor de resurse umane și a personalului, la nivel instituțional, și a agențiilor de RU de la nivel central, la nivel de politici publice, în conceperea, monitorizarea și îmbunătățirea sistemelor de management al performanței.

BIBLIOGRAFIE

1. Androniceanu, Armenia. Management public. București: Editura Economică, 1999. 240 p.
2. Burz, Răzvan-Dorin. Conceptul de performanță. In: Managementul intercultural. 2013, nr. 2(28), vol. XV, pp. 21-28.
3. Popovici, Angela. Eficientizarea administrației publice din republica Moldova: oportunități și provocări actuale. În: Administrarea publică. 2018, nr. 2, pp. 33-40. ISSN 1813-8489.
4. Sîmboteanu, Aurel. Teoria administrației publice. Chișinău: CEP USM, 2008. 221 p.
5. Țurcanu, Gh., Gusev, A. Managementul performanței – abordări teoretice și direcții de analiză. In: Materialele conferinței „Strategii și politici de management în economia contemporană. Ediția 4”. 27-28 martie 2015. Chișinău: Departamentul Editorial-Poligrafic ASEM, pp. 120-125.
6. Varzari, Ana. Impactul evaluării performanțelor funcționarilor publici asupra procesului de administrare în Republica Moldova: tz. de doct. în șt. economice. Chișinău, 2021, 155 p

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: iap.gov.md

Indice poștal: 76957

Adresa redacției:

MD-2070, mun. Chișinău, str. Ialoveni, 100

Tel.: (0-22) 28-48-71

E-mail: institut@iap.gov.md

ISSN 1813-8489